



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
10 juin 2019
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-treizième session
Points 14, 119 et 168

Conseil de sécurité
Soixante-quatorzième 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

**La responsabilité de protéger et la prévention
du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage
ethnique et des crimes contre l'humanité**

Responsabilité de protéger : enseignements tirés de l'expérience en matière de prévention

Rapport du Secrétaire général

Résumé

À la réunion plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale (Sommet mondial de 2005), les États Membres sont convenus qu'il incombe à chaque État de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Depuis l'adoption de ces engagements en 2005, des progrès ont été réalisés dans la conceptualisation et la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. La communauté internationale observe toutefois un recul inquiétant de l'engagement international en faveur du multilatéralisme, qui nuit également aux efforts de prévention des atrocités criminelles. Il existe un décalage de plus en plus grand entre les promesses qui ont été faites et le vécu des populations vulnérables partout dans le monde.

Par conséquent, il demeure impératif de continuer à faire des progrès dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Les États Membres sont invités, en particulier, à axer leurs efforts sur la diversité qu'ils doivent gérer comme une force et non comme une faiblesse, le renforcement du principe de responsabilité et de la primauté du droit, l'accès à des moyens de subsistance durables, la promotion d'une société civile dynamique, terreau de la pluralité des opinions, et les garanties de non-répétition. Il est demandé à la communauté internationale d'accorder la priorité



aux interventions rapides et de rester mobilisée dans les situations préoccupantes. Les mesures recommandées visant à réduire la vulnérabilité des populations civiles incluent la lutte contre les discours haineux, la fourniture d'un soutien aux autorités nationales en vue de les rendre mieux à même de prévenir les atrocités criminelles et la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix.

I. Introduction

1. À la réunion plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale (Sommet mondial de 2005), les États Membres sont convenus qu'il incombe à chaque État de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consistait notamment à prévenir ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide (voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale). Il s'agit là d'un engagement clair de n'épargner aucun effort pour s'acquitter de la responsabilité de protéger et d'envisager toutes les mesures prévues par la Charte des Nations Unies pour prévenir la commission des crimes qui relèvent de cette catégorie.

2. Dans mon rapport de 2009 (A/63/677), j'ai esquissé une stratégie de mise en œuvre de la responsabilité de protéger, fondée sur trois piliers. La responsabilité de protéger repose sur la conscience que la souveraineté des États implique la responsabilité pour ceux-ci de protéger leurs propres populations des crimes les plus graves (premier pilier). La responsabilité de protéger incombe également à la communauté internationale et impose à ses membres d'aider les États à s'acquitter de cette responsabilité principale (deuxième pilier). Lorsqu'un État manque manifestement à son obligation de protection, la responsabilité de protéger incombant à la communauté internationale consiste à mener une action collective, conformément à la Charte des Nations Unies, notamment ses Chapitres VII et VIII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes (troisième pilier).

3. Depuis l'adoption de ces engagements en 2005, des progrès ont été réalisés dans la conceptualisation et la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Les États Membres se sont penchés sur la question dans le cadre d'une série de dialogues informels et l'ont inscrite à l'ordre du jour de la soixante-douzième session de l'Assemblée générale. Ils l'étudieront de nouveau lors de la soixante-treizième session de l'Assemblée générale.

4. Au niveau national, plus d'une soixantaine d'États Membres ont examiné ou adopté des mécanismes permettant de renforcer leur résilience face aux atrocités criminelles et continuent d'étudier et de mettre en place des dispositifs nationaux pour la prévention du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Les États ont également continué de nommer des personnes référentes pour les questions relatives à la responsabilité de protéger à l'échelle nationale. J'ai été heureux d'apprendre que les réunions annuelles des personnes référentes à l'échelle nationale, représentant toutes les régions du monde, tenues à Helsinki en juin 2018 et à Bruxelles en mai 2019 avaient donné des résultats positifs. La réunion de 2019 est la première à avoir été organisée par une organisation régionale, à savoir l'Union européenne. D'autres initiatives régionales contribuent au renforcement des efforts de prévention aux niveaux national et régional. À l'échelon interrégional, l'Action mondiale contre les atrocités criminelles constitue également un mécanisme important de coopération internationale pour soutenir les efforts nationaux de prévention. Les parlements nationaux, les médiateurs et médiatrices et les institutions nationales de défense des droits de l'homme s'approprient de plus en plus ce programme. La société civile, notamment les dignitaires religieux et les associations de femmes et de jeunes, continue d'appuyer la prévention des atrocités et encourage les autorités nationales à s'acquitter de leurs responsabilités.

5. Au niveau régional, l'Union africaine a mis en place l'un des cadres juridiques et institutionnels les plus avancés pour protéger les populations des crimes visés par la responsabilité de protéger. Dans son acte constitutif, l'Union africaine affirme expressément son droit d'intervenir en cas de génocide, crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, sur décision de la Conférence de l'Union africaine.

6. Plusieurs États ont considéré que la responsabilité de protéger était essentiellement une question de politique extérieure et non une question relevant des affaires intérieures. Cette approche remettait en question le premier pilier, qui prévoit que les États sont tenus de mettre en place des mesures et mécanismes nationaux pour protéger leurs propres populations des atrocités criminelles. Considérer la responsabilité de protéger comme un problème exclusivement international conforte la notion erronée que cette responsabilité concerne principalement les interventions des membres de la communauté internationale face aux crises nationales.

