LA PRÉVENTION DU GÉNOCIDE : UN DÉFI POSSIBLE À RELEVER

Jean-Bosco IYAKAREMYE

Thèse de doctorat soumise à la Faculté des études supérieures et postdoctorales de l'Université d'Ottawa en vue de l'obtention du doctorat (PhD) en droit

Études supérieures en droit

Université d'Ottawa

Faculté de droit

© Jean-Bosco Iyakaremye, Ottawa, Canada, 2016

RÉSUMÉ

Le génocide constitue incontestablement le crime le plus monstrueux, du fait que ses victimes sont un groupe de personnes innocentes et inoffensives, visées, non pas à cause de leurs actes ou du risque qu'elles représentent au regard de la sécurité de l'État criminel, mais uniquement pour ce qu'elles sont, comme telles. La Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, mise en place en réaction contre l'Holocauste en tant qu'instrument juridique à même de permettre au "plus jamais ça" de devenir une réalité, n'a pas contribué à la prévention de ce crime, dans la mesure où le génocide des Tutsis est venu rappeler que les plus belles promesses restent vaines, lorsque les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux de protection des droits humains ne sont pas solides, et surtout lorsque ceux-ci ne sont pas "arrimés" à des outils structurels et opérationnels cohérents en mesure de faciliter la prise de décision rapide et efficace des plus importants décideurs politiques au sein de la "société internationale", en vue de la prévention du génocide et d'autres crimes de masse.

La question à laquelle tente, dès lors, de répondre cette étude est celle de trouver les voies et moyens à utiliser pour permettre à la "société internationale" de prévenir le génocide et les autres crimes de masse. Cette étude suggère, entre autres, aux Nations Unies, aux organisations régionales, aux États ainsi qu'aux citoyens, des moyens susceptibles de relever ce défi. Figurent notamment parmi ces moyens, le renforcement des normes et institutions de protection des droits humains tant à l'échelle universelle que sur les plans régionaux. Elle propose également les moyens structurels et opérationnels utilisables dans la même perspective.

Mots-clés : droit international, prévention, génocide, crimes de masse, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, protection des droits humains, Nations Unies, organisations internationales et régionales de protection des droits humains, relations multilatérales et bilatérales, démocratie, état de droit, bonne gouvernance, cour pénale internationale, armée permanente des Nations Unies, comité international et comités nationaux contre le génocide.

DÉDICACE

Je dédie cette thèse à la mémoire des membres de ma famille proche: mon père Charles et ma mère Marie; mes frères Canisius et François, leurs épouses Julienne et Olive ainsi que leurs enfants : Alex, Alexis, Alexandre, Jeannette, Claudine et Théopiste; mon beau-père Canisius; mon beau-frère François, son épouse Odette et leurs enfants : Olivier et Oliva; ma belle-sœur Immaculée; ma belle-sœur Marguerite et ses enfants : Clément, Fiacre, Jean-Paul et Léonie; les autres membres de ma famille proche dont la liste figure à l'annexe VIII, ainsi que tous mes amis assassinés pendant le génocide des Tutsis. Je la dédie enfin à la mémoire de toutes les victimes des génocides.

Mon souhait est que les longues nuits blanches et les journées passées à faire les recherches dont le fruit est présenté ici n'aient pas été qu'un passe-temps ni que du temps perdu, mais plutôt que les suggestions et recommandations que je présente ici portent en elles le pouvoir d'éveiller l'attention de la société internationale quant au danger du génocide et des autres crimes de masse. Ce ne sera qu'à ce prix-là seulement que le sacrifice de ceux à la mémoire desquels je dédie cette thèse n'aura pas été vain.

REMERCIEMENTS

Mes vifs remerciements sont d'abord adressés à ma directrice de thèse Madame la professeure Murielle Paradelle qui, avec la rigueur, la rectitude mais aussi la bienveillance que tous ceux qui la côtoient lui reconnaissent, a guidé mes pas tout au long du parcours de la rédaction de cette thèse. Telle une bonne guide maîtrisant bien son chemin, elle m'a souvent ramené dans la bonne voie, et ce sans raccourcis, lorsque je me perdais dans mes excès d'optimisme, tout comme au moment où je prenais des détours inutiles. Bien encore plus remarquable chez elle a été ce souci constant d'exiger le mot juste. De fait, la professeure Paradelle fait sienne la maxime du philosophe Albert Camus, selon laquelle « c'est ajouter au malheur du monde que de mal nommer les choses ». Ainsi guidé par ce phare, je ne pouvais que garder le cap et me voici à bon port.

Mes remerciements vont également à ma petite famille qui a accepté avec abnégation d'endurer ma longue absence au foyer qui leur était imposé par ce devoir. Un merci tout particulier est adressé à ma chère épouse Jeanne d'Arc, à mes chers enfants Fabrice, Fabius, Sandra, Marie-Ange et Frank avec lesquels cette belle aventure a commencé, de même qu'à mes chères belles-filles Diane et Sylvie ainsi qu'à mes chères petites princesses Amma, Izelle et Kaïli, qui ont sauté dans le train à différentes stations. Je vous prie, tous et toutes, de trouver dans cette thèse l'insigne récompense du soutien sans faille que vous n'avez cessé de m'accorder tout au long de cette belle mais rude aventure qui s'achève. Merci de m'avoir encouragé à tenir bon lorsque je me sentais épuisé et proche de l'abandon. Merci de m'avoir aidé à toujours garder la bonne humeur même lorsque j'étais atteint du "syndrome de la page blanche". Sans vos encouragements, je n'aurais pas pu continuer à croire au soleil, même lorsqu'il ne brillait pas. Merci d'avoir toujours cru en moi, surtout au moment où je commençais à douter de moi-même.

Je remercie également les professeurs Rachel Grondin et Pacifique Manirakiza qui ont évalué ce qui n'était qu'un projet de thèse et ont accepté de m'accorder le "feu vert", me permettant ainsi d'aller de l'avant. Vos critiques constructives à cette étape encore précoce du voyage ont été une boussole qui m'a aidé à ne pas perdre le Nord. Je remercie enfin toutes celles et tous ceux qui, plus particulièrement à notre Faculté, m'ont encouragé et facilité la tâche. Merci à tous mes amis qui ne vous êtes pas lassés de me poser l'épineuse question de savoir quand j'aillais enfin déposer ma "fameuse" thèse. Sans votre insistance, peut-être aurais-je "jeté la serviette".

Pour terminer, je tiens à souligner que cette thèse a été rendue possible, grâce, non pas à une subvention obtenue comme l'écrivent souvent la plupart des thésards, mais à deux impératifs irrésistibles ainsi qu'à une folie de ma part. Impératif d'abord, de comprendre pourquoi les miens ont été exécutés sans avoir commis aucun crime et, bien entendu, sans jugement; puis et surtout, de savoir comment ils auraient pu être sauvés. Impératif également d'essayer de comprendre comment l'humanité pourrait ne plus revivre des horreurs de cette nature. Folie enfin, celle de croire que je peux tout. N'était-ce pas une folie, en effet, que d'avoir eu l'outrecuidance d'entreprendre des études doctorales sans aucun financement, alors que, de surcroît, j'avais une famille à charge? L'achèvement de cette thèse – au départ une tâche titanesque dans les conditions qui étaient les miennes - conforte mon autre rêve, celui de croire en des "utopies réalisables", en espérant un jour voir la "société internationale" se transformer en une "communauté internationale", lorsqu'elle sera en mesure de relever le défi de la prévention du génocide.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ……...…...…….....ii

DÉDICACE ……..……..…....iii

REMERCIEMENTS…….……iv

TABLE DES MATIÈRES …….……...…..v

Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies …….……xviii

INTRODUCTION ……..…..……1

I. Sujet de recherche, originalité et intérêt …… ……...…….…..2

II. Problématique et hypothèses de recherche …….…..……....9

III. Méthodologie utilisée ……..……...…….…….…….....28

IV. Plan de rédaction ……...…….....…….30

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE: REVUE DE DOCTRINE DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DU GÉNOCIDE ……...…….……..33

A. Initiatives indépendantes dans le domaine de la recherche sur la prévention du génocide …….……...…….…..…….33

a) L'ouvrage de Leo Kuper: "The prevention of genocide" ……...…...…….....34

b) L'article de Leo Kuper: "Reflexions On The Prevention of genocide", dans l'ouvrage collectif de Helen Fein: "Genocide Watch" ……..…..….39

c) L'ouvrage de John G. Heidenrich: How to prevent genocide : a guide for policymakers, scholars, and the concerned citizen …….……..…...….41

d) L'ouvrage de Helen Fein: Human Rights and Wrongs, Slavery, Terror, Genocide …….....…….....…..60

e) William A. Schabas: Genocide in International Law: the Crime of Crimes ….....64

f) Le rapport Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers …..……...….68

g) Le rapport : Mobiliser la volonté d'intervenir : leadership et action pour la prévention des atrocités de masse ……..…...…….....75

B. Études entreprises sous un mandat ou à l'attention des Nations Unies……...…..78

a) Le rapport Nicodème Ruhashyankiko …….……..….79

b) Le rapport Benjamin Whitaker …….……..……79

c) Le rapport un « Agenda pour la paix 1992 » …….……..…...81

d) Le rapport un « Supplément à l'Agenda pour la paix 1995 » ……...……...….81

e) Le « Rapport Brahimi » ……..……..……82

f) Le rapport la « Responsabilité de protéger » …….....…82

PARTIE I. LE CRIME DE GÉNOCIDE : UNE "INVENTION" DU XXe SIÈCLE ……....88

CHAPITRE I. CRIMES DE GUERRE, CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ ET GÉNOCIDE : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON …….....91

Section I. Crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide : points de Convergence ……..……...….……93

1. Gravité et ampleur des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide …….…….……..94

2. Des crimes dont la prohibition est réglementée par des conventions internationales spécifiques ……...…….....96

2.1. Les conventions prohibant les crimes de guerre …….…..98

2.1.1. Les crimes de guerre dans le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg …….100

2.1.2. Les crimes de guerre dans le Statut du TPIY …….…..…103

2.1.3. Les crimes de guerre dans le Statut du TPIR……..... 104

2.1.4. Les crimes de guerre dans le statut de la CPI ……...106

2.2. Le crime contre l'humanité : origine et développement du concept. ……..… 113

2.2.1. Le lien entre le crime contre l'humanité et la guerre dans le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg ……..…114

2.2.2. L'émancipation du crime contre l'humanité par rapport au crime de guerre dans les jugements TPIY ……...…117

2.2.3. L'ambigüité du crime contre l'humanité dans le Statut du TPIR……...120

2.2.4. La codification du crime contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale ……..……...…….….123

2.3. La Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide ……..…….. 126

2.3.1. Un acte criminel se retrouvant au moins dans l'un des quatre faits matériels constitutifs du crime de génocide …….....……128

a) Le meurtre de membres du groupe victime …….…..…129

b) L'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe victime ……...….…….…130

c) Soumission intentionnelle du groupe victime à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ……..……..131

d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe victime …….…….....132

e) Transfert forcé d'enfants du groupe victime à un autre groupe 133

2.3.2. Un acte commis dans l'intention de détruire en tout ou en partie le groupe cible ……..…….……..134

2.3.3. Des groupes protégés en fonction d'une identité spécifiquement déterminée ……..…….…….…140

Section II. Les éléments de différence entre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide …….…….…...148

1. Les catégories des victimes et les circonstances dans lesquelles les actes criminels sont commis …….……...….148

2. L'intention coupable qui anime les auteurs de ces crimes …….…….…149

CHAPITRE II. DU PROCESSUS DU GÉNOCIDE : UNE DYNAMIQUE CRIMINELLE OBSERVABLE ET QU'ON PEUT DONC CONTRECARRER …….....154

Section 1. Des étapes du génocide ……..……...….159

1. Première étape : la construction de la figure de l'ennemi intérieur …….....160

2. Deuxième étape : l'identification des membres du groupe à détruire 167

3. Troisième étape : l'exclusion du groupe victime de la vie publique et sociale …….....173

4. Quatrième étape : l'exacerbation et la polarisation de la haine contre le groupe victime ……...…….....178

5. Cinquième étape : l'expérimentation du génocide ……...…….…..…..……..... 184

6. Sixième étape : l'extermination des victimes ...…….... 188

Section 2. La société internationale et les États à titre particulier auraient pu prévenir ou arrêter les deux génocides ……..……..193

1. Les grandes puissances auraient pu empêcher l'Allemagne à devenir un État autocratique ……...……...…194

2. Le génocide qu'on aurait pu non seulement stopper mais aussi prévenir…….....201

PARTIE II. LES MOYENS POUR RELEVER LE DÉFI DE LA PRÉVENTION DU GÉNOCIDE……227

CHAPITRE I. LA REDYNAMISATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS DANS LES SYSTÈMES UNIVERSEL ET RÉGIONAUX ……..……..... 231

Section I. Le rôle des organes des Nations Unies dans la prévention des crimes de masse dont le génocide ……..…….... 232

1. Les succès comme les échecs des principaux organes des Nations Unies dans la prévention et l'arrêt des crimes de masse ……...……...…. 232

1.1. L'Assemblée générale des Nations Unies ……..……...……..…. 237

1.2. Le Conseil de sécurité des Nations Unies .....…….…..…. 241

1.3. Le Secrétariat des Nations Unies.....…….....…...245

2. Le renforcement des outils normatifs internationaux pour prévenir le génocide et d'autres crimes de masse ……250

2.1. La coutume internationale en matière d'intervention d'humanité.. …….....255

2.1.1. La position de la doctrine par rapport au principe de l'intervention d'humanité ……...….256

2.1.2. La position de la jurisprudence par rapport au principe de l'intervention d'humanité 268

2.1.3. L'intervention d'humanité au regard de la pratique des États …..…..…….. 271

2.2. Tentatives de codification de l'intervention d'humanité par voie conventionnelle …….……...…....…. 283

2.2.1. L'Agenda pour la paix de 1992 : un rapport d'une qualité exceptionnelle en matière d'intervention d'humanité ……..…...… 284

2.2.2. Le "Supplément à l'Agenda pour la paix" de 1995: un rapport ayant entraîné un recul dommageable pour la protection des droits humains ……...…..…..…. 288

2.2.3. Le « Rapport Brahimi » : un rapport plus détaillé sur la question de l'intervention d'humanité …….……..…..…. 291

2.2.4. Le Rapport sur la « Responsabilité de protéger »: une étude beaucoup plus précise sur la question de la prévention et l'intervention ……...…..... 294

2.2.4.1. Les points saillants du Rapport …….……...…..…. 295

A. Premier niveau d'intervention : la prévention des conflits ……... 297

1º L'analyse et le traitement des causes profondes des conflits …..... 299

2º L'analyse et le traitement des causes directes des conflits …..... 300

B. Deuxième niveau d'intervention : la réaction aux conflits .....…..... 301

1º Le recours à des mesures autres que l'action militaire …...……. 301

2º Le recours à l'intervention militaire …….……...… 302

2.2.4.2. Les lacunes et des faiblesses du Rapport la « Responsabilité de protéger » ..…….……...…….....…. 306

A. Les lacunes du Rapport ……...……..... .306

B. Les faiblesses du Rapport ……...…….……..…….. 312

2.2.5. Le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous »....316

Section II. La nécessité de la codification de l'obligation de prévenir ou d'arrêter un génocide ……..…….. 327

1. La Convention sur le génocide : un texte à renforcer …..……..……...….327

1.1. La Convention sur le génocide : un texte laconique ……..……..…... 328

1.2. La Convention sur le génocide : un texte qui manque de clarté ……..…..... 333

1.3. La Convention sur le génocide : un texte dans lequel la prévention n'est pas soulignée ……...……...… 336

2. Les mesures pour renforcer la Convention sur le génocide…….…….....337

2.1. L'adoption d'un Protocole additionnel se rapportant à la Convention 337

2.2. La codification de l'intervention pour prévenir le génocide ……...…..…. 340

Section III. La redynamisation des instruments juridiques de protection des droits humains institués dans le cadre des Nations Unies ……..... 344

1. Le système non-conventionnel universel de protection des droits humains ……..…..... 345

1.1. La structure du Conseil des droits de l'homme ……...…..… 347

1.1.1. Le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU) ….…… 351

1.1.2. Le mécanisme des « procédures spéciales » ……..….....…..…353

1.1.3. Le mécanisme de la procédure de requête ……...……...……..... 356

1.1.4. Le mécanisme du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme ……..……..…… 359

1.2. Les insuffisances des mécanismes du Conseil des droits de l'homme ……...….361

1.2.1. L'élection au Conseil des droits de l'homme : mêmes dysfonctionnements qu'à la Commission …….....…...…..362

1.2.2. Les séances du Conseil : des confrontations idéologiques plutôt qu'un dialogue visant la promotion et la protection des droits humains ……...367

1.2.3. L'Examen périodique universel (EPU) : un mécanisme qui manque d'efficacité……..…….……..……..... 370

1.2.4. Le système des «procédures spéciales» : un mécanisme primordial à revitaliser ……..……...…..….. 375

1.2.5. Le mécanisme des requêtes : un organe utile à renforcer …..……...….380

1.2.6. Le Comité consultatif : un organe superflu dans son fonctionnement actuel ……..…….....…….....…...383

2. Le mécanisme de garantie au sein du système universel conventionnel de protection des droits humains .....……..…….…...387

2.1. La structure du Comité des droits de l'homme ……..…….....…..…..388

2.2. Les faiblesses du Comité des droits de l'homme ……..……..…....……..390

Section IV. Le renforcement des mécanismes de protection des droits humains dans les systèmes régionaux …….……...…….……..… 392

1. Le système de protection des droits humains sur le continent européen……..….. 394

1.1. La Convention européenne des droits de l'homme ……..…….. 394

1.1.1. Le rôle de la Cour européenne ……..... 395

1.1.2. Les améliorations souhaitables susceptibles de parfaire le mécanisme de la Cour européenne ……...…..... 397

1.2. De la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ……..... 401

2. Le système de protection des droits humains sur le continent américain ……..….. 405

2.1. Le rôle de la Commission interaméricaine des droits de l'homme ……. 406

2.2. Le rôle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme …….…….. 409

2.3. Les faiblesses du système de protection des droits humains sur le continent américain …….…….....…..… 410

2.3.1. La faiblesse due à l'absence d'un grand nombre d'États à la Convention…...410

2.3.2. L'absence de mesures de prévention proactives de protection des droits humains ……...…....411

2.3.3. L'absence d'un droit d'office d'action judiciaire individuelle

directe devant la Cour interaméricaine ……..… 412

2.3.4. L'ineffectivité de la sanction judiciaire en cas de violation des droits humains ……..…….…..... 413

3. Le système de protection des droits humains sur le continent africain ……..…...… 413

3.1. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ……..…..... 420

3.2. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ……..……... 423

3.3. Les faiblesses du système africain de protection des droits humains ……...425

3.3.1. Les inconsistances de la Charte Africaine de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ……..……...…425

3.3.2. Les faiblesses de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ……427

3.3.3. Les faiblesses de la Cour africaine des droits de l'homme……...……..…433

Section V. Le rôle de la Cour pénale internationale dans la prévention du génocide et autres crimes internationaux ……...…….…….. 437

1. La CPI en bref ……..……...……..……..… 441

1.1. Les compétences de la CPI ……..…….……...……... 441

1.1.1. La compétence matérielle (*ratione materiae*) ……..…..... 441

1.1.2. La compétence temporelle (*ratione temporis*) ……..……...……... 443

1.1.3. La compétence personnelle (*ratione personae*) ……..…….…….. 444

1.2. La saisine de la CPI ……...…….....……. 445

2. Échecs de la Cour pénale internationale et des pistes de solutions ……..…...456

2.1. Première critique : la lenteur de sa justice ……...…..…… 457

2.1.1. Première cause observable : l'éloignement géographique du Bureau du Procureur (BDP) et de la Cour ……..…..…..... 458

A. État des lieux ……..……..... 459

B. Pistes de solutions possibles : augmentation des Bureaux extérieurs du Procureur et délocalisation des audiences des procès…….…….… 461

2.1.2. Deuxième cause observable : la mauvaise collaboration des États……463

A. État des lieux ……..……. 464

B. Pistes de solutions possibles : le recours aux leviers politiques et économiques comme outils de contrainte..... 465

2.1.3. Troisième cause observable : une cour dont le mandat est limité par le principe de complémentarité ……..…….…….. 469

A. États des lieux ……...…….…….....470

B. Pistes de solutions possibles : le partenariat entre le BDP et les organisations en mesure d'agir en première ligne ……..…..… 472

2.2. Deuxième critique : la Cour ne juge pas les crimes les plus graves ni les criminels les plus importants ……..... 474

2.2.1. Première cause observable : difficulté à trouver les preuves des crimes commis ……...……...….. 474

A. État des lieux ……..…….…….……..… 474

B. Pistes de solutions possibles : le recours à la doctrine de l'entreprise criminelle commune …….…...…..…. 479

2.2.2. Deuxième cause observable : difficulté à poursuivre les criminels encore au pouvoir …….……...… 482

A. État des lieux …….…..……...….. 483

B. Pistes de solutions possibles : la fermeté du Conseil de Sécurité de l'ONU devant le refus des États de coopérer …….….. 498

CHAPITRE II. DES MOYENS STRUCTURELS ET OPÉRATIONNELS POUR LA PRÉVENTION ET L'ARRET DU GÉNOCIDE …….……. 509

Section I. La mise en place des moyens structurels pour prévenir le génocide ……..... .512

1. Les moyens structurels politiques et diplomatiques, économiques et financiers, ainsi

militaires que l'ONU pourrait mettre en œuvre pour prévenir le génocide et d'autres crimes de masse ……..515

1.1. Les moyens politiques et diplomatiques……...516

1.1.1. Le renforcement de l'institution du Conseiller spécial du Secrétaire Général pour la prévention du génocide et des atrocités de masse …….518

1.1.2. Le recours de l'ONU à ses institutions spécialisées ……..……...….529

1.2. Les moyens de nature économique et financière ……..….. . 532

1.3. Les moyens militaires : la mise en place d'une force armée permanente au sein des Nations Unies ……..……..... 537

1.3.1. Une force armée permanente de l'ONU pour combler le vide laissé dans la Charte ……..... 541

1.3.2. L'existence d'une force armée permanente faciliterait l'adoption de résolutions autorisant l'intervention d'humanité ……...….. 542

1.3.3. La force armée permanente permettrait à l'ONU de réaliser des économies de fonds ……..… 544

1.3.4. La force permanente permettrait à l'ONU d'intervenir plus rapidement ……..…….. 548

1.3.5. La force armée permanente serait beaucoup plus efficace ……...….....… 550

2. Les moyens structurels de nature politiques, diplomatiques et économiques à la disposition des organisations régionales …….…… 553

2.1. Les moyens structurels de nature politique, diplomatique et économique dont l'Union européenne pourrait faire usage …….…... 554

2.1.1. L'Accord de Cotonou : un traité à géométrie variable …….…….555

2.1.2. L'Union européenne devrait pratiquer la politique de la carotte en faveur des États considérés comme de « bons élèves » ……..……559

2.2. Les moyens structurels de nature politique, diplomatique et économique dont l'Union africaine pourrait faire usage ……...……..…..560

2.2.1. Le rôle de la Conférence des chefs d'États de l'Union africaine dans la promotion de la démocratie et le respect de l'État de droit …..……561

2.2.2. L'UA devrait hâter la mise en place de moyens militaires pour faire

face aux violences de masse sur le continent ……..…….563

2.3. Les moyens structurels que les États pourraient mettre en place pour favoriser la protection des droits humains ……...……567

2.3.1. La mise en place d'institutions nationales indépendantes des droits humains devrait s'inscrire dans un contexte plus large de démocratie et d'État de droit ……..….569

2.3.2. La mise en place de programmes d'enseignement des droits humains dans les cursus scolaires devrait s'inscrire dans un contexte plus large de démocratie et d'État de droit …….……..……..…….574

Section II. L'usage de moyens opérationnels pour arrêter le génocide et autres crimes de masse …….……...583

1. Les moyens opérationnels dont les Nations Unies pourraient faire usage pour arrêter le génocide ou tout autre crime de masse ……584

2. Les moyens opérationnels dont les organisations régionales pourraient faire usage pour arrêter le génocide ou tout autre crime de masse ……587

3. Les moyens opérationnels dont les États, à titre particulier, pourraient faire usage pour arrêter le génocide ou tout autre crime de masse ……...……590

CONCLUSION ……...……..…….……...…595

ANNEXES

Annexe I. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide …….....610

Annexe II. Les articles de la Convention qui devraient faire l'objet de compléments ..……615

Annexe III. Proposition de Résolution autorisant les Nations Unies, les États et les organisations régionales étatiques à intervenir pour prévenir ou faire cesser un génocide ……..…….…….616

Annexe IV. Proposition d'un Protocole additionnel se rapportant à la Convention sur le génocide …….……..…..619

Annexe V. Extraits des articles pertinents des Statuts des Tribunaux internationaux ...……..632

Annexe VI. Fiche suiveuse de l'élève (avec mention ethnique) ……645

Annexe VII – Carte d'identité avec mention ethnique ……..……..…646

Annexe VIII. EN MÉMOIRE DES MEMBRES DE MA FAMILLE DONT LA LISTE FIGURE SUR L'ANNEXE, ASSASSINÉS AU COURS DU GÉNOCIDE DES TUTSIS ……...……....647

BIBLIOGRAPHIE (limitée aux ouvrages et autres documents utilisés) ……..…….....648

> ***[…] nous devons tous assumer nos responsabilités et reconnaître que nous aurions dû faire plus pour empêcher le génocide ou y mettre fin.***
>
> ***[…] n'attendons pas, pour agir, que le pire soit arrivé ou devienne inévitable.***
>
> ***N'attendons pas le moment où, en dehors de l'intervention militaire, nous n'aurions d'autre option que les vains regrets ou la froide indifférence.***
>
> ***Nous devons tout faire pour prévenir les génocides.***
>
> ***Ce n'est qu'alors que nous pourrons honorer dignement la mémoire des victimes d'hier. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrons sauver ceux qui risquent d'être victimes demain.***

Déclaration du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, à l'occasion de la Journée de réflexion sur le génocide au Rwanda, 7 avril 2004.

INTRODUCTION

Le XX^{e} Siècle pourrait disputer au XVIII^{e} sa célèbre dénomination de "Siècle des Lumières", tant il a été celui de tous les records : le siècle du progrès technique et technologique sans précédent ainsi que de la découverte dans tous les domaines de la vie. On a, en effet, assisté à la naissance et au développement vertigineux des modes de transport ultra-rapides et de la communication numérique, ainsi qu'à la découverte de médicaments et vaccins contre des maladies qui décimaient des populations entières. Hélas, ce siècle a été assombri par des crimes d'une grande barbarie. On a, de fait, vu apparaître des moyens industriels d'extermination par l'État, non pas d'ennemis étrangers, mais de ses propres citoyens, ceux-ci étant de surcroît innocents, inoffensifs et sans défense. Même si la violence est aussi ancienne que les humains sur la terre, le progrès technique et technologique réalisé dans tous les domaines de la vie a permis une matérialisation de ce mal à grande échelle.

Des maux du XX^{e} siècle, le génocide figure incontestablement parmi ceux qui se situent au sommet de l'échelle de gravité. Quoique rare, ce crime inflige de lourdes pertes à l'humanité[1] lorsqu'il est commis. L'extrême gravité du génocide interpelle tout le monde et commande son éradication pour toujours. Le génocide et autres crimes de masse, perpétrés tout au long du siècle dernier, attestent de ce que l'on appelle communément la "communauté internationale" ne constitue, en réalité, qu'une société internationale, pour

[1] Nations Unies, Assemblée générale, Préambule de la *Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide,* 09 décembre 1948, *Nations Unies*, doc. St/hr/1/Rev. 3, p. 143; 78 R.T.N.U. 195.

reprendre la distinction faite par le juriste sociologue Max Weber[2]. En effet, si la "communauté internationale" existait, elle aurait déjà pris des mesures fermes pour bannir à jamais le « crime le plus grave et le plus affreux »[3].

I. Sujet de recherche, originalité et intérêt

Le sujet de recherche de cette thèse est centré sur la prévention du génocide, crime dont, bien que la perpétration ne soit pas fréquente, la prévention et l'arrêt n'en sont pas moins négligés. En effet, trois génocides reconnus par la société internationale dans son ensemble furent perpétrés au cours du XX[e] siècle sans que celle-ci ne veuille ni les prévenir, ni les faire cesser. Le premier génocide, celui contre les Arméniens[4], fut commis en 1915 par le régime des Jeunes-Turcs, au moment où la société internationale n'était pas, certes, encore organisée, mais ceci n'empêche pas que les puissances

[2] Selon Max Weber, « [l]e lien unissant les individus membres d'une communauté est essentiellement d'ordre affectif, alors que le lien qui unit les individus au sein d'une société se situe essentiellement au niveau des intérêts ». Voir Thierry de Montbrial, *Intervention présentée le 10 février 1999 devant la Commission des affaires étrangères, da la défense et des forces armées du Sénat français*. En ligne : <http://www.senat.fr/rap/r98-313/r98-31319.html>, (dernière visite : 10.10.2013). Si on considère alors le fait que les États et les groupements d'États agissent toujours dans leur propre intérêt et non par solidarité humaine, il apparaît que c'est l'expression "société internationale" qui se rapporte le mieux à la réalité de la situation qui prévaut dans les relations internationales. Je partage le point de vue de Max Weber, pour conclure avec lui qu'on ne pourra réellement parler de "communauté internationale", que le jour où le monde aura érigé l'idéal des droits humains au rang de valeur universelle à défendre sans discrimination. Il est, cependant, encore bien loin le jour où l'individu pourra s'attendre à une protection internationale rapide et sans autres hésitations, lorsqu'il est menacé par son propre État, lequel devrait normalement le protéger.

[3] Winston S. Churchill, *Mémoires sur la Deuxième Guerre mondiale*, vol. 11, *Triomphe et Tragédie*. *La Victoire*, Paris, Plon, 1953 à la p 370.

[4] Quoique le génocide arménien n'ait pas encore acquis de reconnaissance officielle universelle, il demeure que plusieurs États l'ont déjà reconnu, même si certains, dont la France et le Canada, ne sont pas encore passés à l'étape de nommer l'auteur de ce génocide. En revanche, des institutions interétatiques, tels que le Parlement européen et le Conseil de l'Europe, n'ont pas hésité à désigner la Turquie comme étant le responsable de ce génocide. Les Nations Unies n'ont jamais pu se mettre d'accord sur cette question, en raison de l'opposition farouche de certains États puissants, dont principalement le Royaume-Uni. (Voir le Journal *Le Monde* du 5.3.2010). À cause de fortes pressions que la Turquie exerce sur tous ceux qui s'intéressent à ce génocide, les discussions sur la question qui eurent lieu en 1978 et en 1985 au sein de la Sous-commission des Nations Unies sur la prévention de la discrimination et la protection des minorités, n'ont pas permis aux deux rapports respectifs qui mentionnaient le génocide arménien de dépasser le seuil de cette enceinte. Lire à ce propos, Varoujan Attarian, *Le génocide des Arméniens devant l'ONU*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1997.

mondiales de l'époque auraient pu le prévenir ou l'arrêter, si elles avaient eu la volonté de le faire, dans la mesure où existaient des antécédents en matière de secours aux populations victimes d'exactions commises par leur propre État. Il importe de rappeler, en effet, que des interventions d'humanité avaient été entreprises auparavant par des puissances européennes pour protéger des civils persécutés par leurs propres gouvernements. Parmi celles-ci, on peut citer, à titre d'exemple, l'intervention des forces armées de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie, en 1825, sur le territoire de l'Empire ottoman en vue de « porter assistance aux Grecs insurgés »[5]. De même, en 1861, la France a mené une intervention en Syrie afin de prêter « aux chrétiens du Liban un appui efficace contre les persécutions qu'ils subissaient aux mains des autorités ottomanes »[6]. On ne peut alors comprendre pour quelle raison les puissances citées sont restées sans réaction devant le génocide arménien, qui a été perpétré un peu plus d'un demi-siècle plus tard. Il en va de même pour le second génocide, perpétré contre les Juifs d'Europe[7]. Celui-ci s'est déroulé sans que ni la SDN, en tant qu'organisation, ni les États puissants de l'époque n'aient cherché à le prévenir ou à l'arrêter. Il est vrai que ces actions étaient beaucoup plus difficiles à mener, en raison du niveau élevé de la puissance allemande dans plusieurs domaines, mais surtout militaire. N'empêche qu'il est néanmoins surprenant de constater qu'aucune tentative dans ce but n'a été essayée par les États, soit collectivement, soit unilatéralement. Quant au troisième génocide, celui commis contre les Tutsis du Rwanda entre avril et juillet 1994 par le gouvernement hutu

[5] Jean-Marie Becet et Daniel Collard, *Les droits de l'homme - Dimensions nationales et internationales*, Paris, éd. Economica, 1982 à la p 78.

[6] *Ibid*.

[7] Jamais controversé mais aussi jamais reconnu *expressis verbis* par une Résolution du Conseil de sécurité, le génocide des Juifs est tacitement reconnu par la quasi-totalité des États du Monde. L'Assemblée générale des Nations Unies a d'ailleurs voté à l'unanimité une Résolution condamnant le déni de ce génocide, Nations Unies, Assemblée générale, A/RES/61/255, Soixante et unième session, 26 janvier 2007.

avec la participation d'une grande partie des membres du groupe majoritaire, il incarne la faillite des Nations Unies, dans la mesure où les génocidaires ont mis à exécution leurs forfaits sous les yeux de la société internationale, sans que des moyens aient été mis en œuvre pour les faire échouer, alors qu'il n'en manquait pas. En l'espèce, l'indifférence du monde devant l'extermination des victimes ne pouvait être plus manifeste si l'on songe que ces massacres ont, non seulement été quasiment retransmis en direct par les média, mais qu'ils ont, en outre, été abondamment évoqués, du début à la fin, dans la correspondance de l'ONU avec ses représentants sur le terrain. Pourtant, les Nations Unies et les États parties à la Convention sur le génocide[8] avaient pris l'engagement, dans le cri lancé au monde, du "plus jamais", que de tels crimes ne se commettent, de nouveau. D'autres massacres à caractère génocidaire perpétrés en d'autres lieux ou en d'autres temps attestent du caractère largement rhétorique de cette résolution, même si ces massacres n'ont pas officiellement été qualifiés de "génocide". Il s'agit notamment de ceux perpétrés au Burundi[9] en 1965, en 1972, en 1988 et en 1993; au Rwanda de 1963 à 1966, de même que de 1990 à 1993[10] et au Cambodge de 1975 à 1979[11]. Les massacres

[8] Nations Unies, Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, état au 31 décembre 2012, doc. ST/LEG/SER.E/16, à la p 93. *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.*

[9] De tous ces massacres de masse successifs perpétrés au Burundi, seuls ceux de 1993 ont intéressé les Nations Unies qui ont mandaté une Commission internationale pour faire enquête. Celle-ci a rendu son Rapport [S/1996/682] le 22 août 1996, dans lequel elle affirmait ne pas disposer de preuves suffisantes pour établir que des actes de génocide avaient été perpétrés au Burundi le 21 octobre 1993 et les jours suivants, contre la minorité tutsie (para. 483).

[10] Les massacres perpétrés au Rwanda en 1964 et qui visaient le groupe tutsi de régions bien circonscrites du pays ont été qualifiés de génocide par *Radio Vatican* et le journal *Le Monde* (voir l'édition du 4 février 1964). Lire également la contribution de Jean-Pierre Chrétien et Jean-Damascène Gasanabo, dans *Comprendre les génocides du XXe Siècle, Comparer-Enseigner*, Sous la direction de B. LEFEBVRE & S. FERHADJIAN, Paris, Éditions Bréal, 2007 à la p 130. Un rapport qualifie également de génocide les massacres de Tutsis commis par l'État rwandais dans les années 1990 à 1993. Voir : FIDH, AFRICA WATCH, UIDH, CIDPDD*, Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits humains au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7-21 janvier 1993)*. En ligne : <http://cec. rwanda.free.fr/documents/doc. RapportMars93/ComIntMars93.pdf>, (dernière visite : le 10.10.2013).

[11] Les massacres de masse perpétrés au Cambodge pendant quatre ans étaient de nature politique et ne visaient aucun des groupes protégés par la Convention sur le génocide. Cela semble d'ailleurs concorder

de masse perpétrés contre le groupe religieux musulman de Srebrenica, en Ex-Yougoslavie, restent encore controversés[12], même si le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)[13] et la Cour internationale de justice (CIJ)[14] les ont qualifiés de génocide. Les crimes de masse actuellement commis au Darfour (Soudan) depuis 2003[15], ainsi qu'en République démocratique du Congo (RDC) depuis 1996, restent également à qualifier. S'agissant de ces derniers, un Rapport des Nations Unies mentionne qu'un génocide contre les Hutus de toutes nationalités confondues aurait été perpétré de 1996 à 1997 par les armées conjointes de l'Alliance de forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL), celles du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda, mais que les juridictions compétentes restaient les seules à pouvoir confirmer cela[16].

S'agissant de l'originalité de cette thèse, si beaucoup a été écrit sur le génocide, tant en ce qui concernent celui des Juifs que des Tutsis, peu de travaux, en revanche, s'attardent sur la prévention de ce crime. Un examen minutieux de ces études révèle, en

---

avec le jugement rendu les juges auprès des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens dans les procès d'anciens Khmers rouges. Les anciens leaders khmers rouges Kaing Guek Eav, alias Duch, et Nuon Chea furent condamnés, non pas pour génocide, mais pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre. En ligne : <http://www.eccc.gov.kh/french/>, (dernière visite : le 10.10.2013).

[12] Le professeur W. Schabas estime entachées d'erreur les décisions du TPIY et de la CIJ, qui affirment que le massacre de Srebrenica était un génocide. Il affirme, en effet, que l'intention requise pour commettre un génocide était inexistante dans l'esprit de ceux qui ont ordonné ce massacre, étant donné que seuls ont été visés les hommes en âge de porter les armes, au moment où les femmes et les enfants étaient épargnés. William A Schabas, *Genocide and the International Court of Justice: Finally a Duty to Prevent the Crime of Crimes*, Genocide Studies and Prevention, 2.2. August 2007, aux pp 113 et 114. Lire aussi: Lewis MacKenzie, *The Real Story behind Srebrenica*. En ligne : <http://www.transnational.org/SAJT/features/2005/MacKenzie_Srebrenica.html>, (dernière visite : le 15.10.2013). D'ailleurs, dans sa Résolution 1366 du 30 août 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a lui-même qualifié de massacres, les crimes commis à Srebrenica.

[13] TPIY, Le *Procureur c. Krstic´*, IT-98-33-T, Chambre de première instance, jugement du 2 août 2001, par. 599.

[14] CIJ, *Affaire relative à l'application de la prévention et la répression du Crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), 26 février 2007, à la p 127, par. 297.

[15] Nations Unies, *Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour*, 1er février 2005. En ligne : <http://www.gerjc.u-3mrs.fr/MASTER2XP/RappComONU.pdf,> (dernière visite : le 21.10.2013).

[16] Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme. *DRC, Mapping Human Rights Violations*. En ligne: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf>, par 520 à 522, (dernière visite : 15.10.2013).

effet, que la plupart de ceux publiés sur le sujet portent davantage sur l'historiographie des atrocités commises que sur ce qui pourrait être fait pour éviter que celles-ci ne surviennent à nouveau. Certes, des études importantes ont été menées dans le domaine de la prévention et la résolution des conflits en général, mais peu a été dit au sujet de la prévention spécifique du génocide. De fait, les deux dimensions sont réellement différentes, dans la mesure où, qui dit conflit sous-entend qu'il existe deux parties au moins qui s'affrontent en raison, notamment, de divergences d'opinion ou d'intérêts, et qu'on peut, dès lors, utiliser les techniques de conciliation pour conduire celles-ci à conclure une entente susceptible d'y mettre un terme. Or, aucune négociation n'est envisageable en matière de génocide, d'autant plus que les victimes, qui ne comprennent même pas pourquoi elles sont condamnées à être massacrées, n'ont aucune concession qu'elles peuvent faire pour être sauvées.

