Nations Unies S/2019/48

Conseil de sécurité

Distr. générale
15 janvier 2019
Français
Original : anglais

Lettre datée du 14 janvier 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente de la Pologne auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le document final de la réunion que le Conseil de sécurité a organisée le 10 décembre 2018, selon la formule Arria, sur le thème « Renforcer l'efficacité de la prévention des atrocités criminelles : le rôle du Conseil de sécurité et de ses membres » (voir annexe I), ainsi que la note de cadrage établie pour cette réunion (voir annexe II).

Je vous serais obligée de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de ses annexes comme document du Conseil de sécurité.

L'Ambassadrice
(*Signé*) Joanna **Wronecka**

19-00642 (F) 210119 210119

Annexe I à la lettre datée du 14 janvier 2019 adressée au Président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente de la Pologne auprès de l'Organisation des Nations Unies

Éléments à retenir de la réunion du Conseil de sécurité organisée le 10 décembre 2018 selon la formule Arria sur le thème « Renforcer l'efficacité de la prévention des atrocités criminelles : le rôle du Conseil de sécurité et de ses membres »

Introduction

Le 10 décembre 2018, date qui marque le soixante-dixième anniversaire de l'adoption de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, une réunion organisée selon la formule Arria s'est tenue sur le thème « Renforcer l'efficacité de la prévention des atrocités criminelles : le rôle du Conseil de sécurité et de ses membres ». Cette réunion a été organisée conjointement par l'Allemagne, la Belgique, la Côte d'Ivoire, le Koweït, le Pérou et la Pologne, en étroite coopération avec le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger et le Bureau des affaires juridiques.

Des exposés ont été présentés par le Sous-Secrétaire général aux affaires juridiques, Stephen Mathias, et la Directrice des politiques et de la planification de l'Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation et Directrice de programme de l'édition mondiale du séminaire Raphael Lemkin pour la prévention du génocide, Samantha Capicotto. Des représentants des membres du Conseil, et notamment des nouveaux membres, de groupes d'États Membres, d'États Membres et d'États observateurs, ainsi que d'organisations non gouvernementales présents dans la salle ont également pris la parole.

La réunion, présidée par la Représentante permanente de la Pologne auprès de l'Organisation des Nations Unies, Joanna Wronecka, a été l'occasion de souligner l'importance de la prévention des atrocités criminelles et de mener un débat axé sur le renforcement de son efficacité, et en particulier sur le rôle à cet égard des États Membres de l'Organisation des Nations Unies, des membres du Conseil de sécurité et des autres entités du système des Nations Unies.

Le présent document se veut un recueil des idées concrètes présentées au cours de la réunion. Il ne vaut cependant pas caution de toutes les vues et propositions avancées, bien que nombre d'entre elles méritent de faire l'objet d'un examen et d'un suivi attentifs en vue d'accroître l'efficacité de la prévention des atrocités criminelles.

États Membres de l'Organisation des Nations Unies, y compris les membres du Conseil de sécurité

- Signer, ratifier ou accepter, incorporer dans le droit interne et appliquer la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et les autres conventions et protocoles pour la prévention et la répression du génocide et des crimes de guerre, et s'employer à promouvoir les travaux d'élaboration d'une convention sur les crimes contre l'humanité ; veiller à ce que les lois et les droits de l'homme soient constamment respectés ; rendre compte des changements réels et mesurables qui se produisent au niveau national en vue de prévenir les atrocités criminelles ;

- S'attaquer aux causes profondes des atrocités criminelles et élaborer des politiques visant à remédier aux facteurs de vulnérabilité, notamment en approuvant, en diffusant plus largement et en utilisant le Cadre d'analyse des atrocités criminelles, en soutenant l'éducation et la formation sur la question des atrocités criminelles et en renforçant la résilience, ainsi qu'en appuyant les capacités locales en matière d'atténuation des risques de tels crimes ;

- Tenir compte, dans le cadre des objectifs de développement durable, de la prévention des atrocités criminelles, en particulier pour ce qui est de l'objectif 16, portant sur l'avènement de sociétés justes, pacifiques et inclusives ; combattre toute tentative visant à porter atteinte aux droits et à la dignité de tout groupe de personnes en raison de leur nationalité, de leur appartenance ethnique, de leur religion, de leur race, de leur sexe, de la langue qu'elles parlent, de leur condition sociale ou de toute autre caractéristique identitaire, ou à leur refuser un traitement égalitaire, à faire preuve de discrimination à leur égard, à les attaquer ou à les prendre pour cible ;