7. Une ferme volonté politique est désormais nécessaire pour faire de la responsabilité de protéger une réalité. Dans les rapports sur la responsabilité de protéger que j'ai présentés en 2017 et 2018 ([A/71/1016-S/2017/556](#) et [A/72/884-S/2018/525](#)), j'ai prévenu les États Membres que la situation évoluait dans le mauvais sens. Le même constat peut être fait aujourd'hui. La communauté internationale sait fort bien que, pour surmonter les crises actuelles, il faut renforcer la coopération internationale et les institutions multilatérales. Elle observe toutefois un recul inquiétant de l'engagement international en faveur du multilatéralisme, qui nuit également aux efforts de prévention des atrocités criminelles. Il existe un décalage de plus en plus grand entre les promesses qui ont été faites et le vécu des populations vulnérables dans le monde. La communauté internationale dans son ensemble doit s'engager plus fermement à s'acquitter de la responsabilité de protéger pour prévenir les atrocités criminelles, et redoubler d'efforts pour aider les pays à atteindre les objectifs de développement durable en veillant à ne laisser personne de côté.

8. Dans de précédents rapports, j'ai présenté des recommandations visant à remédier à ce problème : j'ai notamment proposé la prise de mesures privilégiant l'alerte rapide et l'intervention rapide et le renforcement de l'application du principe de responsabilité aux fins de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger grâce à un contrôle rigoureux et transparent de la pratique, sur la base de principes convenus. Certains États ont donné suite à ces recommandations, mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer encore leur application. La mise en œuvre de la responsabilité de protéger constitue un élément important de ma stratégie globale visant à faire de la prévention une priorité. Je demeure convaincu qu'il est essentiel que la prévention soit intégrée dans tous les aspects des activités de l'Organisation et soit le fil conducteur d'une meilleure cohésion et d'une action plus efficace.

9. Il importe aussi de promouvoir une approche plus cohérente et plus globale de la responsabilité de protéger dans tous les organes intergouvernementaux de l'Organisation. L'Assemblée générale reste la principale instance de dialogue sur ce sujet, mais l'implication du Conseil de sécurité demeure cruciale, étant donné le rôle fondamental de cet organe dans le règlement des questions liées à la paix et à la sécurité. Le Conseil des droits de l'homme pourrait mettre davantage l'accent sur la prévention des atrocités criminelles dans le contexte général de la prévention des violations des droits de la personne. Les examens périodiques universels peuvent être l'occasion d'aborder les violations de ces droits comme des causes profondes de la violence, qui, si rien n'est fait pour y mettre un terme, pourraient conduire à des conflits ou à des atrocités criminelles. On pourrait aussi envisager d'inclure de manière plus systématique les facteurs de risque d'atrocités criminelles et les efforts

nationaux déployés pour les réduire dans les rapports nationaux présentés aux organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme.

10. Je tiens à réaffirmer l'importance des organisations régionales pour la mise en œuvre de la responsabilité de protéger au niveau régional. Ces organisations ont un rôle fondamental à jouer à cet égard, car, dans bien des cas, elles subissent de plein fouet les conséquences négatives transfrontalières des atrocités criminelles. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport de 2011 sur la responsabilité de protéger (A/66/874-S/2012/578), le contexte est important. La responsabilité de protéger est un principe universel. Des accords régionaux et sous-régionaux peuvent encourager les gouvernements à honorer les obligations que leur imposent les instruments internationaux applicables et à identifier et atténuer les sources de friction dans leurs sociétés avant que ceux-ci ne conduisent à des actes de violence ou à des atrocités. Ils peuvent également jouer un rôle décisif en contribuant à assurer la transmission rapide d'analyses et d'informations exactes des instances nationales aux instances internationales, tout en réduisant le risque d'interprétations ou d'informations erronées ou trompeuses.

11. De nombreuses organisations internationales se sont expressément engagées à promouvoir la responsabilité de protéger. Ainsi, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté une résolution sur le renforcement de la responsabilité de protéger en Afrique. Le Parlement européen a, quant à lui, recommandé la pleine application de ce principe par l'Union européenne. De telles initiatives doivent être intensifiées pour rendre plus efficaces les mesures de protection des populations, d'alerte rapide et d'intervention rapide prises par les organisations régionales en vue de prévenir la commission d'atrocités criminelles ou d'y mettre un terme. Il convient aussi d'encourager les organisations régionales à renforcer leur collaboration, notamment par l'échange de bonnes pratiques. L'Organisation peut continuer d'appuyer les efforts déployés en ce sens, comme l'illustre la coopération trilatérale entre l'Organisation, l'Union africaine et l'Union européenne.

12. Il demeure impératif de continuer à promouvoir la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Lors des consultations avec les États Membres qui ont suivi sa nomination en janvier 2019, ma Conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger a estimé qu'il fallait tenir des consultations au niveau régional pour examiner plus avant les difficultés liées à cette mise en œuvre et les possibilités de renforcer l'application de ce principe. Les États Membres sont conscients de la nécessité de relier plus étroitement le programme de prévention des atrocités aux autres priorités et engagements internationaux concernant la paix, la sécurité et la justice, les femmes et la paix et la sécurité, et la paix et la sécurité internationales, notamment le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et, en particulier, l'objectif 16. Il importe tout particulièrement de noter à cet égard que de nombreux interlocuteurs et interlocutrices de ma Conseillère spéciale pendant la période initiale ont indiqué qu'il fallait dégager des enseignements de l'expérience acquise et fournir des exemples positifs de prévention pour bien montrer à quel point il importait d'accorder la priorité à cette question. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de cette démarche.