Un certain nombre de conférences, de travaux scientifiques et d'enquêtes se sont intéressés à la question de la prévention et l'arrêt du génocide. Cependant, la lecture de ces études révèle, dans l'ensemble, que celles-ci traitent de cette question de façon très superficielle. De fait, comme nous[17] allons le mettre en évidence dans le chapitre préliminaire de cette thèse, chacune de ces recherches insiste davantage sur un aspect ou un autre de solutions possibles, sans porter sur l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour prévenir le génocide et les autres atrocités de masse. Force est alors de constater qu'une étude approfondie consacrée exclusivement à cette question mérite d'être menée.

[17] Le "nous" que nous utilisons, dans cette thèse, est de modestie et non de majesté. Voir : Office québécois de la langue française, *La grammaire, Accord de l'adjectif qualifiant un pronom personnel*. En ligne : <http://bdl.oqlf.gouv.qc.ca/bdl/gabarit_bdl.asp?id=1706>, (dernière visite : 10.03.2015).

Venons-en maintenant à l'intérêt de cette étude. Le choix de ce sujet très particulier s'explique au regard de deux considérations : la première est d'ordre scientifique, tandis que la seconde est d'ordre moral et me touche personnellement. S'agissant de l'intérêt d'ordre scientifique, il me semble primordial de rechercher les causes de l'indolence qu'on remarque dans la prévention et l'arrêt du génocide, comme si ce crime était une fatalité inéluctable. Pourtant, c'est tout l'inverse de ce à quoi on devrait s'attendre, dans la mesure où, ce crime n'étant jamais le résultat d'une explosion de fureur spontanée, mais le produit, au contraire, d'une planification longue, des signes avant-coureurs de ce qui se trame sont toujours repérables et qu'il est, en conséquence, possible de contrecarrer la dynamique génocidaire avant qu'il ne soit trop tard. Nous devons cependant avouer que cet intérêt scientifique était certainement poussé par des considérations d'ordre moral et personnel, dans la mesure où, de fait, étant moi-même un rescapé du génocide des Tutsis, j'ai perdu mes proches parents et nombre d'amis au cours de celui-ci. C'est d'ailleurs probablement la principale raison qui m'a poussé à entreprendre ce travail de recherche, car, comme le dit à juste titre G. Prunier, « il n'y a pas de monument plus beau et plus juste à élever à la mémoire des victimes que comprendre pourquoi elles sont mortes »[18]. Même après plus de vingt ans après ce génocide, je sens toujours le devoir moral de comprendre pourquoi les miens ont été exterminés sous le regard indifférent de la société internationale. Mais comment comprendre le génocide, ce mal radicalement inexplicable que l'on dit souvent innommable! C'est dès lors aussi en ma qualité de victime, de témoin et de survivant du génocide que je m'intéresse à cette question. Notre but ici est, certes, d'identifier et de dénoncer les insuffisances et les défaillances des systèmes de protection des droits humains qui n'ont pas pu protéger ces victimes, mais il

[18] Gérard Prunier, *Rwanda : 1959-1996, Histoire d'un génocide,* Éditions Dagorno, 1997.

va plus loin que la seule dénonciation en suggérant des pistes de solutions susceptibles de colmater les brèches, combler les insuffisances, pallier aux défaillances. Il s'agit, en fin de compte, d'une étude qui a pour ambition de contribuer à ce que pareille tragédie n'arrive plus jamais, nulle part, car, pour reprendre les mots d'Hannah Arendt, « si le génocide est une possibilité effective pour l'avenir, alors aucun peuple au monde […] ne peut être raisonnablement certain de survivre sans l'aide et la protection du droit international »[19]. À la fin de cette étude, je dois dire que le défi était celui de pouvoir dépasser les sentiments enfouis en moi depuis des années, afin de rester, non pas neutre, mais équilibré dans mon propos, sachant que, ainsi que l'affirme le philosophe H.-G. Gadamer, « les préjugés de l'individu, bien plus que ses jugements, constituent la réalité historique de son être »[20]. Je crois cependant que le devoir moral d'objectivité, qui est important quel que soit le sujet traité, mais plus essentiel encore s'agissant de celui-ci, m'a permis de me maintenir dans cet équilibre[21]. Il est vrai qu'en ma qualité de victime survivante du génocide des Tutsis, j'aurais pu tomber dans la désillusion et le pessimisme, eu égard à l'attitude désintéressée de la société internationale que j'ai observée durant cette tragédie dans laquelle j'ai perdu la plus grande partie de ma famille et de mes amis. Cependant, je crois que ma posture personnelle n'a pas du tout influencé l'objectivité de cette étude, autrement ma superviseure de thèse l'aurait relevé. De fait, je n'ai reçu d'elle aucune remarque allant dans ce sens-là. Au contraire, elle s'étonnait toujours de mon optimisme, lequel m'entraîne à continuer à penser que la société internationale est capable de se ressaisir et de tirer les leçons de son inaction au Rwanda.

[19] Hannah, Arendt, *Eichmann à Jérusalem*, Paris, Gallimard, 1991 p 1281 à la p 1282.

[20] Hans-Georg, Gadamer, *Vérité et méthode*, Paris, Le Seuil, 1986, cité par M.Van de Kerchove et François, Ost, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, 1988 à la p 115.

[21] C'est, en réalité, ma qualité de victime survivante du génocide des Tutsis qui a constitué le vrai moteur de cette étude, afin de donner l'alerte, dans l'espoir que ma petite voix sera entendue.

Par ailleurs, il semble qu'il est de la nature de tout survivant d'une catastrophe humaine d'une telle ampleur de se poser cette question qui fait l'objet de notre thèse. En effet, comme le precise Catherine Lu, « in the aftermath of atrocities, survivors face three pressing questions: Who is to blame? How could such evil happen? And how can it be prevented? »[22]. En ce qui nous concerne, nous avons choisi, pour l'instant, de ne poser que la dernière question, car c'est, à notre avis, la seule qui vaille la peine d'être résolue, afin que personne d'autre ne soit plus tard dans une situation telle qu'il doive se la poser. Dans cette perspective, la rigueur dans la recherche et le traitement de l'information est de mise, dans la mesure où on ne peut arriver à une bonne conclusion que lorsque les prémisses sont correctes. Bien entendu, par-delà l'objectivité qui doit guider tout chercheur, c'est aussi un devoir sacré pour nous les survivants du génocide, de ne pas travestir l'histoire de cette tragédie, afin de faire honneur à la mémoire des nôtres engloutis par cette catastrophe.

II. Problématique et hypothèses de recherche

Trois génocides reconnus par la société internationale dans son ensemble ont été commis jusqu'à la fin, alors même que les signes avant-coureurs de l'ampleur et de la nature des massacres à venir étaient connus. La faillite de la société internationale face au crime de génocide suscite alors les grandes questions développées dans cette thèse et qui s'énoncent comme suit:

1º Le génocide des Juifs a été perpétré par le régime nazi sans que les puissances militaires et économiques de l'époque cherchent à porter secours aux victimes ou du

[22] Catherine Lu, "Agents, Structures an Evil in World Politics", *International Relations* 18, no.4 (2004) à la p 499.

moins à enrayer la machine génocidaire, alors que des antécédents existaient dans le domaine de l'intervention d'humanité, notamment l'intervention menée au cours du siècle précédent par une coalition internationale composée de la France, de la Grande-Bretagne et de la Russie, les mêmes États qui auraient pu unir les efforts pour contrecarrer l'entreprise génocidaire nazie. Pour quelle raison ces grandes puissances, auxquelles auraient pu s'ajouter les États-Unis, sont-elles restées sans réaction devant la catastrophe qui s'annonçait et au moment où celle-ci a été déclenchée?

2º De même, le "Plus jamais ça" et la mise en place de divers instruments juridiques de protection des droits humains, dont la *Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide*, la *Déclaration universelles des droits de l'homme* et le *Pacte international des droits civils et politiques,* n'ont pu être utile à la prévention ou à l'arrêt du génocide des Tutsis, alors que la société internationale avait été alertée et que les Nations Unies disposaient d'une force militaire au Rwanda, et surtout que, comme le rappelle le Rapport de l'OUA, « on ne peut imaginer de génocide plus facile à éviter »[23]. Quelle a été la cause de cette inaction? Les outils normatifs de protection des droits humains mis en place après le génocide juif pour éviter une telle tragédie étaient-ils appropriés? Qu'en était-il des moyens structurels et opérationnels existants dans ce domaine à l'époque? Étaient-ils, de leur côté, suffisamment adaptés pour répondre à la situation?

3º Face à ce constat d'échecs, doit-on en conclure que le génocide est un crime que l'on ne peut ni prévenir ni arrêter? Qu'une fois la "logique génocidaire" enclenchée, celle-ci

[23] Rapport de l'OUA, *Rapport du Groupe international d'éminentes personnalités institué par l'OUA*, mai 2000, Chapitre 10, par. 1.

ne peut que se poursuivre jusqu'à son dénouement final : le massacre de masse de populations ciblées pour mourir?

4º Enfin, si le génocide est un crime qu'on peut prévenir ou arrêter, alors la société internationale, après avoir reconnu sa faillite face au génocide des Tutsis du Rwanda[24], a-t-elle tiré des leçons des échecs du passé, leçons à même de lui permettre de colmater les brèches constatées dans son système de prévention ou d'arrêt du génocide? En d'autres mots, les instruments juridiques internationaux et régionaux de protection des droits humains, ainsi que les moyens structurels et opérationnels en présence aujourd'hui, sont-ils en mesure de prévenir un génocide? Et, faute de prévention, la société internationale est-elle aujourd'hui parvenue à mettre en place des mécanismes d'intervention susceptibles de mettre fin immédiatement à un génocide? En cas de réponse négative, que pourrait faire cette société internationale pour bannir à jamais le génocide des possibles en termes de politiques étatiques de l'extrême?

D'emblée, à moins de succomber à une sorte de déterminisme pessimiste, compte-tenu du fait que cela n'a pas encore eu lieu, nous croyons que le génocide est un crime que l'on peut prévenir, dans la mesure où il s'agit d'un des rares crimes dont on observe

[24] Voir notamment les rapports ci-après :

- *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda, 15 December 1999*, en ligne: Nations Unies <http://www.un.org/french/peace/rwanda.pdf>, (dernière visite : 15.03.2015).
- *Rapport du Groupe international d'éminentes personnalités institué par l'OUA*, mai 2000, en ligne : OUA<http://www.africaunion.org/Official_documents/Reports/OUARapport%20sur%20le%20genocide%20au%20Rwanda.pdf>, (dernière visite : 15.03.2015);
- *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda,* en ligne : Sénat de Belgique <http://www.senate.be/www/webdriver?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=1&NR=611&VOLGNR=7&LANG=fr>, (dernière visite : 15.03.2015).
- *Rapport de la Mission d'information sur le Rwanda,* en ligne : Assemblée nationale française: <http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/rwanda/r1271.asp#P4795_714388>, (dernière visite : le 28.01.2015).

les signes avant-coureurs et le processus, et dont on peut donc briser la spirale de ses ressorts. Les hypothèses de recherche que va tenter de valider cette étude consistent, dès lors, à réfléchir sur la façon dont la société internationale mettrait en place les moyens nécessaires, capables d'identifier les situations susceptibles de générer un génocide, afin d'agir à temps, dès lors que s'annoncent ou se manifestent les premiers signes de "catastrophe" de cette nature et de cette ampleur. Dans cette perspective, il s'agira ici de proposer un certain nombre de moyens appropriés dont la société internationale pourrait se doter, soit en renforçant ceux qui existent, soit en mettant en place de nouveaux, afin que ce crime puisse effectivement être rangé dans les tiroirs du passé.

Étant donné l'indifférence de la société internationale face au génocide, indifférence soulignée dans tous les rapports sur le génocide des Tutsis[25], il sera nécessaire de penser aux moyens susceptibles de permettre à la société internationale de sortir de cette léthargie face à ce crime dont, pourtant, la prévention devrait être d'autant fort possible que, faut-il le répéter, le génocide figure parmi les rares crimes dont on peut observer le développement, pendant un laps de temps plus ou moins long.

À cet effet, il conviendra, dans un premier temps, de nous arrêter sur le concept même de génocide, en vue d'analyser et de comprendre les éléments qui le distinguent des deux autres catégories de crimes internationaux qui lui sont proches, à savoir les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. En effet, pour prévenir un crime, encore faut-il le comprendre afin de pouvoir identifier ses symptômes. Dans cette perspective, la réflexion sur les relations et les différences entre ces trois concepts sera menée, afin d'éclaircir les spécificités de chacun de ces crimes, que d'aucuns confondent, même

[25] *Ibid*.

parmi les spécialistes de la question. Comme nous allons le voir, même les juges auprès des tribunaux pénaux internationaux, tout comme d'ailleurs d'autres spécialistes dans le domaine des crimes internationaux ont, eux-mêmes, beaucoup de peine à s'accorder sur la différence entre ces trois crimes. La compréhension du génocide est un préalable pour pouvoir prévenir ce crime, et à cet égard, il faut d'abord se comprendre sur sa définition[26]. En effet, si un crime ne peut être correctement défini, il ne peut être compris, et dans ces conditions, il ne peut évidemment pas faire l'objet de prévention. L'examen de ces concepts sera fait dans leur seule dimension juridique[27], dans la mesure où il s'agit de crimes et que chaque crime est défini juridiquement, mais surtout en raison du fait que, s'agissant du génocide, sa définition a été forgée dans un traité international et que c'est celle-ci qui fait autorité. C'est d'ailleurs ce que confirment plusieurs auteurs, dont deux de grand renom dans le domaine de l'étude du génocide. Il s'agit de:

1. Leo Kuper

Juriste, philosophe et sociologue, Leo Kuper étudie le phénomène génocide dans sa dimension sociologique, mais voici ce qu'il écrit :

> Many definitions of genocide circulate in contemporary discourse and academic analysis motivated by diverse theoretical perspectives or by ethnocentric preoccupations. [...] In these bewildering of definitions, there are sounds reasons for working with the definition of the United Nations Convention on the prevention and the punishment of the crime of genocide. It provides a workable definitional core for interdisciplinary analysis and application, and it is the legally

[26] En effet, on se rend compte que même parmi les spécialistes sur cette question, il y en a qui ne comprennent pas bien ce qu'est le génocide. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'on rencontre l'appellation "génocide rwandais" dans certains écrits d'auteurs qui se disent spécialistes de la question, comme si les victimes de ce génocide avaient été visées en tant que rwandais. Voir notamment:

- Scott Strauss, *Intimate enemy: images and voices of the Rwandan genocide*, Zones Books, MIT Press, 2006.

- Nations Unies, Résolution A/RES/60/225 adoptée le 23 décembre 2005 par l'Assemblée générale, « pour mobiliser la société civile afin de garder vivant le souvenir des victimes du génocide rwandais et de le transmettre par l'éducation, afin d'aider à empêcher que de tels actes ne se reproduisent ».

- La documentation française, La librairie du citoyen, Le génocide rwandais de 1994. En ligne : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/conflit-grands-lacs/genocide-rwandais.shtml.

[27] À savoir la *Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide*.

> accepted definition that has been incorporated in a convention ratified by the great majority of the member states of the United Nations. Moreover, it provides some possibilities for preventative action, and it incorporates the original concept of Raphael Lemkin, whose dedication promoted the framing and adoption of the Genocide Convention. The preventive provisions, however much neglected and abused in the past, are of particular significance at the present time, which is witnessing a continuing incidence of genocide and the threat of an imminent increase[28].

2. Kurt Jonassohn et Karin Solveig Björnson

Quoique professeur de sociologie, Kurt Jonassohn privilégiait la définition juridique. Voici ce qu'il écrivait :

> The U.N. definition of genocide […] has a large number of supporters because it has the legal credibility that all the other definitions lack. The alternatives proposed by various academics fail to attract wide support for several reasons. Perhaps the most important of these reasons is that the subject matter to be defined is shifting[29].

Ces appuis de taille s'ajoutent au fait que l'on ne devrait pas reprocher à la définition de la Convention d'être très restrictive, dans la mesure où celle-ci est la seule qui distingue le génocide du crime contre l'humanité, et partant, qu'elle permet une meilleure compréhension des éléments constitutifs de ce crime, compréhension à même de mener à l'identification des signes avant-coureurs de la catastrophe annoncée; d'où sa contribution à la prévention. D'ailleurs, à ceux qui seraient tentés de croire que la définition portée à l'article II de la Convention sur le génocide constitue uniquement un outil pour la répression[30], il faudrait leur répondre que ce serait oublier qu'en cataloguant les comportements prohibés constituant les éléments du crime, la Convention vise avant

---

[28] Leo Kuper, *Theoretical issues relating to genocide: uses and abuses*, in George J. Andreopoulos, *Genocide: Conceptual and Historical Dimensions*, University of Pennsylvania Press, 1997 à la p 31.

[29] Kurt Jonassohn et Karin Solveig Björnson, *Genocide and Gross Human Rights Violations: In Comparative Perspective,* New Brunswick (USA) and London (England), Transaction Publishers, 1999 à la p 133.

[30] D'ailleurs, il faut reconnaître que la définition de la Convention sur le génocide ne contient aucun élément d'ordre pénal et nous ne pensons pas que c'est parce que les juridictions pénales internationales ont retenu cette définition telle quelle que l'on pourrait en déduire qu'il s'agit d'une définition pénaliste ou pénalisante.

tout à mettre en lumière les aspects du crime dont il faut se garder de commettre, d'où sa grande contribution à la prévention. La contribution de la définition de la Convention à la prévention est d'autant plus précieuse que celle-ci est plus précise et ne varie pas selon les temps ou les lieux. Pour preuve, cette définition de la disposition capitale de la Convention a résisté, au fil des années, aux appels à son élargissement, dans la mesure où les différentes négociations ayant abouti à des instruments internationaux de répression ont convenu de la garder telle qu'elle figure dans la Convention, malgré plusieurs voix qui se sont élevées pour notamment inclure d'autres catégories de groupes. Ce n'est donc pas qu'il n'y ait pas eu de discussions ultérieures à ce sujet. Ce n'est pas non plus pour des raisons de conformisme que les différents négociateurs ont décidé de ne pas modifier cette définition, mais c'est plutôt qu'il s'est, à chaque fois, avéré que celle-ci était la seule à même de réunir le consensus des plénipotentiaires, parties à ces négociations. Dans le même ordre d'idées, il convient de souligner que l'interprétation judiciaire de la définition du génocide est restée relativement attachée à l'esprit et à la lettre de celle de la Convention, malgré le degré d'indépendance dont bénéficient les juges, particulièrement dans le système de Common Law. C'est donc pour toutes ces raisons que nous n'avons pas la prétention de nous écarter de la définition de la Convention sur le génocide.

Cependant, une précision majeure s'impose : la qualification pénale du génocide est essentielle dans la mesure où c'est elle qui nous dit comment le droit appréhende ce type de criminalité. Elle est importante comme point de départ à une prévention du crime, elle aussi pensée et mise en œuvre à partir du droit et des instruments juridiques internationaux. Il faut impérativement rattacher la spécificité du crime de génocide à la prévention mise en œuvre, à ses défaillances comme à ses possibles améliorations. En

revanche, elle n'est pas au cœur de notre thèse, la problématique de recherche ne concernant pas le fait de savoir s'il conviendrait de l'élargir ou non afin de pouvoir protéger d'autres groupes en dehors de ceux précisément identifiés par l'article 2 de la Convention. La question de la qualification pénale pourrait, en revanche, être importante s'il s'avérait que celle-ci est « mal ficelée » et ne permet pas une poursuite adéquate du crime de génocide tel qu'il est défini par le droit. Il ne s'agit pas ici de repenser la catégorie « génocide » en tant que telle, mais de la penser par rapport à la prévention de ce crime. Autrement dit, en l'état actuel de ce que le droit qualifie de génocide, comment prévenir des crimes de cette nature. Par ailleurs, même si nous discutons de la définition du génocide dans notre thèse et que nous remettons en question certaines conclusions de la jurisprudence internationale, nous devons souligner qu'une définition plus large du génocide n'aurait pour effet que d'inclure et de protéger d'autres groupes non-prévus à l'origine en étendant la portée de l'obligation de prévention, mais qu'elle n'aurait aucune incidence, en revanche, sur la mise en œuvre des moyens eux-mêmes de prévention, qui seraient les mêmes. Il en va de même de notre critique de la Convention actuelle sur le génocide. Les compléments que nous proposons à cette Convention n'ont pas pour objectif de remettre en cause la définition du génocide, mais bien d'en assurer une meilleure prévention.

Aussi, le débat sur la perspective de l'élargissement ou non de la définition du génocide pour y inclure d'autres groupes ne sera-t-il amorcé que de façon non approfondie, dans la mesure où cela n'apporte pas de contribution à l'étude de la prévention de ce crime. Par ailleurs, il serait hasardeux, même dans une étude consacrée uniquement à la définition des trois crimes internationaux (ce que celle-ci n'est pas), de

croire que l'on pourrait faire taire la polémique sur ce sujet, dans la mesure où, juristes, politologues et sociologues ne peuvent jamais s'entendre sur la définition du génocide, étant donné que les non-juristes ont tendance à gommer complètement l'existence du concept de crime contre l'humanité, en le confondant à celui de génocide. En effet, comme l'écrit à juste titre le professeur William Schabas, « [m]any argued for dynamic interpretation of the concept of genocide that would include a range of other protected groups, such as political and social groups, and that would apply to a broader range of acts. But what they were proposing, in reality, was equivalent to crimes against humanity without the nexus to armed conflict »[31].

D'ailleurs, au-delà du débat sur cette question entre juristes et scientifiques d'autres disciplines, il se fait que politologues et sociologues ne sont pas, eux-mêmes, d'accord entre eux, sur la définition du crime de génocide. Il suffit d'examiner les définitions des auteurs ci-après pour s'en convaincre :

1. Pieter N. Drost:

> Genocide is the deliberate destruction of physical life of individual human beings by reason of their membership of any human collectivity as such[32].

2. Yehuda Bauer :

> [Genocide is] the planned destruction, since the mid-nineteenth century, of a racial, national, or ethnic group as such, by the following means: (a) selective mass murder of elites or parts of the population; (b) elimination of national (racial, ethnic) culture and religious life with the intent of "denationalization"; (c) enslavement, with the same intent; (d) destruction of national (racial, ethnic) economic life, with the same intent; (e) biological decimation through the kidnapping of children, or the prevention of normal family life, with the same intent…. [Holocaust is] the planned

[31] William Schabas, "Genocide and Crimes against Humanity : Clarifying the Relationship", in The Genocide Convention : the Legacy of 60 Years / ed. by Harmen van der Wilt, Jeroen Vervliet, Göran Sluiter, Johannes Houwink ten Cate Martinus Nijhoff Publishers 2012 à la p 12.

[32] Pieter N. Drost, *The Crime of State*, vol 2, Genocide Leyden: A. W. Sythoff, 1959 à la p 125.

physical annihilation, for ideological or pseudo-religious reasons, of all the members of a national, ethnic, or racial group[33].

3. Helen Fein:

Genocide is a series of purposeful actions by a perpetrator(s) to destroy a collectivity through mass or selective murders of group members and suppressing the biological and social reproduction of the collectivity. This can be accomplished through the imposed proscription or restriction of reproduction of group members, increasing infant mortality, and breaking the linkage between reproduction and socialization of children in the family or group of origin[34]. Cependant, l'auteur s'empresse d'ajouter que "since genocide is a legal term in international criminal law, neither this nor any other sociological definition will replace it"[35].

4. Jack Nusan Porter

Genocide is the deliberate destruction, in whole or in part, by a government or its agents, of a racial, sexual, religious, tribal or political minority. It can involve not only mass murder, but also starvation, forced deportation, and political, economic and biological subjugation. Genocide involves three major components: ideology, technology, and bureaucracy/organization[36].

5. Isidor Wallimann and Michael N. Dobkowski

Genocide is the deliberate, organized destruction, in whole or in large part, of racial or ethnic groups by a government or its agents. It can involve not only mass murder, but also forced deportation (ethnic cleansing), systematic rape, and economic and biological subjugation[37].

6. Frank Chalk and Kurt Jonassohn :

Genocide is a form of one-sided mass killing in which a state or other authority intends to destroy a group, as that group and membership in it are defined by the perpetrator[38].

[33] Yehuda Bauer, "The Place of the Holocaust in Contemporary History", *Studies in Contemporary Jewry*, ed. Jonathan Frankel (Bloomington: University of Indianna Press, 1994) à la p 213.

[34] Helen Fein, *Genocide Watch*, New Haven, London, Yale University Press, 1992, à la p. 3.

[35] *Ibid.*

[36] Jack Nusan Porter, "Introduction: What is Genocide? Notes toward a Definition", in *Genocide and Human Rights*: A Global Anthology, ed. Jack Nusan Porter [Lanham University Press of America, 1982], à la p 10.

[37] Isidor Wallimann and Michael N. Dobkowski, "Introduction", in *Genocide and the Modern Age*: *Ethiology and Case Studies of Mass Death*, ed. Isidor Wallimann and Michael N. Dobkowski, NewYork: Greenwood Press, 1987, à la p 17.

[38] Frank Chalk and Kurt Jonassohn,*The History and Sociology of Genocide*: Analyses and Case Studies, Yale University Press, 1990 à la p 23.

7. Israel W. Charny:

> Genocide in the generic sense means the mass killing of substantial numbers of human beings, when not in the course of military action against the military forces of an avowed enemy, under conditions of the essential defencelessness of the victim[39].

8. Barbara Harff:

> Genocides and politicides are the promotion, execution, and/or implied consent of sustained policies by governing elites or their agents—or, in the case of civil war either of the contending authorities—that are intended to destroy, in whole or part, a communal, political, or politicized ethnic group[40].

9. Martin Shaw:

> Genocide is a form of violent social conflict or war, between armed power organizations that aim to destroy civilian social groups and those groups and other actors who resist this destruction. Genocidal action is action in which armed power organizations treat civilian social groups as enemies and aim to destroy their real or putative social power, by means of killing, violence and coercion against individuals whom they regard as members of the groups[41].

10. Jacques Semelin

> I will define genocide as that particular process of civilian destruction that is directed at the total eradication of a group, the criteria by which it is identified being determined by the perpetrator[42].

Comme on peut l'observer, ces définitions non-juridiques sont disparates, en plus de ne faire aucune distinction entre le génocide et les crimes contre l'humanité, parfois même et les crimes de guerre. S'il est très important que la prévention de tous les crimes de masse attire l'attention de la société internationale, il n'en demeure pas moins qu'il serait contreproductif de confondre ces trois crimes internationaux. De fait, si tous les

[39] Israel W. Charny, *Toward a Generic Definition of Genocide*, in *Genocide: Conceptual and Historical Dimensions*, ed. George J. Andreopoulos (Philadelphia University of Pennsylvania Press, 1994), à la p 66.

[40] Barbara Harff, *Genocide and Human Rights: International Legal and Political Issues*. Monograph Series in World Affairs, Graduate School of International Studies, Denver: University of Denver, 1984 à la p 36.

[41] Martin Shaw, *What Is Genocide?* Cambridge, Polity Press, 2007 à la p 154.

[42] Jacques Semelin, *Purify and Destroy: The Political Uses of Massacre and Genocide*, New York, Columbia University Press, 2007 à la p 340.

crimes de masse sont des génocides, alors, soit le génocide n'existe pas, soit ce sont ces autres crimes qui n'existent pas, et cela est préjudiciable à la prévention du génocide[43].

En revanche, la question de l'appréhension du crime de génocide au-delà du droit sera abordée dans une analyse qui nous conduira à nous intéresser aux causes qui sustentent ce crime ainsi qu'à la logique à l'œuvre dans le processus génocidaire, en illustrant notre propos à l'aide des exemples du génocide juif et celui des Tutsis. Il s'agira alors de comprendre le pourquoi et le comment de ce crime. Cet exercice sera fait à travers les étapes de ces génocides, de la première, qui consiste en la création de la figure de l'ennemi intérieur, à la dernière, que constitue l'extermination des victimes. Ceci permettra de mettre en exergue la faisabilité de la prévention du génocide, dans la mesure où, comme on va l'observer, ce crime « n'arrive pas comme un coup de tonnerre dans un ciel serein ». Le génocide ne se présente pas, non plus, comme un tremblement de terre ou un tsunami que les forces humaines ne peuvent ni prévenir ni contenir. Il se développe plutôt, comme nous allons le démontrer lors de l'examen des étapes de ce crime, de façon plus ou moins lente, en déroulant ses ressorts dans un processus dynamique et observable, d'où la possibilité de le prévenir et de l'arrêter.

Soulignons cette remarque importante : les deux génocides qui vont servir dans notre illustration des étapes du crime étant avérés, ils ne feront pas l'objet d'une critique historique dépassant ce qui est généralement admis par les experts dans le domaine. En

[43] Il convient de souligner ici le caractère « fourre-tout » de toutes ces définitions, dans la mesure où elles ne mentionnent pas de caractéristiques bien définies concernant les membres du groupe victime. Il serait alors possible, dans ces conditions, qu'un massacre, commis par un État ou par une entité échappant au pouvoir de l'État ou ayant l'appui de celui-ci, contre les membres d'un groupe n'ayant aucun attribut commun (par exemple des hommes d'affaires), soit considéré comme un génocide, alors qu'un tel crime devrait plutôt être qualifié de crime contre l'humanité. Or, il importe de se garder de confondre les concepts, si l'on veut arriver à trouver une solution à un problème posé.

effet, un consensus général existe au sujet du génocide juif, dans la mesure où sa réalité a été suffisamment documentée et attestée par des historiens de renom, comme nous allons le voir plus loin, en plus d'une reconnaissance de l'Assemblée générale des Nations Unies. S'agissant du génocide des Tutsis, celui-ci a également été reconnu par les experts des Nations Unies, le Conseil de sécurité, l'Union africaine, l'Assemblée nationale française, le Sénat belge, ainsi que par des institutions internationales de surveillance de la protection des droits humains tel que Human Rights Watch, en plus d'avoir été jugé devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). L'examen des thèses contraires à celles généralement reconnues ne sera même pas effleuré, dans la mesure où, d'un côté, cette véracité n'est plus à démontrer, et d'un autre côté, aucune raison ne peut justifier la perpétration d'un génocide. Par ailleurs, nous croyons qu'il serait inutile de nous lancer dans un tel débat, dans la mesure où notre thèse ne porte pas, comme telle, sur la réalité de ces deux génocides, mais vise à réfléchir sur les causes du génocide[44], et sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour prévenir chaque génocide, quels qu'en soient les mobiles poursuivis par l'État criminel. C'est d'ailleurs dans la même logique que nous n'entrerons pas dans une étude approfondie visant à déterminer, parmi les crimes de masse commis dans le passé, lesquels constituent ou non un génocide. Le débat sur cette question nous semble d'autant superflu dans cette thèse, que notre objectif est de proposer des moyens pour la prévention du génocide et que ces moyens, qui peuvent d'ailleurs servir en même temps à la prévention d'autres crimes de masse, sont orientés vers l'avenir. Précisons-le, le fait d'utiliser les deux génocides à titre d'illustration des étapes du crime ne préjuge nullement que nous excluons catégoriquement d'autres crimes

[44] Ces causalités qui facilitent la tâche à l'État criminel dans la perpétration du crime seront examinées à travers l'étude du processus du crime, avec les deux génocides comme outils pédagogiques.

de masse dans le registre des génocides. Ce n'est pas notre débat. De fait, s'agissant de la prévention du génocide, il importe d'en saisir la dynamique puisqu'il s'agit, par hypothèse, d'intervenir avant que celui-ci ne se commette, soit dès les premiers signes avant-coureurs d'une possible dérive génocidaire. C'est alors à l'occasion de l'examen de la dynamique des deux processus génocidaires que nous pourrons identifier les erreurs que la société internationale a commises en termes de prévention et d'arrêt de ces crimes, dans l'espoir que nous pourrons proposer des correctifs qui permettraient que ces erreurs ne soient pas répétées. C'est sur ces correctifs que portera la deuxième partie de notre étude, correctifs à même de permettre de relever le défi de la prévention du génocide. Mais avant d'aborder ce plus important volet de cette thèse, nous nous pencherons d'abord sur l'examen des études menées par d'autres chercheurs dans le même domaine, afin de comprendre leurs points de vue sur la question et ainsi d'être à même d'apporter notre contribution au débat. Il s'agira, d'abord, de penser aux voies et moyens que ces auteurs n'ont pas pu proposer ou auxquels ils n'ont touché que de façon superficielle. Nous pensons, en premier lieu, aux principaux instruments de droit international en matière de protection des droits humains. À cet égard, seront d'abord examinés, les succès comme les échecs des organes de l'Organisation des Nations Unies dans la prévention des crimes de masse en général et du génocide en particulier, afin d'identifier les "brèches" qui devraient être colmatées. Plus particulièrement, nous observerons les lacunes comme les faiblesses des différentes études ayant été faites au sein des Nations Unies visant à renforcer les outils normatifs de prévention du génocide et d'autres crimes de masse, afin de proposer des mesures complémentaires à même d'affuter ces outils pour les rendre plus appropriés. À partir de cette "cartographie" des lacunes et défaillances,

nous suggérerons les compléments normatifs pouvant être utiles à la prévention du génocide en particulier, avant de proposer ceux destinés à combler les insuffisances du système international de protection des droits humains, en général. Puis, nous aborderons, dans un second temps, l'examen des outils normatifs au sein des systèmes régionaux de protection des droits humains, en vue de proposer des mesures de renforcement à même de combler les faiblesses constatées. Au risque de nous répéter, soulignons que ces outils normatifs de protection des droits humains ne seront examinés que par rapport aux lacunes et faiblesses éventuelles de ceux-ci. Il s'agit donc d'une étude qui donne des pistes possibles en termes de prévention du génocide à partir d'un survol des institutions et des instruments internationaux, chacun d'entre eux nécessitant, par ailleurs, une étude approfondie, dans un cadre plus approprié. Dans cette thèse, il s'agit, en fait, d'une présentation générale des défaillances et des améliorations possibles de l'encadrement juridique de la question de la prévention du génocide. Plus concrètement, l'étude ne portera pas sur tous les textes internationaux ou régionaux de protection des droits humains. Elle n'insistera, non plus, ni sur le contenu général de ces textes, ni sur ce à quoi ces outils normatifs ont pu être utiles dans le passé, mais plutôt sur ce qui fait actuellement défaut à la société internationale pour prévenir ou arrêter le génocide et d'autres crimes de masse[45]. C'est dire qu'elle ne portera que sur les outils normatifs qui ont un impact direct sur la prévention des crimes de masse. En effet, si les droits économiques, sociaux et culturels sont très importants pour la protection des droits humains, il va évidemment sans dire que ceux-ci se situent à un niveau inférieur par rapport aux droits civils et politiques, nonobstant ce qu'en pensent certains chercheurs.

[45] À moins d'avoir l'ambition de rédiger une thèse comportant plusieurs volumes, il serait impossible d'approfondir le contenu de toutes les normes et institutions examinées dans cette étude.

Ce sont donc exclusivement ces derniers qui serviront d'éléments d'analyse des défaillances des systèmes à examiner, afin d'en proposer des outils de renforcement. Dans cette perspective, nous présenterons, brièvement, le contenu actuel de ces normes, avant de proposer, *de lege ferenda*, les améliorations que nous jugerons utiles, lesquelles seront présentées de façon plus détaillée. Il importera, en effet, d'insister davantage sur les renforcements à apporter aux systèmes examinés que sur ce qui est déjà connu dans ces systèmes.

Enfin, s'agissant de l'étude sur la recherche des moyens pour la prévention du génocide, il est important de préciser qu'elle ne sera pas dissociée de celle visant la prévention des autres crimes de masse, dans la mesure où, en réalité, ce crime n'est expressément identifié qu'au moment où l'intention génocidaire apparaît, c'est-à-dire lorsque la destruction du groupe, en tant que tel, s'annonce clairement. Avant cette étape, la persécution des membres du groupe peut, par exemple, s'inscrire dans la logique des crimes contre l'humanité ou du nettoyage ethnique. Il importe, cependant, de savoir que cette persécution peut se transformer en génocide, lorsqu'elle vise l'un ou l'autre des groupes protégés par la Convention sur le génocide. Dès lors, la société internationale doit intervenir avant que la situation en arrive là. C'est la raison pour laquelle elle doit mettre les garde-fous à même de fonctionner en amont du crime de génocide. En effet, si la prévention n'était entreprise qu'au moment où se manifestent les premiers signes du génocide, il serait trop tard pour prévenir ce crime. Bien entendu, toutes les violations massives des droits humains ne conduisent pas nécessairement au génocide. Cependant, il est essentiel de comprendre qu'il ne peut y avoir de génocide sans violations massives préalables des droits humains. Existe-t-il un État dans lequel le crime de génocide ne peut

se commettre? Oui, il s'agit de celui ayant mis en place un système efficace de protection, au minimum, des droits civils et politiques de ses citoyens et qui le respecte. Cependant, étant donné qu'il n'existe pas une seule cause qui fait qu'une situation de violations des droits humains devienne génocidaire, mais que cela dépend plutôt d'un certain contexte, à un certain moment, combinés avec l'influence de certaines personnes, à l'intérieur comme à l'extérieur d'un État; dans le même sens, c'est la combinaison de différents moyens qui peuvent faire échouer un projet de génocide, dont le changement de contexte, d'individus à la tête d'un État, de l'attention que porte la société internationale sur la situation et de sa réaction rapide dans l'intervention. C'est également tous ces aspects qui peuvent faire qu'il soit interrompu, une fois qu'il a commencé. Voilà pourquoi la société internationale gagnerait, en termes de prévention du génocide, si elle restait vigilante et ne « fermait les yeux » sur aucune situation de violations massives des droits humains au sein des États, particulièrement les droits civils et politiques.

Ceci étant dit, l'étude de la prévention spécifique du crime de génocide ne sera pas oubliée dans cette thèse. Aussi examinerons-nous les moyens pertinents, en premier lieu normatifs, à prescrire pour la prévention du génocide, en tant que tel. En l'occurrence, nous étudierons comment renforcer la Convention sur le génocide, notamment en lui adjoignant un protocole additionnel visant à combler les vides qui ont été laissés dans celle-ci au moment de son adoption, afin, non seulement que l'obligation de prévention soit plus impérieusement affirmée, mais également qu'une sorte d'observatoire du génocide soit créé au niveau international comme au sein des États, afin de sonner l'alarme, à temps.

Dans une perspective complémentaire aux outils juridiques internationaux et régionaux, sera également analysé le rôle que la Cour pénale internationale (CPI) pourrait jouer dans la prévention du génocide par dissuasion. Il s'agira, ici, de relever les défaillances actuelles de cette Cour, afin de proposer des pistes de solution aux problèmes identifiés. Même si la CPI n'est pas, comme telle, considérée comme une institution de prévention des violations massives des droits humains, nous croyons qu'elle pourrait, néanmoins, jouer un rôle assez important dans la dissuasion de la perpétration de ces crimes, si les dysfonctionnements qu'on retrouve en son sein étaient corrigés.