- Ne pas qualifier d'efforts de prévention d'atrocités des mesures de gestion de crise, mais intégrer et coordonner davantage de tels efforts ; réagir rapidement, et par des moyens pacifiques, face aux risques d'atrocités criminelles, de crises et de conflits ; approuver les Principes de Kigali sur la protection des civils et les autres déclarations pertinentes ; promouvoir des outils visant à protéger les civils, y compris dans le contexte du maintien de la paix ;

- Soutenir le programme de prévention du Secrétaire général et les efforts actuellement déployés pour améliorer la capacité de l'ensemble du système des Nations Unies à prévenir et combattre les violations graves et systémiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire ; faire pression pour inverser la tendance actuelle qui consiste à restreindre l'importance accordée aux droits de l'homme au sein du système des Nations Unies et qui se manifeste par exemple par un moindre appui de certains États Membres à l'initiative Les droits de l'homme avant tout et par des pressions budgétaires visant à éliminer le financement des fonctions de spécialiste des droits de l'homme dans certaines missions de maintien de la paix ;

- Coopérer avec les entités du système des Nations Unies, notamment les Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger, ainsi qu'avec le Conseil de sécurité ; s'associer à des organisations gouvernementales, interrégionales, régionales et infrarégionales ainsi qu'à des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes, notamment des femmes, des jeunes, des dignitaires religieux et des organisations confessionnelles, des universitaires, des médias et des entreprises, pour tirer parti de leurs analyses, de leurs bonnes pratiques, des enseignements qu'ils ont tirés de leur expérience et de leurs programmes de renforcement des capacités ;

- Soutenir l'initiative franco-mexicaine concernant la limitation du recours au droit de veto au Conseil de sécurité en cas d'atrocités massives ; approuver le code de conduite relatif à l'action du Conseil de sécurité contre le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre établi par le Groupe Responsabilité, cohérence et transparence ; se déclarer en désaccord avec la paralysie du Conseil ; prendre des décisions à l'Assemblée générale si besoin est ;

- Soutenir l'action menée pour que les auteurs d'atrocités criminelles aient véritablement à répondre de leurs actes, ce qui peut contribuer à empêcher que de tels actes se reproduisent, et pour que la justice soit rendue, aussi bien l'action menée par les États – à qui incombe au premier chef la responsabilité de protéger leur population – que celle menée dans le cadre de la coopération avec les

mécanismes internationaux, notamment les cours et tribunaux hybrides ou régionaux ; renforcer les capacités d'application du principe de responsabilité et de réconciliation et ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale ou y adhérer et coopérer avec cette instance ; appliquer le principe de responsabilité, notamment au moyen de poursuites judiciaires, de la recherche de la vérité, de réparations et de réformes institutionnelles, ainsi que de garanties que les actes en question ne se reproduiront plus.

Conseil de sécurité

- Renforcer et utiliser les cadres de prévention internationaux et de l'ONU dans les crises actuelles en matière de sécurité, et s'efforcer de sortir de l'impasse dans laquelle elles se trouvent, notamment en élaborant des résolutions sur ces crises ;
- Intégrer davantage dans ses activités la question de la prévention des atrocités criminelles ; introduire expressément les différents aspects de cette question dans les débats ; tenir des débats thématiques publics de haut niveau et des réunions organisées selon la formule Arria ; constituer un comité d'experts chargé d'examiner ses travaux sur la prévention des atrocités ;
- Soutenir le renforcement et l'utilisation accrus des capacités et mécanismes d'alerte rapide des Nations Unies ; permettre de faire connaître des situations qui se font jour, notamment au moyen de rapports, de bilans informels réguliers, de tours d'horizon et d'autres séances d'information des conseillers spéciaux et rapporteurs spéciaux du Secrétaire général, du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, du Département des affaires politiques et d'autres fonctionnaires et entités, y compris les missions d'observation ;
- Instaurer une coopération plus étroite également avec d'autres organes, notamment le Conseil des droits de l'homme et la Commission de consolidation de la paix, ainsi qu'un dialogue plus structuré avec les organisations régionales sur les questions de prévention propres à tel ou tel pays ;
- S'efforcer d'obtenir un consensus sur ce qui constitue les principaux signes avant-coureurs auxquels il convient de donner suite, en prenant comme point de départ le Cadre d'analyse des atrocités criminelles ;
- Agir dès les signes avant-coureurs de risques d'atrocités criminelles ; envisager de recourir, entre autres, à la tenue anticipée de débats axés sur des questions précises dans la salle des consultations, à des visites de pays ou des débats publics sur la situation d'un ou de plusieurs pays donnés avant que les crises n'éclatent, à des déclarations à la presse, à des déclarations de la présidence du Conseil et à des résolutions prévoyant un meilleur usage des moyens pacifiques, notamment la médiation et les autres moyens prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies, ainsi que des mesures de coopération et de coercition, y compris, s'il y a lieu, des sanctions, la saisine de la CPI et le suivi de la situation ;
- Réfléchir aux moyens de disposer de capacités de déploiement opérationnel et préventif plus rapide ; doter les missions des Nations Unies des mandats, de la formation et des ressources appropriés pour contribuer à prévenir les atrocités criminelles là où cela est nécessaire et pour protéger les civils ;
- Accompagner les déploiements de consultations adéquates avec les pays concernés ; tirer les enseignements de l'expérience acquise par l'Union européenne, l'Union africaine et d'autres organisations internationales et régionales en matière de maintien de la paix et coopérer avec elles à cet égard ;