II. Enseignements tirés de l'expérience : bilan

13. Afin de renforcer l'action préventive, il faut s'attacher à mieux comprendre l'ensemble des mesures prises à la fois individuellement et simultanément, leurs interactions avec les conditions et les intervenants locaux, et leurs effets sur le risque d'atrocités criminelles et la protection des populations. Dans mon rapport de 2017,

j'ai tenté d'introduire des éléments plus solides fondés sur des données factuelles dans les mesures opérationnelles et structurelles qui peuvent être prises pour prévenir les atrocités criminelles. Dégager des enseignements du succès ou de l'échec des mesures prises pour prévenir des atrocités a été au cœur des efforts déployés à cette fin.

14. Dans l'action que je mène pour consolider le rôle de prévention de l'Organisation des Nations Unies, je demeure déterminé à poursuivre la mise en œuvre de l'initiative Les droits de l'homme avant tout. Cette initiative vise à renforcer la capacité des organismes des Nations Unies de prévenir les violations graves des droits fondamentaux, notamment celles qui pourraient conduire à des atrocités criminelles, et à donner l'alarme avant que ces violences ne dégénèrent en atrocités. Elle vise aussi à instaurer une collaboration plus étroite entre l'ONU et les États Membres en leur donnant la possibilité de partager des informations et de procéder à des évaluations intégrées tenant compte de tous les aspects, en vue d'intervenir de manière cohérente quand surgit une situation préoccupante. Les entités des Nations Unies étaient ainsi mieux à même d'informer les organes de décision et les États Membres de telles situations et de leur proposer des solutions préventives. De plus, l'Organisation tient des consultations avec le personnel, à la fois au Siège et sur le terrain, pour réfléchir aux meilleurs moyens de créer un climat encourageant l'ensemble des fonctionnaires à promouvoir les droits de la personne, à prévenir les violations et à intervenir rapidement en cas de violation.

A. Prévention : le rôle des États

15. Les enseignements tirés des situations passées ont permis de cerner les domaines prioritaires dans lesquels les États doivent s'attacher à renforcer leur capacité de s'acquitter de la responsabilité qui leur incombe au premier chef de protéger leurs populations. La prévention des atrocités criminelles requiert une action concertée des États. La configuration exacte des risques, des sources de résilience, des capacités institutionnelles et des pouvoirs diffère d'un pays à l'autre. Dans la pratique, il est difficile d'évaluer avec précision la mise en œuvre du premier pilier, parce qu'elle fait intervenir de multiples aspects très divers de la politique gouvernementale. Dans bien des cas, les États n'associent pas consciemment la plupart des initiatives à la prévention des atrocités. Une pratique ou une politique peut énormément contribuer à prévenir des atrocités sans avoir été décrite comme telle. Souvent, les États assument leur responsabilité de protéger sans jamais qualifier de protection les mesures prises à cet effet. Toutefois, certains États hésitent toujours à définir clairement leur responsabilité de protéger dans leurs politiques nationales et à demander et prendre conseil à l'extérieur.

16. L'expérience montre que les États peuvent faciliter la prévention des atrocités criminelles en se concentrant sur cinq principaux aspects :

a) **La nécessité de gérer la diversité comme une force et non comme une faiblesse.** Les atrocités criminelles pouvant trouver leur origine dans des formes extrêmes de discrimination et de violence liées à l'identité, l'édification de sociétés inclusives, tolérantes et exemptes de discrimination, où la diversité n'est pas source de conflits, constitue la pierre angulaire de tout effort de prévention. Cette préoccupation est au cœur de l'objectif de développement durable n° 16. La gestion de la diversité requiert des politiques et normes nationales respectueuses des différences, ce qui suppose l'existence de lois et d'institutions destinées à promouvoir l'égalité entre les personnes et entre les groupes et à les protéger contre toute discrimination, et plus particulièrement de protections constitutionnelles et législatives des droits de la personne et des droits des groupes. Ces dernières sont le principal rempart contre la discrimination, et leur application doit faire l'objet d'un

contrôle efficace par un pouvoir judiciaire et des institutions nationales de défense des droits de la personne indépendants, notamment des médiateurs et médiatrices, ainsi que des sociétés civiles dynamiques capables de demander des comptes aux autorités. Pour promouvoir une gestion constructive de la diversité, il faut aussi s'attaquer aux causes profondes des conflits, comme les inégalités et l'exclusion, et, donc, rendre les institutions plus inclusives. Il faut en outre veiller à ce que les stratégies de développement tiennent compte des risques, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la santé. De plus, des stratégies globales visant à combattre les idéologies d'exclusion, alliant diverses approches, sont souvent nécessaires. Pour empêcher les conflits entre communautés de dégénérer en atrocités, les États doivent s'assurer qu'il existe un mécanisme permettant de régler pacifiquement et rapidement les différends qui pourraient surgir entre différents groupes, et de répondre aux doléances. Il importe d'avoir conscience du fait que, lorsqu'il existe des allégeances et des visions différentes de la justice fondées sur des considérations identitaires, les États et les sociétés doivent avoir les moyens de gérer et de régler les conflits de manière pacifique et constructive. Certains pays ont mis en place des mécanismes qui favorisent et facilitent la prévention et le règlement des conflits en vue de promouvoir une paix durable ;

