GLOBAL ACTION AGAINST MASS ATROCITY CRIMES

GAAMAC Platform for Prevention

TEXTE FONDATEUR

CONTEXTE

1. La première conférence internationale de GAAMAC « l'Action mondiale contre les atrocités de masse » (Global Action Against Mass Atrocity Crimes, GAAMAC), s'est tenue à San José, au Costa Rica, du 4 au 6 mars 2014. C'est le résultat d'une coopération intensive entre six États (l'Argentine, l'Australie, le Costa Rica, le Danemark, la Suisse et la Tanzanie), ainsi que des représentants des Nations Unies et d'organisations régionales et non gouvernementales (Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation, Centre mondial pour la responsabilité de protéger (Global Centre for the Responsibility to Protect, GCR2P), Coalition internationale pour la responsabilité de protéger (ICRtoP), Centre FXB pour la santé et les droits de l'homme de l'Université de Harvard, École de diplomatie et de relations internationales de l'Université Seton Hall et Fondation Stanley. Ces partenaires poursuivent leur collaboration en vue d'enrichir les moyens à disposition de cette communauté émergente qui œuvre pour la prévention des atrocités. GAAMAC s'emploie à accroître le nombre de partenaires (États et organisations de la société civile) qui souhaitent s'impliquer concrètement dans la prévention des atrocités afin de parvenir à la plus large représentation géographique possible.
2. Ce document décrit la mission de GAAMAC et sa structure opérationnelle.

MISSION

3. GAAMAC est un réseau global inclusif, piloté par des États qui réunit, sur une base volontaire, des partenaires qui souhaitent jouer ou jouent déjà un rôle actif dans la prévention des atrocités, ou qui soutiennent des efforts visant à prévenir de tels crimes. GAAMAC se propose d'apporter un appui aux États qui souhaitent développer des dispositifs nationaux de prévention des atrocités. Enfin, GAAMAC coopère avec toute initiative, réseau et acteur œuvrant dans ce domaine.
4. L'objectif de GAAMAC est de fournir un forum mondial, un espace d'échanges ouvert, pour promouvoir une meilleure coopération internationale, favoriser le réseautage, faciliter l'échange d'expériences, instaurer une relation de confiance et de soutien mutuel entre pairs, renforcer le partage d'informations et contribuer à la mise à disposition de compétences entre États et organisations désireux de mettre en œuvre la prévention des atrocités, à savoir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.
5. Pour y parvenir, GAAMAC agit comme une plateforme entre différentes communautés ; ayant pour

vocation de promouvoir la communication, d'encourager la collaboration et de permettre d'exploiter au mieux les contributions que chacun peut apporter en matière de prévention des atrocités, qu'il s'agisse des contributions des États, des organisations et acteurs de la société civile, du secteur privé ou de celles des organisations régionales et internationales.

6. Dans le cadre de la prévention des atrocités, les références ci-dessous sont considérées comme pertinentes par GAAMAC. Basées sur les conclusions de la première conférence internationale de GAAMAC et le rapport du Secrétaire général des Nations Unies de juillet 2014 intitulé[1] « Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger», ces documents recommandent de passer du «règne de la rhétorique à l'action concrète», d'«accorder la priorité à la prévention», d'«aider les États à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de protection» en renforçant «les capacités nationales à prévenir les atrocités de masse par la formation, la mise en place d'institutions et l'échange actif des meilleures pratiques » :

   6.1. *En vertu du droit international, il incombe d'abord aux États de protéger leur population* ; la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 oblige les parties contractantes à prévenir le génocide. Le Document final du Sommet mondial de 2005, articulé autour des trois piliers de la responsabilité de protéger, est un témoignage supplémentaire de l'engagement politique des États pour s'acquitter de leurs obligations juridiques et internationales en matière de protection.

   6.2. *En matière d'atrocités, aucune société n'est à l'abri de risques ; des atrocités peuvent être commises dans toute société, quel que soit son niveau de développement ; des mesures de prévention doivent donc être prises de manière précoce, de différentes façons et à différents niveaux.* La prévention commence chez soi ; elle doit faire l'objet d'un effort permanent et être inscrite comme priorité dans tout agenda national. L'existence d'une politique nationale de prévention des atrocités et de mécanismes de soutien institutionnels contribue à la stabilité, la paix et à la sécurité durable.