- Relier ses travaux aux efforts locaux, nationaux et régionaux de prévention des atrocités déployés en amont pour renforcer la résilience des États et des populations, consolider les institutions par le renforcement des capacités et favoriser la transposition dans le droit interne des mesures de prévention des atrocités.

Autres entités du système des Nations Unies

- Faire davantage usage de la prérogative du Secrétaire général qui consiste à porter à l'attention du Conseil de sécurité toute question qui, à son avis, fait peser une menace sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les atrocités criminelles qui surviennent ou risquent de survenir ;
- Favoriser une plus grande mobilisation des moyens dont disposent l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'homme et les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme pour prévenir de tels crimes ;
- Fournir, là où cela est nécessaire, des orientations, une coordination et un appui supplémentaires aux fins du renforcement à l'échelle locale, nationale et régionale de l'appropriation, des capacités et des cadres en matière de prévention des atrocités criminelles ainsi que de résilience, d'atténuation des risques d'atrocité et de procédures de justice transitionnelle, afin de renforcer les structures garantissant le respect de l'état de droit ;
- S'appuyer sur les compétences de l'ONU en matière de collecte, de vérification et d'analyse de l'information pour élaborer un ensemble de mesures préventives à suivre lorsque des systèmes d'alerte rapide se déclenchent, avant que des atrocités criminelles ne soient commises, et pour promouvoir la tolérance et le respect entre les peuples ;
- Donner la priorité à la prévention dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies afin d'accroître l'efficacité de leur contribution et de leur performance à cet égard, notamment par les mesures suivantes :
  - Introduire une approche systémique, coopérer étroitement avec les opérations de paix mandatées par les organisations régionales et établir des relations avec les populations locales et les autorités étatiques compétentes chargées des enquêtes et des poursuites pénales ;
  - Perfectionner et rationaliser les modules de formation préalable au déploiement, notamment en y intégrant le Cadre d'analyse des atrocités criminelles en vue de renforcer et d'améliorer la préparation et la réaction des missions face aux situations présentant des risques ;
  - Renforcer les mandats dans les domaines de la police, de la justice et de l'administration pénitentiaire et poursuivre les efforts visant à clarifier sur le plan opérationnel la formulation et l'exécution des mandats, notamment en matière de protection des civils, et les relier à une stratégie politique globale en faveur d'une paix durable ;
  - Élaborer un système de communication des rapports des missions des Nations Unies à un responsable des alertes rapides au Siège ;
- Appliquer les autres recommandations pertinentes du rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » (A/70/95-S/2015/446) ainsi que du rapport du Secrétaire général intitulé « Responsabilité de protéger : de l'alerte rapide à l'intervention rapide » (A/72/884-S/2018/525), notamment celles qui ont trait

au recours à des moyens de protection non militaires et au renforcement de la contribution de la population civile à la prévention des atrocités criminelles, à l'apaisement des tensions et à la consolidation de la paix à l'échelle locale.