b) **Le principe de responsabilité et la primauté du droit.** Lorsque les institutions nationales et le secteur de la sécurité ne sont pas en mesure d'assurer le respect du principe de responsabilité et que la primauté du droit vacille, l'appareil d'État ne peut souvent offrir qu'une maigre protection à la population. En pratique, pour renforcer la capacité de l'état de droit de prévenir les atrocités, il convient d'agir sur trois fronts. Premièrement, l'accès à la justice : le principe d'égalité devant la loi trouve son expression concrète dans l'accès égal à la justice de toutes les personnes et de tous les groupes. L'égalité des genres revêt une importance cruciale à cet égard. Pour ce faire, les États doivent, sur l'ensemble de leur territoire, doter leur appareil judiciaire de moyens suffisants pour que leurs ressortissants puissent saisir les tribunaux, ester en justice dans des conditions d'équité, être pleinement informés de leurs droits fondamentaux et recevoir les informations dont ils ont besoin sur les institutions judiciaires compétentes. Il faut aussi assurer l'équité et l'impartialité du système de justice et la transparence des règles qui le régissent. Deuxièmement, des forces de sécurité efficaces et légitimes sont essentielles au maintien de l'état de droit. Troisièmement, la primauté du droit appelle une gouvernance obéissant aux principes de responsabilité et de transparence. Si des garanties constitutionnelles adéquates prévoyant que le gouvernement est soumis à la loi constituent un bon moyen d'assurer une telle gouvernance, les protections constitutionnelles doivent néanmoins être renforcées par des institutions judiciaires et des forces de sécurité suffisamment indépendantes pour appliquer la loi de manière égale pour tous. D'autres moyens de promouvoir la transparence et le principe de responsabilité, comme la liberté des médias, sont nécessaires. Il faut aussi que les systèmes de gouvernance soient représentatifs, inclusifs et comptables de leurs actes ;

c) **La sécurité des moyens de subsistance.** Les inégalités économiques font également partie des causes profondes des conflits violents et des atrocités criminelles. L'expérience montre que les chocs économiques peuvent être de puissants facteurs à l'origine de conflits. Non seulement les inégalités économiques sont en soi une source de tensions et de conflits, mais elles nuisent aussi à la capacité des sociétés de prévenir des atrocités criminelles. Les politiques économiques les plus importantes pour la prévention de telles atrocités sont celles qui visent à réduire les inégalités socioéconomiques, la mauvaise gouvernance, la faiblesse des institutions et la mauvaise gestion et l'exploitation abusive des ressources naturelles, en particulier les minéraux. L'autonomisation économique des femmes constitue un élément positif dans ce contexte ;

d) **Une société civile dynamique, terreau de la pluralité des opinions.** On sait que la société civile est un acteur important pour la prévention des atrocités criminelles. Il est essentiel de bâtir une société civile dynamique, favorisant la pluralité des opinions et défendant le droit des groupes d'avoir et d'exprimer des points de vue différents tout en protégeant la population des discours haineux et de l'incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence. Les associations de femmes et les dirigeantes occupent une place particulièrement importante à cet égard. Ces dernières années, des organisations non gouvernementales ont parfois joué un rôle décisif dans la prévention de conflits imminents présentant un risque de conduire à des atrocités criminelles. Dans la région des Balkans occidentaux, l'établissement en 2017 d'une coalition régionale de la société civile pour la prévention du génocide et des atrocités criminelles a contribué à promouvoir et à coordonner les efforts de réconciliation au niveau local. Les efforts se poursuivent pour recenser et coordonner les initiatives de prévention des atrocités de la société civile sur le continent européen en général, notamment face à la montée du racisme et de la xénophobie. Des sociétés civiles dynamiques, capables de créer des espaces civils pour le règlement des différends et des acteurs aspirant à la paix, à la stabilité et au bien-être économique, sont des sources de résilience cruciales, mais souvent sous-estimées. Pour bâtir des sociétés résilientes face aux atrocités criminelles, il faut tenir dûment compte du rôle des agents non étatiques ;