   6.3. *La première étape pour élaborer des stratégies holistiques de prévention consiste à identifier et à comprendre les causes profondes*, les dynamiques et les facteurs de risque pouvant conduire à des atrocités de masse ainsi qu'à les traiter efficacement et en temps voulu au niveau national.

   6.4. *Conformément au principe d'inclusion*, il convient d'élaborer des politiques efficaces de prévention et de développer des structures nationales avec la participation active de la société civile locale et de la société au sens large.

   6.5. *La commission d'atrocités suppose préparation et préméditation ; elle s'inscrit donc dans un processus de longue durée. Aussi existe-t-il de multiples points d'ancrage à partir desquels on peut mettre en œuvre des mesures et des politiques de prévention ciblées.* Tout d'abord, les États peuvent prévenir les atrocités criminelles en mettant en place des mesures de sensibilisation. Parallèlement, ils peuvent établir et renforcer des mécanismes

[1] Nations Unies (2014). Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger. Rapport du Secrétaire général. A/68/947 S/2014/449.

visant à les prévenir. Pour pouvoir mener une politique opérationnelle globale à l'échelle nationale, il est essentiel d'engager à un stade précoce, avec la participation d'intervenants locaux et nationaux, les processus d'évaluation de la situation, de décision et de mise en œuvre. En outre, les stratégies nationales devraient mettre l'accent sur le renforcement des facteurs « inhibiteurs » pour la commission des atrocités, notamment par la mise en place d'un programme global de renforcement des institutions reposant sur le respect des droits de l'homme. De façon générale, les États doivent concevoir et mettre en œuvre des politiques qui permettent de réagir dès les premiers signes, face aux risques susceptibles de conduire à l'exécution d'atrocités[2], tels que la stigmatisation de certains groupes au sein de la société.

6.6. *Le traitement du passé et les démarches visant à mettre un terme à l'impunité constituent des clés essentielles pour prévenir la répétition d'atrocités criminelles.* Un solide point de départ pour prévenir la répétition d'atrocités peut consister à renforcer l'état de droit, à restaurer la confiance dans les institutions étatiques, à répondre aux besoins de vérité, de mémoire, de justice, de réparation et de réformes institutionnelles ainsi qu'à garantir des processus participatifs et ouverts à tous ainsi que l'égalité des droits, en particulier dans les sociétés profondément divisées. L'impunité accroît le risque de voir des crimes d'atrocités se répéter et/ou se produire ailleurs.

6.7. *La volonté politique, les connaissances, les capacités techniques et les ressources financières sont essentielles lorsqu'il s'agit de passer de l'engagement verbal à sa traduction dans les faits.* Les normes et standards en matière du droit international humanitaire, de la justice transitionnelle, des droits de l'homme, de la protection des civils et de l'état de droit sont autant de référentiels importants pour les efforts de prévention des atrocités. Il existe cependant toujours un fossé entre ces références et leur mise en œuvre. Pour garantir leur mise en œuvre effective dans le contexte de la prévention, il est essentiel de compléter l'engagement au niveau national avec des efforts régionaux et internationaux. Mais si la dimension nationale du problème devait être laissée de côté, négligée ou insuffisamment prise en compte, l'efficacité de la prévention en serait compromise.

6.8. *La prévention des atrocités doit être intégrée dans des stratégies nationales.* Pour que les efforts de prévention soient couronnés de succès, il est essentiel de faire le point sur les stratégies existantes, d'intégrer la perspective de prévention des atrocités dans la conception et la mise en œuvre des politiques de protection des droits de l'homme, de promotion de l'état de droit, la gouvernance et là la sécurité. Les stratégies de prévention des atrocités doivent prévoir la formation des fonctionnaires, en particulier celle des serviteurs publics ayant soit le monopole de la force, ou la responsabilité d'appliquer la loi, de légiférer, voire de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques qui ont un impact direct sur la population.

[2] Voir le rapport CGNU 2014 A/68/947–S/2014/449)

CADRE OPÉRATIONNEL

FONCTIONS

7. GAAMAC, en collaboration avec d'autres initiatives, réseaux et acteurs œuvrant pour la prévention des atrocités, propose des méthodes et conseils, pour renforcer la capacité des Etats à prendre la responsabilité qui leur incombe en matière de développement des structures nationales de prévention des atrocités en :

   - Soutenant la mise en réseau et en renforçant les liens entre États, société civile et secteur privé ;
   - Fournissant une plateforme dédiée au partage d'informations, à l'échange d'expériences et d'enseignements et à la facilitation du dialogue en vue d'approfondir les connaissances et les pratiques ;
   - Encourageant le soutien entre pairs pour développer et mettre en œuvre des stratégies nationales de prévention ;
   - Aidant les États intéressés à renforcer leurs capacités locales pour leur permettre de traduire les mesures de prévention dans les faits.