C'est au terme de l'étude sur ces outils normatifs à mettre en place en vue de la prévention du génocide que sera abordée la question de l'examen des moyens structurels et opérationnels dont la société internationale dispose pour la prévention des crimes de masse et plus particulièrement du génocide. Nous ferons des propositions à même de renforcer les moyens qui le nécessitent et nous en suggérerons de nouveaux, pouvant être mis en place, afin que les outils juridiques que nous aurons proposés ne soient plus qu'un "rempart de brindilles"[46]. En effet, les normes juridiques ne se révèlent efficaces que lorsqu'existent les structures adéquates pouvant permettre aux acteurs de recourir à elles. C'est dans cette perspective que nous étudierons la question des moyens structurels et opérationnels de nature politique, diplomatique, économique et militaire que la société internationale peut mettre en œuvre pour prévenir le génocide. À titre de moyens structurels, nous examinerons comment, dans le domaine politique et diplomatique, l'ONU pourrait renforcer certains de ses organes principaux, notamment l'institution du

[46] Pour emprunter les mots du titre du petit ouvrage de René Char: *Le rempart de brindilles*, dans lequel l'auteur compare la poésie à un rempart de brindilles, face à l'inhumanité du monde. René Char, *Le Rempart de brindilles*, Paris, Louis Brodeur, 1953.

Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention du génocide et des atrocités de masse. Nous observerons également le rôle que pourraient jouer d'autres institutions spécialisées des Nations Unies dans la prévention des crimes de masse. S'agissant des moyens économiques susceptibles d'agir sur les États pour les contraindre au respect des droits humains, nous étudierons comment les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux pourraient imposer aux États des conditions à respecter avant de leur accorder des aides dont ceux-ci ont besoin pour leur développement. Nous croyons, en effet, que les États doivent être tenus de rendre des comptes à la société internationale dans son ensemble en ce qui concerne la façon dont ils respectent les droits humains, avant de prétendre recevoir des aides économiques et financière des autres États. Car, de fait, il est certain qu'une protection adéquate des droits humains au sein de chaque État, sous le regard de la communauté internationale, serait le meilleur moyen de prévenir les crimes de masse, dont particulièrement le génocide, dans la mesure où ce crime est impensable dans un État qui respecte les droits de ses citoyens[47]. Enfin, les Forces de maintien de la paix passées et actuelles ayant échoué, sauf dans de rares exceptions, à prévenir ou à mettre fin aux massacres de populations, nous aborderons la question combien délicate de la mise en place d'une armée permanente des Nations Unies, institution qui servirait comme outil de dissuasion, mais aussi d'intervention rapide et efficace dans le cas où la dissuasion n'aurait pas fonctionné. Quant à l'étude des moyens opérationnels susceptibles de faire la prévention du génocide et d'autres crimes de masse, il s'agira surtout de proposer la façon dont les organes concernés pourraient recourir rapidement aux moyens structurels identifiés et mis en place pour les faire fonctionner adéquatement.

[47] Même s'il s'agit évidemment d'un truisme, il convient de le souligner.

Nous croyons que les réformes que nous comptons suggérer au regard des moyens normatifs, structurels et opérationnels pour la prévention du génocide seront à même de faire naître la volonté politique de la part des acteurs concernés et ainsi de leur permettre de traduire cette volonté en action. En effet, la société internationale est toujours prise au dépourvu chaque fois que les massacres de masse surviennent, alors qu'elle a observé, sans agir, les signes avant-coureurs de ces massacres. Elle semble, enfin, se réveiller immédiatement après le génocide et d'autres massacres de masse, pour aussitôt se rendormir. Il est grand temps que cette indolence cesse. Pour cela, la société internationale doit mettre en place des moyens, tant normatifs, structurels qu'opérationnels, à même de fonctionner adéquatement dans la prévention du génocide et d'autres atrocités de masse. Ce sont alors de ces normes et structures dont il sera question dans notre thèse.

III. Méthodologie utilisée

Quoique le sujet traité dans cette thèse relève de la multidisciplinarité, dans la mesure où il fait appel à différents domaines des sciences sociales, tels que l'histoire et la politique, il est traité ici essentiellement dans les catégories, termes et selon la méthode du droit.

Durant la recherche, l'attention s'est principalement portée sur des règles de droit et instruments juridiques en matière de protection des droits humains, notamment à l'échelle universelle et régionale. Elle s'est surtout concentrée sur les principales conventions internationales portant sur la protection des droits humains en général et sur la prévention du génocide en particulier, les résolutions pertinentes des Nations Unies,

des conventions et traités, des rapports d'experts, la jurisprudence ainsi que la doctrine. Les monographies publiées sur les génocides juif et tutsi ont également été consultées, particulièrement celles qui ont analysé le génocide d'un point de vue historique, social et politique, afin de comprendre la logique de ce crime.

Dans cette étude, il s'agira d'inventorier et d'analyser les instruments juridiques pertinents en matière de protection des droits humains, en général, et de prévention du génocide, en particulier, afin de prendre la mesure de l'évolution de ces instruments jusqu'à leur état actuel, et en identifier les faiblesses, pour être en mesure, au terme de cette étude, de faire des recommandations pertinentes visant à "affuter" ces outils. Plus précisément, il s'agira d'élaborer des propositions de changement ou d'adaptation des normes et institutions existantes, et *de lege ferenda,* de faire des suggestions susceptibles de redynamiser les normes et les institutions actuelles de protection des droits humains.

Cela dit, il va sans dire que le droit, seul, ne peut constituer un rempart contre la barbarie. Celui-ci doit être porté par la volonté ferme des acteurs importants de la société internationale de voir ce droit effectivement et efficacement appliqué. Or, force est de constater que cette volonté fait trop souvent défaut dans la plupart de situations où il faudrait intervenir pour prévenir ou arrêter les violations graves et massives des droits humains. On peut cependant rester optimiste, dans la mesure où, en effet, personne n'aurait seulement pensé, il y a moins d'un siècle, que l'individu pouvait, un jour, devenir un sujet du droit international, tout comme seul un idéaliste aurait pu, à cette même époque, croire en l'existence réelle d'une cour pénale internationale chargée de juger, entre autres, les chefs d'États et de gouvernements. Il a, certes, fallu la survenance des

terribles événements que l'on connaît, en particulier le génocide des Juifs, celui des Tutsis et les massacres de masse commis en Ex-Yougoslavie, qui ont "frappé très fort" la conscience internationale, pour que les acteurs étatiques et non-étatiques réagissent enfin. Mais il est permis de penser que c'est également grâce à la persévérance de ceux qui ont continué à y croire que l'on a pu arriver à ces acquis.

Enfin, les moyens de communication de masse, qui connaissent aujourd'hui une évolution sans précédent, donnent l'espoir d'un avenir meilleur en matière de protection des droits humains, dans la mesure où ils rappellent aux États leur obligation de solidarité humanitaire, tout en faisant savoir à ceux qui s'adonnent à ces violences que leurs actes criminels sont observés. Et, comme ces moyens sont partout à la fois, on peut espérer qu'aucune situation de violence de masse ne va plus passer inaperçue et que la société internationale ne pourra plus faire "la sourde oreille".

IV. Plan de rédaction

Cette thèse est rédigée en deux parties portant deux chapitres chacune. Mais avant d'entrer dans l'étude proprement dite des moyens susceptibles de permettre de prévenir le génocide, nous allons, dans un chapitre préliminaire, examiner le débat existant dans ce domaine, afin de relever les dimensions qui ont été laissées dans l'ombre ainsi que celles qui méritent plus d'approfondissement.

La prévention du génocide passe nécessairement par la lutte contre les causes susceptibles de mener aux violations massives des droits humains. En effet, si toutes les violences de masse ne débouchent pas nécessairement sur le génocide, force est de constater que les conditions préalables sont les mêmes, à savoir : l'absence du respect des

droits humains fondamentaux dans un État ainsi que la non-existence de l'état de droit et de la culture démocratique. Ceci étant dit, même si la prévention des autres crimes de masse peut aboutir à prévenir le génocide, il importe de comprendre ce qu'est ce crime, afin de pouvoir l'identifier à temps. Bien entendu, il ne s'agit pas d'une tâche facile, dans la mesure où le génocide partage un certain nombre d'éléments avec le crime contre l'humanité, notamment la persécution. De fait, la persécution d'un groupe, même parmi ceux protégés par la Convention sur le génocide, sans intention de détruire celui-ci, n'est pas constitutive de génocide. Ce n'est qu'au moment où l'État criminel manifeste l'intention de détruire ce groupe qu'apparaît le projet génocidaire. Nonobstant ces difficultés de reconnaître ce crime à sa racine même, il conviendra de prendre le temps, dans la première partie de cette thèse, de nous intéresser à la nature de ce crime, qui le distingue de tout autre type de criminalité. C'est dans cette perspective que seront analysées la jurisprudence et la doctrine traitant de ce crime, en mettant l'accent sur les éléments de convergence et de divergence entre le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, afin de clarifier le concept de génocide et d'éclairer ceux qui confondent souvent ces crimes internationaux. En effet, en dépit de la difficulté que nous avons mentionnée plus haut de reconnaître le génocide dans les racines de ce crime, sa prévention passe nécessairement par la capacité d'en reconnaître les prolégomènes tout comme la logique, afin de pouvoir en identifier les signes avant-coureurs, et c'est dans cette perspective que nous aborderons les dimensions sociales et politiques porteuses des germes de ce crime.

Le génocide n'est pas un crime spontané. Au contraire, il relève d'un processus de maturation, qui se déroule en plusieurs étapes successives, presque identiques dans tous

les génocides reconnus, quelles que soient par ailleurs les différences de contexte et d'exécution propre à chacun d'eux. Aussi est-il essentiel de connaître et de comprendre ces étapes, afin de les identifier lorsqu'elles sont à l'œuvre, ainsi que les circonstances qui aboutissent à l'explosion de la violence génocidaire. C'est pourquoi nous entendons établir et analyser les différentes étapes du génocide, afin d'identifier les moyens qui s'offrent à l'occasion de chacune d'elles de prévenir ce crime. Cet exercice sera effectué à l'aide de deux des trois génocides reconnus universellement, à savoir le génocide juif et celui des Tutsis du Rwanda.

Dans la seconde partie de cette étude, nous nous proposons d'examiner, dans un premier temps, les différents instruments juridiques existants, tant à l'échelle universelle qu'aux niveaux régionaux, qui peuvent tendre à la prévention du génocide. Nous identifierons les insuffisances de ces systèmes, lesquels ont failli à prévenir ou à arrêter le génocide contre les Tutsis, afin d'être à même de trouver des pistes de solutions destinées à éliminer les faiblesses constatées et ainsi contribuer à leur renforcement. Au terme de cette analyse, nous proposerons les moyens de renforcer les structures existantes comme ceux de mettre en place de nouvelles, susceptibles de permettre à la société internationale de prévenir ou d'arrêter la perpétration du crime de génocide.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE: REVUE DE DOCTRINE DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DU GÉNOCIDE

L'étude sur la prévention du génocide ne date pas d'hier, même si on peut apercevoir un certain foisonnement dans ce domaine depuis une vingtaine d'années, plus précisément après le génocide contre les Tutsis du Rwanda. Certes, des recherches ont été menées sur cette question tant au sein des Nations Unies que dans la société scientifique en général, mais ce qui frappe le plus le chercheur dans ce domaine, c'est de constater que même les travaux censés se consacrer à la prévention de ce crime de manière exhaustive ne traitent de ce sujet que très partiellement, comme ceux que nous allons, ci-après, analyser brièvement. Nous distinguerons les études qui ont été faites, d'initiative, par des chercheurs dans ce domaine (A), de celles entreprises sous un mandat ou à l'attention des Nations Unies (B).

A. Initiatives indépendantes dans le domaine de la recherche sur la prévention du génocide

Beaucoup de recherches ont entreprises dans le domaine de la prévention du génocide et d'autres crimes de masse, nonobstant le fait qu'elles n'ont pas été approfondies. À cet égard, à moins de consacrer notre thèse à l'examen de ce que les auteurs ont écrit dans ce domaine, nous ne pouvons prétendre examiner l'entièreté de ces études. Nous n'allons donc nous pencher que sur celles qui le méritent le plus, en laissant de côté celles de moindre envergure.

a) L'ouvrage de Leo Kuper: "The prevention of genocide"

Comme le titre de cet ouvrage l'indique, celui-ci est censé se dédier à la prévention du génocide[48]. Cependant, la lecture du contenu révèle que ce livre ne mérite pas réellement son titre, dans la mesure où environ seulement dix pour cent de ses pages sont consacrées à la prévention du génocide. L'auteur mentionne, d'emblée, que l'abolition des inégalités entre les groupes en incorporant ceux marginalisés dans des institutions politiques et dans bien d'autres pans de la vie sociale serait l'une des principales mesures utiles pour prévenir le génocide. Il s'agit évidemment d'une vérité, mais l'auteur reste avare de commentaires sur les moyens à utiliser pour pousser les autorités étatiques à opérer cette intégration et ainsi s'abstenir d'en marginaliser certains. Il est évident que ce ne sont pas tous les États qui le feraient, d'initiative. L'auteur ne dit rien sur les transformations nécessaires à opérer en termes normatifs, structurels ou opérationnels pour permettre que cette intégration des groupes marginalisés ne soit pas, elle-même, source de conflits susceptibles de dégénérer en génocide. L'auteur suggère simplement aux Nations Unies de mettre en place un système d'alerte rapide qui rassemblerait des informations pouvant révéler que la situation dans un pays est susceptible de dégénérer en violations graves des droits humains. Les agents de ce système feraient rapport au Secrétaire général des Nations Unies et aux organes intergouvernementaux compétents, dans le but d'une action appropriée, en cas d'urgence. Nous croyons, comme lui, que le système d'alerte est indispensable en matière de prévention du génocide, mais il demeure que celui-ci ne peut être utile que lorsqu'il existe des structures sur lesquelles la société internationale peut s'appuyer pour répondre

[48] Leo Kuper, *The prevention of genocide* New Haven and London, Yale University Press, 1985.

adéquatement aux menaces révélées par ce système. Or, sans ces structures, il va sans dire que ces menaces se transforment en une fatalité inexorable[49]. Par ailleurs, l'auteur propose la nomination, par les Nations Unies, d'un représentant spécial pour les questions humanitaires, dont la tâche serait de surveiller et de fournir les informations sur les violations graves et massives des droits humains, en faisant en sorte de dépolitiser les situations humanitaires, et en s'occupant de toutes les fonctions dont les agences humanitaires ne peuvent pas prendre en charge à cause des contraintes institutionnelles, et en servant d'intermédiaire dans les missions de bons offices entre les parties concernées[50]. D'après l'auteur, ce représentant spécial serait appuyé par un corps d'observateurs humanitaires. Nous croyons que la plupart des initiatives suggérées par l'auteur sont fort louables. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'il faut garder à l'esprit que ce qui fait le plus défaut pour la prévention du génocide n'est pas tant le manque d'information que la capacité d'agir, en posant des actions concrètes pertinentes découlant des renseignements obtenus. Comme l'écrivait l'ancien Secrétaire général de l'ONU B. Boutros-Ghali, « [f]ailure to take effective preventive action is, in any case, only rarely due to lack of early warning; the symptoms are usually there for all to see »[51]. Et d'ajouter, un peu plus loin, que « [t]he difficulties of prevention in the field of peace and security do not arise because the warning signs of conflict are more difficult to detect than those of human disease; on the contrary, they are usually more obvious »[52]. En effet, il est vrai que la société internationale n'a pas manqué de voir la catastrophe arriver, que

[49] Comme nous allons le voir dans la section relative aux étapes du génocide.

[50] Leo Kuper n'explique pas, cependant, ce qu'il veut dire par « les parties concernées » qu'il faudrait concilier. Y-a-t-il vraiment, dans un génocide, des parties concernées que l'on peut concilier?

[51] Boutros Boutros-Ghali, "Challenges of Preventives Diplomacy, The Role of the United Nations and Its Secretary-General", in Kevin M. Cahill, Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start, Psychology Press, 2013 à la p 199.

[52] *Ibid*, à la p 203.

ce soit pour le génocide juif ou celui des Tutsis, sans qu'elle intervienne. Ce n'est donc pas, malgré la dénégation de certains chefs d'États[53], l'absence d'information qui a conduit au désastre, au Rwanda ou ailleurs, où le génocide et d'autres atrocités de masse ont été commis.

Par ailleurs, Leo Kuper fait remarquer que même si les Nations Unies restent la voie obligée pour toute action de prévention du génocide, le rôle des Organisations non gouvernementales devrait être accru dans la prévention de violations graves des droits humains. Et d'ajouter, que le Secrétaire général des Nations Unies pourrait instruire les agences de l'ONU dans les différents pays, afin que celles-ci puissent l'informer des menaces pouvant viser les groupes raciaux, ethniques et religieux. Leo Kuper propose la collaboration des universitaires pour rassembler les informations concernant des situations de menace aux violations graves des droits humains. L'auteur insiste sur deux actions importantes à poser au moment où des signes avant-coureurs sont observés, dont la première consisterait à alerter l'opinion publique internationale, en disséminant les informations par tous les moyens possibles, et au même moment, devrait s'ensuivre la prise de mesures à même de mobiliser un soutien très large en vue d'une campagne d'urgence. Quant à la seconde action, il s'agirait d'exercer une pression sur le gouvernement criminel, dans l'espoir que celui-ci puisse accepter de faire preuve de retenue pour arrêter le processus génocidaire. D'après l'auteur, ces pressions seraient exercées sur le ministre responsable[54] dans le gouvernement, tandis que des pétitions

[53] Comme nous allons le voir plus loin, les alliés ont, en effet, prétendu qu'ils n'étaient pas au courant de ce qui se passait dans la zone occupée par les nazis, tout comme l'ancien Président Clinton a prétexté ne pas avoir pris la mesure réelle des crimes qui étaient commis au moment du génocide des Tutsis.

[54] L'auteur pensait-il réellement qu'il y a un seul ministre responsable du génocide dans un gouvernement? Rien n'est moins discutable.

seraient envoyées aux consulats et aux États amis, tout en espérant que ceux-ci puissent réagir. À tout le moins, ajoute l'auteur, il devrait y avoir suffisamment d'impact international pour faire connaître au gouvernement fautif qu'il est sous surveillance. En cas d'échec de ces moyens de pression et en cas de détérioration de la situation, l'auteur croit que ce serait le moment d'utiliser tous les autres moyens pour arrêter les massacres de masse, lesquels comprendraient l'activation des organes des Nations Unies et des organes connexes, par l'intermédiaire des délégations nationales, ainsi que par différents canaux, en vue d'une action urgente. L'auteur dit alors espérer une participation active du Conseil de sécurité pour prendre des mesures contraignantes, celui-ci ayant déterminé l'existence d'une menace contre la paix ou une rupture de la paix. Par la même occasion, ajoute l'auteur, des organisations intergouvernementales régionales ainsi que des États devraient être approchés pour fournir une assistance dans cette action. Redoutant l'utilisation probable du véto au sein du Conseil de sécurité, l'auteur préconise la prise en main de la situation par l'Assemblée générale de l'ONU, à travers la résolution « Union pour le maintien de la paix ». Enfin, Leo Kuper conclut en disant qu'il faudrait que les États à titre particulier ou de préférence un groupe de nations puissent réaffirmer, dans les conditions soigneusement définies, le droit d'intervention humanitaire contre le génocide et autres violations flagrantes des droits humains. Ce droit serait reconnu, selon l'auteur, à chaque État à titre particulier ou de préférence en coopération avec d'autres États, sous trois conditions ci-après:

1. Les Nations Unies ne parviennent pas à prendre des mesures en vertu de leur mécanisme de la paix ou par l'exercice d'autres pouvoirs, pour endiguer un génocide;

2. Une organisation intergouvernementale régionale, ayant des intérêts dans la région, ne parvient pas, de la même façon, à agir;

3. L'État criminel fait la sourde oreille à tout appel.

Nous sommes évidemment d'accord avec l'auteur en ce qui a trait à l'importance de la cueillette d'information dans ce type de situations, dans la mesure où c'est sur cette base que la société internationale peut agir rapidement. Mais encore faudrait-il que deux conditions soient remplies; d'un côté, que cette information ne soit pas livrée trop tard, et d'un autre côté, que la société internationale daigne y réagir vite. Or, d'après la suite de son propos, le moyen de réaction qu'il préconise, à savoir l'intervention militaire, indique qu'il s'agit d'un moment très tardif dans le processus de prévention. Il faut, de préférence, commencer tôt à travailler à la mobilisation au changement de mentalités au sein des États autocratiques, avant même que la menace des violences ne se précise. Comme l'écrivait, en effet, B. Boutros-Ghali,

> [t]he best prevention is for the region or country concerned to follow a strict and healthy regimen of democratization, human rights, equitable development, confidence-building measures, and respect for international law, while eschewing indulgence in such unhealthy practices as nationalism, fanaticism, demagoguery, excessive armament, and aggressive behaviour[55].

Il va sans dire que ce qu'affirmait cette éminente personnalité constitue une solution incontournable en vue de la prévention des crimes de masse. Cependant, une telle conversion ne peut s'opérer d'elle-même au sein des États dictatoriaux. Il importe alors que la société internationale joue son rôle à cet égard, en s'engageant à trouver une solution contre la dictature, laquelle produit le génocide et autres atrocités de masse. En réalité, le discours de Boutros-Ghali est tenu par la plupart des auteurs qui écrivent sur la question de la prévention des crimes de masse, mais un certain nombre d'entre eux

[55] Boutros Boutros-Ghali, *supra* note 51 à la p 203.

hésitent, comme lui, de franchir le pas pour proposer les moyens à mettre en place pour répondre à cette nécessité. C'est donc cette même lacune qui apparaît dans l'étude de Leo Kuper que nous nous engageons à combler.

Leo Kuper, pionnier dans l'étude du génocide, a publié son ouvrage il y a plus de 30 ans, à l'époque où d'autres auteurs ne s'intéressaient pas à ce type de recherches. Il est évident qu'il était en avance de son temps, dans la mesure où d'autres travaux dans ce domaine n'ont été publiés qu'une dizaine d'années plus tard. Nonobstant les lacunes que nous venons d'observer dans son étude, il demeure qu'un certain nombre de propositions que l'auteur émet sont très valides, dont certaines ont, d'ailleurs, été adoptées, plus tard, par les Nations Unies, comme celle consistant en la nomination d'un représentant spécial pour les questions humanitaires, poste qui ressemble de près à celui de Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide et des atrocités massives. Nous partageons également le point de vue de Leo Kuper selon lequel l'intervention d'humanité devrait être codifiée, afin de mettre fin à la pratique de deux poids et deux mesures dans l'utilisation de ce principe. Même si l'auteur ne fournit pas assez de précisions sur les prescriptions qu'il propose, nous sommes d'avis que ces mesures auraient probablement servi à quelque chose dans la prévention du génocide contre les Tutsi du Rwanda, si celles-ci avaient été adoptées et observées.

b) L'article de Leo Kuper : "Reflexions On The Prevention of genocide", dans l'ouvrage collectif de Helen Fein: "Genocide Watch"

Cet article a été publié dans un ouvrage collectif reprenant les interventions présentées par des auteurs dans le cadre de la conférence "Genocide Watch", tenue les 22

et 23 mai 1989 à New-York[56]. Paradoxalement, cet ouvrage ne renferme qu'un seul article de 25 pages portant sur la prévention du génocide, soit celui-ci[57], alors que cette conférence était censée être centrée sur la détection et la prévention du génocide. Dans son article, l'auteur conseille de mettre sur pied une campagne internationale contre le génocide, laquelle aurait le soutien des associations ethniques, particulièrement celles représentant des groupes ayant été victimes du génocide et d'autres massacres de masse, tels que les groupes juifs[58], y ajoutant d'autres groupes religieux qui, comme il l'affirme, ont été, soit des bourreaux, soit des victimes. Il termine son article en fondant sa confiance dans le développement de la prévention du génocide, confiance due au fait que les États-Unis venaient, à l'époque, de ratifier la Convention sur le génocide et qu'ils allaient pouvoir utiliser leur force politique, leurs relations commerciales et diplomatiques, ainsi que d'autres ressources pour devenir champion de la prévention de ce crime, rôle qui, selon l'auteur, a été le leur dans les jugements de Nuremberg et dans l'adoption de la Convention sur le génocide.

Nous appuyons l'idée excellente de mettre en place une campagne internationale contre le génocide. Cependant, l'auteur ne donne aucune information sur la façon dont cette campagne pourrait être menée ou les outils qui pourraient être utilisés pour conduire au succès. Par ailleurs, l'auteur ne montre pas le rôle que les Nations Unies, les organisations régionales et les États à titre particulier pourraient jouer dans cette synergie.

[56] Helen Fein, "Genocide Watch", New Haven, London, Yale University Press, 1992.
[57] Leo Kuper, "Reflexions on the Prevention of Genocide", in Helen Fein, Genocide Watch, New Haven, London, Yale University Press, 1992, de la p 135 à la p 161.
[58] *Ibid*., à la p 148.

c) L'ouvrage de John G. Heidenrich: *How to prevent genocide : a guide for policymakers, scholars, and the concerned citizen*

L'ouvrage *How to prevent genocide: a guide for policymakers, scholars, and the concerned citizen*[59] est l'un des plus riches dans le domaine de l'étude du génocide, quoique demeure toujours la question du manque de profondeur dans l'examen des moyens à utiliser pour s'attaquer aux racines de ce crime, dans la mesure où cette dimension n'y est discutée que très sommairement. En effet, il ressort des mesures et moyens préconisés par l'auteur que ceux-ci, - y compris la mise en place d'un centre d'alerte rapide, - ne peuvent intervenir que lorsqu'il est déjà tard, c'est-à-dire au moment où il est nécessaire de faire une intervention plutôt qu'une prévention. L'étude a cependant le mérite de proposer une plus large panoplie de mesures à utiliser afin d'arrêter le plan génocidaire.

Comme moyens de prévention, l'auteur préconise notamment de faire la détection à temps des situations porteuses de germes du génocide. C'est dans cette perspective qu'il recommande de rechercher des informations sur la préparation de ce crime, afin qu'il soit possible d'intervenir avant qu'il ne soit trop tard. Parmi les mesures proposées à mettre en place dans cette optique, l'auteur cite la création d'un centre d'alerte rapide, et de s'assurer la collaboration des organisations non-gouvernementales, les confessions religieuses, les organisations internationales ainsi que les chercheurs universitaires. Il suggère également de surveiller les écrits et autres medias porteurs de la propagande haineuse, dans la mesure où, comme il l'affirme, l'intention génocidaire peut être déduite du contenu de ceux-ci.

---

[59] John G. Heidenrich, *How to prevent genocide : a guide for policymakers, scholars, and the concerned citizen,* Westport, Connecticut, London, Praeger Publishers, 2001, de la p 73 à la p 92.

1. La mise en place d'un centre d'alerte rapide pour la prévention du génocide

L'auteur propose la mise en place d'un centre d'alerte rapide dont le système utiliserait diverses sources d'information et dont les actions principales seraient : de surveiller les écrits portant sur la propagande haineuse; de favoriser la collaboration avec les organisations non gouvernementales, les confessions religieuses, les organisations internationales et les chercheurs universitaires.

1.1. La surveillance des écrits sur la propagande haineuse

L'auteur est d'avis qu'une intention génocidaire peut se déduire des écrits et des messages des médias diffusant de la propagande haineuse. Effectivement, la propagande haineuse fait partie de l'arsenal des génocidaires, dans la mesure où elle est utilisée en vue d'intoxiquer la population pour l'amener à collaborer ou à rester indifférente au moment où les actes d'extermination des victimes vont commencer. Nous sommes d'accord avec l'auteur sur cette idée, dans la mesure où il faut, de fait, des indices pour pouvoir « repérer » une logique génocidaire, et la propagande haineuse en est un. Quoique tous les discours haineux ne conduisent pas à un génocide, ils mènent souvent à de la violence, laquelle peut se transformer en génocide si les discours en question sont encouragés ou dictés par l'État criminel contre un groupe identifiable parmi ceux protégés par la Convention sur le génocide. Il ne faut pas également perdre de vue que c'est par la diffusion de discours haineux que l'État criminel pratique la déshumanisation des victimes, laquelle vise à faciliter à ses collaborateurs le passage à l'acte.

1.2. La collaboration avec les organisations non-gouvernementales

John G. Heidenrich indique que les organisations non-gouvernementales (ONG) nationales et internationales constituent la meilleure source d'information sur la situation réelle de violations des droits humains dans un pays. Nous sommes d'accord avec lui sur ce sujet, dans la mesure où les ONG intérieures constituent effectivement la source fiable d'information, à moins que celles-ci ne soient acquises à la politique criminelle gouvernementale. En effet, étant donné que le génocide se prépare généralement dans un État totalitaire, celui-ci soumet les ONG intérieures au diktat de son pouvoir, de façon que le moindre écrit contraire à la pensée unique condamne l'auteur à la prison, voire à la mort. En revanche, une fois informées, les ONG étrangères, qui sont beaucoup plus libres de leur mouvement, possèdent la capacité de sonner l'alarme.

1.3. L'apport des confessions religieuses

L'auteur écrit que les confessions religieuses internationales sont toujours informées des violences faites auprès de leurs membres respectifs dans un pays. Il croit alors que les déclarations des responsables de celles-ci peuvent se révéler une source inestimable pour dépister à temps les germes du génocide[60]. L'auteur a raison de souligner la capacité des confessions religieuses internationales à rechercher de l'information dans un pays où ils ont des fidèles, à moins qu'elles ne collaborent avec le pouvoir génocidaire ou alors ne gardent le silence, particulièrement lorsque les persécutions ne visent pas la majorité de leurs membres, comme on l'a observé par rapport aux génocides juif et tutsi.

[60] *Ibid.*, à la p 78.

1.4. La contribution des organisations internationales

John G. Heidenrich souligne le rôle important des organisations internationales œuvrant au sein des États dans le dépistage précoce des germes du génocide. Il cite notamment le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), la Croix-Rouge internationale (CICR) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Il rappelle également le rôle des différents Rapporteurs spéciaux des Nations Unies qui recueillent leurs informations en s'entretenant aussi bien avec les membres du gouvernement que de l'opposition au sein d'un État, avec des élites, ou encore avec des fonctionnaires locaux de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et des membres des ONG locales et internationales, ainsi qu'avec toute personne ayant une information pertinente en ce qui concerne les violations graves des droits humains. Parmi d'autres sources d'information, l'auteur cite les rapports annuels que les États doivent produire à l'intention de la Commission des droits de l'homme de l'ONU (aujourd'hui le Conseil des droits de l'homme). Il insiste enfin sur le fait que des équipes d'établissement des faits devraient être envoyées sur le terrain lorsqu'il y a lieu de soupçonner qu'il existe des menaces génocidaires dans un pays[61]. L'auteur a raison de souligner le rôle combien inestimable des organisations internationales dans la conscientisation de l'opinion internationale au sujet des violences faites par les États criminels contre leurs populations. Le problème réside, cependant, dans le fait que, dans un État totalitaire, toutes les voix intérieures se taisent ou alors collaborent avec le pouvoir par crainte de représailles, y compris les représentants des organisations internationales. Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que ces organisations que cite l'auteur étaient toutes présentes au Rwanda depuis plus d'une

[61] *Ibid.*

trentaine d'années et qu'elles n'ont produit aucun rapport dénonçant la dérive génocidaire, que pourtant tout le monde observait depuis au moins les trois années précédant le génocide. Par ailleurs, les rapports trafiqués par les services concernés de l'État et transmis au Conseil des droits de l'homme, lorsque cela est fait, ne rencontrent aucune voix discordante, dans la mesure où il n'y a pas d'informations contradictoires venant de partis d'opposition ou d'organisations internes de défense des droits de l'homme ayant voix au chapitre. En effet, c'est dans ce contexte que le Rapport Ndiaye[62] et celui des organisations internationales des droits humains FIDH, AFRICA WATCH, UIDH et CIDPDD[63] sont passés inaperçus au niveau de l'ONU et des autres institutions internationales, alors qu'ils évoquaient un génocide imminent au Rwanda, un an seulement avant l'innommable. En revanche, pour "donner le change", l'État totalitaire établit lui-même ce que l'on appelle des GONGO's (government organized non-governmental organizations) afin de faire croire en l'existence d'organes internes de contrôle des droits humains, alors que ces organisations ne sont là que pour avaliser les décisions des autorités étatiques dont elles sont l'émanation[64].

---

[62] M.B.W. Ndiaye, Rapporteur des Nations Unies en matière d'exécutions extrajudiciaires, août 1993, (E/CN.4.194/7), Voir United Nations, *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, Blue Books Series, Volume X, New York, Department of Public Information, 1996, à la p 202.

[63] FIDH, AFRICA WATCH, UIDH et CIDPDD, *Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7-21 janvier 1993)*. En ligne : <https://www.fidh.org/IMG/pdf/comintmars93_full.pdf >,(dernière visite : 25.03.2016).

[64] Par exemple, quelques mois avant le génocide des Tutsis, le gouvernement rwandais a mis en place un certain nombre d'organisations dites de défense des droits de l'homme qui, en réalité, étaient destinées à intoxiquer et désinformer l'opinion publique nationale et internationale, afin de justifier son plan d'extermination des Tutsis, dans la mesure où celles-ci expliquaient que les massacres préparatoires qui avaient cours à cette époque-là étaient dus à la menace que le FPR exerçait sur le gouvernement. Voir : *CLADHO-KANYARWANDA, Rapport de l'enquête sur les violations massives des droits de l'homme commises au Rwanda à partir du 6 avril 1994*, samedi 10 décembre 1994. En ligne : <http://www.francerwandagenocide.org/spip.php?article258>, (dernière visite: 25.03.2016).

1.5. La contribution des chercheurs universitaires

Dans la catégorie de chercheurs universitaires, l'auteur y range les professeurs, les étudiants des études supérieures, les associations des étudiants d'universités et les autres spécialistes de pays donnés, dont les écrits sont susceptibles de sonner l'alarme lorsque des violations massives des droits humains sont perceptibles ou en cours. Il est vrai que de telles publications peuvent se révéler utiles dans la prévention du génocide, s'il existe des moyens pour en faire de la médiatisation, faute de quoi ces publications ne font que rester sur les tablettes des bibliothèques. En effet, pour être utiles, il faut que ces écrits soient suivis d'actions concrètes. Par ailleurs, comme on l'a vu avant et durant le génocide tutsi, il est regrettable que des universitaires se rangent du côté des autorités criminelles, par conviction politique ou par crainte de représailles, en contredisant les dénonciations faites par leurs collègues, au sujet des violations massives de droits humains. Au risque de nous répéter, rappelons que l'obstacle ne réside pas, le plus souvent, dans le manque d'information dans ce type de situations, mais bien dans l'absence de structures à même de permettre de réagir adéquatement, comme du manque d'une volonté politique appropriée, de la part des acteurs concernés.

Après avoir étudié les différentes sources d'information susceptibles de donner l'alerte contre le génocide, l'auteur discute d'une panoplie d'outils à utiliser, une fois que l'information est disponible[65].

[65] John G. Heidenrich, *supra* note 59 de la p 93 à la p 130.

2. Des outils à utiliser pour la prévention du génocide

L'auteur propose un certain nombre d'outils qui peuvent être utilisés pour prévenir le génocide. Il conseille, dans un premier temps, de faire usage des formes de pressions non-violentes et ne faire recours à des actions violentes clandestines qu'en cas d'échec. Au bout du compte, si toutes ces mesures ne fonctionnent pas, l'auteur préconise de faire appel à des moyens plus robustes, telle qu'une intervention armée, pour protéger les victimes.

2.1. Les formes de pression non-violente

Parmi les formes de pression non-violente, l'auteur cite notamment la pression diplomatique secrète, la dénonciation publique interne et internationale, ainsi que la pression économique et la résistance non-violente.

2.1.1. La pression diplomatique secrète

D'après l'auteur, la pression diplomatique secrète vise à essayer de modifier le comportement du régime en faisant appel aux trois catégories des critères d'intérêts vitaux de celui-ci[66], à savoir : l'honneur national, l'idéologie et la survie du gouvernement. Pour l'auteur, la pression doit être exercée dans le langage idéologique du régime même et être directement liée à la survie propre de celui-ci. Selon John G. Heidenrich, cette pression doit s'exercer dans l'intention de forcer le régime à faire ou à ne pas faire quelque chose. À son avis, la récompense qu'en retire le régime doit dépasser le coût du sacrifice anticipé. Après avoir discuté de la formule en l'appliquant au génocide juif, l'auteur arrive finalement à la conclusion selon laquelle cette pression est

[66] *Ibid*., à la p 94.

inopérante une fois que le génocide a commencé. C'est la raison pour laquelle il recommande cette forme de pression pour la prévention et non pour l'arrêt du génocide[67]. John G. Heidenrich explique que cette forme de pression vise à inciter à modifier le comportement du régime, en donnant comme exemple le fait qu'un État ami ou allié peut rassurer publiquement le régime que la survie de celui-ci n'est pas menacée, dans la mesure où il va le protéger. L'auteur recommande, cependant, que cette forme de pression soit suffisamment claire sur les intentions de l'État ami en question, afin que les autorités du régime criminel n'aient pas le sentiment qu'il s'agit d'un appui inconditionnel à leur égard[68]. Après avoir essayé d'appliquer cette formule par rapport à ce que l'Union Soviétique aurait pu faire pour amener à la modération les régimes de Ceausescu en Roumanie et de Saddam Hussein en Irak, l'auteur arrive à la conclusion selon laquelle cette théorie n'aurait pu être appliquée de manière productive[69].

L'auteur propose également, dans le cadre de la pression diplomatique secrète, d'utiliser un avertissement inamical donné de façon ferme par un État ami, afin de servir comme mesure de dissuasion à l'égard de l'État criminel. Il ajoute que l'État ami pourrait utiliser un tel avertissement en jouant du "bâton et de la carotte", c'est-à-dire en menaçant les autorités de l'État criminel tout en leur offrant un avantage, afin d'amener ceux-ci à renoncer à leur plan génocidaire. L'auteur n'exclut pas le fait qu'une telle mesure puisse envenimer davantage la situation si les avantages qu'offre l'État ami sont faibles[70].

Par ailleurs, John G. Heidenrich suggère qu'un appui moral aux membres de l'opposition pourrait se révéler une tactique utile pour changer le cours des événements.

[67] *Ibid*.
[68] *Ibid*., à la p 95.
[69] *Ibid*., de la p 95 à la p 96.
[70] *Ibid*., à la p 96.

Il ajoute, cependant, que dans cette perspective, l'appui en question doit être fourni par un État fort, afin d'amener l'État criminel à avoir peur et ainsi renoncer à son projet criminel[71]. Dans le même ordre d'idées, l'auteur propose qu'une aide matérielle importante soit fournie à l'opposition afin d'aider celle-ci à se relever et tenir tête au régime criminel. Il doute toutefois de l'efficacité de cette stratégie, dans la mesure où, ajoute-t-il, cela pourrait peut être vue comme une subversion d'origine étrangère que le régime peut utiliser en sa faveur en décrédibilisant l'opposition interne. L'auteur conclut, finalement, que même livrée dans de meilleures conditions, une telle aide ne pourrait pas être utile pour contrer le génocide[72].

Enfin, comme mesure de nature diplomatique extrême, l'auteur recommande de faire appel à la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays, ajoutant toutefois que celle-ci peut se révéler inefficace et même contreproductive, dans la mesure où, en l'absence d'une ambassade, les personnes persécutées ne pourraient se procurer un visa pour sortir du pays et qu'en plus, dans ces conditions, il n'y aurait personne pour rassembler les renseignements sur la situation interne du pays[73].

Comme l'auteur le fait remarquer lui-même, quasiment pour chaque mesure qu'il préconise, les moyens ici proposés ne peuvent être efficaces pour prévenir ou arrêter un génocide, dans la mesure où, durant la phase de préparation, l'État criminel s'emploie à éliminer tout ce qui pourrait faire obstacle à la réussite de son plan criminel. En effet, aucune forme d'opposition ou de protestation n'est tolérée, toute la population est forcée à obéir inconditionnellement aux ordres donnés par le pouvoir totalitaire, d'où la

[71] *Ibid*.
[72] *Ibid*.
[73] *Ibid*., à la p 97.

disparition des partis politiques d'opposition et le bâillonnement de la société civile. Ce que la société internationale devrait plutôt faire serait de s'opposer à ce qu'aucun de ses membres ne devienne ou ne reste totalitaire.