e) **Garanties de non-répétition.** Il existe peu d'exercices plus délicats – ou plus importants – que l'examen des atrocités criminelles du passé. Il est donc primordial de porter une attention particulière aux pays qui ont été récemment témoins d'atrocités criminelles et de voir ce que ces pays font pour empêcher que ces crimes ne se reproduisent. Deux éléments interdépendants revêtent une importance particulière à cet égard : premièrement, il faut prendre des mesures efficaces pour maintenir la paix, notamment en s'attaquant aux causes profondes des atrocités criminelles commises, et deuxièmement, il importe d'examiner les questions liées à la vérité, à la justice et aux réparations dans le cadre de consultations ouvertes à tous, à tous les niveaux. Le premier élément concerne la nécessité d'établir un lien plus étroit entre la prévention des atrocités et le maintien de la paix. Le second a pour objet d'appeler l'attention sur le fait qu'il faut disposer de solides mécanismes de justice transitionnelle afin d'aborder comme il convient les questions de responsabilisation criminelle, d'établissement de la vérité, de réparations pour les victimes et de garanties de non-répétition. Pour empêcher que des atrocités criminelles ne se reproduisent, les États concernés doivent, de concert avec la communauté internationale, adopter des stratégies globales dont les principaux volets comprennent la garantie de la sécurité sur l'ensemble de leur territoire et la non-répétition des violations des droits de la personne, notamment celles qui visent les groupes les plus vulnérables ; la reconnaissance par la loi du droit à une identité pour tous, le but étant de permettre aux membres de tous les groupes d'avoir la personnalité juridique et d'exercer leurs droits en s'appuyant sur des institutions solides ; la ratification des instruments pertinents du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, notamment par l'adoption de lois portant ratification de ces instruments ; la responsabilisation des auteurs d'atrocités criminelles ; une réforme législative visant à décourager la commission d'atrocités criminelles ; une réforme judiciaire permettant d'assurer la compétence juridictionnelle et l'indépendance du système judiciaire ; une réforme constitutionnelle visant à abolir les dispositions discriminatoires, à incorporer les dispositions et normes du droit international des droits de l'homme, à réglementer le secteur de la sécurité et à garantir la séparation des pouvoirs ; un enseignement favorisant l'esprit critique, le respect de la diversité et la paix grâce à la présentation de points de vue différents ; des initiatives culturelles, par exemple des manifestations à la mémoire des victimes, qui donneront concrètement l'occasion de leur rendre hommage et de reconnaître et comprendre les

atrocités criminelles du passé ; un soutien psychosocial et une prise en charge psychologique des survivants et survivantes, qui tiennent compte des différences culturelles et des questions de genre. À ce jour, le bilan est mitigé. La communauté internationale pourrait faire plus pour soutenir les pays qui ont été le théâtre d'atrocités criminelles et pour mettre fin à la culture de l'impunité.

B. Prévention : le rôle de la communauté internationale

17. La communauté internationale participe activement à des activités de prévention structurelle et de prévention à long terme visant principalement à créer des sociétés résilientes, lesquelles sont essentielles pour tenir compte des facteurs de risque susceptibles de conduire à des atrocités criminelles, et à plus long terme, pour créer des sociétés pacifiques. Il est urgent d'étudier les moyens dont dispose la communauté internationale pour s'acquitter de sa responsabilité de protéger lorsque les États n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations et lorsque les atrocités criminelles ou le risque d'atrocités criminelles sont imminents. L'action envisagée à cette fin doit, dans tous les cas, être conforme au droit international, en particulier à la Charte des Nations Unies, et ne libère pas les États Membres de l'obligation qui leur incombe au premier chef de prendre des mesures pour prévenir la commission d'atrocités criminelles et protéger leurs populations. Toutefois, la communauté internationale peut, si nécessaire, prendre rapidement des mesures énergiques pour faire face à des atrocités criminelles potentielles ou réelles conformément à la Charte.

Intervention rapide

18. Il est essentiel de continuer à soutenir et à renforcer les moyens d'alerte rapide, et surtout d'intervenir rapidement face au risque d'atrocités criminelles. Les mesures de prévention efficaces montrent à quel point il importe de définir ce qui constitue exactement un risque imminent et de faire clairement connaître l'existence d'un tel risque. On a constaté que le succès de cette entreprise repose sur deux facteurs. Le premier concerne la nécessité d'identifier clairement et publiquement les auteurs ou auteurs potentiels d'atrocités sur la base d'indices crédibles, ce qui accroît l'influence et les moyens d'action de ceux qui sont en mesure de modifier le comportement des auteurs potentiels et peut aussi encourager les membres des groupes dont font partie ces auteurs à s'en dissocier. Le second est la capacité d'intervenir rapidement en réponse à de sérieuses préoccupations et l'inclusion effective des femmes dans la mise en œuvre des mesures d'alerte rapide et de prévention.

19. Une action concertée permet vraiment d'obtenir les meilleurs résultats. Dans certains cas, l'Union africaine, des organisations sous-régionales et le Conseil de sécurité ont œuvré de concert pour éviter une intensification des tensions, en particulier lors de crises post-électorales.

20. Malheureusement, la fenêtre de prévention efficace des atrocités se ferme une fois que la situation dégénère. Au début d'une crise, les facteurs associés aux risques d'atrocités criminelles sont habituellement connus, mais ne sont pas perçus comme constituant un risque. De ce fait, la nature du risque n'est pas toujours bien comprise avant que la crise n'ait atteint un stade relativement avancé, lorsque les possibilités d'intervention sont plus limitées.

21. Pour prévenir la commission d'atrocités criminelles imminentes, il faut chercher à dissuader les auteurs et les auteurs potentiels de commettre de tels crimes, et c'est ce que la communauté internationale a tenté de faire par des moyens très divers. Ces tentatives de dissuasion ont parfois pris la forme d'un dialogue politique de haut niveau. On a également constaté qu'une action politique coordonnée et concertée de

l'Organisation des Nations Unies, d'organisations régionales ou sous-régionales, d'États voisins et d'autres acteurs donnait de bons résultats. Dans d'autres cas, l'Organisation a fait appel à des tiers influents pour intercéder auprès des intéressés.