8. GAAMAC encourage tous ses partenaires à travailler sur la prévention des atrocités en fonction de leur propre contexte et de leurs propres besoins et, à titre d'exemple, les invite à envisager :

   8.1. ***D'évaluer les capacités locales d'alerte et de prévention précoce***. Des évaluations régulières des facteurs de risque et de la vulnérabilité de différents groupes de population dans chaque pays renforcent la capacité de prévenir les atrocités aux niveaux national, régional et local et à y faire face. Une évaluation de la capacité d'un pays à résoudre des conflits inclura les mécanismes et processus formels et informels.

   8.2. ***De prendre des mesures pour le développement d'une politique et d'une architecture nationale*** de prévention des atrocités qui prévoit, notamment là où c'est possible, d'inclure dans le budget national des fonds destinés à des ressources humaines spécialisées, ainsi que la planification et la mise en œuvre de mécanismes de prévention.

   8.3. ***De développer des politiques et stratégies de prévention spécifiques*** qui reposent sur des observations factuelles, qui prennent en compte la dimension genre, qui soient prises en main et dirigées par des acteurs nationaux, qui s'inspirent des meilleures pratiques et qui soient adaptées au contexte culturel, historique et socio-économique. Les politiques et pratiques en matière de prévention doivent permettre d'identifier et de minimiser les facteurs de risque pouvant conduire à des atrocités, inclure l'évaluation de risques et le renforcement de facteurs « inhibiteurs" (de la commission) d'atrocités.

   8.4. ***De développer des cadres juridiques*** destinés à protéger leur population, de renforcer ceux qui existent et de mettre en œuvre les obligations internationales relatives aux droits de l'homme, au droit humanitaire et au droit pénal.

   8.5. ***De faire appel à des praticiens et de faciliter de multiples échanges d'expertise aux niveaux intra- et interétatique en vue de développer des mesures de prévention et***

des structures nationales inclusives avec la participation active de la société civile. Ces processus associeront des institutions et organes gouvernementaux ; le gouvernement, le Parlement, l'autorité judiciaire, les acteurs de la sécurité, l'éducation, la santé, les institutions nationales des droits de l'homme, les médiateurs ainsi que les acteurs régionaux et internationaux et non étatiques, notamment les représentants des communautés locales, les dignitaires religieux, les représentants des médias, des Organisations de société civile, les universitaires, les groupes de réflexion et les représentants du secteur privé.

8.6. ***D'échanger des opinions, des idées pour le développement de mesures nationales de prévention des atrocités***, notamment en vue d'élaborer des stratégies politiques appropriées, de mettre en place des institutions pertinentes, de mettre en œuvre des mécanismes d'alerte précoce, de prévenir les discours haineux, et d'éviter que les auteurs (potentiels) d'atrocités ne bénéficient de soutiens (d'ordre financier, logistique ou matériel (fourniture d'armement p. ex.)

8.7. ***De favoriser des synergies entre des communautés de pratique et des domaines de travail en lien avec la prévention des atrocités***, notamment la responsabilité de protéger, la protection des civils, le rôle des femmes et la perspective genre, la paix et la sécurité, les droits de l'homme, l'état de droit, la justice, la réforme du secteur de la sécurité, les infrastructures pour la paix[3], la justice transitionnelle et la justice internationale, les acteurs de l'économie privée, les acteurs pour la paix, l'égalité genre, la prévention des conflits, l'obligation de rendre des comptes et la transparence, ainsi que la bonne gouvernance au service du renforcement des efforts nationaux et internationaux de prévention des atrocités de masse.

8.8. ***De favoriser la complémentarité et les synergies*** en travaillant avec les réseaux existants, en leur apportant un soutien, par la promotion d'échanges opinions et d'idées par le biais d'une plateforme virtuelle qui encourage la recherche, la diffusion d'informations, le partage de connaissances et de bonnes pratiques, l'enseignement en matière de prévention, l'idée étant de pouvoir constamment améliorer les résultats de la prévention.