2.1.2. La dénonciation interne et internationale de l'État criminel

John G. Heidenrich recommande de dénoncer l'État criminel, tant à l'interne qu'à l'international, afin de l'amener à mettre fin aux violations massives des droits humains, et d'affirmer, qu'un tollé populaire de protestation interne et de dénonciation internationale est en mesure de faire renoncer au pouvoir criminel à son plan génocidaire[74].

En ce qui concerne la publicité interne, l'auteur cite en exemple le cas du programme "d'euthanasie" T-4 décidé en 1939 par les nazis et auquel les hommes d'Église se sont opposés avec succès. Ce programme visait à liquider systématiquement tout individu non apte au travail, de façon irréversible, tels que les handicapés physiques ou mentaux. L'auteur rappelle qu'un tel tollé a contraint les nazis à suspendre le programme en question, même s'il reconnaît que celui-ci a repris, un peu plus tard.

L'auteur souligne, à juste titre, que le génocide ne peut se perpétrer dans un État où il existe une certaine forme de contestation, même de la part de la seule élite. C'est évidemment la raison pour laquelle le génocide n'est pas envisageable dans un État démocratique et qui respecte les droits humains. Il est, d'ailleurs, très instructif que l'auteur fait observer que le programme T-4 en question a repris plus tard malgré la

[74] *Ibid*.

protestation de Rome, dans la mesure où le Pape ne disposait pas de forces de coercition capables de faire peur aux généraux de l'armée nazie.

S'agissant de la dénonciation internationale, l'auteur est d'avis qu'il peut s'agir d'un moyen efficace pour forcer les planificateurs du génocide à abandonner leurs projets criminels, une fois que la préparation du génocide est portée à la connaissance du monde par les médias. Il cite en exemple la mise à terme de la persécution des Bahaïs par le régime iranien de l'Ayatollah Khomeiny, grâce à la campagne menée par les organisations bahaïes au niveau international[75]. Nous partageons ce point de vue, à condition que la société internationale reste ferme à cet égard et qu'elle entreprenne rapidement des actions susceptibles de dissuader l'État criminel.

2.1.3. La pression économique

John G. Heidenrich propose les sanctions économiques comme l'une des formes de pression non-violentes que la communauté internationale peut exercer sur l'État criminel en vue de le forcer à renoncer à sa politique génocidaire[76]. Il reconnaît, toutefois, et en citant comme exemple l'Irak de Saddam Hussein, qu'aucun régime n'a pu se plier aux exigences de la communauté internationale dans le domaine du respect des droits humains de sa population, par suite de pressions économiques exercées sur lui, à l'exception du régime sud-africain qui a renoncé à sa politique d'Apartheid. L'auteur ajoute que les sanctions économiques ne font pas seulement mal à l'État sous embargo, dans la mesure où ses partenaires commerciaux sont également touchés par cette mesure.

[75] John G. Heidenrich, *supra* note 59 à la p 98.
[76] *Ibid*., à la p 100.

2.1.4. La résistance non-violente

John G. Heidenrich clôture la série de formes de pression non-violente par la résistance non-violente[77]. Il cite, à l'appui, trois exemples qui ont réussi à faire renoncer aux États à leurs politiques criminelles, à savoir : la résistance active mais non-violente du Mahatma Gandhi, laquelle est venue à bout de la colonisation britannique[78]; la libération, par les nazis, de 1 700 Juifs mariés à des femmes non-juives par suite de la protestation non-violente organisée par celles-ci devant les bâtiments où étaient enfermés leurs maris en attente de déportation vers les lieux d'extermination[79]; et enfin, l'auteur rappelle les différentes campagnes contemporaines de non-violence, dont notamment celle menée par Martin Luther King aux États-Unis pour réclamer la mise au ban de la ségrégation raciale dans ce pays[80].

Nous ne doutons pas de la capacité de la résistance non-violente à obliger un État à faire marche arrière dans un certain nombre de ses projets, même criminelles. Cependant, comme nous l'avons déjà exprimé, cette forme de protestation est impossible à réaliser dans le cadre d'une opposition au génocide. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, à l'exception du cas des femmes de Berlin, l'auteur utilise des situations qui, sans être bénignes, ne sont pas, en tout cas, du même type que le génocide. S'agissant du cas isolé des femmes de Berlin, celui-ci ne peut constituer la règle, mais plutôt l'exception qui confirme la règle. Nous souscrivons évidemment à la thèse selon laquelle les nazis auraient renoncé au plan d'extermination des Juifs, si un grand nombre d'Allemands avaient manifesté leur opposition à ce plan criminel. Cependant, durant les

[77] *Ibid*., à la p 103.
[78] *Ibid*., à la p 104.
[79] *Ibid*., de la p 105 à la p 106.
[80] *Ibid*., à la p 108.

différentes étapes de ce génocide, les nazis s'étaient assurés de l'impossibilité de toute réaction négative de la part de la population contre leur projet criminel, aussi bien par la peur qu'ils inspiraient aux Allemands ordinaires que par de la propagande dont les citoyens allemands avaient été abreuvées durant les différentes étapes de ce processus. Les auteurs affirment, d'ailleurs, que la majorité de la population allemande était, à la limite indifférente aux malheurs des Juifs, sinon en faveur des mesures prises par les nazis contre ceux-ci. Il s'en est allé de même, au Rwanda, où les Hutus, en général, n'ont pas protesté contre le génocide des Tutsis, certains par peur de représailles, d'autres parce qu'ils estimaient que les Tutsis méritaient bien leur sort. La propagande du "Hutu Power" avait fait tellement son œuvre que certaines femmes hutues qui avaient épousé des Tutsis ne pleuraient même pas la mort de leurs enfants ou de leurs maris, qu'ils avaient pourtant si chéris. Évidemment, on ne peut omettre de dire qu'un certain nombre d'entre elles restaient muettes, également de peur de subir le même sort.

2.2. Les formes de pression violentes

En cas d'échec des mesures de pression non-violentes, John G. Heidenrich recommande d'utiliser les formes de pression violentes, dont celles d'armer les personnes en péril afin de les aider à contrer le danger qui les menacent, de saboter systématiquement les équipements ainsi que d'organiser l'assassinat du dictateur, et enfin de mener une intervention armée à titre humanitaire.

2.2.1. L'armement des civils

L'auteur n'élabore pas davantage sur l'opération d'armement des civils pour expliquer qui pourrait le faire[81], quand on pourrait le faire ni comment on pourrait arriver à armer ceux qu'il appelle les « résistants ». L'auteur reconnaît lui-même, cependant, la difficulté de l'acheminement des armes, de l'accès aux combattants et de l'entraînement de ceux-ci.

Le fait de fournir des armes à des civils, victimes des exactions de l'État criminel, ne peut être qu'une solution complémentaire à d'autres plus robustes. En effet, même en admettant que cela soit possible d'arriver à leur faire parvenir les armes, il faudrait se rendre à l'évidence qu'il s'agirait d'un combat très inégal et sans chance de succès, si les victimes n'étaient pas secourues rapidement. Comment croire, en effet, que des civils, qui, de surcroît, sont en position de minorités, puissent résister à une attaque armée de l'État criminel ou alors du groupe dominant disposant de tout l'appui de l'État! Il faut, à cet égard, se rappeler que les Juifs résidant dans des ghettos essayèrent, en vain, de résister à la déportation, de même que ceux qui se trouvaient dans les camps de la mort. On connaît, en effet, le sort dramatique, notamment, de ceux qui organisèrent une résistance durant un mois au ghetto de Varsovie[82] et de ceux qui l'ont tenté dans les camps d'extermination, dont celui d'Auschwitz-Birkenau[83]. On connaît également la fin tragique des Tutsis de Bisesero qui résistèrent pendant des jours, mais qui finirent par être

[81] L'auteur parle de l'aide de l'étranger, sans préciser s'il s'agit d'États ou d'organisations internationales.

[82] United States Holocaust Memorial Museum, *Le soulèvement du ghetto de Varsovie*. En ligne : <https://www.ushmm.org/wlc/fr/article.php?ModuleId=45>, (dernière visite : 25.03.2016).

[83] *Ibid*.

décimés[84]. Il est vrai que, dans l'une comme dans l'autre situation, les « résistants » n'avaient pu recevoir des armes de personne, mais on peut affirmer, sans se tromper, que même s'ils en avaient eu, ils n'auraient été capables de résister pour longtemps, sans secours d'une armée plus forte. Nous ne pouvons donc qu'en conclure que l'action d'armer les victimes ne peut être que provisoire et complémentaire, en attendant que le secours d'une armée plus robuste arrive. Il faut, évidemment, que soit créée cette armée que l'on peut déployer rapidement.

2.2.2. Le sabotage des équipements servant au génocide

John G. Heidenrich propose la destruction ou le sabotage du matériel servant à transporter les victimes au lieu de massacre et de procéder au brouillage des médias du génocide. Cependant, l'auteur reconnaît lui-même la difficulté de trouver la façon d'entraîner et d'équiper les saboteurs, ainsi que celle de transporter ceux-ci vers l'endroit où ils doivent mener ces actes et en revenir. Il reconnaît également les contraintes pratiques et l'applicabilité limitée d'une telle opération, de même que les risques, notamment physiques et politiques, qui sont liés à une telle action.

Le sabotage des équipements des tueurs peut s'avérer salutaire pour les victimes du génocide, et nous croyons que les États occidentaux disposent évidemment de moyens pour y arriver. De fait, il s'agit d'un chaînon dans la chaîne de moyens qui, mis côte à côte, finissent par dresser de réels obstacles à l'accomplissement du projet génocidaire, à condition que ces autres chaînons soient mis en place simultanément. En effet, si les alliés avaient bombardé les voies ferrées allemandes par où passaient les trains des

[84] *Rapport sur la résistance au génocide à Bisesero, avril-juin 1994*. En ligne : <http://www.francerwandagenocide.org/documents/ResistanceAuGenocide.pdf>, (dernière visite : 04.04.2016).

victimes vers l'Est, le génocide juif aurait certainement ralenti, mais on ne peut pas dire qu'il aurait pour autant arrêté, quand l'on sait qu'un grand nombre de Juifs ont été tués ailleurs que dans les camps d'extermination. Les nazis auraient donc trouvé d'autres moyens pour continuer les massacres, à moins que les alliés aient mis en place d'autres mesures complémentaires à celle-là. Il faut en dire la même chose s'agissant du génocide des Tutsis, au regard du brouillage des émissions de la sinistre Radiotélévision des Mille Collines (RTLM). Nous croyons que l'arrêt définitif des émissions de cette radio du génocide aurait probablement ralenti la cadence des massacres, mais on doit se rappeler que les autorités génocidaires avaient d'autres canaux à travers lesquels elles pouvaient faire passer les ordres et les consignes, dans la mesure où, d'ailleurs, la transmission des messages parfois codés se faisait principalement par la chaîne des autorités locales, civiles et militaires. C'est d'ailleurs pour cela qu'on parle de génocide de proximité, comme le disait l'écrivain et grand reporter Jean Hatzfeld en 2014[85], dans la mesure où, pour agir, les génocidaires n'avaient besoin ni de trains ni de camions pour transporter les victimes, ni encore moins de décrets pris par les autorités centrales de l'État génocidaire. Des mesures complémentaires auraient été, ici aussi, nécessaires pour faire cesser le génocide. Dans le cas de figure, la société internationale n'avait même pas besoin de faire beaucoup de sacrifice de sa part, si l'on s'en tient au Rapport de l'OUA, lequel s'intitule : « le génocide qu'on aurait pu stopper »[86]. En effet, une action concertée de sauvetage des victimes aurait pu être entreprise par les Nations Unies ou des États à titre particulier sans devoir utiliser de gros moyens, dans la mesure ou la majorité des victimes ont péri aux

[85] Jean Hatzfeld : le Rwanda « un génocide de proximité », La Croix, 4 février 2014. En ligne : <http://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Jean-Hatzfeld-le-Rwanda-un-genocide-de-proximite-2014-02-04-1101114 >.

[86] Il s'agit du titre du Rapport de l'OUA sur le génocide au Rwanda. En ligne: Union africaine, http://www.africa-union.org/official_documents/reports/OUARapport%20sur%20le%20genocide%20au%20Rwanda.pdf.

mains de civils armés de machettes, d'autant plus que l'armée rwandaise était aux prises avec le FPR. En revanche, comme le souligne le Rapport cité, « les faibles efforts des Nations Unies ont contribué à persuader les Hutu radicaux qu'ils n'avaient rien à craindre du monde extérieur, quels que soient leurs méfaits »[87].

2.2.3. L'assassinat du dictateur

John G. Heidenrich discute de l'assassinat du dictateur sans s'y attarder, doutant lui-même du résultat d'une telle action, pour deux raisons. La première en est une question de faisabilité. Comme il l'affirme, de tels individus prennent généralement des précautions et ne s'exposent pas au risque d'assassinat. La seconde concerne l'alternative. Selon lui, il existe de gros risques de remplacer un dictateur par un autre. Nous partageons ses doutes.

2.2.4. L'intervention humanitaire

Dans la dernière partie de son ouvrage, John G. Heidenrich examine le bien-fondé et l'efficacité des interventions humanitaires menées par les Nations Unies ou par des organisations régionales. Il arrive à la conclusion selon laquelle les missions de maintien de la paix de l'ONU sont - quoique les seules légitimes sur le plan du droit - pour le moins inefficaces. Son analyse des interventions humanitaires passées révèle, à juste titre, qu'à l'exception de celles menées sous le leadership d'un ou de plusieurs États puissants, les autres se sont soldées par des échecs. À la recherche de pistes de solution pour remédier aux échecs du passé, l'auteur explore différents scénarios dont notamment :

[87] *Ibid*.

- La mise sur pied d'une Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente (en anglais SHIRBRIG);
- L'utilisation des forces des organisations régionales (telle que l'ECOMOG en Afrique de l'Ouest);
- L'Initiative africaine en réponse aux crises (African Crisis Relief Initiative ou ACRI) annoncée par le président Clinton en 1996;
- La création de la force de l'ONU prévue aux articles 42, 43 et 45 de la Charte des Nations Unies;
- L'option de la mise sur pied d'une Légion internationale de militaires volontaires.

Rejetant tour à tour les différents scénarios proposés, l'auteur fixe enfin son choix sur la dernière option, à savoir la création de la Légion internationale de volontaires. Créée à l'image de la Légion étrangère française, cette force serait, selon lui, une armée de métier permanente des Nations unies, ce qui lui permettrait de former un esprit de corps. La force proposée serait stationnée en un seul endroit quelque part dans le monde, afin de faciliter l'entraînement et la cohésion de l'ensemble. Le recrutement des effectifs se ferait de la même manière que l'embauche des fonctionnaires des Nations Unies et le nombre des membres de la force serait assez important pour permettre de faire des rotations. Cette force serait gérée au jour le jour par le Secrétaire général des Nations Unies et son équipe, mais recevrait son mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies. Quant à la mission de cette force, elle serait celle du maintien de la paix pendant qu'une force plus importante fournie par les États membres rassemble ses moyens pour intervenir avec plus de pugnacité. Par ailleurs, selon l'auteur, la force serait légèrement

équipée, afin de permettre une mobilité plus rapide, tandis que son financement serait assuré par les États membres des Nations Unies, selon leurs capacités respectives. Cependant, l'auteur se garde de discuter de la légalité de la création d'une telle armée, tout comme d'ailleurs de l'intervention elle-même. Les Nations Unies sont-elles autorisées à mettre en place une force armée et à l'utiliser en dehors de ce qui est prévu par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies[88]? Cette action ne serait-elle pas une violation du principe de la souveraineté étatique et son corollaire, la non-intervention dans les affaires intérieures des États, lesquels constituent la base même de l'existence des Nations Unies? Ce principe souffre-t-il d'exceptions?

Quoique l'auteur ne discute pas de ces questions, nous sommes d'accord avec lui sur la mise en place d'une armée propre de l'ONU, dans la mesure où celle-ci servirait non seulement d'élément de dissuasion à l'encontre des États criminels, mais encore les Nations Unies ne seraient plus retardées dans leur intervention par la constitution d'une armée *ad hoc* visant à neutraliser les forces criminelles. Bien plus, le Conseil de sécurité aurait moins de réticence à voter une Résolution autorisant l'intervention armée, dans la mesure où aucun État n'aurait à devoir supporter le poids politique de la mort de militaires durant les opérations sur le terrain. Nous proposons, nous-même, dans cette thèse, la mise sur pied d'une armée similaire, mais avec quelques nuances et beaucoup plus de détails. Nous discuterons donc de toutes ces dimensions dans le chapitre relatif à cette question.

[88] De fait, la mise en place d'une armée de volontaires des Nations Unies ne respecte pas les critères établis par les articles 42 à 45 de la Charte. Il s'agit d'une toute autre armée que celle prévue dans le Chapitre VII.

d) L'ouvrage de Helen Fein: *Human Rights and Wrongs, Slavery, Terror, Genocide*

Dans son ouvrage[89], Helen Fein traite de la question de la prévention du génocide de façon très laconique. Elle réserve plutôt le plus grand nombre de pages aux différentes violations des droits humains ayant eu lieu au cours du XX^{e} siècle un peu partout dans le monde, dont le génocide arménien, le génocide juif, le génocide cambodgien, le génocide ukrainien, le génocide en Ex-Yougoslavie et le génocide tutsi. S'agissant des moyens de prévention, l'auteure insiste sur le respect des droits humains, précisant que même si la démocratie est une condition nécessaire pour prévenir le génocide, celle-ci n'est pas suffisante pour faire échec aux violations massives des droits humains[90], dans la mesure où, selon elle, la démocratie suppose la tenue des élections libres au terme desquelles le parti majoritaire prend le pouvoir. Or, explique-t-elle, dans certains pays, les élections peuvent amener les groupes majoritaires au pouvoir au détriment des minorités, ce qui peut permettre au groupe dominant d'exclure du pouvoir ces dernières, et, par conséquent, de violer leurs droits, particulièrement au moment où les minorités commencent à revendiquer leurs droits. Helen Fein recommande donc que l'État garantisse le respect des libertés publiques, civiles et politiques, c'est-à-dire de pensée, de conscience et de religion, d'expression, de presse, de réunion et d'association. Dans cette perspective, l'auteure propose que les mesures suivantes soient prises par la communauté internationale[91] :

---

[89] Helen Fein, *Human Rights and Wrongs, Slavery, Terror, Genocide*, London, Paradigm Publishers, 2007.

[90] *Ibid*., de la p 224 à la p 228.

[91] *Ibid.*, à la p 226.

1. Aider les communautés locales et les ONG à promouvoir la cohésion sociale et l'inclusion, spécialement dans des endroits où les femmes et certaines classes sociales ont été exclues.
2. Montrer aux pays pauvres, des modèles où d'autres pays qui étaient pauvres ont pu s'en sortir grâce à la démocratie et le respect des droits humains.
3. Conditionner l'aide étrangère à l'abolition de l'esclavage et des travaux forcés.
4. Mettre sur pied des lois liant l'aide étrangère au respect des droits humains.
5. Créer de nouvelles normes pour juger ceux qui perpètrent les violations graves et massives des droits humains.
6. Mener des interventions humanitaires au cas où d'autres mesures n'ont pas réussi à mettre fin aux violations graves et massives des droits humains.

Par ailleurs, H. Fein regrette que la faillite des États puissants et des Nations Unies dans la prévention du génocide ait été la norme depuis le début du XX^{e} siècle. Elle se pose alors la question de connaître la cause de cette situation malgré le fait que les violations massives des droits humains qui ont eu lieu dans le passé avaient montré des signes avant-coureurs, comme au Rwanda où les massacres des Tutsis de 1991 à 1994 laissaient entrevoir que le génocide était prévisible[92]. Pour répondre, en partie, à cette question, H. Fein note que les États-Unis et les Nations Unies ont sous-estimé la menace que représentait le génocide au XX^{e} Siècle et qu'ils ont continué à utiliser un modèle inadéquat pour y mettre fin, à savoir l'usage des Missions de maintien de la paix, dans la mesure où celles-ci supposent la neutralité, ce qui les rend inopérantes en cas de

[92] *Ibid.*, à la p 228.

génocide[93]. S'agissant de l'intervention d'humanité, l'auteure affirme que, de nos jours, ce principe bât en brèche celui de la souveraineté étatique[94], mais ajoute qu'il est évident que l'intervention armée dépend de l'intérêt que possède l'État qui s'en prévaut, pour agir. Par ailleurs, l'auteure critique tous ceux qui refusent d'intervenir pour sauver des vies humaines sous prétexte d'économie de fonds. Elle souligne, en effet, que la non-intervention coûte paradoxalement plus cher. Elle cite en exemple le génocide des Tutsis, dont l'intervention aurait pu coûter entre 5% et 20% du budget utilisé par le Tribunal pénal international pour juger les "crimes de guerre" commis dans ce génocide, sans compter le coût de la tragédie qui s'en est suivie avec le flot de réfugiés vers le Zaïre (devenu la République Démocratique du Congo depuis) et dont les conséquences ont été désastreuses, avec la mort de plus de 3 millions de personnes dans ce pays, décès attribués surtout à la malnutrition et aux maladies non soignées. L'auteure conclut, à juste titre, que la communauté internationale aurait réalisé des économies de fonds, si elle avait eu la volonté d'intervenir au Rwanda avant ou au début du génocide. Notons qu'au titre du gaspillage de fonds, l'auteur n'a pas trouvé nécessaire d'inclure les milliards de dollars que les Nations Unies dépensent depuis plusieurs années dans la MONUSCO[95]. Il ne faudrait pas, en effet, perdre de vue que les violences qui ont été la cause de la création de la MONUC en 1999 n'auraient pas existé si le génocide des Tutsis n'avait pas été perpétré au Rwanda. En effet, ce conflit découle directement des crimes commis au Rwanda pendant le génocide, dans la mesure où, sans celui-ci, les millions de Hutus du Rwanda n'auraient pas fui vers le Zaïre. Or, le conflit de la RDC a commencé au moment

[93] *Ibid.*, à la p 230.
[94] *Ibid.*, à la p 229.
[95] La Mission s'intitule « Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO) depuis le 1er juillet 2010, voir Résolution S/RES/1925 du 28 mai 2010 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

de l'attaque de l'armée du Rwanda, attaque menée sous prétexte de désarmer les militaires et miliciens hutus qui se trouvaient dans ce pays-là.

Nous sommes entièrement d'accord avec l'auteure au sujet de ce constat désolant. Nous épousons également son point de vue par rapport aux critiques qu'elle émet et aux recommandations qu'elle formule. Par ailleurs, nous trouvons pertinentes les propositions que l'auteur formule aux points 4, 5 et 6. En effet, si les pays donateurs avaient, par exemple, lié leur aide au respect des droits humains au Rwanda dans les années qui ont précédé le génocide, particulièrement à la lumière des rapports internationaux qui faisaient état de violations massives des droits humains dans ce pays-là, il est fort probable que le génocide des Tutsis n'aurait pas eu lieu. Le Comité directeur de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda a noté que « seul le Canada a observé la recommandation qui imposait le respect des droits de l'homme comme condition stricte à l'apport d'aide[96], au moment où deux Rapports faisant autorité, dont celui de l'ONU, évoquaient le fait que des actes de génocide avaient été commis dans ce pays à l'instigation des autorités étatiques[97]. S'agissant de l'obligation de l'intervention humanitaire, l'auteure y passe très rapidement, sans donner plus de détails sur les moyens avec lesquels une telle intervention pourrait être menée. Par exemple, l'auteure juge inadéquat le modèle actuel des Missions de maintien de la paix des Nations Unies, mais ne propose rien pour remplacer celui-ci. À la question de savoir si les États ont le droit

[96] Comité directeur de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, *La réponse internationale au conflit et au génocide : enseignements à tirer de l'expérience au Rwanda*, Mars 1996, ISBN 87-7265-391-4, à la p 18.

[97] - M.B.W. Ndiaye, Rapporteur des Nations Unies en matière d'exécutions extrajudiciaires, août 1993, (E/CN.4.194/7), Voir United Nations, *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, Blue Books Series, Volume X, New York, Department of Public Information, 1996, à la p 202.

- FIDH, AFRICA WATCH, UIDH et CIDPDD, *Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7-21 janvier 1993)* (document inédit).

d'intervenir dans d'autres États en cas de violations graves et massives des droits humains, l'auteure y répond positivement, sans fournir plus de détails. Nous regrettons que l'auteure n'ait pas saisi l'occasion d'énoncer, ne fut-ce qu'une ébauche de solution concrète aux problèmes qu'elle évoque, que ce soit en termes de moyens normatifs ou structurels et même opérationnels, à mettre en place pour prévenir ou arrêter le génocide et d'autres violations graves et massives des droits humains.

e) William A. Schabas: ***Genocide in International Law: the Crime of Crimes***

Ce monumental livre[98] du professeur W. Schabas, qui compte plus de 700 pages, ne renferme qu'un seul chapitre d'une soixantaine de pages sur la prévention du génocide, soit moins de dix pour cent de l'ensemble. Par ailleurs, même le chapitre en question ne traite pas, en réalité, des moyens de prévenir le génocide, mais discute principalement de la question de savoir sur qui repose l'obligation de prévenir ce crime.

Dès l'entrée en la matière sur le sujet, le professeur W. Schabas lance une sévère critique s'agissant du texte de la Convention sur le génocide, en soulignant que même si le titre de celle-ci parle en même temps de la prévention et de la répression du crime de génocide, le contenu des dispositions ne se rapporte qu'à la dernière partie de son intitulé[99]. L'auteur fait également remarquer que le droit criminel pourrait servir à la prévention des crimes futurs, dans le cas où la répression se ferait de façon rapide et si les peines prononcées étaient appropriées à la gravité des crimes[100]. Et d'ajouter, que la répression de certains actes figurant à l'article 3 de la Convention, tels que l'entente en

[98] William A. Schabas**,** *Genocide in International Law: the Crime of Crimes,* Second Edition, Cambridge University Press, 2011.

[99] *Ibid*. à la p 520.

[100] *Ibid.*

vue de commettre le génocide et surtout l'incitation directe et publique à commettre le génocide, contribuerait à la prévention[101]. L'auteur regrette cependant le fait que les rédacteurs de la Convention aient résisté à la tentation de déclarer criminels les « actes préparatoires » tels que les discours haineux et l'appartenance à des organisations racistes[102].

Abordant la question des débiteurs de l'obligation de la prévention du génocide, le professeur W. Schabas abonde dans le même sens que la jurisprudence internationale sur ce sujet, affirmant que cette obligation repose sur chaque État partie, tel que le prescrit l'article premier de la Convention, soulignant cependant, comme l'a affirmé la CIJ, que celle-ci est une obligation de moyens et non de résultat[103]. Expliquant l'apparente contradiction entre l'article 1er de la Convention qui érige les États parties en débiteurs de la prévention et l'article 8 qui accorde à ceux-ci la faculté de saisir les organes compétents des Nations Unies pour qu'ils prennent les mesures qui s'imposent en vue de prévenir le génocide, l'auteur souligne que ladite responsabilité repose concurremment sur les Nations Unies et les États, rappelant l'avis de la Cour internationale de justice à ce sujet, d'après lequel « même au cas où les organes des Nations Unies ont été appelés à contribution, cela ne signifie pas que les États parties sont déchargés de l'obligation générale de prévention »[104]. L'auteur regrette cependant que la Cour internationale de justice n'ait pas tranché la question de savoir si l'obligation de prévention du génocide prend le pas sur les dispositions de la Charte des Nations Unies, au point d'autoriser une intervention armée de la part des États, au cas où le Conseil de sécurité s'abstiendrait

[101] *Ibid.*
[102] *Ibid.*
[103] C.I.J., Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), 26 February, 2007.
[104] William A. Schabas, *supra* note 98 à la p 539.

d'agir. Le professeur Schabas ne prend pas, lui-même, position sur cette question, se contentant de relever que « beaucoup de gens suggèrent que la responsabilité de prévenir le génocide n'est pas seulement autorisée, mais qu'elle constitue, en réalité, une obligation du droit international, même en l'absence de l'autorisation du Conseil de sécurité »[105].

Dans le passage traitant de la prévention du génocide, le professeur W. Schabas examine « les mesures préventives non incluses dans la Convention »[106]. L'auteur est d'avis qu'au moment de l'adoption de la Convention sur le génocide, les rédacteurs de celle-ci ne pouvaient pas aller plus loin que de mentionner les laconiques articles 1er et 8 pour édicter des mesures plus contraignantes de prévention, compte-tenu de l'état embryonnaire du développement des droits humains dans le droit international à cette époque-là. Et le professeur W. Schabas d'ajouter que les lacunes de la Convention sur le génocide ont été corrigées lors de l'adoption des instruments subséquents en matière des droits humains[107], lesquels, selon l'auteur, ont été plus ratifiés que la Convention elle-même. Poursuivant sur les mesures préventives non incluses dans la Convention, le professeur W. Schabas mentionne trois éléments sur lesquels il faudrait rester vigilant, à savoir : la propagande haineuse, les organisations racistes et les actes préparatoires. En ce qui concerne la propagande haineuse, l'auteur rappelle que l'ébauche du Secrétariat sur la Convention proposait de punir la propagande haineuse visant à créer un état d'esprit susceptible d'amener les gens à voir le génocide sous un jour favorable. D'après l'auteur, cette ébauche faisait la différence entre la propagande haineuse et l'incitation directe à

[105] William A. Schabas, *supra*, note 98 à la p 530.
[106] *Ibid.* à la p 579.
[107] *Ibid.*

commettre le génocide et considérait que la première était même plus dangereuse que la seconde, dans la mesure où le génocide ne peut être commis si un certain état d'esprit n'a pas au préalable été créé. Selon l'auteur, les États-Unis s'opposèrent à cette proposition, en arguant que cela serait contraire au principe de la liberté d'expression, à moins qu'il n'y ait un danger clair et présent, et que l'énoncé en question interfère avec le droit des autres. Et d'ajouter, que pour les États-Unis, ce critère ne pouvait être atteint que dans le cas de l'incitation, laquelle figurait déjà dans la Convention. L'auteur poursuit son analyse en examinant les différentes discussions ayant eu lieu au sujet de la question de la propagande haineuse au sein du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) et la décision prise à ce sujet, et conclut que celles-ci n'ont pas fait avancer le débat sur la question. Il ne recommande, cependant, aucune mesure à prendre susceptible de conduire à la criminalisation de la propagande haineuse dans le droit international pénal. S'agissant de la dissolution des organisations racistes, l'auteur souligne que cette discussion a également eu lieu durant les travaux préparatoires de la Convention sur le génocide, mais qu'aucun consensus n'a pu se dégager sur ce sujet. Le professeur W. Schabas conclut son analyse en rappelant que la proposition de punir les actes préparatoires au génocide a subi le même sort que celles de punir la propagande haineuse et l'appartenance à des organisations racistes, les négociateurs de la Convention sur le génocide ayant refusé de souscrire à de telles dispositions.

f) Le rapport Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers

Le rapport intitulé « Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers »[108] est l'œuvre de deux politiciens américains, à savoir l'ancien Secrétaire d'État américain Madeleine K. Albright et l'ancien Secrétaire à la Défense William S. Cohen[109], associés à d'autres personnes issues des organisations indépendantes vouées à la prévention du génocide[110] ou à la préservation de la paix dans le monde[111]. Aussi, le 8 décembre 2008, jour anniversaire de l'adoption de la Convention sur le génocide, des personnalités américaines ont-elles publié une étude dont nous allons examiner les principales recommandations. Cette étude semble à même de contribuer à la prévention du génocide et autres crimes de masse, dans la mesure où elle présente effectivement un plan d'action allant dans ce sens, en s'adressant aux plus hauts décideurs aux États-Unis. Elle explique les raisons pour lesquelles le génocide et les autres atrocités de masse menacent les valeurs fondamentales et les intérêts des Américains, et propose des outils que le gouvernement pourrait utiliser pour prévenir ces crimes. Le Rapport pose d'emblée le postulat selon lequel la prévention du génocide est possible, malgré les échecs constatés durant les dernières années dans ce domaine.

Les premières recommandations de cette étude s'adressent directement au Président des États-Unis, étant entendu que, selon les rapporteurs, toute initiative doit

[108] Rapport « Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers », 8 décembre 2008, en ligne : <https://www.ushmm.org/m/pdfs/20081124-genocide-prevention-report.pdf>, (dernière visite: 10.02.2016).

[109] Nous croyons que ce n'est pas par hasard que ces deux hautes personnalités américaines en fonction au moment du génocide contre les Tutsis, se soient senties interpelées par cette question, dans la mesure où elles ont été directement mises en cause pour leur prise de position durant les massacres génocidaires.

[110] United States Holocaust Memorial Museum, pour les États-Unis ainsi que l'Institut montréalais d'études sur le génocide et les droits de la personne (MIGS) de l'Université Concordia, pour le Canada.

[111] Il s'agit de: United States Holocaust Memorial Museum, The American Academy of Diplomacy et de United States Institute of Peace.

émaner du sommet de la hiérarchie étatique. En deuxième lieu, le Rapport s'adresse au Congrès américain, organe politique essentiel, spécialement en matière financière. Il s'adresse enfin aux citoyens américains, dont les actions sont susceptibles de changer le cours des choses, notamment grâce aux pressions exercées et les échos qui en sont faits dans les médias et sur les réseaux sociaux.

Au Président des États-Unis, le Rapport recommande de faire de la prévention de génocide et des atrocités de masse une priorité nationale, en faisant figurer celle-ci parmi les premières actions de son agenda politique. Les rapporteurs lui suggèrent également de lancer une grande initiative diplomatique visant à renforcer les efforts mondiaux dans le domaine de la prévention du génocide et d'autres atrocités de masse[112], et de susciter, autour de lui, une volonté politique, qui a souvent fait défaut dans le passé[113]. Il recommande, de plus, à l'Administration américaine de développer et de promulguer une politique gouvernementale à cette fin[114], en mettant en place un mécanisme permanent inter-organisationnel, capable d'analyser les menaces et de coordonner les actions préventives appropriées[115].

Au Congrès américain, le Rapport recommande d'accroître la part du financement destiné à la prévention des crises, en créant un fonds d'un montant d'au moins 250 millions de dollars, dont une portion d'environ 50 millions serait immédiatement disponible pour financer les activités urgentes visant à prévenir ou arrêter le génocide[116]. Le Rapport recommande que le Comité des droits humains du Congrès soit revitalisé, afin

[112] *Ibid*. à la p 9.
[113] *Ibid.* aux pp 9 et 10.
[114] *Ibid.* à la p. 7.
[115] *Ibid.* à la p. 8.
[116] *Ibid.* à la p. 11.

qu'il puisse faire de la prévention du génocide et des atrocités de masse un élément central de ses travaux[117]. Il conseille également aux dirigeants du Congrès, notamment, de demander au Directeur du renseignement national, d'inclure le risque de génocide et d'atrocités de masse dans son rapport annuel portant sur les menaces à la sécurité nationale américaine.

À l'adresse des citoyens américains, le Rapport leur suggère de se mobiliser, au niveau de la base, pour la prévention du génocide et atrocités de masse[118]. Il souligne qu'à l'heure de l'Internet, les citoyens américains devraient réagir aux informations qu'ils reçoivent, pour amener leur gouvernement à prévenir le génocide ou toutes autres atrocités de masse au stade le plus précoce. Selon le Rapport, le Département d'État, la Maison-Blanche, les dirigeants du Congrès, les ONG et les groupes de citoyens devraient former un partenariat fort pour la prévention du génocide.

S'appuyant sur les expériences du passé et ayant évalué les outils nécessaires ainsi que les défis que pose la prévention du génocide et de toute atrocité de masse, les rédacteurs du Rapport tracent une voie à suivre en identifiant différents stades d'action qui vont de l'alerte précoce à l'intervention armée. Ils soulignent que la première étape dans toute prévention consiste à évaluer correctement les risques potentiels, de manière à pouvoir déclencher une alerte précoce. Le Rapport recommande alors au directeur du renseignement national de présenter au Congrès une prévision des risques de violences dans le monde, qui seraient considérés, *ipso facto*, comme étant une menace pour la

[117] *Ibid.* aux pp. 12 à 14.
[118] *Ibid.* aux pp. 14 et 15.

sécurité nationale américaine[119]. Il recommande également au Département d'État et aux services chargés du renseignement d'intégrer la formation en matière d'alerte précoce de violences de masse potentielles dans les programmes destinés aux agents des services étrangers et aux analystes du renseignement[120]. Le Département d'État et l'USAID devraient, en outre, préconise le Rapport, étendre leur coopération avec d'autres gouvernements, de même qu'avec l'Organisation des Nations Unies, les organisations régionales, les ONG et tout autre acteur de la société civile pertinent, en vue de promouvoir l'action préventive contre le génocide et autres atrocités de masse, et cela de manière précoce[121]. Par ailleurs, le Rapport recommande que le gouvernement américain, de concert avec ses partenaires internationaux, persuade les leaders au sein des pays à haut risque, à développer des institutions, à renforcer la société civile ainsi qu'à garantir la liberté de la presse privée[122].

S'agissant de l'intervention d'humanité, les rédacteurs de ce Rapport affirment que le Secrétaire à la défense et les chefs militaires américains devraient se tenir prêts en permanence au déploiement de leurs forces là où le besoin se ferait sentir. On peut pourtant déplorer que le Rapport reste muet sur les prescriptions de la célèbre Directive présidentielle américaine (PDD 25) signée par le Président Clinton, par laquelle il s'opposait à ce que le gouvernement engage ses militaires dans un conflit dans lequel les intérêts américains ne seraient pas en cause. Les rédacteurs du Rapport recommandent plutôt d'élaborer une doctrine militaire portant sur la prévention du génocide, et de l'incorporer simultanément dans un guide de politiques nationales et dans la planification

[119] *Ibid.* à la p. 28.
[120] *Ibid.* à la p. 29.
[121] *Ibid.* à la p. 32.
[122] *Ibid.* à la p. 48.

de la doctrine de défense et d'entraînement[123]. Il souligne, par ailleurs, dans la même perspective, que les États-Unis devraient, de concert avec l'OTAN et l'Union européenne, augmenter l'aide consentie à leurs partenaires internationaux, tels que les Nations Unies, l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et d'autres organismes régionaux et sous régionaux, en vue d'aider ceux-ci à développer leurs propres capacités en matière de déploiement militaire, pour répondre aux atrocités de masse[124]. Le Rapport recommande enfin au Ministère de la défense de renforcer la capacité des États-Unis et des Nations Unies à soutenir la transition vers la construction d'une paix durable et vers plus de stabilité[125]. Ce Rapport ne s'aventure pas plus loin, cependant, et notamment, ne propose ni la mise en place d'une armée onusienne permanente, ni une autre à même d'intervenir sans retard. En revanche, les membres du Groupe de travail se contentent de recommander au Secrétaire d'État américain de lancer une grande campagne diplomatique visant à parvenir à un consensus sur la question de l'intervention armée, dès lors que l'on serait en présence d'un massacre de masse[126]. S'agissant de la question de la légalité de l'intervention par rapport à la souveraineté étatique, le Rapport établit, sans plus de détails, que les États perdent automatiquement leur attribut de souveraineté à partir du moment où ils commencent à violer les droits de leurs propres citoyens[127]. Le Groupe de travail adresse également une recommandation au Secrétaire d'État américain, lui enjoignant d'entreprendre des efforts diplomatiques en vue de la négociation d'un accord entre les membres permanents du Conseil de sécurité, afin d'arriver à un consensus sur la non-utilisation du droit de veto

[123] *Ibid.* à la p 87.
[124] *Ibid.* à la p. 90.
[125] *Ibid.* à la p. 91.
[126] *Ibid.* à la p. 104.
[127] *Ibid.*

pour toutes les décisions visant à prévenir ou à arrêter le génocide et toute autre atrocité de masse[128]. Quoique cette recommandation soit très importante, le Rapport ne donne pas plus de détails sur la façon de s'y prendre pour arriver à un tel accord. Les experts invitent également le Secrétaire d'État à collaborer avec la Cour pénale internationale, afin de mettre fin à l'impunité des auteurs du génocide et des crimes de masse[129], mais, là non plus, ils ne suggèrent rien de concret s'agissant de ce partenariat, pas même de revenir sur la décision américaine de non-adhésion au Statut de Rome. Le Rapport souligne enfin que de telles actions pourraient contribuer au renforcement des garde-fous institutionnels.