22. La persuasion et la négociation peuvent être des moyens efficaces d'amener les parties en cause à modifier leur conduite dans les situations présentant un risque d'atrocités criminelles. On a souvent recours à la médiation pour remédier aux causes politiques des atrocités ou prévenir l'escalade d'un conflit. Dans certains cas, la médiation a permis de négocier des accords politiques et d'atténuer ainsi les tensions. Toutefois, on court aussi le risque que les négociations soient utilisées pour dissimuler la commission d'atrocités criminelles et affaiblir le soutien de la communauté internationale en faveur de mesures plus coercitives, comme c'est notamment le cas lorsque la multiplicité des instances de médiation entraîne des retards et une perte de crédibilité. En outre, il a souvent été difficile de faire appliquer les accords négociés dans le cadre de la médiation, notamment s'agissant des dispositions relatives au genre. Il est donc impératif que des mesures soient prises pour assurer l'application des accords conclus.

23. Lorsque la persuasion et la négociation échouent, une intervention directe est nécessaire pour prévenir des atrocités criminelles. Cette intervention peut viser à réduire la capacité des auteurs de commettre des atrocités criminelles, notamment en luttant contre les discours haineux et l'incitation à la violence ou en entravant les mouvements d'armes. Elle peut aussi avoir pour objectif de rendre les populations civiles moins vulnérables en empêchant les groupes armés d'avoir accès à ces populations, en affectant à leur protection des soldats de la paix armés ou en les mettant à l'abri du danger. Les exemples d'intervention directe sont multiples et comprennent :

a) **Premièrement, la lutte contre les discours haineux.** Les stations de radio des Nations Unies en République démocratique du Congo, en République centrafricaine et en République du Soudan du Sud sont utilisées directement pour contrer les discours haineux. En Europe, la Commission européenne a mis en place un dispositif de coopération entre les organisations de la société civile qui surveillent les contenus publiés en ligne et les entreprises d'informatique qui peuvent les retirer ;

b) **Deuxièmement, la protection des civils grâce au déploiement d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies.** C'est là l'un des moyens les plus directs de prévention des atrocités par employés par l'ONU. L'approche adoptée par l'Organisation pour la protection des civils dans le cadre des opérations de maintien de la paix comporte trois volets : a) la protection par le dialogue et la concertation ; b) la protection physique ; c) la création d'un environnement protecteur. Les mandats relatifs à la protection des civils prévoyaient notamment l'accès à des sites de protection, la mise en place de patrouilles de sécurité, la collaboration avec les populations locales, l'organisation de campagnes directes de sensibilisation auprès des dirigeants politiques et des chefs de milice, la lutte contre la violence sexuelle liée aux conflits et des activités visant à faciliter le désarmement et la démobilisation des groupes armés. Les échanges directs entre le personnel de maintien de la paix et les communautés locales dans plusieurs missions ont aidé à établir des rapports de confiance et directement contribué à réduire la violence. La protection est la plus efficace lorsque le personnel de maintien de la paix est doté d'un mandat clairement défini et de solides moyens de protéger les civils. La présence sur le terrain d'acteurs internationaux menant des activités autres que le maintien de la paix, comme la surveillance du respect des droits de l'homme et la réalisation d'enquêtes et l'établissement de rapports à ce sujet ou la collaboration avec la société civile et les populations locales, peut contribuer de manière déterminante à renforcer la prévention ;

c) **Troisièmement, la fourniture d'un appui aux autorités nationales en vue de les rendre mieux à même de prévenir les atrocités criminelles.** Le rapport que j'ai présenté en 2014 (A/68/947-S/2014/449) contenait une liste des « obstacles » qui empêchaient de commettre des atrocités criminelles, dont beaucoup avaient trait à la résilience structurelle. L'expérience donne à penser que l'assistance directe au secteur de la sécurité et au secteur judiciaire avait contribué à stabiliser certaines situations ;

d) **Quatrièmement, l'action humanitaire. Dans bien des cas, les atrocités criminelles avaient des effets indirects (maladie et malnutrition notamment) et de ce fait, continuaient de faire de nombreuses victimes.** Le Conseil de sécurité a parfois pris des mesures décisives pour faire face à des crises humanitaires qui mettaient la vie des populations en danger. En plus de faire reculer ces menaces, les agents humanitaires aident les personnes et les communautés à prendre en connaissance de cause des décisions concernant leur propre protection en leur assurant des itinéraires sûrs en cas d'attaque et en leur fournissant des vivres en cas de déplacement.

24. Lorsque le risque d'atrocités criminelles est imminent, les populations locales peuvent agir pour se protéger. Elles sont en première ligne des efforts de prévention et sont les mieux placées pour empêcher les germes de la violence de se propager. Elles constituent également la première ligne de protection lorsque des atrocités criminelles sont commises. Les choix que font les populations vulnérables pour se protéger peuvent déterminer leurs chances de survie. Pourtant, ils sont trop souvent ignorés. Il est impératif que la communauté internationale renforce les partenariats avec la société civile et les populations locales en vue de contribuer à l'action menée pour les protéger et prévenir les atrocités criminelles, notamment grâce à des échanges de renseignements réguliers et fréquents et au renforcement des capacités. Dans certains cas, l'assistance fournie par l'ONU, l'Union africaine et les organisations non gouvernementales aux femmes et aux filles dans des camps de déplacés a offert une protection supplémentaire importante contre la violence sexuelle.