8.9. ***De contribuer à faire progresser la prévention des atrocités à l'échelle internationale*** en partageant les enseignements tirés et les bonnes pratiques en matière de prévention des atrocités, en se basant sur des expériences locales et en prenant part activement à des discussions multilatérales sur la prévention des atrocités de masse.

8.10. ***De contribuer à faire progresser la prévention des atrocités à l'échelle nationale*** en diffusant des informations sur les buts et objectifs de GAAMAC auprès des organisations de la société civile, aux niveaux national et local, ainsi qu'en encourageant leur participation lorsque leur travail est pertinent à cet égard.

[3] « Infrastructure for peace » est un réseau dynamique de structures interdépendantes œuvrant en faveur du renforcement des capacités institutionnelles et humaines ainsi que de la formation et des mécanismes de promotion de la paix qui, par le dialogue et la consultation, contribuent à prévenir les conflits et à édifier la paix au sein d'une société.

8.11. ***D'aborder par la formation et l'éducation*** notamment de l'histoire, les stratégies et les tactiques de prévention des atrocités et d'en souligner les aspects permettant de montrer la voie en la matière.

8.12. ***D'encourager la solidarité entre les États*** en faisant en sorte que ces derniers puissent se soutenir et se conseiller mutuellement en mettant en place des mécanismes nationaux de prévention des atrocités et en encourageant la communauté internationale à prévenir les atrocités et à y faire face.

PRINCIPES GÉNÉRAUX DE PARTENARIAT

9. En tant que groupe consultatif informel fondé sur une participation volontaire et juridiquement non contraignante, GAAMAC est ouvert à tous les États et organisations[4] selon les modalités suivantes :

10. **Tout État** ou toute institution gouvernementale peut devenir partenaire de GAAMAC en communiquant son intérêt au groupe de pilotage. Les États peuvent signaler une ou plusieurs personnes de contact à intégrer dans la liste de contacts.

11. **Toute organisation** peut devenir partenaire de GAAMAC, sous réserve d'approbation par le Groupe de Pilotage, en adressant une lettre signée par un représentant de haut niveau, dans laquelle l'organisation exprime son intérêt et ses motivations à devenir partenaire de GAAMAC, l'approbation du texte fondateur et son engagement à soutenir la prévention des atrocités. L'organisation doit désigner un représentant qui sera chargé d'assurer la liaison avec GAAMAC.

12. Il est attendu de tous les partenaires de GAAMAC qu'ils soutiennent la mission, le mandat, le mode opérationnel et les principes de partenariat de GAAMAC tels qu'énoncés dans le texte fondateur.

13. **Tous les partenaires de GAAMAC sont invités à** :

- Prendre part à la conférence internationale de GAAMAC et, le cas échéant, aux initiatives entreprises par GAAMAC ;
- Partager des idées, des expériences, des bonnes pratiques et des enseignements au sujet de la prévention des atrocités à l'échelle nationale et régionale via la plateforme en ligne de GAAMAC (par exemple via le site Internet, la liste de diffusion, les dialogues et forums en ligne et autres supports d'échange de savoir et d'expertise) ;
- Offrir et/ou solliciter une expertise et une assistance technique, un soutien et un conseil entre pairs ;
- Prendre connaissance des mises à jour régulières des activités et informations (via les bulletins d'information électroniques, le site Internet de GAAMAC, etc.) ; et
- Proposer à GAAMAC la réalisation de nouvelles initiatives et collaborer à leur mise en œuvre.

[4] Le terme « organisation » renvoie à une organisation de la société civile, non gouvernementale, une entité du secteur privé, une institution universitaire, une entité ou initiative intergouvernementale ou une organisation régionale ou internationale (voire à un organisme subsidiaire de celles-ci).

STRUCTURE OPÉRATIONNELLE

14. GAAMAC est doté de la structure suivante :

    La **conférence internationale de GAAMAC** réunit tous ses partenaires ainsi que des invités ; elle a lieu tous les deux ans autour d'une thématique. Des rencontres ad hoc peuvent être organisées si nécessaire sur approbation du groupe de pilotage. Elles peuvent se tenir sous forme de vidéoconférences ou de téléconférences.

15. Le **groupe de pilotage** de GAAMAC est composé comme suit :

    - États partenaires approuvant le texte fondateur et désireux de jouer un rôle plus actif au sein de GAAMAC ;
    - Organisations partenaires apportant un soutien actif au développement de structures de prévention nationales.