Nous trouvons très utiles toutes les recommandations contenues dans ce Rapport, dans la mesure où celles-ci identifient les moyens susceptibles de permettre à la première puissance mondiale d'agir en vue de prévenir le génocide. Le rapport s'adresse aux décideurs américains en leur présentant un Plan d'action pour la prévention du génocide et des atrocités de masse. Il explique pourquoi le génocide et les atrocités de masse menacent les valeurs fondamentales et les intérêts des Américains, et présente les outils que l'Administration américaine pourrait utiliser à titre de prévention. Ce rapport pose d'emblée le postulat selon lequel la prévention du génocide est possible malgré les échecs constatés dans le passé. Les experts qui ont rédigé ce Rapport rappellent que la

[128] Cette recommandation a d'ailleurs récemment été appuyée par le Rapport 2014/2015 d'Amnesty International, qui veut que les membres permanents du Conseil de sécurité abandonnent leur droit de veto quand il s'agit de trouver des solutions à des crises très graves comme des génocides, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité. Le Rapport ajoute que cette proposition est soutenue par une quarantaine de Gouvernements. La recommandation est libellée en ces termes: « Amnesty International has welcomed the proposal, now backed by around 40 governments, for the UN Security Council to adopt a code of conduct agreeing to voluntarily refrain from using the veto in a way which would block Security Council action in situations of genocide, war crimes and crimes against humanity ». *Amnesty International Report 2014/15*, à la p 3.

[129] Preventing Genocide, *supra* note 108 à la p 109.

prévention doit commencer par l'alerte précoce, non pas au moment où les atrocités sont déclenchées, mais dès qu'apparaissent les signes précurseurs d'un conflit susceptible d'aboutir en un génocide ou toute autre atrocité de masse. Par ailleurs, ils soulignent que même au stade de la prévention, la capacité militaire doit être exhibée pour la conjuguer avec les efforts de préparation des opérations éventuelles de protection, en vue de prévenir l'escalade de la violence.

Cependant, nonobstant les grandes qualités de cette étude, il faut reconnaître que la plupart des recommandations que celle-ci formule ne constituent que des demi-mesures. À titre d'exemple, le rapport présente le défaut de baser la prévention uniquement sur l'usage de la force, sans s'intéresser aux moyens susceptibles d'éradiquer les causes qui favorisent les violations massives des droits humains. Il reste également muet sur bon nombre de sujets, notamment sur le contenu de la célèbre Directive Présidentielle Américaine (PDD 25), selon laquelle les États-Unis refuseront tout nouveau déploiement de contingents militaires au sein des Missions de l'ONU, si les conditions logistiques suffisantes ne sont pas remplies et si ce n'est pour défendre leurs propres intérêts[130]. Les auteurs de ce rapport ne disent rien sur cette Directive, alors que son contenu semble être plus que d'actualité, particulièrement après les déclarations du Président actuel Barack Obama, au sujet de l'intervention de l'OTAN en Libye, réitérant que les intérêts de leur pays priment sur tout le reste[131].

---

[130] United States, Department of State, February 22, 1996. *Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations* (*PDD25*). Released by the Bureau of International Organizational Affairs, US. En ligne: <http://www.state.gov/www/issues/un_clinton_policy.html>, (dernière visite: 25.03.2016).

[131] The White House, Office of the Press Secretary, March 28, 2011, *Remarks by the President in Address to the Nation on Libya*. En ligne : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>, (dernière visite: 25.03.2016).

Il est, certes, intéressant que le Rapport insiste sur la nécessité d'une alerte précoce, mais le Groupe de travail ne suggère aucune mesure concrète allant dans cette perspective. La première puissance mondiale pourrait-elle peser de tout son poids pour conduire un mouvement de démocratisation au sein des États autoritaires ou totalitaires, à commencer par leurs partenaires bilatéraux? Les autorités américaines pourraient-elles se servir de leur influence pour amener les organisations continentales ou sous-régionales à imposer le respect des droits humains au sein de leurs États membres? Voilà, entre autres questions parmi les plus cruciales sur lesquelles le Groupe de travail aurait dû se pencher pour en examiner la faisabilité.

g) Le rapport : Mobiliser la volonté d'intervenir : leadership et action pour la prévention des atrocités de masse

Dans la même perspective que l'étude que nous venons d'examiner, deux experts canadiens en matière de génocide ont publié, en septembre 2009, un rapport intéressant intitulé, « Mobiliser la volonté d'intervenir : leadership et action pour la prévention des atrocités de masse »[132]. Ce Rapport, qui s'adresse aux leaders du Canada et des États-Unis, formule plusieurs recommandations que les deux pays pourraient suivre en partenariat et propose des outils à utiliser pour bâtir une volonté politique axée sur la prévention des atrocités de masse dans le monde. Parmi les points les plus importants, le Rapport souligne, à l'adresse des médias nord-américains, journalistes ou propriétaires, leur « responsabilité de rapporter »[133]. Il s'adresse également aux sociétés civiles canadiennes et américaines, en les invitant à utiliser les nouvelles technologies de

[132] Roméo Dallaire et Frank Chalk, *Mobiliser la volonté d'intervenir : leadership et action pour la prévention des atrocités de masse*, Ottawa, 22 septembre 2009, en ligne : MIGS <http://migs.concordia.ca/W2I/documents/FREN-MIGS-finalW2IAugust09.pdf.>, (dernière visite: 10.09.2015).

[133] *Ibid*. à la p 66.

l'information et de communication, afin de mobiliser leurs gouvernements respectifs et les inciter à agir dans le sens de la prévention du génocide et autres atrocités de masse[134]. À l'intention du gouvernement du Canada, le Rapport recommande au Premier Ministre de faire de la prévention des atrocités de masse une priorité nationale[135]. Il lui suggère, notamment, la nomination d'un ministre de la sécurité internationale, auquel le Premier ministre accorderait une place importante au Conseil des ministres, et dont la fonction constituerait dans la coordination des moyens tournés vers la prévention des atrocités de masse[136]. Le Rapport recommande également au Parlement du Canada de transformer le Groupe parlementaire multipartite pour la prévention du génocide et autres crimes contre l'humanité en un comité mixte permanent, pour que celui-ci puisse coordonner les initiatives existantes dans le domaine de la prévention du génocide qui sont aujourd'hui éparpillées, et les rendre plus productives[137]. Il conseille également au gouvernement de renforcer ses capacités civiles, militaires et diplomatiques en vue de la prévention des génocides[138]. Les deux experts font, *mutatis mutandis*, les mêmes recommandations à l'adresse des autorités américaines, et demandent au Président d'émettre un « décret faisant de la prévention des atrocités de masse une priorité politique »[139].

Œuvre d'experts dans le domaine des crimes de masse et particulièrement du génocide, ce Rapport constitue un outil important pour la mise en place d'une synergie nord-américaine en matière de prévention de ces crimes, dans la mesure où il suggère des moyens structurels et opérationnels allant dans ce sens. Ce Rapport pèche cependant par

[134] *Ibid.* à la p 63.
[135] *Ibid.* à la p 21.
[136] *Ibid.* à la p 23.
[137] *Ibid.* à la p 25.
[138] *Ibid.* de la p 41 à la p 47.
[139] *Ibid.* à la p 38.

un certain nombre d'insuffisances. À titre d'exemple, les experts s'attardent sur des généralités sans suggérer de moyen concret de prévention, dans la mesure où ils ne recommandent aucun outil pouvant neutraliser les tensions nées d'antagonismes susceptibles de conduire au génocide ou à toute autre violence de masse. Le Rapport ne formule aucune stratégie qui permettrait aux gouvernements canadien et américain (destinataires des recommandations), soit sous le parapluie des Nations Unies ou en partenariat avec d'autres États membres, de s'attaquer aux causes profondes du génocide ou toute autre violence de masse, notamment en mettant l'accent sur les facteurs politique, juridique, économique, social et culturel qui alimentent les conflits à l'occasion desquels se commettent ce type de crimes. S'agissant des médias, il est fort intéressant que le Rapport insiste sur leur rôle dans l'information des citoyens et dans la formation de l'opinion nationale et internationale, du moment qu'ils jouent un rôle important dans la constitution de l'opinion internationale, en raison de leur influence sur le reste du monde[140], mais il reste muet sur les stratégies à utiliser en vue de neutraliser les médias criminels qui attisent la violence de masse, tels que ceux que l'on a observés avant et

[140] Ceci se fait généralement par le truchement de ce qu'on appelle « l'effet CNN ». Même à l'ère des médias sociaux, cet effet semble toujours fonctionner, dans la mesure où une vidéo produite aux États-Unis est susceptible d'être vue par un nombre beaucoup plus important de personnes que celle produite en Inde, pays pourtant plusieurs fois plus peuplé. À titre d'exemple, publiée le 05 mars 2012, la vidéo « Kony 2012 », lancée par l'ONG *Invisible Children*, a été vue plus de 70 millions de fois en moins d'une semaine. Cette vidéo fait une campagne pour l'arrestation du seigneur de guerre Joseph Kony, suspecté de commettre des crimes internationaux depuis une trentaine d'années. Voir : The New York Times, *A Video Campaign and the Power of Simplicity*, 11 mars 2012, en ligne : New-York Times <http://www.nytimes.com/2012/03/12/business/media/kony-2012-video-illustrates-the-power-of-simplicity.html>, (dernière visite : 10.11.2015). S'inspirant de cet exemple, l'ONG Human Rights Watch a lancé, en avril 2012, une vidéo pour sensibiliser le monde sur la nécessité d'arrêter un Général de l'armée de la RDC du nom de Bosco Ntaganda, soupçonné de crimes internationaux. Celui-ci était, à l'époque, sous le coup d'un mandat d'arrêt délivré par la CPI depuis 2006, mais le Procureur n'arrivait pas à le faire arrêter. Cette vidéo a-t-elle eu un impact sur la reddition de Ntaganda? On est en droit de le soupçonner, dans la mesure où le Général en question ne s'est livré à la Cour qu'au moment où une forte pression était exercée sur les États de la région pour l'arrêter. Voir : *RD Congo: Bosco Ntaganda doit être arrêté et transféré à la Cour pénale internationale pour y être jugé, 13 avril 2012,* en ligne : HRW <http://www.hrw.org/fr/news/2012/04/13/rd-congo-bosco-ntaganda-doit-tre-arr-t-et-transf-r-la-cour-p-nale-internationale-pou>, (dernière visite : 10.11.2015).

pendant le génocide des Tutsis. De très bonne qualité, le rapport tient compte des réalités connues et des défaillances constatées tant sur le terrain qu'au moment de la prise des décisions. Cependant, il ne s'intéresse pas aux mesures visant à neutraliser les éléments précurseurs d'un génocide. Les auteurs de ce rapport présentent, en effet, la prévention comme l'action de "pompiers" agissant après coup, au lieu de proposer des stratégies tournées vers une prévention précoce et susceptibles de s'attaquer aux causes profondes à l'origine de ces "incendies".

Les lacunes et faiblesses que nous venons de relever dans les études privées des experts dans le domaine de la prévention du génocide s'observent également dans les recherches entreprises sous un mandat ou à l'attention des Nations Unies.

B. Études entreprises sous un mandat ou à l'attention des Nations Unies

Les études menées sous un mandat ou à l'attention des Nations Unies ont, en réalité, commencé avant l'adoption de la Convention sur le génocide, lesquelles ont effectivement abouti au texte final de la Convention. Nous ne traiterons pas, dans ce chapitre préliminaire, de celles-ci, dans la mesure où nous envisageons étudier, dans une section spécifique, le texte de la Convention sur le génocide. De même, nous n'examinerons pas de façon fouillée les études amorcées sous un mandat ou à l'attention des Nations Unies, dans la mesure où nous comptons les observer en profondeur plus loin lors de l'analyse des tentatives que les Nations Unies ont faites dans le but de trouver un équilibre entre le principe de la souveraineté étatique et celui de l'intervention d'humanité. Nous ne ferons donc, ici, que de les mentionner très brièvement.

a) Le rapport Nicodème Ruhashyankiko

Le rapport Ruhashyankiko[141] a été le résultat de la toute première étude dans le domaine de la prévention et la répression du crime de génocide. Menée pendant sept ans dès 1971 par l'expert rwandais Nicodème Ruhashyankiko qui venait d'être nommé Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités[142], l'étude n'a orienté ses recherches ni sur les causes du génocide pour pouvoir en proposer des mesures d'éradication, ni sur les moyens à même de contrer la logique génocidaire avant le passage à l'acte. Seuls sont mentionnés, de façon très laconique, la lutte contre le racisme, l'éducation de la population, particulièrement des jeunes, à titre de moyens de prévention. Il ne discute pas non plus des moyens à utiliser pour arrêter un génocide en cours. Dans le but de la répression du génocide, le rapport insiste sur la création d'une juridiction internationale pour juger les responsables de ce crime. Il convient de signaler que les recommandations de ce rapport n'ont pu être adoptées par les Nations Unies, en raison des discussions très houleuses soulevées par la question du génocide arménien. Nous reviendrons moins sommairement sur ce rapport, plus loin.

b) Le rapport Benjamin Whitaker

Menée pendant deux ans à partir de mai 1983 par l'expert britannique Benjamin Whitaker à la demande de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures

---

[141] United Nations, "Report to the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of National Minorities: Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide" (E/CN.4/Sub. 2/416, 4 July 1978), 186 pages. En ligne : <http://web.unimc.it/internazionale/ICL_Database/Ruhashyankiko.pdf>, (dernière visite: 25.03.2016).

[142] Cette Sous-commission, qui était le principal organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme (le Conseil des droits de l'homme, aujourd'hui), est devenue plus tard la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies.

discriminatoires et de la protection des minorités, des Nations Unies, cette étude[143] était censée approfondir la question de la prévention du génocide, un objectif que le Rapport Ruhashyankiko n'avait pu atteindre. Cependant, comme nous allons le constater plus loin lors de l'examen plus approfondi de son rapport, Benjamin Whitaker ne s'est pas, non plus, acquitté de son obligation. Dans ce rapport, l'expert des Nations Unies suggère quelques mesures de prévention du génocide, lesquelles ne tiennent que sur deux pages. Parmi celles-ci figurent la création d'un système d'alerte rapide, la mise sur pied d'un groupe de travail sur le génocide, ainsi que la création d'un tribunal international qui pourrait également juger les États. Ainsi, termine-t-il son rapport sans étudier bon nombre d'éléments importants en matière de prévention du génocide, tels que : l'examen des conditions susceptibles de favoriser la survenance de l'intention génocidaire, de même que les moyens à mettre en place pour établir les mesures de prévention et d'arrêt du génocide. À l'instar de l'étude de Ruhashyankiko, les recommandations de celle-ci n'ont pas, non plus, été adoptées par les Nations Unies, dans la mesure où, encore une fois, le génocide arménien a constitué la "pomme de discorde" au cours des discussions des délégués à la Commission des droits de l'homme.

[143] United Nations Economic and Social Council Commission on Human Rights Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Thirty-eighth session, Item 4 of the provisional agenda, E/CN.4/Sub.2/1985/6 — 2 July 1985, REVIEW OF FURTHER DEVELOPMENTS IN FIELDS WITH WHICH THE SUB-COMMISSION HAS BEEN CONCERNED, *Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide*, prepared by Mr. B. Whitaker.
En ligne : <http://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/whitaker/>, (dernière visite: 25.03.2016).

c) Le rapport un « Agenda pour la paix 1992 »

Publié par le Secrétaire général des Nations Unies en 1992, le rapport « un Agenda pour la paix 1992 »[144] ne traite pas, comme tel, de la prévention du génocide, mais formule plusieurs propositions intéressantes en matière de sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales. Même si les rédacteurs de ce rapport reconnaissent qu'il existe un lien de cause à effet entre les problèmes de nature politique, économique et sociale et la survenance des conflits, force est de constater qu'ils ne proposent rien pour la résolution de ces problèmes. Ils suggèrent plutôt des moyens de réaction visant à contenir les conflits en cours.

d) Le rapport un « Supplément à l'Agenda pour la paix 1995 »

Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies présenté le 25 janvier 1995 et intitulé « Supplément à l'Agenda pour la paix »[145] était moins ambitieux que celui de 1992, alors qu'il était censé compléter celui-ci. Plusieurs bonnes initiatives que le rapport de 1992 avait proposées étaient revues à la baisse dans celui de 1995, et même le ton employé était moins ferme. À titre d'exemple, l'imposition de la paix au sein des États, qui constituait la substance du rapport de 1992 n'était plus quelque chose d'envisageable dans le domaine des possibles dans celui de 1995, alors que celui-ci était rédigé moins d'un an après le génocide des Tutsis. Ce rapport, qui ne fait qu'exprimer l'amertume et le découragement du Secrétaire général de l'ONU par rapport à la prévention et l'arrêt des

---

[144] Nations Unies, *Agenda pour la paix 1992*, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992. En ligne: ONU, <http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/24111>, (dernière visite : 25.03.2016).

[145] Nations Unies, *Supplément à l'Agenda pour la paix 1995*, A/50/60-S/1995/1, 25 janvier 1995. En ligne : ONU, <http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/50/60&Lang=F>, (dernière visite : 25.03.2016).

crimes de masse, ne contient, en réalité, rien de nouveau qui soit digne d'intérêt dans ce domaine.

e) Le « Rapport Brahimi »

Portant le nom de l'expert qui en a dirigé les travaux[146], ce rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU n'est pas, non plus, centré sur le génocide, même s'il traite, dans les moindres détails et de façon remarquable, les aspects opérationnels et organisationnels susceptibles d'améliorer l'action des missions de paix de l'ONU. Ce rapport mentionne, à juste titre, que la prévention à long terme des conflits doit prendre en compte les sources structurelles de ceux-ci, afin de fonder la paix sur des bases solides. Il recommande, dans cette perspective, aux Nations Unies de s'atteler à la réduction de la pauvreté et à la promotion des droits humains, ainsi qu'à la protection des minorités. Cependant, il reste avare de détails sur les moyens que l'ONU pourrait mettre en œuvre pour remédier à ces problèmes.

f) Le rapport la « Responsabilité de protéger »

La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) du Centre de Recherche pour le Développement International a publié, en décembre 2001, le rapport intitulé « La Responsabilité de protéger »[147]. Il s'agissait d'une étude qui avait, entre autres, pour mandat de répondre à une question cruciale, à savoir : les États ont-ils le droit de faire des interventions, en cas de violations graves et massives des droits des populations au sein des autres États, sans le consentement de ceux-ci?

---

[146] Nations Unies, *Rapport Brahimi*, A/55/305-**S**/2000/809, 17 août 2000. En ligne : <http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/>, (dernière visite : 25.03.2016).

[147] Centre de Recherche pour le Développement International, *La Responsabilité de protéger*, décembre 2001. En ligne : http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/openebooks/961-5/index.html, (dernière visite : 26.03.2016).

Quoiqu'il ait admirablement répondu à cette question en énonçant que la communauté internationale a le devoir d'assurer la protection des populations dont l'État a failli à ses obligations ainsi qu'en fixant les conditions préalables pouvant autoriser les États à s'ingérer dans pareilles situations, ce rapport pèche tout de même par un certain nombre de lacunes et de faiblesses. Ainsi, il ne fait mention d'aucun instrument juridique sur lequel il base ses conclusions et ne recommande aucun moyen, soit structurel ou opérationnel à mettre en place afin de prévenir ces désastres humains.

À la lumière du recensement que nous venons de faire des travaux de recherche réalisés dans le domaine de la prévention du génocide, il apparaît que ceux-ci sont, dans la quasi-totalité, peu prolixes sur la question de la prévention, bien en amont, du crime. L'alerte précoce semble le thème le plus cher à la plupart des auteurs, ce qui est tout à fait pertinent et qui démontre que le génocide ne survient pas à l'instar d'une force de la nature dont le mouvement est incontrôlable tel qu'un tremblement de terre. Il s'agit donc d'un crime prévisible et qui, par conséquent, peut faire l'objet de prévention. Il importe alors d'orienter les recherches sur les causes et les conditions qui en favorisent la survenance, ainsi que sur les structures intégrales que la société internationale pourrait mettre en place pour lui faire échec, au lieu d'attendre patiemment et d'épier uniquement le lieu d'où il peut frapper. D'autres experts dans le domaine se contentent de réduire l'action de la prévention du génocide à l'intervention armée, tel que Thomas Cushman qui est, quant à lui, catégorique, affirmant que, « all genocide could be prevented if, for instance, the United States declared that its policy would be to intervene with military

force in any case where the “experts” tell us there is an impending genocide »[148]. Pourtant, si l’existence d’une force militaire peut bien être utile sous forme de prévention par dissuasion, il n’en demeure pas moins que l’usage de celle-ci révèle souvent que la prévention a, comme telle, échouée, dans la mesure où on n’y fait recours que pour arrêter les massacres une fois qu’ils sont commis[149]. Cette absence d’une réflexion sur le génocide, en amont des manifestations de ce crime, chez les auteurs, s’explique-t-elle par la très grande complexité du sujet ou de la tâche énorme que représente la prévention d’un tel crime, lequel plonge ses racines, loin dans le passé des sociétés aux prises avec celui-ci? Ces auteurs baissent-ils les bras en raison des structures actuelles de la société internationale, dont ils hésitent à proposer les changements, ne croyant pas cela possible, alors qu’ils font, pourtant, tous, remarquer qu’il faudrait faire quelque chose pour opérer les modifications nécessaires afin d’arriver à un monde moins cruel? Répondre à une telle question relèverait de la gageure. Nous n’avons donc pas l’intention de nous y essayer. Cependant, ce à quoi nous croyons est que la prévention du génocide constitue une tâche de longue haleine qui exige que la société internationale s’engage à "prendre le taureau par les cornes" et s’attèle à opérer les transformations nécessaires, de façon à ce que les nouvelles structures mises en place soient à même de faciliter l’action de la prévention des crimes de masse en général et du génocide en particulier. Cela exige un vrai changement de paradigme dans ce domaine, changement dont les démocraties doivent se

[148] Thomas Cushman, "Is Genocide Preventable? Some Theoretical Considerations", United States Holocaust Memorial Museum, in Preventionism in Genocide Studies, February 25, 2003. En ligne: https://www.ushmm.org/confront-genocide/speakers-and-events/all-speakers-and-events/is-genocide-preventable, (dernière visite : 27.03.2016).

[149] En passant, il serait d’ailleurs légitime de poser à l’auteur la question de savoir pour quelle raison il croit que, en pareil cas, le rôle de l’intervention militaire revient aux États-Unis, alors qu’en adoptant la Charte des Nations Unies, les États se sont engagés à réserver à cette Organisation le monopole de l’usage de la force armée pour assurer la paix et la sécurité internationales. Pourquoi ne pas mentionner tous les États qui en seraient capables?

faire les champions. Ce n'est qu'à ce seul prix que le génocide pourra être jeté aux oubliettes, pour ne rester que dans les livres d'histoire. Car le génocide n'est pas, contrairement à ce que croit Thomas Cushman, un crime qui se caractérise par « its contingency and inpredictability »[150]. Ce crime n'est pas du tout imprévisible, dans la mesure où la dynamique génocidaire s'observe, comme nous allons le voir plus loin, durant une période de temps plus ou moins longue, à travers chacune de ses étapes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous croyons fermement que la prévention du génocide constitue un défi qu'on peut relever, si l'on tient compte qu'il s'agit du seul crime international que les États se sont engagés à prévenir, - même s'ils ne sont pas jusqu'ici bien avancés dans cette perspective[151], - et qui plus est, s'annonce à l'avance. Car, nous nous refusons à tout fatalisme inéluctable du génocide. Nous refusons de croire que le génocide fait partie de la normalité des choses sur le plan international. Nous condamnons l'immobilisme dans la prévention du génocide. Nous nous inscrivons en faux contre l'opinion selon laquelle on ne peut rien faire contre la culture de la non-prévention du génocide, sous prétexte que cela relève, pour l'essentiel, de l'absence de volonté politique des États, laquelle ferait que toutes les propositions possibles ne soient que rhétoriques et vouées à l'échec. Nous nous engageons donc à proposer les voies et moyens pour arriver à ce changement, en montrant comment les démocraties pourraient amener la société internationale à devenir meilleure en termes de non-violation des droits

[150] Thomas Cushman, *supra* note 148.

[151] Comme le reconnaissait, en 2009, l'étude de l'OCDE intitulé: "Conflict and Fragility, Preventing Violence, War and State Collapse, The Future of Conflict Early Warning and Response". Le président du Comité d'aide au Développement (CAD) avouait, en effet, dans l'Avant-propos du rapport de cette étude, et nous le citons : « […] en dépit des investissements réalisés ces dix dernières années, la communauté internationale est souvent dans l'incapacité d'anticiper face aux signes avant-coureurs d'un conflit ou de la défaillance d'un État ». Et d'ajouter, que la publication de l'étude en question donnait « à penser que la communauté internationale ne serait guère en mesure d'éviter un génocide du même type que celui survenu au Rwanda en 1994 si une situation équivalente se reproduisait [à ce jour-là] ». OCDE 2009.

humains de façon massive, par le truchement d'institutions et de structures mis en place par celle-ci à cet égard. Cependant, une précision importante s'impose : comme le développement dans le domaine du changement de paradigme au niveau international est généralement progressif, tout en étant parfois marqué de soubresauts, nous n'avons pas la prétention de croire que la réponse aux recommandations que nous émettons dans cette thèse s'obtiendra dans un an, dans cinq ans ou même dans une décennie, à moins de survenance d'un autre cataclysme dans le domaine des droits humains, lequel viendrait accélérer le processus de cette évolution. En effet, avant la Première Guerre mondiale, personne n'aurait jamais pensé que le droit de faire la guerre (*jus ad bellum*) pouvait être limité. Ce n'est alors qu'au lendemain de celle-ci que cette limitation a été insérée dans un traité international, à savoir le Pacte de la Société des Nations. Ce n'était pas encore une mise hors-la-loi de la guerre, mais un grand pas venait tout de même d'être franchi, dans la mesure où il s'agissait d'une limitation du recours à celle-ci comme règlement des différends internationaux, sur base des conditions bien précises[152]. Progressivement, vint timidement l'idée de l'interdire complètement, avec l'adoption du Pacte Briand-Kellog, lequel ne s'appuyait que sur le principe *Pacta sunt servanda*, dans la mesure où aucune sanction n'était prévue contre un État violateur du Pacte. Il a fallu alors la survenance de la Deuxième Guerre mondiale pour que la société internationale se sente dans l'obligation d'exclure définitivement le droit des États de faire la guerre, sauf en cas de légitime défense. Dans le même ordre d'idées, l'adoption de la *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* fut une réaction au génocide juif, comme la mise sur

[152] L'article 15 du Pacte disposait effectivement que les États membres devaient soumettre leurs différends au Conseil de la Société des Nations (SDN), lequel devait prendre une décision liant les parties en cause. Aucune partie n'avait alors le droit de recourir à la guerre, si l'autre partie acceptait la décision du Conseil. Par ailleurs, l'article 16 disposait que si un État passait outre pour attaquer l'État acceptant, une telle action était considérée comme étant une attaque contre tous les membres de la SDN. Ceux-ci avaient donc le droit d'intervenir, dans une action collective.

pied des tribunaux pénaux internationaux a été rendue possible par les atrocités qui venaient d'être commises en Ex-Yougoslavie ainsi par que le génocide des Tutsis. Doit-on alors penser que la société internationale devra faire face à une autre grande catastrophe humanitaire pour s'engager résolument à bannir à jamais le génocide et d'autres atrocités de masse? Optimiste que nous sommes, nous croyons qu'on ne devra pas en arriver là, et que l'occident va se rendre à l'évidence qu'il doit s'occuper de la question des violences de masse, dans la mesure où, comme l'affirme Mohammed Bedjaoui, ancien président de la CIJ :

> [s]ome years ago, underdevelopment, the population explosion, and the lack of democracy in the Southern Hemisphere were deemed by the North to be purely domestic affairs, a part of the internal life of each of the countries concerned, and in any case, for the West, remote topics. Today, on the contrary, and more clearly than in the past, underdevelopment, overpopulation and the lack of democracy are beginning to arouse a great deal of interest and considerable anxiety in the North and are also attracting a small amount of aid[153].

Et d'ajouter que, « [i]n the former times, the threats were considered real only when they came from one enemy and that enemy was strong. Today, the threats have changed; they can come not only from the enemy but from the associate, not only from the strong but from the weak. The weakness of the South is a threat to all »[154]. Nous partageons évidemment ce point de vue.

Cette thèse entend alors rompre avec la mollesse des études très fragmentaires qui l'ont précédées, non seulement en creusant plus profondément et en ratissant plus large, mais également en plantant de nouveaux jalons comme en solidifiant ceux déjà existants dans le domaine de la prévention du génocide.

---

[153] Mohammed Bedjaoui, "The Fundamental of Preventive Diplomacy", in Kevin M. Cahill *Preventive Diplomacy: Stopping Wars Before They Start*, Routledge, 2013 de la p 34 à la p 35.

[154] *Ibid*.

PARTIE I. LE CRIME DE GÉNOCIDE : UNE "INVENTION" DU XX^{e} SIÈCLE

Les massacres de masse des Juifs d'Europe plus tard reconnus comme étant un génocide ont créé une onde de choc dans le monde qu'on appelait civilisé, à l'époque, car ils étaient planifiés et exécutés par des dirigeants d'un État considéré comme l'un des plus avancés de la planète, dans tous les domaines de la vie. Ne pouvant pas être désignés sous le concept déjà connu de crimes de guerre, alors qu'ils étaient commis par des forces d'un État contre sa propre population[155], ces crimes ont d'abord été qualifiés de crimes contre l'humanité[156], néologisme créé à cet effet. Cependant, dans le but affiché de respecter le principe de la légalité des délits et des peines, lequel s'oppose à la rétroactivité de la loi pénale, ce crime contre l'humanité a dû être rattaché aux crimes de guerre, en vue du jugement. C'est donc principalement au titre de crimes de guerre que certains des grands responsables nazis ont été condamnés par le Tribunal militaire international de Nuremberg à la fin de la guerre, pour les crimes qu'ils avaient commis contre les Juifs et les Tziganes, même si lesdits crimes étaient indubitablement constitutifs d'un génocide, dont le terme avait d'ailleurs été utilisé dans l'acte d'accusation du Procureur[157]. Cette catégorie pénale étant encore inexistante en droit

[155] Selon les Conventions de Genève de 1929 qui étaient en vigueur à ce moment-là, les crimes de guerre ne concernaient pas encore les populations sous la juridiction de l'État fautif, mais uniquement les combattants blessés ou malades, sur terre ou sur mer, ou lorsque ceux-ci étaient faits prisonniers, donc aux mains de l'ennemi. Il importe de préciser que les personnes civiles n'étaient encore, à cette époque, protégées par aucune règle conventionnelle du droit international humanitaire.

[156] Ce concept a, de fait, été utilisé pour la première fois dans le texte de la Charte de Londres signé le 08.08.945 établissant le Tribunal militaire international de Nuremberg, amendé par le Protocole du 6 octobre 1945. *Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et Statut du tribunal international militaire*, 8 août 1945, 82 R.T.N.U. 279). On se souviendra, en effet, que la Clause Martens figurant dans la Convention de la Haye de 1899 avait seulement mentionné les termes « lois de l'humanité ». Convention de La Haye (II) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1899. La Haye, 29 juillet 1899. Voir CICR, Droit international humanitaire, Traités et textes.

[157] L'acte d'accusation soulignait en effet que les inculpés « ... se livrèrent au génocide délibéré et systématique, c'est-à-dire à l'extermination de groupes raciaux et nationaux parmi la population civile de

international à l'époque, les juges de Nuremberg se sont refusé à emboîter le pas du Procureur sur cette voie.

C'est grâce à l'impulsion et la détermination de Raphael Lemkin que le crime de génocide a été créé et s'est ajouté aux crimes de guerre et au crime contre l'humanité. De fait, ce terme, « génocide », dont la paternité appartient au professeur américain d'origine polonaise Raphaël Lemkin, a fait son apparition juste à la fin de la Deuxième Guerre mondiale pour nommer le « crime sans nom »[158] perpétré par les nazis contre les Juifs en Europe. Dans un livre qu'il a fait publier en 1944[159], le professeur Lemkin a créé ce néologisme à partir du mot grec « *genos* » voulant dire « origine » ou « espèce » et du suffixe latin « *cide* », du verbe « *caedere »* signifiant « tuer ». Par ce concept, Lemkin voulait préciser, non pas le meurtre d'un individu comme tel, mais des actes criminels visant à détruire un groupe présentant des attributs biologiques communs dont cet individu est membre. Plus précisément, selon lui, la victime ultime d'un génocide n'était pas la personne contre laquelle le crime avait été perpétré, mais bien le groupe auquel celle-ci appartient, car, expliquait-il, en s'attaquant à l'individu membre d'un groupe parmi ceux qu'il mentionnait dans le texte, le criminel visait la destruction de ce groupe.

---

certains territoires occupés, afin de détruire des races ou classes déterminées de populations, et de groupes nationaux, raciaux ou religieux... ». Extraits de l'acte d'accusation - Cité par Annette Wieviorka, *Le Procès de Nuremberg*, Éditions du Mémorial de Caen, 2005 à la p 191.

[158] L'expression serait de Winston Churchill dans un discours radiophonique prononcé en août 1941, décrivant les exécutions de masse dont se rendaient alors coupables les escadrons de la mort nazis. « We are in the presence of a crime without a name », aurait-il dit. Voir Caroline Fournet, *The Crime of Destruction and the Law of Genocide: Their Impact on Collective Memory*, Hampshire, England, Ashgate Publishing Limited, 2007 à la p 3. Voir aussi William A. Schabas**,** *Genocide in International Law: the Crime of Crimes,* Second Edition, Cambridge University Press, 2011 à la p 14.

[159] Rafael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1944 à la p 79.

Le concept de Lemkin a été entériné par l'Assemblée générale des Nations Unies deux ans seulement après la publication de son ouvrage. Celle-ci, en effet, a adopté une résolution condamnant le génocide en reprenant ce néologisme[160] et a chargé le Conseil économique et social d'entreprendre les études nécessaires en vue de rédiger un projet de Convention portant sur ce crime, projet qui devait lui être soumis lors de sa session ordinaire suivante[161]. C'est au bout de ce processus que l'Assemblée générale a adopté, le 9 décembre 1948, la Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide[162].

Le crime de génocide s'est ainsi ajouté aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, pour former une trilogie dont il est, parfois, difficile de distinguer clairement chacun des termes. Pourtant, une analyse rigoureuse révèle que, tout en entretenant ces rapports étroits, chacun d'eux présente ses spécificités, ainsi que nous allons le démontrer à présent.

[160] Cette Résolution de l'Assemblée générale incluait les groupes politiques parmi les catégories des victimes du génocide, sans mentionner les caractéristiques de nationalité et d'ethnie. Nous verrons comment la situation a changé lors des discussions qui ont précédé l'adoption de la Convention sur le génocide.

[161] Résolution 96 (I)[161] du 11 décembre 1946, *Nations Unies*, doc. E/CN.4/Sub. 2/80, à la p 10.

[162] *Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide*, 09 décembre 1948, *Nations Unies*, doc. St/hr/1/Rev. 3, p 143; 78 R.T.N.U. 195.

CHAPITRE I. CRIMES DE GUERRE, CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ ET GÉNOCIDE : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON

Terme inventé pour désigner un crime d'une nature très particulière, le génocide a été défini à l'article II de la Convention du 9 décembre 1948 sur la prévention et la répression du génocide[163]. Malgré sa définition très précise et restrictive, le génocide fait parfois l'objet de méconnaissances, de confusion et souvent même de controverse, voire d'instrumentalisation autant dans les milieux profanes que dans ceux de spécialistes en la matière. De fait, des situations de violations graves et massives des droits humains font souvent l'objet de querelles entre spécialistes, lesquels n'arrivent pas à s'entendre sur la définition de ce crime. Certaines situations sont ainsi reconnues comme étant constitutives de génocide par une partie de ces spécialistes, là où d'autres rejettent du revers de la main cette même qualification. Il suffit de parcourir les écrits portant sur les crimes de masse commis par les Khmers rouges dans les années 70 ou ceux perpétrés au Darfour depuis 2003 pour s'en convaincre. S'agissant des atrocités commises au Cambodge par le régime khmer rouge, la doctrine et la jurisprudence ne sont pas unanimes quant à la qualification à donner à ces crimes. De fait, des auteurs comme Jean-Louis Margolin, David Porter Chandler[164] et Raoul Jennar[165] qualifient ces crimes de crimes contre l'humanité[166] (à l'exception, comme le souligne Jennar, du groupe national des Vietnamiens qui vivaient au Cambodge qui, selon l'auteur, ont été victimes du génocide, dans la mesure où l'intention des Khmers n'était pas de les transformer en "hommes nouveaux" comme ils voulaient le faire des Cambodgiens, mais de les

[163] *Ibid*.

[164] David Porter Chandler, *The Tragedy of Cambodian History: Politics, War, and Revolution Since 1945*, Yale University Press, 1993.

[165] Jennar, Raoul, *Khieu Samphan & les Khmers rouges*, Paris, Éditions Demopolis, 2011.

[166] Jean-Louis Margolin, « Cambodge : au pays du crime déconcertant », dans *Le livre noir du communisme. Crimes, terreur, répression*, Paris, Robert Laffont, 1997.

exterminer), au moment où d'autres, comme Ben Kierman[167], Francis Deron[168] et affirment qu'il s'agissait bel et bien d'un génocide. De même, le Rapporteur des Nations Unies Benjamin Whitaker est d'avis que les crimes de Pol-Pot et ses lieutenants constituent un génocide. Il écrit, dans son rapport, que « [i]t is estimated that at least 2 million people were killed by Pol Pot's Kher Rouge government of Democratic Kampuchea, out of a total population of 7 million. Even under the most restricted definition, this constituted genocide, since the victims included target groups such as the Chams (an Islamic minority) and the Buddhist monks »[169]. Pourtant, les juges de la Cour suprême auprès des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens dans les procès d'anciens Khmers rouges ont déclaré KAING Guek Eav coupable, non pas de génocide, mais de crime contre l'humanité de persécution, et en outre de crimes contre l'humanité d'extermination (cette infraction englobant celle de meurtre), de réduction en esclavage, d'emprisonnement, de torture et d'autres actes inhumains[170].

Il est, par ailleurs, surprenant de constater que même les jugements rendus par les deux tribunaux *ad hoc*, soit le Tribunal pénal international sur l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), n'ont été ni unanimes ni constants sur la question de la définition des trois crimes internationaux que sont les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide. Ces décisions contradictoires, et qui plus est, souvent ambigües, constituent l'exemple le plus

---

[167] Ben Kierman, *Le Génocide au Cambodge 1975-1979 : Race, idéologie et pouvoir*, Paris, Gallimard, 1998.

[168] Francis Deron, *Le Procès des Khmers rouges : Trente ans d'enquête sur le génocide cambodgien*, Paris, Gallimard, 2009.