Annexe II à la lettre datée du 14 janvier 2019 adressée au Président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente de la Pologne auprès de l'Organisation des Nations Unies

Note de cadrage

Réunion organisée au Siège selon la formule Arria sur le thème « Renforcer l'efficacité de la prévention des atrocités criminelles : le rôle du Conseil de sécurité et de ses membres »

10 décembre 2018, 15 heures, salle de conférence nº 6

Introduction

L'ONU a, dès ses débuts, fait de la prévention du génocide l'une de ses priorités. À sa session inaugurale, en 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies a condamné le génocide, invité les États Membres à prendre les mesures législatives nationales nécessaires pour prévenir et réprimer ce crime, recommandé d'organiser la coopération internationale des États à cette fin et demandé que soit rédigé un projet de convention sur le crime de génocide. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a été adoptée le 9 décembre 1948, non sans les efforts inlassables de Raphael Lemkin, avocat et linguiste polonais, à qui l'on doit le terme de génocide et qui a proposé et constamment soutenu l'idée d'une convention internationale. Bien qu'elle soit largement acceptée, la Convention ne fait pas encore l'objet d'une ratification ou d'une adhésion universelle, d'où l'appel lancé par le Secrétaire général en faveur de la participation de tous les États à cet instrument.

L'interdiction des comportements répréhensibles dans la conduite des conflits armés, c'est-à-dire des crimes de guerre, qui constituent une autre forme d'atrocité criminelle, a également été définie et codifiée, notamment dans les Conventions de La Haye de 1899 et 1907, ainsi que les Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977 s'y rapportant, qui sont acceptés par un grand nombre d'États.

Bien qu'aucun traité international approfondi n'ait encore été exclusivement consacré aux crimes contre l'humanité, cette notion a été progressivement définie dans les lois et dans la jurisprudence des cours et tribunaux pénaux internationaux, hybrides et nationaux qui sont compétents pour connaître de ces types d'atrocités criminelles. En outre, la Commission du droit international élabore actuellement un projet d'articles sur les crimes contre l'humanité.

L'élaboration de ce cadre juridique international est à n'en pas douter une avancée majeure. Il convient également de saluer la détermination et l'action, en matière de prévention des atrocités criminelles, de nombreux États Membres des Nations Unies, du système des Nations Unies et d'autres parties prenantes, notamment les organisations régionales et la société civile. Il faut aussi rappeler que, dans certaines circonstances, la justice pénale internationale peut avoir un effet dissuasif et contribuer aux efforts de prévention de nouveaux crimes.

Malgré ce qui précède, des atrocités criminelles continuent d'être commises, les populations touchées en subissant les conséquences les plus graves et les plus tragiques. De plus, ces atrocités nuisent au maintien de la paix et de la sécurité internationales, qui constituent la responsabilité première du Conseil de sécurité. Dans ces conditions, et compte tenu de la nécessité de faire preuve d'une volonté constante de garantir l'application du principe de responsabilité, les membres du Conseil de sécurité se doivent d'examiner attentivement les moyens de soutenir la prévention précoce des atrocités criminelles.

Objectif et portée de la réunion

Cette réunion, organisée à l'occasion du soixante-dixième anniversaire de l'adoption de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, sera l'occasion de souligner l'importance de la prévention des atrocités et de définir et examiner les difficultés et les bonnes pratiques pertinentes dans la perspective d'améliorer l'efficacité de la prévention. Elle servira en outre de cadre à l'examen, entre autres, du rôle du Conseil et de ses membres et de leur contribution éventuelle à la prévention précoce des atrocités criminelles.

Les participants sont invités à axer leurs interventions sur les mesures pratiques à prendre pour renforcer l'efficacité de la prévention des atrocités criminelles dès les premiers stades – notamment au moyen des mesures ci-après que prendraient le Conseil de sécurité et ses membres :