16. Le Groupe de Pilotage a été composé initialement par les gouvernements suivants (Argentine, Costa Rica, Danemark, Suisse et Tanzanie[5]) et par des organisations de la société civile (l'Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation[6], le Centre mondial pour la responsabilité de protéger [Global Centre for the Responsibility to Protect, GCR2P], la Coalition internationale pour la responsabilité de protéger [ICRtoP], le Centre FXB pour la santé et les droits de l'homme de l'Université de Harvard, l'École de diplomatie et de relations internationales de l'Université Seton Hall et la Fondation Stanley[7]). Il a bénéficié du soutien du Bureau des conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger. Partant du principe que le groupe de pilotage doit représenter autant que possible différentes régions du monde et une diversité d'expériences, il sera ouvert à de nouveaux membres et fera en sorte de satisfaire au critère de représentativité plurielle tout en maintenant son efficacité.

17. Toutes les décisions relatives au développement et aux activités de GAAMAC sont prises par le Groupe de Pilotage sur une base consensuelle.

18. **Un président ou une présidente** sera désigné(e) par le Groupe de Pilotage-GP. Il/elle organise et préside les réunions du GP, convoque la conférence biannuelle internationale et fournit des rapports sur les activités de GAAMAC ainsi que les documents nécessaires avec l'aide d'une équipe de soutien (Support Office). La présidence est en principe exercée à tour de rôle pour une période de deux ans, ce qui laisse suffisamment de temps pour préparer la rotation.

19. Les partenaires de GAAMAC peuvent créer des **groupes de travail** pour traiter de thématiques spécifiques, sur approbation du Groupe de Pilotage.

20. **L'équipe de soutien** (Support Office) est une petite équipe flexible dont les tâches sont les suivantes : (1) fournir une aide au groupe de pilotage et à la présidence de GAAMAC ; (2) faciliter la communication interne et externe ; et (3) assurer le fonctionnement de la communauté volontaire

[5] Au 30 juin 2015, certains États partenaires se trouvaient encore au stade de la procédure d'approbation officielle au niveau national.

[6] Jusque 2015

[7] Jusque 2015

d'engagement, la maintenance du site Internet et des outils de communication. Le Groupe de Pilotage, a examiné la structure, le fonctionnement, le financement et le lieu d'implantation du Support Office et a convenu de conférer à ce dernier la forme d'une association de droit suisse.

MODALITÉS DE TRAVAIL

21. GAAMAC est un réseau informel piloté par des États, qui fonctionne sur la base de la coopération volontaire de ses partenaires et qui n'a aucune autorité pour prendre des décisions juridiquement contraignantes. La conférence internationale, le groupe de pilotage, la présidence et les groupes de travail de GAAMAC fonctionnent selon le principe du consensus, dans un esprit de confiance, de coopération multiculturelle constructive, de solidarité et de transparence.

22. GAAMAC opère de manière transparente, flexible et inclusive, sur la base d'une participation volontaire. Elle intervient strictement en conformité avec les principes de subsidiarité et de complémentarité par rapport aux cadres existants, aux mécanismes et aux entités gouvernementales et non gouvernementales travaillant sur la prévention, ce qui est un gage de non-duplication. Ses actions et activités sont menées dans un esprit de communication et de collaboration totale avec les réseaux et acteurs existants afin d'optimiser les avantages comparatifs de ses partenaires et de créer des synergies entre eux.

23. GAAMAC n'a pas l'intention de créer des obligations entre les États ou d'autres parties, ni de créer une structure formelle.

FINANCES

24. Les partenaires ainsi qu'éventuellement les fondations et autres donateurs privés peuvent, sur une base volontaire, fournir à GAAMAC un soutien financier, des apports en nature ou d'autres ressources destinées à l'équipe de soutien, au développement du site Internet ou à d'autres activités. Les coûts résultant d'initiatives dont il est question dans le présent document et qui sont directement induits par un État ou une organisation partenaire sont, sauf dispositions contraires, à la charge du partenaire les ayant occasionnés. Le groupe de pilotage mène des consultations approfondies auprès de ses membres et examine les contributions de fondations et donateurs privés avant d'e décider d'accepter de telles contributions.

MODIFICATIONS

25. Le présent document a été approuvé par le groupe de pilotage et peut être modifié par lui. Il a été présenté à la deuxième conférence internationale de GAAMAC.