[169] Benjamin Whitaker, United Nations, E/CN.4/Sub.2/1985/6 — 2 July 1985, Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide. En ligne: <http://www.preventgenocide.org/prevent/UNdocs/whitaker/section5.htm>.

[170] Arrêt Dossier n° 001/18-07-2007/ECCC-TC/SC (KAING Guek Eav) 3 février 2012. En ligne : <http://www.eccc.gov.kh/sites/default/files/documents/courtdoc/03022012Summary-Fre.pdf>.

significatif de la situation de confusion qui prévaut dans ce domaine. Confusion encore entretenue par les survivants de ces crimes de masse, lesquels ont tendance à se déclarer victimes d'un génocide, en raison de l'extrême gravité de ce crime, surpassant à leurs yeux les deux autres crimes proches.

Dans la perspective d'apporter un peu plus de lumière dans ces notions souvent sujettes à controverse[171], nous nous proposons, dans un premier temps, d'analyser les définitions respectives de ces crimes, afin de souligner leurs points de convergence (Section I), avant d'en étudier les points de rupture (Section II).

Section I. Crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide : points de convergence

Les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide partagent, de fait, un certain nombre d'éléments communs. Parmi ces éléments, citons le fait pour eux de compter parmi les crimes les plus graves (1), étant donné qu'ils sont généralement perpétrés par des États ou par des groupes ayant le soutien de ceux-ci, et que par voie de conséquence, ils sont d'une complexité et d'une gravité inégalées, dans la mesure où ils

[171] Cette controverse est également nourrie par les contradictions issues des textes juridiques qui ont, au fil du temps, changé la définition de certains de ces crimes, sans que l'on explique toujours pourquoi. À titre d'exemple, prenons le crime contre l'humanité, codifié pour la première fois à Nuremberg dans la Charte de Londres du 08/08/1945. Ce crime a été rattaché, par le Protocole du 06/10/1945, aux crimes principaux qu'étaient les crimes contre la paix et les crimes de guerres, aux côtés desquels ils faisaient figure d'accessoires. Plus tard, lorsque le crime contre l'humanité a acquis son autonomie propre avec le Statut du TPIY, il a été confondu avec le crime de guerre, dans la mesure où il était supposé être commis en temps de guerre (*Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, Rés. CS 827, Doc. off. CS NU, 48e session, Doc. NU S/RES/827 (1993), art. 5 (ci-après cité : « Statut du TPIY »). Fort heureusement, les juges de ce tribunal ont rectifié cette erreur. Une autre confusion a été créée lors de l'adoption du Statut du TPIR. En effet, en exigeant que tous les actes constitutifs des crimes contre l'humanité soient discriminatoires, c'est-à-dire dirigés contre un groupe bien déterminé, à l'instar du génocide, ce statut dénaturait les crimes en question et créait une confusion. À cela, les rédacteurs du Statut du TPIR ont ajouté une autre confusion, en exigeant que, dans le crime contre l'humanité, l'attaque contre les victimes soit tout à la fois généralisée et systématique. *Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda*, Rés. CS 955, Doc. off. CS NU, 49e session, Doc. NU S/RES/955 (1994), art. 3 (ci-après cité : « Statut du TPIR »). Ici également, les juges de ce tribunal ont dû remettre leurs pendules à l'heure, en précisant que ces critères de systématicité et de généralité étaient, non pas cumulatifs, mais bien alternatifs.

concernent une masse de victimes et sont perpétrés par des auteurs et complices en très grand nombre. Cette gravité est encore dénoncée par l'inscription de la prohibition de ces crimes dans des instruments internationaux (2).

1. Gravité et ampleur des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide

Les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide comptent au nombre des crimes les plus graves, notamment en raison du fait d'être perpétrés sur instigation, voire sur ordre de l'État. De fait, ces crimes ont ceci de particulier qu'ils ne sont pas commis à partir d'un mobile personnel, propre aux exécutants, mais en exécution d'une politique d'État, d'un gouvernement ou de tout autre pouvoir en place. Étant donné que ces crimes sont généralement commis contre des personnes sans défense, celles-ci sont à l'entière merci de leurs bourreaux. S'agissant des crimes de guerre, la répression internationale de la perpétration de ceux-ci requiert, en effet, que l'attaque au cours de laquelle ils sont commis revête un caractère massif, si l'on s'en tient aux dispositions juridiques des textes internationaux relatifs aux crimes de guerre, du Statut de Londres à celui de Rome, en passant par les Conventions de Genève et les Statuts des Tribunaux pénaux internationaux (TPI) *ad hoc*, qui utilisent toutes l'expression « population », laquelle renvoie à une pluralité de victimes[172]. Cependant, un crime isolé, commis dans un tel contexte général ou systématique, peut être considéré comme un crime de guerre, même lorsqu'il n'est commis que contre une seule victime. S'agissant du crime contre

[172] Art. 6 (b) du Statut du Tribunal militaire international (TMI) de Nuremberg mentionne notamment l'assassinat, les mauvais traitements … des populations civiles…; les articles 2 et 3 du Statut du TPIY mentionnent les violations graves aux Conventions de Genève de 1949; l'art. 4 du Statut du TPIR souligne que ces crimes sont constitués de violations de l'article 3 commun aux Convention de Genève et du Protocole additionnel II; l'art. 8 du Statut de Rome mentionne que ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle.

l'humanité, le caractère massif des actes constitutifs de ce crime ressort des expressions mêmes utilisées pour le définir. Les termes tels que « assassinat, extermination … des populations civiles, crimes commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique », qui figurent expressément dans la définition depuis la Charte de Nuremberg jusqu'au Statut de Rome, en passant par les Statuts du TPIY et du TPIR[173], démontrent, en effet, que les victimes de ces actes s'entendent au pluriel. C'est d'ailleurs ce qu'a affirmé la jurisprudence du TPIR dans le jugement Akayesu en ces termes :

> [l]e caractère « généralisé » résulte du fait que l'acte présente un caractère massif, fréquent, et que, mené collectivement, il revêt une gravité considérable et est dirigé contre une multiplicité de victimes. Le caractère « systématique » tient, quant à lui, au fait que l'acte est soigneusement organisé selon un modèle régulier en exécution d'une politique concertée mettant en œuvre des moyens publics ou privés considérables [174].

Le caractère massif des actes constitutifs du génocide transparaît dans la formulation du libellé de sa définition, à savoir « dans l'intention de détruire en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel »[175]. La pluralité des auteurs et complices est également évidente, étant donné la chaîne d'actions qui va des

---

[173] Art. 6 (c) du Statut du Tribunal militaire international (TMI) de Nuremberg mentionne notamment l'assassinat, l'extermination … des populations civiles…; l'art. 5 du Statut du TPIY évoque les crimes … commis … et dirigés contre une population civile…; l'article 3 du Statut du TPIR souligne que ces crimes sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile…; l'art. 7 du Statut de la CPI souligne que ces crimes sont commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique. Or, le paragraphe 2.a) du Statut de la CPI précise que, par « attaque lancée contre une population civile », on entend le comportement qui consiste en la commission multiple d'actes visés au paragraphe 1 à l'encontre d'une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque. Voir : Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. 3 (entrée en vigueur : 1er juillet 2002) [Statut de Rome].

[174] TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, Affaire No. ICTR-96-4-T, (Chambre de 1ère instance I), 2 septembre 1998, par. 580. Le TPIY est allé dans le même sens. Voir TPIY, *Procureur c. Jelisic*, Affaire No. (IT-95-10-T), (Chambre de 1ère instance I), 14 décembre 1999, par. 53-57 et *Procureur c. Blaskic*, Affaire No. (IT-95-14), (Chambre de 1ère instance I), 3 mars 2000, par. 207.

[175] Le complément intitulé "Éléments constitutifs des crimes", apporté en septembre 2002 par l'Assemblée des États parties au Statut de Rome, fait d'ailleurs une précision utile à cet égard, dans la mesure où il formule que « [l]e comportement criminel [dénoncé] s'est inscrit dans le cadre d'une série de comportements analogues dirigés contre [le groupe victime], ou pouvait en lui-même produire une telle destruction ». Voir : Éléments des crimes, en ligne : CPI https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/7730B6BF-308A-4D26-9C52-3E19CD06E6AB/0/ElementsOfCrimesFra.pdf, (dernière visite : 10.10.2015).

commanditaires se trouvant au sommet de l'État jusqu'aux exécutants, en passant par les organisateurs qui assurent le relai entre ceux-là.

Un autre point de convergence entre ces crimes concerne l'existence, sur le plan international, d'instruments juridiques visant, d'abord à définir ces crimes, ensuite à les prévenir et à les réprimer. Ces instruments juridiques ont été mis en place par l'intermédiaire de conventions et traités internationaux.

2. Des crimes dont la prohibition est réglementée par des conventions internationales spécifiques

Les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide constituent des crimes internationaux, dans la mesure où ils sont réglementés par le droit international public par l'intermédiaire de deux de ses branches, à savoir le droit international humanitaire[176] et le droit international des droits humains[177]. Les règles du droit international humanitaire protègent les personnes et les biens civils, comme les combattants qui ne portent plus les armes, en plus de limiter les objectifs, les moyens et les armes de guerre[178]. En revanche, les règles du droit international des droits humains

[176] Sur le plan de la source conventionnelle, les crimes de guerre sont prohibés par les quatre Conventions de Genève et leurs deux Protocoles additionnels, tandis que le génocide est interdit par la Convention internationale sur la prévention et la répression du génocide. S'il est vrai qu'il n'existe pas encore de convention sur les crimes contre l'humanité, il n'en demeure pas moins que les traités ayant institué les tribunaux internationaux, d'abord celui de Nuremberg, ensuite ceux de La Haye (TPIY) et d'Arusha (TPIR), enfin celui de Rome (CPI), ont respectivement codifié ces crimes.

[177] Le droit international des droits de l'homme est un système de normes internationales destinées à défendre et promouvoir les droits de l'homme de chacun. […] Le droit international des droits de l'homme énonce les obligations qu'ont les États d'agir de certaines manières ou de s'abstenir de certains actes afin de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales des personnes ou de groupes. Voir : Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, La protection juridique internationale des droits de l'homme dans les conflits armés, New-York et Genève 2011 à la p 5.

[178]Le droit international humanitaire est un ensemble de règles qui visent à limiter les effets des conflits armés pour des raisons humanitaires. Il protège les personnes qui ne participent pas, ou plus, aux hostilités et restreint les moyens et méthodes de combat. Sa portée est donc limitée *ratione materiae* aux situations de conflit armé.

protègent en tout temps, autant l'individu pris isolément qu'en tant que membre d'un groupe protégé. Il convient, en effet, de souligner que la jurisprudence et la doctrine récentes considèrent que le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire sont complémentaires et se renforcent mutuellement[179], comme l'a, également, reconnu le Conseil des droits de l'homme[180]. Reste cependant que certains droits humains, à l'exception de leur « noyau dur »[181], peuvent être suspendus, non pas indûment, mais « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel […]»[182]. Toutefois, ces dérogations sont assujetties à des conditions rigoureuses[183]. En revanche, eu égard à leur finalité, les règles du droit international humanitaire ne souffrent, pour leur part, aucune dérogation. En effet, ces règles restent toujours applicables dans la situation qu'elles sont censées régir, même dans le cas où certains droits humains sont suspendus. Cependant, elles ne protègent que certains droits humains, contrairement aux règles du droit international des

[179] Dans l'affaire: Le *Procureur* c. *Anto Furundžija*, le TPIY a reconnu que le principe général du respect de la dignité humaine constitue le fondement tant du droit des droits de l'homme que du droit international humanitaire. Affaire no IT-95-17/1-T, jugement du 10 décembre 1998, par. 189.

[180] Conseil des droits de l'homme, A/HRC/11/31, par. 5.

[181] Le « noyau dur » des droits humains est classiquement constitué des droits fondamentaux suivants : 1) le droit à la vie, 2) l'interdiction de la torture, les peines et traitements inhumains, 3) l'interdiction de l'esclavage et la servitude, ainsi que 4) le principe de légalité et de non-rétroactivité de la loi. On pourrait y ajouter la non-discrimination, dans la mesure où celle-ci est considérée comme une règle de *jus cogens*. Cependant, comme le mentionne l'étude du Haut-commissariat aux droits de l'homme, le Comité des droits de l'homme a ajouté, à cette liste, d'autres droits au respect desquels il ne peut être dérogé. Il s'agit des expériences médicales ou scientifiques menées sans le libre consentement de la personne concernée, de l'interdiction d'emprisonner une personne au motif qu'elle n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle, ainsi que de la liberté de pensée, de conscience et de religion. Haut-commissariat aux droits de l'homme, Observation générale no 29 (2001), par. 7. Voir, en ligne : HCDH, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict_FR.pdf, (dernière visite : 10.04.2016).

[182] *Ibid*.

[183] Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 4.1).Voir aussi E/CN.4/ Sub.2/1997/19, par. 69. Soulignons aussi que la plupart de ces règles concernant le « noyau dur » des droits humains se retrouvent également reprises dans les Conventions de Genève de 1949 ainsi que dans les Protocoles additionnel I et II (Voir, notamment, art. 3 des quatre Conventions de Genève; art. 12 des Conventions I et II; art. 13 de la Convention III; art. 32 de la Convention IV; et les art. 4 et 6 du Protocole additionnel II).

droits humains qui concernent tous les droits humains, quels qu'ils soient, d'où leur complémentarité, comme aussi leur convergence.

2.1. Les conventions prohibant les crimes de guerre

Le droit international humanitaire est constitué par l'ensemble des règles de droit international qui fixent des limites à l'usage de la force armée et assurent la protection des personnes et des biens civils ainsi que des militaires ne portant pas, ou plus, les armes[184]. En tant que branche du droit international public, le droit international humanitaire fut d'abord un droit d'origine coutumière, du fait que ses règles s'appliquaient entre entités étatiques avant d'être codifiées par traités internationaux au cours du XX**e** siècle[185]. La caractéristique essentielle de ces règles renvoie au fait qu'elles ne sont applicables qu'au cours ou à l'occasion d'un conflit armé, interne ou international, pour prévenir que les actes criminels ayant un lien avec celui-ci ne soient

[184] Ainsi, un soldat en congé, même en tenue militaire mais sans arme, a le même statut qu'un civil. Il en va de même des militaires qui se sont rendus aux forces armées adverses et qui sont prisonniers de guerre. En revanche, peuvent être accusés de crimes de guerre, des civils qui se sont rendus responsables d'actes criminels, « qui ont été dûment mandatés et qui sont censés soutenir ou mettre en œuvre les efforts de guerre du fait de leur qualité de responsables ou agents de l'État ou de personnes occupant un poste de responsabilité ou de représentants *de facto* du Gouvernement ». Voir TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, Affaire No. ICTR-96-4-T, (Chambre de 1ère instance I), 2 septembre 1998, *supra* note 174 par. 631.

[185] Les Conventions de Genève du 12 août 1949 constituent la pierre angulaire de la codification des règles internationales humanitaires. Avant cette date, les règles humanitaires concernaient uniquement les combattants. Elles ne se sont intéressées aux personnes civiles qu'avec les articles 50 (I), 51 (II), 130 (III) et 147 (IV) desdites Conventions. Les sources conventionnelles les plus importantes du droit international humanitaire sont :

1) Règlement de La Haye du 18 octobre 1907 concernant « *les lois et coutumes de la guerre sur terre* »;
2) Les Conventions de Genève du 12 août 1949, soit :
- La Convention (I) « *pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne* » ;
- La Convention (II) « *pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer* » ;
- La Convention (III) « *relative au traitement des prisonniers de guerre* » ;
- La Convention (IV) « *relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre* ».
3) Les deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève :
- Le Protocole (I) « *relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux* » ;
- Le Protocole (II) « *relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux* ».

commis. Cependant, il reste qu'un crime de génocide ou des crimes contre l'humanité peuvent également être perpétrés pendant un conflit armé. C'est même ce qui arrive le plus souvent, si l'on considère les circonstances dans lesquelles les génocides connus ont été perpétrés. Par ailleurs, les situations de troubles intérieurs (émeutes, luttes de factions entre elles ou contre le pouvoir en place...) qui ne remplissent pas les conditions de l'article premier du Protocole II quant à leur intensité et le degré d'organisation des parties au conflit, ne sont pas considérées comme des conflits armés au sens du droit international humanitaire[186]. Dans ces circonstances, c'est le droit international des droits humains qui reste applicable.

Longtemps, les violences faites à l'individu furent ignorées par le droit international. Le sort de celui-ci était uniquement entre les mains des autorités étatiques, lesquelles n'avaient de comptes à rendre à personne. Pendant les hostilités, il n'y avait aucune règle internationale protégeant les droits des non-combattants[187]. Ce n'est que dans la deuxième moitié du XIX^{e} siècle que les premières manifestations de reconnaissance de certains droits et obligations apparurent en droit international en faveur

[186] *Conventions de Genève, Protocole additionnel II*, art. 1(2). Il convient de relever que la jurisprudence internationale souligne que le conflit armé se distingue des troubles internes par son intensité et le degré d'organisation des parties au conflit. Voir : TPIY, *Le Procureur c. Dusco Tadic*, Affaire n° IT-94-1-T, 7 mai 1997, par. 562.

[187] Même si, sur le plan interne des États, les règles du droit humanitaire étaient connues bien longtemps avant notre ère. Dès le VI^{e} siècle avant Jésus-Christ, le général chinois Sun Tse aurait, en effet, établi des règles pour le respect des militaires tombés aux mains de son armée. L'une des règles souvent citée est celle qui fait obligation de bien traiter et de bien nourrir les prisonniers de la même façon que ses propres soldats (Voir François Delooz et Stéphane Kolanowiski, *Introduction au droit international humanitaire*, dans Henri-D. Bosly [et al.], *Actualité du droit international humanitaire*, Bruxelles, La Charte, 2001 à la p 7). Durant l'Antiquité et le Moyen-âge, furent institués plusieurs codes militaires contenant des règles destinées à limiter les maux superflus pendant les hostilités. Le Christianisme et l'Islam édictèrent le respect des droits du faible, fut-il un adversaire. Dès le XI^{e} siècle, l'Église catholique imposa la "Paix de Dieu", ensuite la "Trêve de Dieu", aux termes desquelles les hommes d'Église et les biens de l'Église étaient à l'abri de toute attaque et violence. Par ailleurs, devait être protégée toute personne ne portant pas d'arme. Ces interdits visaient également les activités militaires certains jours considérés comme saints et durant certaines périodes liturgiques. Toutes ces règles n'étaient toutefois que d'application interne et dépendaient de la seule volonté des États, d'où leur fréquente transgression.

de l'individu, suite aux atrocités commises au cours d'interminables guerres que se livraient les puissances européennes à cette époque. Toutefois, cette reconnaissance ne fit un pas de géant que près d'un siècle plus tard, après deux guerres mondiales. Sur le plan international, comme le rappelle le professeur M. Sinkondo, « c'est dans le droit de la guerre qu'a été institué en premier lieu un régime directement applicable à l'individu, qu'il s'agisse de le protéger ou de le tenir pour responsable d'actes fautifs de caractère international »[188].

2.1.1. Les crimes de guerre dans le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg

En droit international pénal positif, les crimes de guerre ont pour la première fois été définis par l'Accord de Londres du 8 août 1945 concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et établissant le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg (ci-après : TMI de Nuremberg). Ce Statut énonçait les actes criminels soumis à la juridiction du Tribunal et entraînant une responsabilité individuelle, dont :

> [l]es crimes de guerre : c'est-à-dire les violations des lois et coutumes de la guerre. Ces violations compren[aient], sans y être limitées, l'assassinat, les mauvais traitements et la déportation pour des travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires[189].

Il est à noter que les actes criminels commis par les nazis contre les Juifs allemands en particulier et contre les Allemands en général ne pouvaient être considérés comme des crimes de guerre, dans la mesure où ces crimes n'étaient pas fondés sur les violations des

[188] Marcel Sinkondo, *Droit international public*, Paris, éd. ellipses, 1999 à la p 459.
[189] *Statut du tribunal militaire international*, *supra* note 172, article 6, b.

lois et coutumes de la guerre. À l'époque, celles-ci concernaient uniquement les conflits à caractère international, en vertu des Conventions de la Haye de 1899 et de 1907 relatives à la conduite des hostilités, de même que la Convention de Genève de 1929 sur les prisonniers de guerre. Même si la protection de la population civile pendant les conflits armés internationaux était reconnue par le droit coutumier, il faut garder à l'esprit qu'il devait s'agir de celle de l'État ennemi, étant donné qu'aucune règle coutumière ne concernait les conflits internes. C'est la raison pour laquelle le Statut de Nuremberg faisait une clarification concernant les populations civiles, lesquelles devaient être, s'agissant des crimes de guerre, celles des « territoires occupés »[190], et que fut inventé un nouveau crime, soit le crime contre l'humanité, qui concernait « toutes populations civiles»[191]. Par ailleurs, comme il s'agissait d'un tribunal *ad hoc*, le TMI de Nuremberg s'est concentré uniquement sur les crimes qui avaient été commis pendant la guerre qui venait de se terminer, dans la mesure où sa compétence temporelle se situait entre le 1er septembre 1939 et le 8 mai 1945[192]. En outre, comme nous l'expliquerons plus loin, la définition des crimes de guerre dans le Statut de ce tribunal était étroitement imbriquée dans celle des crimes contre l'humanité, dans la mesure où les rédacteurs de la Charte de Nuremberg ont considéré que ceux-ci étaient nécessairement liés à ceux-là. Quant au génocide, quoique ce terme ait été utilisé par l'accusation, les juges n'en ont jamais fait mention, ni dans les discussions au cours du procès, ni dans le jugement. Dans la mesure où ce concept était encore inexistant en droit international, les juges avaient, comme nous l'avons dit plus haut, le souci de respecter le principe de légalité (*nullum crimen sine*

[190] *Ibid.*
[191] *Ibid.* art. 6, c.
[192] TMI de Nuremberg, *Procès des grands criminels de guerre, devant le Tribunal militaire international*, Nuremberg, 14 novembre 1945-1er octobre 1946. *Acte d'accusation*.

lege), lequel interdit de juger des faits qui n'étaient pas constitutifs d'infraction à la loi au moment où ils ont été posés. Une autre particularité intéressante en ce qui concerne la poursuite des criminels de guerre renvoie au fait que les dirigeants furent considérés comme solidairement responsables des actes commis par les simples exécutants, conformément à la politique d'État[193]. Le Statut prévoyait également que des individus pouvaient être inculpés pour des crimes commis par les organisations auxquelles ils appartenaient, dès lors que celles-ci étaient déclarées criminelles[194]. Enfin, même si tous s'accordent à dire que les droits de la défense furent respectés devant ce tribunal, il reste à déplorer que les décisions de celui-ci aient été sans appel, ce qui, de nos jours, serait considéré comme une atteinte aux droits fondamentaux de l'accusé, tout comme d'ailleurs la peine de mort qui y fut prononcée et exécutée.

En s'intéressant aux non combattants et en élargissant la liste des actes criminels considérés comme des crimes de guerre, les quatre Conventions de Genève[195] apportèrent des précisions utiles dont se sont d'ailleurs inspirées, sur le plan du droit positif, les Statuts des Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, soit le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).

---

[193] *Statut du tribunal militaire international*, *supra* note 172 art. 6, *in fine*.

[194] *Ibid.* art. 9 et 10.

[195] Il convient de préciser que contrairement à la Convention sur le génocide et les Pactes des Nations Unies, les Conventions de Genève n'ont pas été adoptées au sein du système des Nations Unies. L'auteur Yves Ternon explique qu'après Nuremberg, l'ONU n'a pas jugé nécessaire de poursuivre le travail de codification des crimes de guerre, arguant qu'il y aurait eu contradiction à réglementer la guerre, alors qu'elle venait de la déclarer illégale. Voir Yves Ternon, *Guerres et génocide s au XX^e siècle*, Paris, Odile Jacob, 2007 à la p 49.

2.1.2. Les crimes de guerre dans le Statut du TPIY

Suite aux atrocités massives commises en ex-Yougoslavie au début des années 1990, le Conseil de sécurité a créé le TPIY, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, « pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 »[196]. Le Statut donne à ce tribunal la compétence de juger les personnes accusées de crimes de guerre[197], de génocide[198] et de crimes contre l'humanité[199]. S'agissant des crimes de guerre[200], le Statut distingue ceux tombant sous le coup de la prohibition issue des règles contenues dans les Conventions de Genève de 1949 des autres actes criminels interdits par les lois et coutumes de la guerre. Il apparaît alors que les rédacteurs de ce Statut se sont bien gardés de mentionner les protocoles additionnels de 1977[201], préférant fonder la compétence du TPIY sur le droit coutumier pour ce qui, auparavant, relevait du droit de la Haye. De plus, les éléments constituant des actes criminels de crimes de guerre évoluèrent[202] et la liste fut plus allongée[203]. Par ailleurs, le Statut du TPIY marqua une rupture avec certains principes de Nuremberg, notamment la non-criminalisation des organisations et la protection des civils sur le territoire de leur propre État, l'absence de la

[196] Nations Unies, Conseil de sécurité, *Résolution 827* du 25 mai 1993.
[197] Statut du TPIY, *supra* note 171 art. 2 et 3.
[198] *Ibid.* art. 4.
[199] *Ibid.* art. 5.
[200] *Ibid*. 2 et 3.
[201] On peut penser que le Conseil de sécurité a voulu éviter toute polémique au sujet de la nature coutumière des règles humanitaires contenues dans les Protocoles additionnels.
[202] Notamment l'assassinat, crime plus difficile à prouver, qui s'est changé en homicide intentionnel; la déportation de civils qui est devenue l'expulsion de civils, tandis que la prise de civils en otages a remplacé l'exécution des otages.
[203] Il s'agit, en fait, de la liste des infractions graves des Conventions de Genève que le TPIY a reprise et adaptée. S'y sont notamment ajoutés les actes criminels ci-après : la torture, les expériences biologiques, le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou un civil à servir dans les forces armées de la puissance ennemie, les violations des garanties judiciaires de prisonniers de guerre ou de civils ainsi que les violations des lois et coutumes de la guerre concernant la conduite des hostilités et les armes prohibées.

peine de mort dans la grille des peines applicables ainsi que l'introduction d'un second degré de juridiction par le moyen d'appel. Ce Statut a également innové en établissant le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique n'ayant pas pris les mesures nécessaires et raisonnables pour empêcher la perpétration d'un crime, alors qu'il savait ou avait des raisons de savoir que le subordonné allait commettre ce crime, comme celui n'ayant pas puni le subordonné auteur d'un crime alors qu'il savait ou avait des raisons de savoir que celui-ci l'avait fait[204]. Ce principe permet donc au tribunal de reconnaître coupable et de punir des individus en position d'autorité, non pas pour leur rôle actif comme auteurs, co-auteurs ou complices dans la perpétration des crimes internationaux, mais pour avoir omis de prévenir ceux-ci comme de punir leurs subordonnés qui les ont commis[205]. Quoique cette responsabilité ne soit pas de nature absolue, il apparaît que la preuve est moins difficile à établir à cet effet, dès lors qu'ont été avérées les responsabilités des subordonnés. Comme nous allons le voir, le Statut de Rome a mieux précisé ce principe, que le Statut du TPIR n'avait d'ailleurs repris que tel quel[206].

2.1.3. Les crimes de guerre dans le Statut du TPIR

À la fin du génocide des Tutsis, le gouvernement du Rwanda demanda au Conseil de sécurité des Nations Unies et obtint de celui-ci la création d'un tribunal pénal international :

---

[204] Art. 7, par. 3 du Statut du TPIY, *supra* note 171.

[205] La jurisprudence du TPIY a bien précisé que le supérieur hiérarchique civil était également visé par cette disposition. Voir TPIY, *Le Procureur c. Delalic et autres, IT-96-21,* Jugement, 16 novembre 1998, par. de 363 à 378. Après une première hésitation dans l'Affaire *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-T*, Jugement, 02 septembre 1998, par. 491, le TPIR a emboîté le pas. Voir, entre autres, *Le Procureur* c. *Clément Kayishema et Obed Ruzindana*, ICTR-95-1-T, jugement, 21 mai 1999, par. 213 et suivants. Confirmé en appel, ICTR-95-1-A, 1er juin 2001, par. 280 et suivants ainsi que *Le Procureur c. Alfred Musema, ICTR-96-13-T*, jugement, 27 janvier 2000, par.144 et suivants. Confirmé en appel, ICTR-96-13-A, 16 novembre 2001, par. 376 et suivants.

[206] Art. 6, par. 3 du Statut du TPIY, *supra* note 171.

> [c]hargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994[207].

Calqué sur celui du TPIY, le Statut du TPIR a, par rapport à celui-là, introduit quelques particularités en ce qui concerne les crimes de guerre. Il s'agit, en premier lieu, de la mention de l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 juin 1949 ainsi que du Protocole additionnel II auxdites Conventions du 8 juin 1977[208], tous deux visant la protection des victimes dans un conflit armé non international[209]. Alors que le Statut du TPIY avait hésité à qualifier la nature du conflit armé en ex-Yougoslavie[210], celui du TPIR a carrément tenu à souligner qu'il s'agissait de réprimer les crimes commis au cours

[207] Nations Unies, Conseil de sécurité, *Résolution 955 du 8 novembre 1994 créant le Tribunal pénal international pour le Rwanda*. Quoique ce tribunal ait été créé à la demande du Rwanda, ce pays a voté contre la Résolution en question, pour sept raisons : 1) Contrairement au Statut qui fixait la compétence temporelle du Tribunal entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994, le Rwanda voulait que le tribunal puisse également connaître les crimes commis depuis le 1er octobre 1990, soulignant avec raison qu'il fallait juger les actes criminels ayant commencé à cette date et qui ont culminé en génocide en 1994. 2) Alors que le Statut n'imposait que des peines d'emprisonnement (art. 23), le Rwanda exigeait que le Tribunal soit compétent pour condamner à la peine capitale. 3) Le Rwanda voulait que les procès se tiennent sur son territoire, au moment où le Statut fixait le siège du tribunal en dehors du Rwanda. 4) Le Rwanda s'opposait à la décision de la Résolution du Conseil de rendre communs la Chambre d'appel du tribunal et le Bureau du procureur des deux tribunaux *ad hoc*, soulignant le risque d'inefficacité que cela pouvait créer. 5) Le Rwanda voulait que la Résolution du Conseil porte uniquement sur le génocide, crime qui avait motivé la création de ce tribunal. 6) Le Rwanda se disait inquiet du fait que les États qu'il accusait d'avoir soutenu le régime génocidaire puissent participer au processus de nomination des juges. 7) Le Rwanda voulait que les personnes condamnées par ce tribunal subissent leurs peines sur son territoire. En dépit de son vote négatif, le Rwanda a toutefois déclaré accepter de collaborer avec le tribunal. Sources : Conseil de sécurité, 49e session, 3453e séance, 8 novembre 1994, S/PV.3453, à la p 14 ss.

[208] *Ibid.*

[209] La différence entre les deux règles réside en ce que le conflit armé doit opposer une force gouvernementale à une force rebelle pour que celui-ci soit régi par le Protocole II, alors que l'article 3 commun n'exige pas que l'une des forces soit nécessairement gouvernementale.

[210] Comme le souligne le TPIY, « [E]n adoptant la résolution 827, le Conseil de sécurité a créé le Tribunal international dans le but déclaré de traduire en justice les personnes responsables de violations graves du droit international humanitaire dans l'ex-Yougoslavie, décourageant ainsi la perpétration de futures violations et contribuant au rétablissement de la paix et de la sécurité dans la région. Le contexte dans lequel le Conseil de sécurité a agi indique qu'il entendait atteindre ce but sans référence au fait que les conflits dans l'ex-Yougoslavie soient internes ou internationaux ». Voir, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, IT-94-1-A, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (Chambre d'appel), 2 octobre 1995, par. 72. Sauf que, dans le jugement au fond, la même Cour a reconnu plus tard le caractère international de ce conflit armé. Voir, *Ibid.* Arrêt du 15 juillet 1999, par. 162.

ou à l'occasion d'un conflit armé non international. En revanche, les rédacteurs du Statut du TPIR n'ont pas trouvé opportun de mentionner, à l'instar de ceux qui ont rédigé celui du TPIY, les règles gouvernant la conduite des hostilités ou les armes prohibées ainsi que les clauses protégeant les prisonniers de guerre[211]. De même, dans le Statut du TPIR, ni l'expulsion, ni le transfert illégal d'un civil, ni sa détention illégale n'ont été repris du Statut du TPIY[212]. Par ailleurs, le Statut du TPIR a inclus des crimes que n'avaient jamais mentionnés les tribunaux internationaux précédents, tels que les actes de terrorisme[213] et les punitions collectives, mais aussi des crimes nouveaux dans le domaine du droit international pénal, tels que le viol, la contrainte à la prostitution ainsi que l'attentat à la pudeur. Une nouveauté toute particulière à ce Statut fut l'introduction d'un principe jusqu'alors inconnu en droit pénal (même interne), soit la menace[214] de commettre les actes criminels cités à l'article 4. Cette particularité n'a pas été reprise dans le Statut de Rome.

2.1.4. Les crimes de guerre dans le Statut de Rome sur la CPI

Les horreurs commises en ex-Yougoslavie et au Rwanda au début des années 90 sont venues rappeler au monde que la création d'un tribunal pénal international permanent était plus que nécessaire. En effet, avec la mise en place des deux tribunaux *ad hoc*, on entendait parer au plus pressé, à défaut d'une juridiction permanente à même de

[211] Art. 2, par. e, et f, du Statut du TPIY, *supra* note 171.

[212] Art. 2, par. g, du Statut du TPIY, *supra* note 171.

[213] Reste que ce crime n'a jamais été défini, ni dans le Statut, ni par la jurisprudence du Tribunal. On ne peut par ailleurs comprendre la motivation profonde qui a inspiré l'insertion du crime de terrorisme dans ce Statut, d'autant plus que ce crime ne figure, à ce jour, dans aucun autre Statut d'un tribunal international.

[214] Cette violation n'a rien à voir avec la tentative punissable que l'on connaît en droit pénal depuis fort longtemps, dans la mesure où ce crime existe dès lors qu'il y a des menaces, sans qu'il y ait un acte constituant un commencement de l'infraction en question.

juger ce type de crimes. En revanche, la perpétration, presque coup sur coup, de massacres de cette gravité et de cette ampleur a permis de prendre conscience du besoin pressant de créer un tribunal international permanent, afin que la société internationale ne soit plus prise au dépourvu et en même temps pour envoyer un message à l'humanité, selon lequel ces types de crimes n'allaient plus être tolérés. Les deux tribunaux *ad hoc* servirent également de laboratoire à la justice internationale pénale, à plus d'un titre. On peut, en effet, affirmer que l'accueil favorable que le public en général et les États en particulier[215] ont réservé auxdits tribunaux a encouragé la naissance des synergies au sein des ONG, lesquelles ont exercé des pressions sur la société internationale pour que la Cour pénale internationale (CPI) voie le jour[216]. En dépit des débuts laborieux qu'avaient connus ces deux tribunaux[217], il y a également lieu de croire que les résultats obtenus au terme des premiers procès ont poussé les États à se défaire de leurs réticences à faire avancer le projet de création d'une cour permanente, lequel projet était depuis longtemps resté dans les tiroirs de la Commission du droit international (CDI). Les tribunaux internationaux *ad hoc* ont donc révélé que la justice internationale pénale était possible. Cependant, contrairement aux tribunaux *ad hoc* dont la compétence, quoique *ad hoc* elle-

[215] Le fait que les principaux responsables des crimes internationaux perpétrés en ex-Yougoslavie et au Rwanda aient été appréhendés et transférés auprès du TPIY et du TPIR respectivement pour y être jugés témoigne de la bonne collaboration entre les États où les suspects se cachaient et les deux tribunaux *ad hoc.*

[216] Le rôle primordial des ONG à travers la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), pour la mise en place de cette Cour est bien connu. Pour les détails, Voir, en ligne : <http://www.iccnow.org/?mod=cicchistory>, (dernière visite : le 12.09.2013).

[217] Créé par la Résolution 955 du Conseil de sécurité du 8 novembre 1994, le TPIR n'a pu rendre son premier jugement qu'environ quatre ans plus tard, soit le 2 septembre 1998 (TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174). De même, le TPIY n'a pu rendre son premier jugement que le 29 novembre 1996 (Le *Procureur c. Drazen Erdemovic*, 29, novembre 1996, en ligne : <http://www.icty.org/x/cases/erdemovic/tjug/fr/erd-tsj961129f.pdf>), alors que le Statut de ce tribunal avait été adopté plus de quarante mois auparavant (Résolution 827 du Conseil de sécurité du 25 mai 1993). Pourtant, le TMI de Nuremberg avait, en une année seulement, jugé une vingtaine d'individus accusés devant lui.

même, est concurrente[218] à celle des États, la CPI ne possède qu'une compétence complémentaire à celle des États. Cela signifie que, pour celle-ci, le juge naturel reste celui du *for*, soit celui de l'État territorialement compétent. La CPI ne pourra donc se saisir d'une affaire ou être saisie de celle-ci qu'à la demande ou en cas de défaillance de l'État compétent. Ne pouvant pas prétendre assumer le rôle de tribunal universel par défaut, cette Cour a, comme son Statut le lui permettait, encouragé un certain nombre d'États à introduire la compétence extraterritoriale en leur ordonnancement juridique interne, afin d'être à même de juger les individus soupçonnés de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocide et de crime d'agression, perpétrés également sur les territoires des autres États. Les trois premiers crimes internationaux relèvent de la compétence de la Cour pénale internationale depuis l'entrée en vigueur de son Statut le 1er juillet 2002, contrairement au crime d'agression[219], à l'égard duquel « la Cour pourra exercer sa compétence […] un an après la ratification ou l'acceptation des amendements par trente États Parties, […] sous réserve d'une décision qui sera prise après le 1er janvier 2017 par la même majorité des États Parties que celle requise pour l'adoption d'un amendement au Statut »[220].

---

[218] Cette compétence concurrente entre les TPI *ad hoc* et les juridictions nationales des États consacrée aux premiers paragraphes des articles 8 et 9 de leurs Statuts respectifs est tempérée par les seconds paragraphes de ces articles qui y apportent un bémol, en précisant que ces tribunaux internationaux *ad hoc* ont la primauté sur les juridictions nationales de tous les États, et qu'à tout stade de la procédure, ceux-ci peuvent demander officiellement à celles-là de se dessaisir en leur faveur.

[219] Le « crime d'agression » se définit comme : la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution par une personne effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État, d'un acte d'agression qui, par sa nature, sa gravité et son ampleur, constitue une violation manifeste de la Charte des Nations Unies. De même, l'acte d'agression se définit comme : l'emploi par un État de la force armée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies. Ajout conformément à la Résolution RC. Rés. 6 du 11 juin 2010 (Conférence de Kampala, en Ouganda).

[220] Résolution RC. Res. 6, adoptée à la treizième séance plénière, le 11 juin 2010, par consensus. Annexe I, *Amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale relatifs au crime d'agression.* En ligne : <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-FRA.pdf>, (dernière visite : le 13.05.2013).