- Apporter une contribution éventuelle, par des moyens adéquats, à la mobilisation de l'assistance visant à intensifier l'appropriation et les capacités locales qui contribuent durablement et efficacement au renforcement de la résilience nationale et à l'atténuation des risques d'atrocités criminelles, afin de promouvoir l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'écarter les menaces qui pèsent sur elles, comme le prévoient les Articles pertinents de la Charte des Nations Unies ;
- Donner l'aval à l'élaboration d'une approche toujours plus systématique, structurée et coordonnée de la collecte, de la vérification, de l'analyse et de la diffusion de l'information afin de permettre une évaluation plus intégrée et plus complète des risques d'atrocités criminelles et un système d'alerte rapide efficace en vue de pouvoir déterminer notamment s'il existe une menace contre la paix ;
- Appuyer le renforcement des capacités de gestion des situations préoccupantes, l'élaboration de stratégies, la préparation et la réactivité des institutions ainsi que la souplesse des modalités d'intervention afin d'éviter l'aggravation de telles situations ;
- Jouer un rôle moteur dans l'élaboration d'un système de communication dissuasive adéquat, coordonné et cohérent, qui fait preuve d'unité et de détermination, ainsi que des moyens pacifiques, notamment diplomatiques et humanitaires, à mettre en œuvre, conformément à la Charte des Nations Unies, pour contribuer à la prévention des atrocités criminelles et au maintien de la paix et de la sécurité internationales ;
- Accorder un ferme soutien au système de justice pénale internationale et à ses institutions, qui constituent un moyen de dissuasion ;
- Faire montre d'une volonté manifeste de prendre des mesures collectives rapides et décisives, assorties d'un objectif clair et d'une stratégie cohérente, conformément à la Charte des Nations Unies, pour prévenir les atrocités criminelles, en gardant à l'esprit leurs effets sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Modalités de la réunion, participants et résultats

La réunion sera organisée selon la formule Arria par la Mission permanente de la Pologne, en partenariat avec les Missions permanentes de l'Allemagne, de la Belgique, de la Côte d'Ivoire, du Koweït et du Pérou auprès de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'en étroite coopération avec le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger et le Bureau des affaires juridiques. Le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique de

l'Organisation des Nations Unies, Miguel de Serpa Soares, fera une déclaration. La Directrice des politiques et de la planification de l'Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation et Directrice de programme de l'édition mondiale du séminaire Raphael Lemkin pour la prévention du génocide, Samantha Capicotto, interviendra également.

Les représentants de tous les membres en exercice et nouveaux membres du Conseil de sécurité sont invités à s'exprimer, pendant trois minutes au plus, en mettant l'accent sur des propositions concrètes visant à accroître l'efficacité de la prévention des atrocités criminelles. Si l'on dispose du temps nécessaire, d'autres participants à la réunion publique auront la possibilité de présenter des observations brèves et axées sur la question. Le Président définira les éléments à retenir du débat.

Liste indicative de questions à examiner

Les participants voudront peut-être examiner dans leur déclaration les points suivants :

- Comment le Conseil de sécurité et ses membres peuvent-ils contribuer à renforcer la prévention précoce des atrocités criminelles, notamment par la prévention des conflits, en particulier dans les situations et les régions où le risque de grave violence est réel, compte tenu de l'importance de cette prévention pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ? Le Conseil pourrait-il, par exemple, approuver la diffusion et l'utilisation à plus grande échelle du Cadre d'analyse des atrocités criminelles, élaboré par les Conseillers spéciaux du Secrétaire général pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger ?

- Comment le Conseil et ses membres pourraient-ils accroître l'efficacité de la collecte et de la diffusion de l'information, y compris la recherche, l'analyse et l'évaluation des risques d'atrocités, ainsi que des mécanismes d'alerte rapide, étant donné l'importance que revêtent ces activités pour permettre au Conseil de s'acquitter de ses fonctions efficacement et en temps voulu ? Quels partenariats pourraient être établis ou renforcés à cet égard ? Faudrait-il, en particulier, renforcer la communication au Conseil d'informations visant à détecter rapidement les risques d'atrocités criminelles, à évaluer les situations et à orienter la prise de décisions ? Dans l'affirmative, comment pourrait-on y parvenir ? Quels rôles pourraient jouer le système des Nations Unies ainsi que les arrangements régionaux, tels que le système d'alerte précoce de l'Union européenne en matière de conflits et le Système d'alerte rapide à l'échelle du continent de l'Union africaine, et la société civile ?

- Comment renforcer l'effet dissuasif du système de justice pénale internationale ?

- Comment le Conseil de sécurité et ses membres peuvent-ils contribuer au renforcement de la prévention concrète des atrocités criminelles ? À quelles capacités d'intervention faut-il s'intéresser en particulier ?

- Que faut-il faire pour accroître l'efficacité de la présence des Nations Unies sur le terrain aux fins de la prévention des atrocités criminelles massives ? Que peut faire le Conseil de sécurité pour renforcer cette présence et mieux l'adapter à l'objectif en question ? D'autres parties prenantes, y compris les organisations de la société civile, pourraient-elles également contribuer à la réalisation de cet objectif ?