25. Le soutien politique et technique apporté aux organisations de la société civile au niveau local est l'un des moyens les plus novateurs employés par l'ONU pour renforcer les activités de prévention des atrocités. Cette approche est particulièrement efficace dans des situations délicates ou lorsque les activités sont soumises à des restrictions. Parmi les nombreux exemples positifs d'aide à la société civile, il convient de citer notamment :

a) **Les programmes innovants de lutte contre la violence et l'organisation d'activités visant à instaurer un climat de confiance entre les communautés.** Dans de nombreux pays, l'ONU encourage et appuie les initiatives locales de prévention dans le cadre d'efforts soutenus de réconciliation. Dans certains cas, elle a adopté des approches innovantes pour faciliter le dialogue au sein de la société civile et inciter celle-ci à trouver des solutions aux problèmes quotidiens indépendamment des divergences politiques. Dans d'autres cas, elle a aidé à mettre en place des mécanismes locaux visant à renforcer les moyens de prévention aux fins du règlement rapide des différends, de l'instauration d'un climat de confiance et de l'échange d'informations ;

b) **Les démarches visant à encourager les responsables et les chefs religieux à user de leur influence pour réduire la violence dans leurs communautés et faciliter un dialogue au niveau local.** Le Plan d'action à l'intention des responsables et des chefs religieux en vue de prévenir l'incitation à la violence pouvant conduire à des atrocités criminelles, lancé en juillet 2017, prévoit diverses formules pour empêcher une intensification des tensions ou en réduire l'ampleur lorsqu'il existe un risque d'incitation à la violence ;

c) **L'appui aux organisations locales de défense des droits de la personne.** Des violations systématiques des droits de la personne sont souvent à l'origine des atrocités criminelles. Les organisations nationales et locales de défense des droits de la personne sont généralement en première ligne de l'action menée pour lutter contre ces violations. Les entités des Nations Unies présentes sur le terrain leur fournissent un soutien et s'attachent tout particulièrement à renforcer ce soutien. Ainsi, dans la région des Balkans occidentaux, l'ONU a jugé qu'il fallait élaborer des programmes régionaux associant les communautés et les groupes, en particulier les associations de femmes et de jeunes, aux activités et au dialogue visant à promouvoir la réconciliation, l'instauration d'un climat de confiance et la cohésion sociale et les développer. Dans la région des Amériques, l'ONU travaille avec des groupes de défense des droits des peuples autochtones ;

d) **Le soutien aux organisations de femmes et de jeunes. Ce soutien est une autre occasion de mener une action directe au niveau local.** Conformément à son objectif qui est d'assurer l'inclusivité dans les efforts de consolidation de la paix, l'Initiative pour la promotion des jeunes et de l'égalité des sexes du Fonds pour la consolidation de la paix a aidé les associations de femmes et de jeunes à renforcer leurs moyens d'action et à assurer véritablement leur participation à la promotion d'initiatives en faveur de la justice transitionnelle et de la réconciliation dans de nombreuses situations de conflit.

e) **La décentralisation des efforts de prévention dans le cadre du soutien aux initiatives locales.** Les efforts internationaux ont trop souvent tendance à se concentrer sur les capitales et autres grands centres urbains, alors que les germes de la violence sont fréquemment semés dans des zones reculées, rurales et marginalisées. Il est impératif que les efforts portent en priorité sur les lieux où les tensions et les risques de violence sont élevés et que l'assistance soit étendue au-delà des centres urbains. En mars 2019, le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger a organisé, en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement et une organisation non gouvernementale locale, une rencontre avec des dignitaires religieux rohingya dans les camps de réfugiés de Cox's Bazar, au Bangladesh pour examiner les moyens de renforcer la coexistence pacifique avec la communauté d'accueil.

Action soutenue

26. Une fois l'intervention rapide lancée, il faut engager une action soutenue pour prévenir les atrocités criminelles, qui tiennent compte de tous les problèmes que cela pose. Une concertation politique peut faciliter les négociations entre les parties, une intervention axée sur les droits de la personne peut contribuer à la surveillance du respect de ces droits et à l'établissement de rapports publics à ce sujet et une assistance en matière de sécurité peut renforcer la protection, notamment par la voie de la diplomatie préventive. À long terme, les équipes de pays des Nations Unies peuvent également apporter un appui précieux à la réforme du secteur de la sécurité et aux efforts de réconciliation.

III. Principaux enseignements tirés de l'expérience

27. **En premier lieu, les atrocités criminelles que l'on juge imminentes peuvent être évitées.** L'action concertée des protagonistes locaux, nationaux, régionaux et internationaux aide à éviter une escalade de la violence. En pratique, il n'y a pas de lien direct entre le nombre ou le type d'outil préventif utilisé et le résultat obtenu. J'ai souligné à maintes reprises que l'action préventive doit être adaptée au contexte, comme le confirme amplement l'expérience acquise depuis le Sommet mondial de

2005. Dans la plupart des cas, la communauté internationale a eu recours à toute une panoplie d'outils pour prévenir les atrocités criminelles. Parfois, elle n'en a utilisé qu'un nombre limité alors que la situation appelait une approche plus globale. On risquerait de voir là un signe d'indifférence de la part de la communauté internationale ou l'existence de priorités concurrentes, ce qui pourrait encourager les auteurs à penser que leurs crimes ne susciteront pas de riposte énergique, et décourager les personnes vulnérables. L'expérience montre qu'une approche divisée et circonscrite de la prévention est généralement moins efficace, en particulier face à des parties intransigeantes. Qui plus est, si les atrocités criminelles demeurent impunies, les mesures de prévention perdent de leur pouvoir de modifier le comportement des auteurs de telles atrocités.