S'agissant des crimes de guerre, le Statut de Rome[221] distingue deux niveaux distincts de la sphère des conflits susceptibles d'y donner lieu. D'une part, les crimes de guerre perpétrés au cours ou à l'occasion des conflits armés internationaux, lesquels sont constitués par les infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949[222] et les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armées internationaux[223], et d'autre part, des crimes de guerre commis à l'occasion d'un conflit armé non international, lesquels sont constitués par les violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949[224] et les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international[225]. Il est frappant de se rendre compte que la liste des actes criminels n'est pas identique, s'agissant du caractère international ou non du conflit armé. Certaines méthodes de guerre prohibées qui figurent sur la liste des crimes commis à l'occasion d'un conflit armé international n'apparaissent pas, en effet, sur celle des crimes commis à l'occasion d'un conflit armé non international[226]. Par ailleurs, les rédacteurs du Statut de Rome n'ont pas voulu aller plus loin[227], contrairement à ceux de celui du TPIR, pour faire figurer le Protocole additionnel II comme fondement des dispositions dudit Statut. En

[221] Le Statut de Rome énumère une très longue liste d'actes criminels considérés comme crimes de guerre et les définit. *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. 159, art. 28 (entrée en vigueur le 1er juillet 2002 ; ci-après cité : « Statut de Rome »).

[222] Art. 8, a) du Statut, de i à viii.

[223] Art. 8, b) du Statut, de i à xxvi.

[224] Art. 8, c) du Statut, de i à iv.

[225] Art. 8, e) du Statut, de i à xii.

[226] Si l'on considère l'art. 8, b), xxiii et xxv du Statut. Les rédacteurs du Statut pensaient, probablement, qu'il n'était pas envisageable pour les parties, dans un conflit armé non international, « d'utiliser la présence de civils ou d'autres autres personnes protégées, pour éviter que certains points, zones ou forces militaires ne soient la cible d'opérations militaires » (art. 8, b), xxiii). De même, ils croyaient, par erreur, à notre avis, que les parties, dans un conflit armé non international, ne pouvaient jamais envisager « d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève » (art. 8, b), xxv).

[227] En raison de la controverse sur la nature coutumière des règles contenues dans cet instrument juridique, lequel est jusqu'ici ratifié avec parcimonie par les États.

revanche, ils y ont introduit une toute nouvelle incrimination qui risque de faire largement fortune, particulièrement à cause des conflits qui déchirent le continent africain, soit celle visant à protéger les enfants de moins de 15 ans de l'enrôlement, de la conscription et de la participation dans les conflits armés. Cette nouvelle règle est rédigée avec une légère variante selon qu'il s'agit de violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux ou non internationaux. S'agissant des conflits armés internationaux, le Statut incrimine « [l]e fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités »[228], alors que pour les conflits armés ne présentant pas un caractère international, le libellé du Statut mentionne « le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités»[229]. Les rédacteurs de ce Statut ont donc voulu préciser que l'œil inquisiteur de la société internationale était non seulement posé sur les chefs militaires des armées régulières, mais également sur les chefs des milices (groupes armés) qui prennent l'habitude criminelle d'entraîner les enfants dans la violence. Du reste, il importe de souligner que les actes criminels constitutifs des crimes de guerre ont fait l'objet d'un éventail si large dans ce Statut que l'on aurait l'impression qu'aucune situation n'a pu être oubliée.

[228] Art. 8, b), xxvi du Statut.
[229] Art. 8, e), vii du Statut.

Un autre élément ayant été mieux précisé dans le Statut de Rome que dans les précédents Statuts concerne la responsabilité du supérieur hiérarchique[230], dont il importe de souligner rapidement les quatre critères[231] qui en forment la base, à savoir : 1) La preuve matérielle que les forces placées sous le commandement et le contrôle effectifs[232] d'un chef militaire ou d'une autre personne faisant effectivement fonction de chef militaire ont commis des actes criminels relevant de la compétence de la Cour[233], ou s'il s'agit d'une catégorie de supérieur hiérarchique autre que celui-là, il faut que le subordonné placé sous l'autorité et le contrôle effectifs de celui-ci ait commis l'acte criminel en question. 2) La preuve que le chef militaire ou une autre personne exerçant les fonctions similaires savait ou avait le devoir de savoir que les forces placées sous son commandement[234] et son contrôle effectifs, ou son autorité et son contrôle effectifs, commettaient ou allaient commettre ces actes criminels. S'agissant du supérieur hiérarchique n'exerçant pas les fonctions militaires, il faut que celui-ci ait su que ses subordonnés commettaient ou allaient commettre ces crimes et qu'il se soit délibérément

[230] Il faut préciser que, d'après la jurisprudence du TPIY, la qualité de supérieur hiérarchique n'est pas uniquement réservée aux supérieurs immédiats des auteurs des crimes en question, mais qu'elle s'étend, en ce qui concerne l'obligation de prévention, à toute la chaîne de commandement, à condition que lesdits supérieurs aient exercé un contrôle effectif sur leurs subordonnés. S'agissant de la répression des actes criminels que les subordonnés ont posés, la responsabilité des supérieurs est engagée s'ils ont exercé un contrôle sur eux, même si ce contrôle est survenu après les faits criminels. Voir : TPIY, *Le Procureur c. Blaskic, IT-95-14*, Jugement, 3 mars 2000, par. 300 à 303. Il faut évidemment garder à l'esprit que le Statut du TPIY ne fait pas de distinction entre un supérieur civil et un supérieur militaire.

[231] Voir l'article 28 du Statut, en annexe.

[232] Nous sommes d'avis que la notion de contrôle effectif pourrait s'entendre notamment d'un pouvoir de sanction disciplinaire ou administrative, telle que la mutation, la suspension ou la démission, dans le cas où ces mesures, une fois prises, seraient suffisantes pour empêcher le subordonné de commettre les crimes en question sous le couvert de son poste.

[233] Nous croyons cependant qu'il n'est pas nécessaire que le subordonné soit puni pour qu'il en aille de même de son supérieur hiérarchique, dans la mesure où celui-là peut jouir d'une exception d'irresponsabilité pénale que celui-ci ne peut exciper.

[234] Le mot commandement recouvre la notion de pouvoir d'un chef militaire, tandis que celui d'autorité est en rapport avec le pouvoir d'une personne, autre que militaire, faisant effectivement fonction de chef militaire.

refusé à tenir compte de ces informations[235]. 3) Pour le supérieur hiérarchique n'exerçant pas les fonctions militaires, il faut que les actes criminels commis par ses subordonnés soient liés aux activités relevant de sa responsabilité et de son contrôle effectifs[236]. 4) Le défaut du chef militaire ou du supérieur hiérarchique de prendre les mesures nécessaires et raisonnables en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites. En gros, il ressort de ce Statut que la responsabilité du supérieur hiérarchique n'exerçant pas les fonctions militaires est basée sur son défaut d'empêcher la perpétration des crimes de la compétence de la Cour, d'en punir les auteurs malgré les informations claires en sa possession, à condition que lesdits crimes soient liés à des activités relevant de sa responsabilité et de son contrôle effectifs. Cette responsabilité s'exerce également sur le supérieur hiérarchique lorsque celui-ci n'a pas fait rapport à qui de droit en vue d'enquêtes et poursuites[237]. En revanche, cette responsabilité est plus sévère en ce qui concerne le chef militaire ou une personne exerçant des fonctions similaires, dans la mesure où il suffit, pour celui-ci, qu'il ait eu le devoir de savoir (même s'il ne savait

---

[235] Le Statut utilise les expressions « a délibérément négligé », mais les Chambres d'appel des TPIY et TPIR ont précisé qu'il ne pouvait pas s'agir d'une négligence mais d'un aveuglement volontaire. Voir *Le Procureur* c. *Ignace Bagilishema*, ICTR-95-1A-A, motifs de l'arrêt (3 juillet 2002) par. 36 et 37 (TPIR, Chambre d'appel), et TPIY, *Le Procureur c. Zejnil Delalic, Zdravko Mucic, Hazim Delic* et *Esad Landžo,* dit Arrêt *Čelebići*, Affaire n° : IT-96-21-A, (Chambre d'appel), 20 février 2001, par. 412-413.

[236] Cette disposition du Statut est en contradiction avec la jurisprudence du TPIR dans l'Affaire Musema, dans la mesure où elle subordonne la responsabilité criminelle du supérieur exerçant des fonctions non militaires, à ce que les crimes commis soient liés aux activités relevant de la responsabilité et du contrôle effectifs du supérieur en question. Dans cette Affaire, la Chambre de Première instance a reconnu Alfred Musema coupable pour les actes de génocide perpétrés par les employés de l'usine qu'il dirigeait, sans pour autant que les crimes dont ceux-ci ont été reconnus coupables soient liés aux activités de l'usine en question. Voir TPIR, *Le Procureur c. Alfred Musema, ICTR-96-13-T,* Jugement, 27 janvier 2000, par. 914 à 926.

[237] Même si le Statut utilise le mot « ou » alternatif, nous sommes d'avis qu'il s'agit plutôt d'une gradation restrictive, dans la mesure où un chef militaire ou un supérieur n'exerçant pas les fonctions militaires ne pourrait décliner sa responsabilité criminelle pour avoir puni le subordonné alors qu'il avait le pouvoir d'empêcher ou de faire cesser les crimes commis, tout comme il ne pourrait se justifier d'avoir référé la situation aux autorités compétentes aux fins d'enquêtes et de poursuites s'il avait le pouvoir d'empêcher, de faire cesser les crimes commis ou d'en réprimer l'exécution.

pas)[238] que les forces sous son commandement, son autorité et son contrôle effectifs allaient commettre ou commettaient ces crimes et qu'il n'ait évidemment rien fait pour les en empêcher ou pour les punir au moment où il en a pris connaissance, pour que ladite responsabilité soit engagée[239].

En définitive, depuis Nuremberg, ce sont les règles du droit international humanitaire qui gouvernent la répression des crimes de guerre, d'abord par la voie d'une norme coutumière, ensuite par des règles écrites fondées sur les Conventions de Genève du 12 août 1949 ayant été incorporées, avec quelques variantes, dans les Statuts des tribunaux pénaux internationaux. Bien entendu, ces règles ne concernent pas les crimes contre l'humanité, même si ceux-ci sont souvent commis en concours avec les crimes de guerre et qu'ils ont été rattachés à eux lors de la création du concept.

2.2. Le crime contre l'humanité : origine et développement du concept

Le concept de « crime contre l'humanité » a été utilisé pour la première fois, en droit international, dans le Statut du TMI de Nuremberg du 8 août1945[240]. Il a acquis sa reconnaissance internationale lors de l'adoption de la Résolution 96 (I) du 11 décembre

[238] L'exigence voulant que les forces soient placées sous le commandement ou l'autorité et le contrôle effectifs du chef militaire ou une autre personne exerçant les fonctions similaires apporte cependant une nuance à la sévérité de cette disposition, dans la mesure où, par exemple, un chef militaire pourrait échapper aux poursuites, s'il démontrait que son subordonné était en congé au moment où celui-ci a commis les crimes en question. Nous croyons que c'est d'ailleurs ce que veulent dire les mots « en raison des circonstances », inclus dans le même paragraphe.

[239] Le libellé de cette disposition épouse bien la jurisprudence du TPIR sur cette question, dans la mesure où, dans l'Affaire Kayishema et Ruzindana, les juges de Première instance ont conclu que le Statut « n'exige[ait] pas, de prime abord, du supérieur civil le devoir d'être informé de chacune des activités menées par les diverses personnes placées sous son contrôle ». TPIR, *Le Procureur c. Kayishema/Ruzindana*, Affaire n° ICTR-95-1-T, (Chambre de 1ère instance II), jugement du 21 mai 1999, *supra* note 205, par. 228.

[240] *Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et Statut du tribunal international militaire*, 8 août 1945, *supra* note 156.

1946[241], Résolution par laquelle les Nations Unies ont confirmé les principes contenus dans le Statut du TMI, de même que lors de l'adoption de la Résolution 2391 (XXIII) du 26 novembre 1968 qui a rendu imprescriptibles les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Même si la codification définitive[242] de ce concept a été faite dans le Statut de Rome, il importe de savoir que les Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* qui l'ont repris avec quelques variantes, en avaient emprunté la qualification au TMI de Nuremberg.

2.2.1. Le lien entre le crime contre l'humanité et la guerre dans le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg

Le Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg définissait le crime contre l'humanité (Article 6, paragraphe c) comme étant :

> [l]'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes les populations civiles, avant ou pendant la guerre; ou bien les persécutions sur des motifs politiques, raciaux ou religieux, commises à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal international ou s'y rattachant, que ces persécutions aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où elles ont été perpétrées[243].

Cette formulation démontre clairement que les signataires du Statut de Nuremberg avaient le souci, dans un premier temps, de punir les criminels qui venaient d'exterminer

---

[241] Nations Unies, Assemblée générale, Résolution 95 (I) du 11 décembre 1946, portant *Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut de la cour de Nuremberg*. Voir : Résolutions adoptées par l'Assemblée générale pendant la seconde partie de sa première session du 23 octobre au 15 décembre 1946, New York, Nations Unies, 1947 à la p188.

[242] L'expression « définitive » ici ne signifie pas qu'il s'agit d'une définition "coulée dans le béton". Cela veut seulement dire que c'est celle-ci qui fait autorité en ce moment.

[243] *Procès des grands criminels de guerre, devant le Tribunal militaire international*, Nuremberg, 14 novembre 1945-1er octobre 1946, Texte officiel en langue française, Édité à Nuremberg, Allemagne, 1947. En ligne : <http://www.vho.org/aaargh/fran/livres3/jugement.pdf>, dernière visite : le 18.8.2013.
La version anglaise qui concordait avec la version française était la suivante : « *Crimes against humanity, namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhuman acts committed against any civilian population, before or during the war; or persecutions on political, racial, religious grounds, in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated* ».

des millions de Juifs, raison pour laquelle cette extermination constituait un crime autonome, non accessoire aux crimes de guerre et aux crimes contre la paix. En effet, ce texte initial faisait une nette distinction entre, d'un côté, les crimes autonomes constitutifs des crimes contre l'humanité, et de l'autre, le crime contre l'humanité de persécution, lequel était accessoire aux autres crimes pour lesquels le tribunal était compétent. Cependant, la situation a vite changé. Il s'est révélé, par la suite, que dans la version russe du texte, le crime contre l'humanité se présentait comme étant un crime accessoire aux crimes principaux, ce qui différait évidemment des deux autres versions, à savoir le français et l'anglais. Il fallait rapidement corriger cette discordance, étant donné que les procès allaient vite commencer. Et de fait, les délégués des quatre grands États se réunirent pour adopter un Protocole d'amendement à cet effet. Au lieu de maintenir la version dans les textes français et anglais, les délégués décidèrent de privilégier la version russe, en expliquant que la raison d'être de l'Accord et du Statut exigeait de remplacer le « point-virgule » dans le texte anglais, par une virgule[244], tandis que le texte français devait subir un amendement plus substantiel, rédigé comme suit :

> [l]es crimes contre l'humanité : c'est-à-dire l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes les populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime[245].

[244] Rappelons qu'en matière de ponctuation, une différence fondamentale distingue une « virgule » d'un « point-virgule ». Alors que la première indique une rupture dans l'enchaînement habituel des mots d'une même proposition, apportant seulement un complément d'information, le second signale la fin d'une proposition et le début d'une autre, liée par le sens, à la première. Dès lors, le remplacement du « point-virgule » par une « virgule » dans le texte anglais et français et les modifications correspondantes dans le texte français ont enlevé leur autonomie propre aux crimes contre l'humanité, lesquels étaient désormais rattachés aux crimes de guerre, dans la compétence du Tribunal.

[245] *Procès des grands criminels de guerre, devant le Tribunal militaire international*, *textes officiels en langue française, supra* note 192.

Par ce nouveau libellé, le crime contre l'humanité perdait ainsi sa spécificité propre. On peut croire que cette modification visait le respect de deux principes fondamentaux du droit international et du droit pénal, à savoir celui de la souveraineté et celui de la légalité[246]. En effet, comme la souveraineté suppose l'absence de subordination des actes régaliens d'un État à un ordre étranger, il aurait été difficile de concilier, à cette époque, l'idée même de la création d'un tribunal international pour juger des crimes commis par des dirigeants à l'intérieur des frontières de leur propre État, si lesdits crimes n'avaient pas été rattachés à un crime antérieurement reconnu au niveau international, en l'occurrence le crime de guerre. Quant au principe de la légalité, qui est corollaire à celui de la non-rétroactivité de la loi pénale, il n'admet pas qu'un comportement (acte ou omission) puisse être incriminé sans avoir été prévu préalablement par une loi[247]. Cela vaut d'ailleurs aussi pour la peine, qui ne peut être appliquée sans qu'elle ait été préalablement prévue par une loi[248]. Le crime de guerre ayant, quant à lui, acquis depuis longtemps une reconnaissance internationale[249], il pouvait ainsi servir de principal au nouveau crime qu'était le crime contre l'humanité. En définitive, faute d'autonomie propre, le crime contre l'humanité ne devait pas être reconnu par le tribunal quand les actes qui le caractérisaient étaient antérieurs au 1er septembre 1939, date retenue comme étant celle du déclenchement de la guerre.

---

[246] Ce qui n'a d'ailleurs pas empêché les avocats de la défense de faire valoir ce principe dans une requête collective qu'ils présentèrent le 19 novembre 1945. Les juges l'ont, cependant, immédiatement rejeté, au motif que celle-ci remettait en question la compétence même du tribunal, ce qui était une violation flagrante de l'article 3 du Statut. Cet article disposait, en effet, que le tribunal, ses membres et leurs suppléants ne pouvaient être récusés ni par le Ministère public, ni par les accusés ou leurs défenseurs. Voir, *Ibid*. *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international*.

[247] *Nullum crimen sine lege*.

[248] *Nulla poena sine lege.*

[249] *Convention de La Haye de 1907* (art. 46, 50, 52 et 56) et Convention de Genève de 1929 (art. 2, 3, 4, 46 et 51).

Par ailleurs, même en ce qui concerne les actes criminels commis pendant la guerre, il apparaît clairement dans les jugements du TMI que le crime de guerre a absorbé le crime contre l'humanité. Hormis les jugements de deux accusés[250] qui ont été condamnés uniquement pour crimes contre l'humanité, le tribunal n'a pas, en effet, trouvé opportun de clarifier quels étaient les actes constitutifs de crimes de guerre et ceux constitutifs de crimes contre l'humanité. Les accusés ont, pour la plupart d'entre eux, été condamnés pour crimes de guerre et pour crimes contre l'humanité, sans que l'on puisse savoir quel acte constituait un crime de guerre et quel autre se rangeait dans la catégorie de crime contre l'humanité. Nous croyons que c'est d'ailleurs cela qui a motivé les paroles de Henry Donnedieu de Vabres, juge français du TMI de Nuremberg, selon lesquelles « la catégorie des crimes contre l'humanité, que le statut avait fait entrer par une petite porte, [s'était], du fait du jugement, volatilisée »[251].

La différence entre les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité a été mieux clarifiée par la jurisprudence du TPIY [252], ce qui corrigeait ainsi le Statut de ce tribunal qui avait fait une régression en amalgamant les deux crimes.

2.2.2. L'émancipation du crime contre l'humanité par rapport au crime de guerre dans les jugements TPIY

Le droit international pénal[253] a fait « un pas de géant »[254] depuis l'adoption du

[250] Il s'agit de Julius Streicher et Baldur von Schirach, qui ont été les seuls à être condamnés pour crimes contre l'humanité sans l'être pour des crimes de guerre, malgré une rédaction maladroite pour le premier, qui fait croire que celui-ci a également été condamné pour crimes de guerre. Voir : *Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international*, *supra* note 192.

[251] Henri Donnedieu de Vabres, *Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international*, Recueil de Cours, Martinus Nijhoff Publishers, 1947, à la p 527. En ligne, <http://nijhoffonline.nl/book?id=er070_er070_477-611>, (date d'accès : le 11.8.2014).

[252] Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 827 du 25 mai 1993.

[253] Nous préférons l'expression "droit international pénal" à celle de "droit pénal international", dans la mesure où il s'agit de la branche pénale du droit international et non de l'internationalisation des

Statut portant création du TMI de Nuremberg. En effet, les jugements du TPIY et du TPIR ont opéré une véritable révolution en ce qui concerne les deux crimes parmi les plus graves, soit le crime contre l'humanité et le génocide. Alors que, comme nous venons de le voir, le crime contre l'humanité avait été rattaché au crime de guerre dans le Statut du TMI et jugé comme tel à Nuremberg, il s'en est émancipé dans les jugements du TPIY et du TPIR. De même, le crime de génocide a fait l'objet de condamnation plusieurs fois devant le TPIR et une fois devant le TPIY au cours des deux dernières décennies, alors qu'il avait été passé sous silence au TMI[255].

La décision de la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)[256] par le Conseil de sécurité des Nations Unies faisait suite aux cruautés commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. Ce tribunal a été créé pour poursuivre les personnes qui ont commis ou ont donné l'ordre de commettre des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949[257], « les violations des lois ou coutumes de la guerre »[258], « le génocide »[259] ainsi que « les crimes contre l'humanité »[260].

---

droits pénaux nationaux. C'est d'ailleurs dans la même logique que l'on parle de droit international public, droit international des droits de l'homme et droit international humanitaire.

[254] Ces expressions sont de Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, dans un discours prononcé à Rome, le 18 juillet 1998, lors de l'adoption du Statut de la Cour pénale internationale.

[255] Pourtant, l'acte d'accusation y faisait référence, en ces termes : « Ils se livrèrent au génocide délibéré et systématique, c'est-à-dire à l'extermination de groupes raciaux et nationaux parmi la population civile de certains territoires occupés, afin de détruire des races ou classes déterminées de population et de groupes nationaux, raciaux ou religieux, particulièrement les Juifs, les Polonais, les Tziganes ». Voir : *Procès des grands criminels de guerre, devant le Tribunal militaire international*, Nuremberg, 14 novembre 1945-1er octobre 1946.

[256] La décision de la création du TPIY a été prise par le Conseil de sécurité des Nations Unies par sa Résolution S/RES/808(1993) du 22 février 1993. Cependant, le Statut de ce tribunal n'a été adopté par le même organe que trois mois plus tard, soit par sa Résolution S/RES/827 (1993) du 25 mai 1993.

[257] Voir l'art. 2 du Statut du TPIY, *ibid.*

[258] Voir l'article 3 du Statut du TPIY, *ibid.*

[259] Voir l'art. 4 du Statut du TPIY, *ibid.*

[260] Voir l'art. 5 du Statut du TPIY, *ibid.*

La définition du crime de génocide comprise dans le Statut du TPIY reprend exactement les termes utilisés dans la Convention sur le génocide. Il en va de même de la définition du crime de guerre, laquelle recopie en l'élargissant l'article 6.b. du Statut de Nuremberg. Quant au concept de crime contre l'humanité, le Statut du TPIY reprend pour l'essentiel le même article 6.c. du Statut de Nuremberg, à la seule différence que la liste des actes criminels constitutifs de ce crime s'est allongée pour y inclure l'emprisonnement, la torture et le viol. Autre particularité à signaler dans le libellé du texte du Statut du TPIY et qui diffère de celui de Nuremberg, la mention de l'expulsion[261], qui a remplacé la déportation. Une altération du texte de Nuremberg autrement plus significative doit être rappelée ici, qui concerne le lien entre le crime contre l'humanité et la guerre. En effet, alors que pour le Statut de Nuremberg, le crime contre l'humanité pouvait se commettre en dehors de la guerre à condition cependant qu'il ait un lien avec celle-ci, celui du TPIY a opéré un recul sur ce point en posant que ce crime devait avoir « été commis au cours d'un conflit armé, de caractère international ou interne ». Autrement dit, le crime contre l'humanité n'était plus ici accessoire au crime de guerre, les deux étaient plutôt étroitement imbriqués l'un à l'autre. D'après la jurisprudence du TPIY, les rédacteurs du Statut de ce tribunal avaient le souci de circonscrire, non pas le crime contre l'humanité comme tel, mais uniquement la compétence du tribunal *ad hoc* qu'ils étaient en train de mettre en place, en lui attribuant une compétence également *ad hoc*[262]. En effet, après avoir reconnu que « l'absence de lien entre les crimes contre l'humanité et un conflit armé international [constituait déjà]

[261] Cette expression était utilisée avant l'apparition des termes : nettoyage ethnique, purification ethnique et épuration ethnique.

[262] L'expression « lorsqu'ils ont été commis au cours d'un conflit armé […] », et non pas seulement « qui sont commis […] », qui figure dans la définition du crime contre l'humanité, semble conforter cette opinion d'une compétence *ad hoc* de ce tribunal *ad hoc*, c'est-à-dire qu'elle circonscrit la compétence matérielle de ce tribunal uniquement au conflit armé ayant eu lieu en Ex-Yougoslavie.

une règle établie du droit international coutumier », les juges du TPIY ont renchéri en affirmant que « le conflit armé ne conditionn[ait] pas l'existence du crime contre l'humanité, mais la répression de cette infraction par le Tribunal »[263]. Ce qui revient à dire que, du coup, ce tribunal ne pouvait poursuivre et donc réprimer les crimes contre l'humanité perpétrés en dehors du conflit armé, même si les actes matériels de ceux-ci étaient avérés. Cette exigence de lier la compétence du tribunal au conflit armé en ce qui concerne le crime contre l'humanité dans le Statut du TPIY a toutefois été abandonnée par les rédacteurs du Statut du TPIR, même si ceux-ci y ont inclus une autre anomalie juridique.

2.2.3. L'ambigüité du crime contre l'humanité dans le Statut du TPIR

Aussitôt que le gouvernement génocidaire a été défait et qu'il a été mis fin au génocide au Rwanda en juillet 1994, le nouveau gouvernement a demandé aux Nations Unies la mise en place d'un tribunal international pour juger les responsables de ce crime. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a acquiescé à cette demande en instituant le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)[264] pensé à l'image du TPIY qui avait été créé dix-huit mois auparavant. Ce tribunal est

> [c]hargé uniquement de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins, entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994 [265].

[263] TPIY, *Le Procureur c. Tihomir Blaskic*, 03 mars 2000, IT-95-14, par. 68.

[264] Voir la Résolution S/RES/955 (1994) du 8 novembre 1994, dont le Statut du tribunal en constitue l'annexe.

[265] Article 1er du Statut du TPIR, *supra* note 171.

Le Statut reprend, textuellement, la définition comprise dans les articles 2 et 3 de la Convention internationale pour la prévention et la répression du génocide[266]. S'agissant des crimes de guerre, le Statut du TPIR diffère quelque peu de celui de son prédécesseur, puisque la compétence du Tribunal d'Arusha se limite aux seules violations graves de l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatives à la protection des victimes en temps de guerre et du Protocole additionnel II auxdites Conventions du 8 juin 1977, là où le TPIY s'intéresse également aux violations aux lois et coutumes de la guerre. Bien que calqué sur celui du TPIY, le Statut du TPIR se démarque également du premier en précisant que les crimes contre l'humanité doivent avoir été commis dans le cadre d'une attaque généralisée et[267] systématique, dirigée contre une population civile quelle qu'elle soit. Le lien avec la guerre est ici rompu. L'avancée du Statut du TPIR sur cette question n'empêche pas qu'il introduise une ambigüité, en attachant le crime contre l'humanité à une attaque dirigée contre un groupe identifiable d'individus sur une base discriminatoire, tout en continuant d'affirmer que l'attaque vise une population civile quelconque[268]. De deux choses l'une, soit il s'agit d'une attaque dirigée contre une population quelconque, soit il s'agit d'une attaque ciblant un groupe bien défini, mais en aucun cas il ne saurait s'agir des deux à la fois. Peut-on, en même temps, globaliser et discriminer? La réponse à cette question est nécessairement négative, puisque ces deux

[266] Nations Unies, Convention sur le génocide, *supra* note 1.

[267] Une erreur de traduction dans le texte français, lequel fait pourtant également foi comme le texte anglais, exige que l'attaque au cours de laquelle un crime contre l'humanité est commis doive être cumulativement généralisée et systématique. Il a donc fallu que la jurisprudence du TPIR précise le caractère alternatif et non cumulatif de ces deux expressions. Les juges ont rejeté plusieurs fois le caractère cumulatif de cet article. Voir notamment : *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174; *Le Procureur c. Clément Kayishema et Obed Ruzindana*, *supra* note 68 par. 123; *Le Procureur c. Alfred Musema*, 27 janvier 2000, par. 203; *Le Procureur c. Ignace Bagilishema*, 7 juin 2001, par. 77; *Le Procureur c. Élizaphan Ntakirutimana et Gérard Ntakirutimana*, 21 février 2003, par. 804; *Le Procureur c. Laurent Semanza*, 15 mai 2003, par. 328; *Le Procureur c. Éliézer Niyitegeka*, 16 mai 2003, par. 439.

[268] C'est le sens de l'expression « quelle qu'elle soit ».

expressions sont antinomiques l'un de l'autre. Quoi qu'il en soit, erreur de rédaction ou non, cette question a finalement été tranchée par la jurisprudence de la Chambre d'appel du TPIR, qui a clarifié le dilemme en précisant que, « pour la Chambre d'appel, sauf dans le cas de la persécution, le droit international humanitaire n'exige nullement que soit établie l'existence d'une intention discriminatoire comme élément constitutif de tous les crimes contre l'humanité »[269]. Cette Cour a, par ailleurs, tenu à préciser qu'elle appuyait la décision rendue par la Chambre d'appel du TPIY dans l'*Arrêt Tadic* sur la même question[270]. Elle a également expliqué la raison à l'origine de l'insertion de cette expression, en ces termes :

> [l]e Conseil de sécurité a décidé de limiter la compétence du Tribunal à l'égard des crimes contre l'humanité aux seuls cas dans lesquels ils survenaient dans une situation caractérisée par la discrimination. Ce qui revient à dire que le Conseil de sécurité entendait par là que le Tribunal ne devait pas poursuivre les auteurs d'autres éventuels crimes contre l'humanité[271].

De la même façon que les juges au TPIY avaient expliqué, deux ans auparavant, l'insertion d'une condition rattachant le crime contre l'humanité au contexte de guerre, les juges au TPIR ont retenu le même argument voulant que, sur cette question, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'avait pas eu l'intention de codifier le crime contre l'humanité en général, mais qu'il avait, en fait, voulu limiter uniquement cette définition à la compétence de la juridiction. Le Statut de la Cour pénale internationale, adopté quatre ans plus tard, est plus clair sur cette question.

---

[269] TPIR, Chambre d'appel, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu,* Arrêt du 1er juin 2001, par. 464. Voir : *supra* note 226.

[270] TPIY, Chambre d'appel, *Le Procureur c. Dusco Tadic,* Arrêt du 15 juillet 1999, par. 272.

[271] TPIR, Chambre d'appel, *Affaire Akayesu, Jean-Paul, supra* note 269, para 464, *in fine*. Le paragraphe 466 précise que « hormis cette limitation de compétence, ces crimes continuent d'être régis par le droit international coutumier de la manière habituelle, à savoir que la discrimination n'est pas une condition requise pour les divers crimes contre l'humanité, sauf dans les cas de persécution ».

2.2.4. La codification du crime contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale

Contrairement aux Statuts des tribunaux *ad hoc*, le Statut de Rome apporte des précisions claires relatives aux éléments constitutifs du crime contre l'humanité[272]. En premier lieu, l'élément de connexité entre les actes constitutifs du crime contre l'humanité et l'existence d'un conflit armé est écarté; en deuxième lieu, le Statut corrige l'article 3 de la version française du Statut du TPIR en précisant que l'attaque contre une population civile est généralisée ou[273] systématique; en troisième lieu, figure la renonciation au caractère discriminatoire de l'attaque contre une population civile, en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse[274]; enfin, la liste de l'énumération des actes constitutifs du crime contre l'humanité est allongée avec l'inclusion des crimes sexuels[275], des disparitions forcées[276], de l'apartheid[277], de même que l'élargissement de la répression des actes criminels constitutifs du crime de persécution, en incluant des critères discriminatoires d'ordre national, ethnique, culturel, sexiste[278] et d'autres critères[279] universellement reconnus comme inadmissibles en droit international. D'autres précisions ont été apportées dans le Statut de Rome. Ainsi, le meurtre[280] a remplacé l'assassinat qui figurait à l'article 6.c de la Charte de Nuremberg et

[272] Statut de Rome, article 7, *supra* note 173.

[273] Le critère cumulatif de l'attaque généralisé et systématique a été remplacé par le critère alternatif dans le Statut de Rome (généralisé ou systématique, au lieu de généralisé et systématique), *supra* note 173.

[274] Le texte de l'art. 7.1. de la CPI mentionne l'attaque contre une population civile sans autre précision.

[275] Le texte de l'art. 7.1, par. g ajoute au viol d'autres crimes sexuels tels que l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, la stérilisation forcée et toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable.

[276] Art. 7.1, par. i.

[277] Art. 7.1, par. j.

[278] Art. 7.1, par. h.

[279] *Ibid.*

[280] Art. 7.1, par. a.

aux articles 5.a) du TPIY et 3.a) du TPIR[281] respectivement, et le transfert forcé de la population a été ajouté à la déportation. Toutefois, comme cela est mentionné plus haut, aussi avant-gardiste qu'il soit, le Statut de Rome comporte deux reculs. Le premier concerne le lien exigé entre le crime de persécution et les autres actes constitutifs du crime contre l'humanité ou entre ledit crime et d'autres crimes relevant de la compétence de la Cour. En effet, alors que les négociateurs du Statut de Rome avaient renoncé à relier l'intention discriminatoire à tous les actes inhumains constitutifs de crimes contre l'humanité[282], ils ont en revanche introduit une condition restrictive, non conforme au droit international existant, à savoir que le crime de persécution doit avoir été commis en corrélation avec tout acte constitutif soit de crime contre l'humanité, de génocide, de crime de guerre, ou de crime d'agression[283] (lorsque celui-ci aura été défini). Comme le résume Philippe Curat, dans le Statut de Rome :

> [l]a persécution doit être menée dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile, en connaissance de cette attaque, dans l'application ou la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque, en corrélation avec tout crime contre l'humanité ou tout autre crime relevant de la compétence de la Cour[284].

Pourtant, le Statut du TPIY avait déjà précisé le caractère autonome du crime contre l'humanité, lequel était réalisé non seulement par la perpétration de tout acte criminel constitutif de ce crime, de même qu'il pouvait résulter de la persécution. La

---

[281] Si le meurtre constitutif de crime contre l'humanité ne peut être commis sans préméditation, l'exigence de prouver cette préméditation comme élément de l'assassinat alourdit inutilement le fardeau de la preuve.

[282] Marie-Aude Tavoso, *La définition des éléments constitutifs des crimes contre l'humanité, du génocide et des crimes de guerre, La nature de l'infraction internationale*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses (ANRT) 2006, à la p 187.

[283] Art. 7.1.h) du Statut de la CPI *in fine*. Cependant, on voit mal comment le crime de persécution pourrait être commis en corrélation avec le crime d'agression, étant donné que ce dernier ne constitue pas une attaque contre une population civile, mais plutôt un acte de guerre de la part d'un État contre un autre État.

[284] Philippe Currat, *Les crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2006 à la p 462.

jurisprudence des deux Tribunaux *ad hoc* avait par la suite confirmé cette autonomie[285], abandonnant ainsi les principes posés respectivement par la Charte de Nuremberg, laquelle exigeait une connexité entre le crime contre l'humanité et les autres crimes relevant de la compétence du TMI, et le Statut du TPIR qui retenait, pour sa part, le nécessaire caractère discriminatoire de l'attaque généralisée et systématique contre une population civile quelle qu'elle soit.

S'agissant du second recul, il concerne la persécution de tout groupe ou toute collectivité, qui peut être commis notamment « en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international »[286]. Un pouvoir d'appréciation aussi large accordé aux juges dans le Statut de Rome constitue, en effet, un recul, dans la mesure où il leur laisse une très grande marge de manœuvre pour interpréter la définition de ce crime, sans égard au respect du principe de légalité. Au demeurant, le premier de ces deux éléments de recul opère un rapprochement entre le crime contre l'humanité et le génocide, tandis que le second écarte l'un de l'autre. Concernant le rapprochement, des juges du TPIY sont du même avis quand ils affirment que :

> [d]ans ce contexte, la Chambre de première instance souhaite insister sur le fait que la persécution, en tant que crime contre l'humanité, est une infraction qui relève du même *genus* que le génocide. Il s'agit, dans les deux cas, de crimes commis contre des personnes qui appartiennent à un groupe déterminé et qui sont visées en raison même de cette appartenance[287].

---

[285] Voir TPIR, Chambre d'appel, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu, supra* note 269 et TPIY, Chambre d'appel, *Le Procureur c. Dusco Tadic, supra* note 210. Voir aussi l'affaire *Kupreskic,* par. 581, où les juges écrivent que « la Chambre de première instance rejette l'idée que la persécution doive être liée à d'autres crimes relevant du Statut du Tribunal international. Elle fait remarquer qu'en tout état de cause, le Statut du Tribunal international n'impose aucunement cette condition ».

[286] Ce membre de phrase inséré dans le contenu de l'art. 7.1.h) du Statut de la CPI transforme cette disposition en une sorte de fourre-tout, ce qui est contraire au caractère restrictif et précis du droit pénal et au principe *nullum crimen sine lege*. Voir : Statut de Rome, *supra* note 173.

[287] TPIY, Chambre d'appel, *Affaire Tadic, Dusco, supra* note 210 par. 636.

Cependant, la similarité s'arrête là, étant donné que les groupes auxquels les individus visés appartiennent ne sont pas exactement les mêmes pour les deux crimes, comme le soulignent l'énumération qui en est faite[288]. D'autres différences entre les crimes contre l'humanité et le génocide existent, comme l'analyse de la Convention sur ce crime va le confirmer.

2.3. La Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide

Le crime de « génocide » n'est pas aussi ancien que celui de « crime de guerre ». Il constitue, selon Christian Delacampagne, une singularité du XX^{e} siècle[289]. En créant le terme « génocide », Lemkin voulait souligner la spécificité de ce crime, lequel renvoie à l'extermination d'un groupe précisément identifiable, les individus n'étant pas visés comme tels mais comme membres du groupe ayant une origine biologique commune. Par la même occasion, il dénonçait l'insuffisance des concepts tels que les « meurtres de masse » qui lui paraissaient inadéquats, dans la mesure où ceux-ci ne précisaient pas l'intention des criminels[290], alors que c'est celle-ci qui fait toute la spécificité du crime de génocide.

Les efforts de Lemkin ont porté leurs fruits, dans la mesure où, très rapidement, l'Assemblée générale des Nations Unies a, d'une part, repris le néologisme à son compte en l'introduisant dans un texte international et, d'autre part, déclaré que le génocide est un

---

[288] Contrairement à la catégorie des victimes du crime de génocide qui se limitent à quatre groupes précis, celle des victimes du crime contre l'humanité n'est pas limitée, même en ce qui concerne le crime contre l'humanité par persécution.

[289] Christian Delacampagne, *De l'indifférence : Essai sur la banalité du mal*, Paris, Édition Odile Jacob, 1998 à la p 60.

[290] Publié dans Rafael Lemkin, *Qu'est-ce-qu'un génocide*?, Paris, Éditions du Rocher, 2008 à la p 242.

crime du droit des gens qui bouleverse la conscience humaine et qu'à ce titre, il est contraire à la loi morale, en plus d'être en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies[291]. Aussi a-t-elle chargé le Conseil économique et social d'entreprendre les études nécessaires en vue d'élaborer un projet de convention portant spécifiquement sur le crime de génocide. Se sont alors tenues des discussions de spécialistes du sujet, dont bien sûr Lemkin, lesquelles ont abouti à l'ébauche finale du texte de la Convention. Celle-ci a nécessité de nombreux débats[292], tractations et compromis[293] au sein des différentes commissions du Conseil économique et social, avant d'arriver à la Résolution 260 A (III), adoptée à Paris le 9 décembre 1948, portant sur la Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide[294]. Cette Convention, qui constitue le tout premier traité international adopté dans le cadre des Nations Unies, est entrée en vigueur le 12 janvier 1951.

L'article premier de la Convention dispose que « [l]es parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir ». En ratifiant la Convention, les États s'engagent donc, *ipso jure*, à prévenir et à réprimer le crime de génocide.