28. En deuxième lieu, on obtient les meilleurs résultats lorsque la prévention des atrocités est privilégiée. La priorisation de cette activité accroît la probabilité d'une action rapide et concertée de la part de la communauté internationale. Elle signifie aussi que d'autres priorités ne viendront pas la supplanter. Lorsqu'ils ne sont pas prioritaires, les efforts de prévention peuvent être sérieusement entravés et leur efficacité en souffre. En revanche, lorsqu'ils le sont, les principales puissances garantes – les États exerçant une influence particulière sur le pays touché – ont tendance à jouer un rôle actif et positif et à bénéficier d'un soutien international, et la prévention des atrocités s'en trouve renforcée.

29. En troisième lieu, une vision commune est essentielle à la prévention des atrocités. L'engagement de l'ensemble de la communauté internationale est absolument indispensable. Pour être efficace, la prévention exige dans tous les cas une intervention concertée et cohérente de multiples intervenants, dont l'ONU, les organisations régionales, les principaux États et les États voisins. L'absence de vision commune peut affaiblir considérablement les efforts de prévention et nuire à leur efficacité en raison du manque de coordination et de cohérence des messages et de la multiplicité des instances. Dans la pratique, cette vision commune doit être arrêtée à l'échelon international. L'État ou le groupe d'États le mieux à même de jouer ce rôle sera différent dans chaque cas. Faute de quoi, l'action préventive sera moins bien coordonnée, moins crédible et donc moins efficace.

30. En quatrième lieu, l'efficacité de la prévention des atrocités est fonction de facteurs très divers tenant principalement aux attributs nationaux, tels que a) l'attachement des instances dirigeantes à la prévention ; en effet, des gouvernants réceptifs peuvent négocier et résoudre les crises par des moyens pacifiques, sont plus ouverts à la persuasion et sont plus susceptibles d'appliquer les accords ; b) la capacité de prévention de l'État, notamment la mesure dans laquelle les autorités nationales sont capables d'assurer les services publics essentiels ; c) le dynamisme de la société civile et l'inclusion des femmes, qui peuvent jouer un rôle déterminant dans la lutte contre les discours haineux et la discrimination, dans la promotion de normes de coexistence pacifique et dans la facilitation du règlement des conflits ; d) l'existence d'une culture de responsabilité, qui est particulièrement propice à la prévention, car elle réduit le risque de représailles violentes qui existe lorsque règne l'impunité ; e) un contrôle efficace des groupes armés, qui peut avoir un lien direct avec le degré de violence que ces groupes infligent aux populations civiles ; et f) la mesure dans laquelle le contexte régional est favorable, c'est-à-dire l'attitude positive ou négative des pays voisins à l'égard de la dynamique interne.

IV. Conclusions et recommandations

31. Comme je l'ai indiqué maintes fois dans de précédents rapports, on observe un décalage de plus en plus grand entre l'engagement pris lors de la réunion

plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale (Sommet mondial de 2005) de s'acquitter de la responsabilité de protéger et le vécu des populations vulnérables partout dans le monde. Il faut faire plus pour traduire l'alerte rapide concernant la commission d'atrocités criminelles en interventions rapides et décisives en vue de prévenir ces atrocités. Dans le présent rapport, j'ai dégagé plusieurs enseignements qui peuvent guider l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de travail visant à renforcer la prévention des atrocités dans la pratique et recensé des mesures propres à améliorer la capacité d'intervention collective de la communauté internationale, notamment de l'Organisation des Nations Unies.

32. Les États sont responsables au premier chef de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger et sont bien placés pour être les premiers à agir afin d'empêcher que des atrocités criminelles ne soient commises. J'encourage les États Membres à envisager d'appliquer les recommandations figurant dans les rapports précédents sur la responsabilité de protéger, en particulier celles qui ont trait au renforcement de la résilience nationale. À cette fin, il faut notamment réaliser des évaluations des risques d'atrocités criminelles et de la résilience, qui tiennent compte des questions de genre, lesquelles peuvent être menées dans le cadre des mécanismes existants – par exemple les examens périodiques universels – ou prendre la forme d'un exercice distinct. J'invite les États Membres à utiliser le Cadre d'analyse des atrocités criminelles à cet effet.

33. Au niveau international, il faut faire plus pour soutenir activement les efforts visant à atténuer le risque d'atrocités criminelles ou à intervenir lorsqu'il apparaît clairement que leur commission est imminente, et pour appuyer les initiatives régionales destinées à prévenir et combattre ces atrocités, notamment en renforçant les partenariats avec les organisations régionales et sous-régionales. Je recommande de poursuivre les consultations dans un esprit d'ouverture et de franchise en vue de promouvoir la responsabilité de protéger conformément à l'engagement solennel pris lors du Sommet mondial de 2005 et compte tenu des difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre de ce programme.

34. J'entends continuer à privilégier l'intégration de la prévention des atrocités aux autres programmes collectifs correspondant aux trois piliers des travaux de l'Organisation sur cette question. J'encourage les États Membres à participer à cet effort et à continuer d'apporter leur soutien à mon conseiller spécial pour la prévention du génocide et à ma conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger dans l'exécution de leur mandat qui revêt une importance cruciale.