---

[291] Nations Unies, Assemblée générale, *supra* note 1.

[292] Il ne sera pas opportun d'entrer dans les détails de ces discussions, sauf pour des besoins d'interprétation de l'une ou l'autre disposition de la Convention. L'article 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* suggère, en effet, de recourir à titre complémentaire aux travaux préparatoires pour l'interprétation de traités dont le sens serait ambigu ou obscur (doc. off. NU A/conf.39/27(1969). En ligne],<http://untreaty.un.org/ilc. texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf>, dernière visite: le 05.09.2014.

[293] Il apparaît que ces compromis ont parfois abouti à retirer de la Convention des éléments qui auraient pu la rendre plus ferme, notamment le refus de certains États d'instituer, par ce traité, un tribunal international chargé de juger les individus responsables de ce crime.

[294] Nations Unies, *supra* note 1.

L'article 2 de la Convention définit le génocide comme étant l'un des actes énumérés ci-dessous, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel. Ces actes sont :

a) Le meurtre de membres du groupe ;
b) L'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
c) La soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
d) Les mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
e) Le transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Il ressort de cette définition, que trois éléments constitutifs caractérisent le génocide[295], à savoir : un acte criminel se retrouvant au moins dans l'un des cinq faits matériels ci-dessus (i), commis dans l'intention de détruire, comme tel, en tout ou en partie (ii), un groupe précisément identifié (iii). Reprenons chacun de ces éléments.

2.3.1. Un acte criminel se retrouvant au moins dans l'un des quatre faits matériels constitutifs du crime de génocide

La liste des actes matériels constitutifs du crime de génocide soulève généralement peu de controverse en ce qui concerne leur qualification. La question que l'on ne peut manquer de se poser est plutôt celle de savoir si l'énumération faite dans la Convention est exhaustive, exclusive et donc limitative. Nous appuyons le point de vue des auteurs Anne-Marie La Rosa et Santiago Villalpando qui affirment, pour leur part, que « la formulation de l'article II indique très clairement que la liste des actes est limitative, choix qui paraît avoir été dicté par le souci de respecter le principe général du droit pénal

[295] La définition du génocide est la seule qui reste constante dans les Statuts des TPI *ad hoc* et dans le Statut de Rome, dans la mesure où aucun ne s'écarte de celle contenu dans la Convention sur le génocide, exception faite que les rédacteurs du Statut de la CPI n'ont pas trouvé opportun de reprendre l'article III de cette Convention, lequel énonce les différents modes de participation au génocide.

nullum crimen sine lege »[296]. Ce point de vue est également soutenu par J. Verhoeven. Pour lui, « la liste des actes délictueux qui y sont visés doit être considérée comme limitative même si les termes utilisés, qui ont été soigneusement pesés, sont relativement larges »[297]. Il convient d'examiner brièvement la portée de ces actes constitutifs du crime de génocide.

a) Le meurtre de membres du groupe victime

Le meurtre de membres du groupe victime est probablement la notion qui a été la moins controversée de la Convention dans les jugements des TPI *ad hoc*. En effet, la seule précision que ces tribunaux ont dû apporter à ce sujet concerne la différence de sens entre la version française dans le Statut du TPIR, lequel mentionne le mot « meurtre », alors que la version anglaise correspondante comprend le vocable « *killing* ». Or, ces deux termes ne sont pas synonymes, dans la mesure où ce dernier se rapporte également aux homicides involontaires, au moment où le premier exige l'existence d'une *mens rea* de la part de l'auteur du crime. La Chambre de première instance du TPIR a tranché cette question en faveur de la version française, jugeant que l'expression anglaise était plus large que ce que voulaient exprimer les rédacteurs de la Convention[298]. S'agissant de l'interprétation des actes criminels relevant des autres alinéas, celle-ci n'a pas été aussi facile.

---

[296] Anne-Marie La Rosa et Santiago Villalpando, *Le crime de génocide revisité, Nouveau regard sur la définition de 1948 à l'heure de son cinquantième anniversaire, Tentative d'appréhension théorique des éléments constitutifs du crime*, dans Collection de droit international, 42 Réseau Vitoria, Génocide (s), Sous la direction de Katia Boustany et Daniel Dormoy, éd. Bruylant, 1999 à la p 73.

[297] Joe Verhoeven, et Alain Destexhe (dir), *De Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997 à la p 41.

[298] TPIR, Chambre de première instance I, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174, par. 500 et 501.

b) L'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe victime

Les juges des TPI *ad hoc* ont eu de la difficulté à définir la notion d'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, d'où il résulte que leurs décisions se caractérisent par une divergence de vue. En analysant le crime de génocide, le TPIR a fait observer que « l'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe peut résulter d'actes de torture physique ou mentale, de traitements inhumains ou dégradants, de viols, de violences sexuelles ou de persécution »[299]. Ce tribunal en a étendu la définition en y ajoutant par exemple les mutilations et les interrogatoires des victimes en utilisant les bastonnades accompagnés ou non de menaces de mort[300], de même que les actes ayant pour effet de porter gravement atteinte à la santé des victimes, de les défigurer ou de provoquer des altérations graves aux organes externes, internes ou sensoriels de celles-ci[301]. Et d'ajouter qu'il n'est pas nécessaire « que l'atteinte soit permanente et irrémédiable »[302]. Or, à défaut de ces deux épithètes, le lien entre les actes criminels que ce tribunal a cités comme exemples et la destruction du groupe victime n'est pas évident. En revanche, le TPIY s'est contenté de préciser que « la définition du génocide [était] limitée aux actes visant à la destruction physique ou biologique d'un groupe »[303]. Autrement dit, selon ce tribunal, les atteintes en question doivent mener à la destruction du groupe victime ; résultat auquel le TPIR n'est pas arrivé dans son interprétation. D'autres institutions ont eu à définir l'atteinte à l'intégrité mentale, sans pour autant se prononcer sur la notion de destruction de membres du groupe, tel que le

[299] *Ibid*. par. 504.
[300] *Ibid*. aux par. 711-12.
[301] TPIR, Le *Procureur c. Clément Kayishema et Obed Ruzindana*, *supra* note 68 par. 109.
[302] *Ibid.*
[303] TPIY, Le *Procureur c. Krstic´*, IT-98-33-T, Chambre de première instance, jugement du 2 août 2001, par. 580.

Comité préparatoire du Statut de la Cour pénale internationale, lequel a souligné que l'expression « atteinte à l'intégrité mentale » devait s'entendre comme s'agissant d'une détérioration grave et permanente des facultés mentales[304]. Cette interprétation rejoint celle des membres du Congrès des États-Unis d'Amérique qui, lors de la ratification de la Convention, ont observé que « l'expression *atteinte à l'intégrité mentale*, qui figure à l'article II b) désigne une détérioration permanente des facultés intellectuelles par le recours à des drogues, à la torture ou à des techniques analogues »[305]. Même si elle reste incomplète, cette définition a le mérite d'être un peu plus claire, dans la mesure où on peut comprendre que la permanence de la détérioration des facultés intellectuelles peut mener à la destruction du groupe victime. En somme, au lieu d'interpréter cette définition en l'éclaircissant, la jurisprudence contradictoire des TPI l'a rendue encore plus obscure.

c) Soumission intentionnelle du groupe victime à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle

Cette catégorie de crimes est la seule des cinq qui évoque le groupe comme tel et non uniquement les membres de celui-ci. Au cours des travaux préparatoires, le Secrétaire général de l'ONU avait proposé d'inclure la formulation selon laquelle le groupe pouvait être soumis « à des traitements ou conditions de vie tels que, faute de logement, de nourriture convenable, d'hygiène et de soins médicaux, ou par l'effet de travail ou d'exercices physiques excessifs, les individus [étaient] voués à dépérir ou à mourir »[306]. De même, le Comité spécial avait retenu dans son projet l'énoncé selon

[304] Doc. *ONU* A/AC. 249/1998/CRP8, à la p 2.

[305] Nations Unies, Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, état au 31 décembre 2012, doc. ST/LEG/SER.E/16, à la p 93. *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.*

[306] Projet de convention du Secrétaire général des Nations Unies, A/AC. 10/41, 26 juin 1947, à la p 29.

lequel des membres du groupe victime pouvaient être soumis à des traitements ou conditions de vie destinés « à entraîner la mort »[307] de ceux-ci. Il apparaît cependant qu'aucune de ces versions n'a été retenue lors de l'adoption du texte de la Convention. Toutefois, la jurisprudence des tribunaux *ad hoc* se rapproche de l'esprit qui se manifeste dans les deux projets ci-dessus. Le TPIY a, en effet, estimé que cette catégorie recouvrait des actes qui auraient pour effet de soumettre le groupe protégé à des conditions n'entraînant pas immédiatement la mort de ses membres, mais pouvant la provoquer à terme, tels que les faits pratiqués dans les camps de détention ainsi que les sièges et les bombardements de villes ou de zones protégées[308]. Le TPIR est allé dans le même sens, en évoquant notamment « la soumission d'un groupe de personnes à un régime alimentaire de subsistance, l'expulsion systématique des logements, [ainsi que] la réduction des services médicaux nécessaires en deçà du minimum »[309]. Même si la CIJ affirme qu'« un acte de l'alinéa c) ne pourrait pas être qualifié de génocide, si ledit génocide n'était pas démontré »[310], nous croyons, comme le souligne le professeur W. Schabas, que cet acte criminel ne nécessite pas la preuve d'un résultat[311]. Il en irait d'ailleurs de même des actes constitutifs des crimes relevant de l'alinéa suivant.

d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe victime

Le projet du Secrétaire général mentionne que les actes criminels constitutifs des crimes relevant de cet alinéa comprennent toutes les mesures de génocide biologique,

---

[307] Projet du Comité spécial, *Sixième Commission, comptes-rendus analytiques des séances* (21 septembre- 9 décembre 1948), Paris, 88e séance, à la p 29.

[308] TPIY, *Le Procureur c. Radovan Karadzic et Ratko Mladic*, Examen des actes d'accusation dans le cadre de l'article 61 du Règlement de procédure et de preuve, 11 juillet 1996, par. 93.

[309] TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174, par. 506.

[310] CIJ, *Affaire relative à l'application de la prévention et la répression du Crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), 26 février 2007, à la p 120, par. 334.

[311] William A. Schabas, *supra* note 98, à la p 167.

telles que la stérilisation des membres du groupe, les avortements forcés, la séparation des sexes et les entraves d'ordre juridique au mariage[312]. La jurisprudence du TPIR va dans le même sens, en précisant qu'il pourrait s'agir de mesures d'ordre physique, telles que les mutilations sexuelles massives, la pratique de la stérilisation et l'utilisation forcée de moyens contraceptifs. Et d'ajouter le fait que :

> [d]ans le contexte de sociétés patriarcales, où l'appartenance au groupe est dictée par l'identité du père, un exemple de mesure visant à entraver les naissances au sein d'un groupe est celle du cas où, durant un viol, une femme dudit groupe est délibérément ensemencée par un homme d'un autre groupe, dans l'intention de l'amener à donner naissance à un enfant, qui n'appartiendra alors pas au groupe de sa mère[313].

Le tribunal évoque également un élément psychique, à savoir « les actes par lesquels les membres d'un groupe peuvent être amenés par menaces ou traumatismes infligés à ne plus procréer ». Les actes constitutifs du crime de génocide relevant de l'alinéa suivant forment une catégorie de même nature que celle du présent intitulé.

e) Transfert forcé d'enfants du groupe victime à un autre groupe

Les actes criminels de transfert forcé d'enfants du groupe victime à un autre groupe peuvent également aboutir à un génocide par suite de la destruction du premier, sans qu'il y ait nécessairement atteinte à la vie ni à la sécurité physique des membres dudit groupe. La lecture du projet du Secrétaire général révèle que cette catégorie a été incluse dans le texte de la Convention dans la mesure où les crimes commis visent à faire disparaître les traits caractéristiques du groupe victime dans les nouvelles générations[314], ce qui, à terme, conduit effectivement à la disparition de celui-ci. Le TPIR a relevé, pour

---

[312] Projet de convention du Secrétaire général, *supra note* 167, à la p 30.
[313] TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174, par. 507.
[314] Projet de convention du Secrétaire général, *supra* note 167 aux pp 31-33.

sa part, qu'il ne s'agissait pas seulement « de sanctionner un acte direct de transfert forcé physiquement, mais aussi de sanctionner les actes de menaces ou traumatismes infligés qui aboutiraient à forcer le transfert d'enfants d'un groupe à un autre »[315].

Cette analyse très succincte des actes constitutifs du crime de génocide révèle que le texte de la Convention aurait dû être plus précis, afin d'éviter des interprétations contraires à l'esprit de celle-ci. Il est fort regrettable que le Statut de la Cour pénale internationale n'ait pas comblé cette lacune en ajoutant un alinéa explicatif, à l'instar de ce qu'il a fait en ce qui concerne les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Le deuxième élément du crime renvoie à l'intention.

2.3.2. Un acte commis dans l'intention de détruire en tout ou en partie le groupe cible

L'élément moral, à savoir ici l'intention coupable (ou *dolus specialis*) de détruire (et non le mobile comme semblent le suggérer J. Verhoeven, et A. Destexhe[316]) en tout ou en partie, l'un des quatre groupes protégés par la Convention, comme tel, constitue la caractéristique la plus distinctive dans la définition du crime de génocide. Il n'y a génocide que si ce dol spécial se superpose à l'intention coupable (*mens rea*) de

[315] TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174, par. 509. Dans le même sens, *Le Procureur c. Clément Kayishema et Obed Ruzindana*, *supra* note 205 par. 118, *Le Procureur c. George Rutaganda,* Affaire n°. ICTR-96-3, (Chambre de première instance), 6 décembre 1999, par. 53-54 et *Le Procureur c. Alfred Musema,* Affaire n° ICTR-96-13-A, (Chambre de première instance), 27 janvier 2000, par. 159.

[316] Joe Verhoeven, et Alain Destexhe (dir), *De Nuremberg à la Haye et Arusha,* Bruxelles, Bruylant, 1997 à la p 42. Ces deux termes ne sont pas synonymes en droit. Le mobile est ce qui pousse le criminel à agir, tandis que l'intention est le but visé par celui-ci. En d'autres termes, dans un génocide, le mobile est la raison pour laquelle le criminel veut détruire le groupe protégé (donc le pourquoi). Ce mobile peut bien être, pour l'État criminel, d'occuper un territoire sur lequel vivent les victimes, ou alors de ne plus être obligé de partager le pouvoir ou de se trouver dans une situation où il y aurait des risques de le perdre. En revanche, l'intention est ce à quoi le criminel veut arriver en perpétrant les crimes contre les victimes, c'est-à-dire la destruction du groupe, en tout ou en partie. Même si les deux notions peuvent contribuer au même résultat, il demeure que le mobile n'est pas un élément constitutif du crime, contrairement à l'intention.

commettre l'acte criminel (*actus reus*) constitutif de génocide. Plus précisément, il convient de dire que le génocide se distingue des autres crimes par l'existence de deux *mens rea* superposées, l'une générale, l'autre spéciale. La première renvoie à la volonté de l'auteur de commettre l'un des actes criminels constitutifs du génocide : ainsi, dans le cas du meurtre, la mort voulue de la victime. La seconde est un peu plus complexe à identifier et à prouver, dans la mesure où elle concerne l'intention du criminel de détruire le groupe auquel appartient la victime. Dans l'arrêt *Akayesu*, le TPIR a défini le *dolus specialis* du génocide comme étant :

> [l]'intention précise, requise comme élément constitutif du crime, [lequel] exige que le criminel ait nettement cherché à provoquer le résultat incriminé. Dès lors, le dol spécial du crime de génocide réside dans « l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel »[317].

Ainsi, si la victime est un membre d'un tel groupe, mais sans qu'elle soit visée à ce titre, il ne peut s'agir de génocide. Ce n'est donc pas, comme on pourrait le croire, le nombre de victimes, mais bien le but recherché, à savoir la destruction du groupe en tout ou en partie, qui constitue l'élément caractéristique du crime de génocide. Un exemple souvent repris permet d'illustrer cette distinction, à savoir celui des bombardements massifs de villes ou de villages, ou encore de l'utilisation de la bombe atomique à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Selon Yves Ternon :

> [à] Hiroshima et à Dresde, tout a été détruit et ce n'était pas un génocide. La destruction d'une ville n'est pas nécessairement un génocide. À Hiroshima et à Dresde, les Japonais et les Allemands n'ont pas été tués comme Japonais et Allemands, mais comme ennemis[318]. On peut qualifier ces bombardements de crimes de guerre, pas de génocide[319].

[317] *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174, par 498.

[318] Nous ne partageons pas toutefois l'opinion selon laquelle la population civile victime des bombardements de Dresde et Hiroshima (l'oubli de Nagasaki aurait-il été volontaire ?) avait la qualité d'ennemis. Seuls les combattants peuvent être considérés comme des ennemis aussi longtemps qu'ils portent les armes. Dès qu'ils les déposent, eux-mêmes ne sont plus considérés comme ennemis. D'ailleurs, il y a une contradiction dans cette affirmation, dans la mesure où tuer un ennemi en temps de guerre n'est jamais considéré comme un crime, à moins que les règles sur l'usage des armes aient été violées. En

Analysons maintenant la question de l'étendue de la destruction. Le texte de la Convention sur le génocide dispose qu'il y a génocide même si les auteurs du crime n'ont cherché à détruire qu'une partie du groupe visé par la Convention. C'est le sens des expressions « en tout ou en partie » figurant à l'article 2. S'agissant de ces expressions, il convient de souligner que cela paraît surprenant de croire que les auteurs du génocide puissent ne vouloir détruire un groupe qu'en partie. S'il est vrai qu'il n'est pas nécessaire que les criminels arrivent effectivement à détruire totalement le groupe victime pour que leurs actes criminels soient constitutifs de génocide, nous ne voyons pas, dans la pratique, pour quelle raison les criminels auraient l'intention de s'attaquer à une partie seulement du groupe victime[320]. Certes, il y a génocide même si les criminels s'attaquent à une partie seulement du groupe visé, par exemple les porteurs de l'identité du groupe. Cependant, ce faisant, leur intention est de détruire, non pas le groupe en partie, mais en tout, dans la mesure où, en l'absence de ceux-ci, le groupe finit par s'éteindre. On peut prendre l'exemple donné plus haut par la CIJ de l'extermination des hommes mâles dans

---

revanche, ces crimes pourraient être considérés comme des crimes contre l'humanité, au cas où il serait prouvé qu'ils ont été perpétrés en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque (art. 7.2.a, Statut CPI).

[319] Yves Ternon, *L'État criminel, Les génocide s au XX^e siècle*, Éditions du Seuil, Paris, 1995 à la p 75.

[320] Ceci me rappelle d'ailleurs une chaude discussion à laquelle j'ai été partie il y a plusieurs années avec d'autres membres d'une équipe chargée de mettre en place une ébauche d'un texte de loi sur la catégorisation des auteurs et complices du génocide au Rwanda. Alors qu'un expert avait suggéré une troisième catégorie d'individus ayant tué ou blessé les victimes tutsies sans intention de leur donner la mort, je me suis opposé, sans succès, à la non-inclusion d'une telle catégorie. Mon argument consistait à réfuter qu'une personne puisse, dans un génocide, tuer ou blesser une victime membre du groupe visé, sans intention de lui donner la mort. Ce point de vue n'a pas été tenu en considération, sans pour autant qu'une explication convaincante ne me soit fournie. Cela me semble, en effet, relever de la fiction, de croire que quelqu'un puisse, au cours d'un génocide, tuer ou blesser, de façon délibérée, des personnes appartenant au groupe victime, sans intention de leur donner la mort. Si l'auteur du crime n'a pas cette intention, alors son acte n'est pas constitutif de génocide, dans la mesure où il ne visait pas la victime dans l'intention de détruire le groupe ou de participer à la destruction du groupe auquel appartient celle-ci. Et, dans ce cas, il serait erroné d'inclure de tels actes dans une loi réprimant le génocide, dans la mesure où ceux-ci relèvent du droit commun.

une société patriarcale[321]. Il y aurait destruction du groupe et donc génocide, si les criminels s'attaquaient uniquement à ceux-ci, étant donné que les femmes du groupe seraient ensemencées par les hommes des autres groupes. Analysant cela, la CIJ a décidé que la « destruction "en partie" du groupe au sens de l'article II de la Convention doit être appréciée en fonction de plusieurs critères »[322]. A cet égard, elle a estimé, en 2007, que «l'intention doit être de détruire au moins une partie substantielle du groupe»[323], puis d'ajouter qu'il s'agit d'un critère « déterminant »[324]. La Chambre d'Appel a fait siennes ces considérations de la Chambre de Première instance, dans son Arrêt Croatie c. Serbie, du 3 février 2015, ajoutant cependant qu'il convenait également « de prendre en compte la place de la partie du groupe qui serait visée au sein du groupe tout entier »[325]. Si cette dernière considération est logique dans la mesure où cela conditionne la survie ou non du groupe visé, il n'en va pas de même de l'élément quantitatif dont il est question dans ces jugements. En effet, la question qui se pose ici est celle de savoir si les mots « en partie » se rattachent à l'intention des auteurs ou à l'ampleur des crimes effectivement perpétrés. Citant la CDI, le TPIR avait essayé de répondre à cette question dans le sens plus tard confirmé par la CIJ, énonçant que « l'expression "en partie" semblerait indiquer un nombre assez élevé par rapport à l'effectif total du groupe, ou encore une frange importante de ce groupe, tels que ses dirigeants»[326]. Et d'ajouter, que « bien que la destruction recherchée ne vise pas nécessairement chaque membre du groupe ciblé, la Chambre considère que l'intention de détruire doit viser au moins une partie substantielle

[321] CIJ, *supra* note 310.
[322] Ibid. para 198.
[323] Ibid.
[324] Ibid. para 201.
[325] CIJ, *Affaire relative à l'application de la prévention et la répression du Crime de génocide (Croatie c. Serbie*), 3 février 2015, para 146.
[326] *Le Procureur c. Clément Kayishema et Obed Ruzindana*, *supra* note 205, par. 96. Voir aussi : *Le Procureur c. Ignace Bagilishema*, affaire n° ICTR-95-1A-T, 7 juin 200, par. 64.

du groupe »[327]. S'agissant des massacres de masse perpétrés à Srebrenica, le TPIY a, pour sa part, conclu plus clairement, qu'« [a]ux termes de la Convention, l'expression « en tout ou en partie » se rapporte à l'intention, et non à la destruction effectuée »[328]. Puis, de poursuivre, en disant que « compte tenu du caractère patriarcal de la société des Musulmans de Srebrenica, […] la destruction d'un si grand nombre d'hommes [devait entraîner] la disparition physique de la population musulmane de Bosnie à Srebrenica»[329]. Or, en retenant que l'anéantissement de la partie qui fondait les traits caractéristiques du groupe musulman de Bosnie devait entraîner la destruction de ce groupe, les juges ont confirmé que l'intention des criminels était de détruire le groupe, en entier. Or, de manière confuse[330], c'est sur ce fondement que les juges ont finalement conclu que «l'intention de tuer tous les hommes musulmans de Bosnie présents à Srebrenica qui étaient en âge de porter les armes constitu[ait] bien une intention de détruire, en partie, le groupe des Musulmans de Bosnie, au sens de l'article 4 du Statut, et qu'il fa[llait] donc la qualifier de génocidaire »[331]. La Chambre d'appel de ce tribunal a décidé dans le même sens, en insistant sur le fait que « [l]a destruction physique des hommes a[vait] eu de graves conséquences pour la pérennité de la communauté musulmane de Srebrenica, vouant potentiellement celle-ci à l'extinction»[332]. En concluant au génocide sur la base de ces critères, le TPIY a alors implicitement reconnu que, s'agissant de ce crime, toute destruction, même partielle, doit viser la destruction à terme, du groupe, comme tel. En

---

[327] *Le Procureur c. Ignace Bagilishema*, Affaire n° ICTR-95-1A-T, (Chambre de première instance), 7 juin 2001, par. 64.

[328] *Le Procureur c. Radislav Krstic*, Arrêt de la Chambre d'appel, affaire n° IT-98-33-A, 19 avril 2004, par. 584.

[329] *Ibid*, par. 595.

[330] Nous voulons rappeler ici que les jeunes hommes qui n'étaient pas en âge de porter les armes ont été épargnés.

[331] *Le Procureur c. Radislav Krstic*, *supra* note 328 par. 598.

[332] *Ibid.*

définitive, il apparaît que les mots « en partie » devraient s'entendre comme étant en rapport, non pas avec l'intention des auteurs des crimes, mais bien avec l'ampleur des actes criminels effectivement commis.

Alors que l'élément intentionnel est primordial pour déterminer si un génocide a bien été perpétré, il est très difficile à démontrer. C'est la raison pour laquelle la jurisprudence du TPIR, notamment dans l'affaire Akayesu, considère qu'à défaut d'aveux ou d'écrits émanant de l'auteur du crime de génocide, l'intention criminelle spécifique peut se déduire d'un faisceau d'indices factuels résultants de « l'ensemble des actes et propos de l'accusé, ou encore du contexte général de perpétration d'autres actes répréhensibles systématiquement dirigés contre le même groupe, que *ces* autres actes soient commis par le même agent ou même par d'autres agents »[333]. Et d'ajouter que :

> [d]'autres facteurs, tels que l'échelle des atrocités commises, leur caractère général, dans une région ou un pays, ou encore le fait de délibérément et systématiquement choisir les victimes en raison de leur appartenance à un groupe particulier, tout en excluant les membres des autres groupes, peuvent également permettre à la Chambre de déduire une intention génocidaire[334].

Ici se pose évidemment la question de savoir comment déterminer l'existence d'une telle intention chez un individu n'ayant commis qu'un seul meurtre. Le TPIR répond à cette interrogation en précisant qu'il y a bien génocide lorsque « la victime de l'acte est choisie non pas en fonction de son identité individuelle[335], mais bien en raison de son appartenance nationale, ethnique, raciale ou religieuse »[336], ce qui signifie, selon lui, que « la perpétration de l'acte incriminé dépasse […] sa simple réalisation matérielle »[337],

---

[333] TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, Affaire No. ICTR-96-4-T, *supra* note 174 par. 520.
[334] *Ibid.*
[335] Sauf que, logiquement, c'est cette identité personnelle qui fait rentrer l'individu dans lesdites catégories.
[336] TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174 par 521.
[337] *Ibid.* par. 522.

dans la mesure où celui-ci « s'insère dans la réalisation d'un dessein ultérieur, qui est la destruction totale ou partielle du groupe dont l'individu n'est qu'une composante »[338]. Et d'ajouter que le fait pour le criminel de ne pas avoir participé à d'autres crimes, ne le rend pas moins coupable de génocide « parce qu'il savait ou aurait dû savoir que l'acte qu'il a commis était susceptible de produire la destruction totale ou partielle d'un groupe»[339]. Dès lors, pour être poursuivi au titre du génocide, l'acte criminel doit faire partie d'une série d'actes systématiques ou généralisés visant la destruction de l'un des quatre groupes protégés. Le troisième élément à prendre en considération est lui aussi très spécifique au crime, dans la mesure où il renvoie aux caractéristiques des groupes protégés.

2.3.3. Des groupes protégés en fonction d'une identité spécifiquement déterminée

L'article 2 de la Convention sur le génocide dispose que la victime du crime de génocide n'est pas l'individu ayant directement été la cible des actes criminels génocidaires, mais le groupe auquel celui-ci appartient[340]. En effet, même si les actes criminels sont commis contre les individus membres du groupe ciblé, ceux-ci ne sont visés qu'en tant que membres du groupe en question et non à titre personnel. Et, de fait, le crime est commis dans l'intention de détruire, l'un des quatre groupes protégés, à savoir : le groupe national, le groupe ethnique, le groupe racial et le groupe religieux. La question que l'on ne manquera pas alors de se poser est celle de savoir si cette énumération est limitative et partant exclusive de tout autre groupe. La réponse est à chercher dans l'esprit, mais également dans la lettre de la Convention sur le génocide. Les comptes

[338] *Ibid.*
[339] *Ibid.* par. 520.
[340] Cette décision est partagée par la jurisprudence des TPI *ad hoc* dans plusieurs jugements rendus par ces tribunaux.

rendus des débats menés durant les travaux qui ont conduit à la rédaction de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide révèlent que la question des groupes susceptibles d'être protégés par la Convention a fait l'objet d'âpres discussions, au terme desquels seuls quatre groupes ont été retenus, à l'exclusion de tous les autres. En effet, au cours de ces débats, des voix se sont élevées en vain[341] pour que d'autres groupes soient protégés, dont le « groupe politique », lequel se trouvait inclus, à l'origine, dans le texte de la Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa première session en 1946[342]. En effet, les représentants de la France soutenaient qu'il était logique et juste que les groupes politiques soient traités « comme les groupes religieux, les deux ayant comme caractère distinctif l'idéal commun qui unit leurs membres »[343]. Quant aux arguments s'opposant à l'insertion de ce groupe, ils reposaient sur le fait que le groupe politique « ne comporte pas des éléments stables et permanents et de caractère objectif, car il ne constitue pas un groupe nécessaire et homogène, étant basé sur la volonté de ses membres et non sur des facteurs indépendants de cette volonté »[344]. Cette objection a d'ailleurs été reprise par le TPIR. À titre d'exemple, mentionnons l'affaire Akayesu, à l'occasion de laquelle le TPIR s'est effectivement référé aux travaux préparatoires de la Convention sur le génocide en affirmant qu' :

> [u]n critère commun aux quatre ordres de groupes protégés par la Convention sur le génocide est que l'appartenance à de tels groupes semblerait ne pouvoir être

[341] UN, *Documents officiels de l'Assemblée générale*, troisième session, partie I. Sixième Commission, 69e, 74e, 75e et 128e séances.

[342] *Ibid*.

[343] Voir B. Whitaker, (Special Rapporteur), *Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide*, UN, Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/6, 2 July 1985, par. 29. par. 36.

[344] *Ibid.* par. 35.

> normalement remise en cause par ses membres, qui y appartiennent d'office, par naissance, de façon continue et souvent de façon irrémédiable[345].

Et d'ajouter que « de l'avis de la Chambre, il convient de surtout respecter l'intention des auteurs de la Convention qui, selon les travaux préparatoires, était bien d'assurer la protection de tout groupe stable et permanent »[346].

La notion de "groupe" victime du génocide a fait couler beaucoup d'encre. En effet, certains auteurs critiquent la définition juridique du génocide, arguant que celle-ci est trop étroite, puisqu'elle n'englobe pas toutes les catégories de ce type de criminalité. Ils défendent la thèse selon laquelle cette définition devrait s'étendre à n'importe quel groupe déterminé à partir du moment où il est identifiable. Le professeur Chaumont est de ceux qui considèrent que l'élargissement de la notion de groupes protégés par la Convention sur le génocide s'impose. Selon lui :

> [i]l est impératif d'éliminer toute référence à des groupes particuliers (nationaux, ethniques, raciaux ou religieux) dans les définitions du génocide, étant donné que les regroupements des victimes potentielles de ces meurtres sériels peuvent être totalement artificiels et qu'il est donc impossible d'énumérer *a priori* les types de groupes susceptibles d'être victimisés, car cela dépend de l'arbitraire des bourreaux[347].

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, plusieurs auteurs, dont les professeurs Chalk et Jonassohn, partagent ce point de vue. Ils soutiennent qu'il faudrait élargir la liste des groupes protégés en y incluant tout groupe victime, étant donné que « ce groupe et

---

[345] *Ibid.*

[346] *Ibid.* par. 516.

[347] Jean-Michel Chaumont, *Génocide et ethnocide,* dans Collection de droit international, 42 Réseau Vitoria, Génocide (s), Sous la direction de Katia Boustany et Daniel Dormoy, Éd. Bruylant, 1999 à la p 257.

l'appartenance à ce groupe sont définis par le bourreau »[348]. De l'avis de ces auteurs, les groupes politiques et les groupes sociaux peuvent dès lors être victimes de génocide[349].

La législation de certains États adopte la même position, en retenant une définition beaucoup plus large du concept, susceptible d'ouvrir la porte à une interprétation extensive de celui-ci, contrairement à l'esprit et à la lettre de la Convention, par ailleurs ratifiée par ces mêmes États. Ainsi en va-t-il du Code pénal français, qui énumère, certes, les quatre groupes protégés que sont le groupe national, ethnique, racial ou religieux, mais introduit un critère subjectif en y ajoutant « tout groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire »[350]. À notre avis, cet ajout rend la loi française ambiguë, dans la mesure où il enlève à la définition de la Convention son caractère précis, en y apportant des éléments caractérisant un crime contre l'humanité. Par ailleurs, le Code pénal français alourdit le fardeau de la preuve en exigeant l'existence d'un plan concerté au fondement d'un génocide[351]. Cette exigence constitue, à notre avis, une restriction inacceptable, dans la mesure où le Législateur français a beaucoup réduit, sans raison valable, la capacité de poursuivre et condamner pour crime de génocide. Si la présence d'un plan concerté peut démontrer l'intention des auteurs du génocide de détruire le groupe victime, il n'en demeure pas moins que ledit plan n'est en aucun cas un élément constitutif de ce crime. De même, la *Loi canadienne sur le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les*

---

[348] Frank Chalk & Kurt Jonassohn, *The History and Sociology of Genocide: Analyses and case studies*, New Haven, Yale University Press, 1990 à la p 23.

[349] Il convient d'ailleurs de préciser que quelques pays incluent, dans leur ordonnancement juridique interne les politiciens parmi les groupes protégés par le génocide. Il s'agit notamment : de la Colombie, art. 101 du Code criminel; du Costa-Rica, art. 375 du Code pénal; de la Côte-d'Ivoire, art. 137 du Code pénal; de l'Éthiopie, article 269 du Code criminel; du Panama, art. 440 du Code pénal; de la Pologne, art. 118 du Code criminel; et de la Slovénie, art. 373 du Code criminel.

[350] République française, Legifrance, *Code pénal*, art. 211-1. L'article 131 du Code pénal du Burkina Faso adopte le même libellé, sous l'intitulé de crimes contre l'humanité.

[351] *Ibid*.

crimes de guerre s'écarte de la définition conventionnelle du génocide, en ne faisant pas même mention des quatre groupes qui figurent dans le texte de la Convention, mais plutôt en englobant dans son libellé « tout groupe identifiable de personnes »[352]. En réalité, ces deux définitions vont au-delà de la lettre et de l'esprit de la Convention sur le génocide, dans la mesure où elles incluent les éléments ayant été écartés lors des discussions menant à l'adoption de la Convention, à savoir les groupes non stables et non permanents. À notre avis, quoique rien n'empêche les États, dans leur ordonnancement juridique interne, d'étendre la définition du crime de génocide, nous croyons cependant qu'il ne faudrait pas trop s'écarter du prescrit de la Convention sur le génocide en confondant ce crime avec les autres crimes internationaux, afin de permettre la prévention du crime des crimes, dans la mesure où il est essentiel de reconnaître ses prolégomènes pour pouvoir travailler à sa prévention.

Parfois, même des spécialistes de la question s'abstiennent de prendre en compte l'élément le plus caractéristique du génocide, à savoir l'intention de l'auteur de détruire le groupe protégé par la Convention. Ainsi, Yann Yurovics soutient, par exemple, que toute personne tuée au cours d'un génocide par des auteurs, coauteurs ou par les complices de ce crime, est elle-même victime du génocide[353]. Nous croyons cependant que soutenir une telle affirmation aboutit à dénaturer le concept de génocide, dans la mesure où la notion de groupe à détruire est mise de côté. Pour y voir plus clair, examinons le cas des leaders politiques hutus qui ont été tués pendant le génocide contre les Tutsis en 1994. Ces

[352] Ministère de la Justice du Canada, *Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en œuvre du Statut de Rome sur la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence*, art. 6, en ligne : <http://lois.justice.gc. ca/fra/C-45.9/page-3.html>, (date de visite : 26.07.2013). D'autres pays adoptent le même libellé, dont la Biélorussie, art. 127 du Code criminel.

[353] Yann Yurovics, *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Paris, L.G.D.J., 2002 aux pp 172 et 173.

personnes n'ont pas été victimes de génocide, dans la mesure où elles ont subi ce sort, non pas pour ce qu'elles étaient en tant que membre d'un groupe ethnique ciblé en tant que tel, mais pour ce qu'elles représentaient, à savoir une opposition potentielle pouvant contrecarrer le projet génocidaire. Il en va de même des Hutus qui ont été assassinés en raison de l'aide qu'ils avaient apportée aux Tutsis en les cachant, en leur permettant de s'enfuir, ou en leur manifestant du soutien d'une manière ou d'une autre. Ces personnes ne peuvent être considérées comme victimes du crime de génocide, dans la mesure où elles n'étaient pas visées pour ce qu'elles étaient mais pour ce qu'elles faisaient ou représentaient, à savoir les opposants au génocide. En outre, il faut garder à l'esprit que ces personnes n'auraient jamais compté au nombre des victimes si elles s'étaient immédiatement rangées du côté du groupe criminel[354]. Ce qui les a désignés à la mort, c'est le choix d'une prise de position opposée au gouvernement, et le mot « choix » est ici essentiel, car les Tutsis, eux, tués en raison de leur seule identité ethnique, n'avaient d'autre choix que de mourir. En revanche, les Hutus[355] qui ont été tués par d'autres Hutus parce qu'on les a faussement pris pour des Tutsis du fait de leur ressemblance physique avec ceux-ci, sont de vraies victimes du génocide, puisqu'en tuant ces personnes, l'intention des auteurs de ces meurtres était indubitablement génocidaire. Ce qui importe ici, ce n'est pas de savoir si ces personnes étaient réellement des Tutsis ou non, mais bien

[354] On en a d'ailleurs observés qui, s'étant tout de suite montrés prêts à collaborer avec les génocidaires, ont immédiatement fait oublier leur passé comme membres de l'opposition au parti MRNDD, parti dont se réclamaient les génocidaires. À titre d'exemple, il convient de souligner que le tout premier individu condamné pour crime de génocide par un tribunal international, en l'occurrence Jean-Paul Akayesu, aurait pu être décoré comme héros si la société internationale était rapidement intervenue pour arrêter le génocide au Rwanda au cours des 10 premiers jours. Ce bourgmestre avait, en effet, mobilisé les policiers de sa commune pour tenir en échec, du 7 au 18 avril 1994, des hordes de miliciens ayant débarqué à Taba pour y perpétrer le génocide. Dès qu'il a cessé de tenir tête à ces miliciens, ceux-ci ont vite oublié l'opposition qu'il leur avait faite et ne lui ont fait aucun mal.

[355] Un certain nombre de Hutus soupçonnés d'être des Tutsis ont été tués comme tels par les génocidaires au vu de leur physionomie, lorsqu'ils se trouvaient dans une région où ils étaient inconnus.

le fait que leurs bourreaux les aient considérées comme tels. *A contrario*, un Tutsi qui aurait réussi à se faire passer pour un Hutu et qui aurait été tué pour avoir apporté une aide quelconque à des Tutsis, n'aurait pas été victime du génocide, puisque l'intention des génocidaires n'aurait pas été, en ce qui le concerne, de le viser en tant que membre du groupe tutsi. En réalité, même si, dans un cas d'espèce, le juge interprète le sens des groupes protégés par la Convention selon l'intention des bourreaux, il va sans dire qu'il ne peut aller en dehors des quatre groupes énumérés par la Convention, sans risque de faire erreur. Il peut cependant arriver des cas où les concepts sociologiques ne concordent pas avec la théorie scientifique. Cela est d'ailleurs arrivé, s'agissant du génocide contre le groupe ethnique tutsi. En effet, même s'il n'en était rien au regard de la définition scientifique de ce terme, le TPIR est arrivé à la conclusion que les Tutsis du Rwanda constituaient bel et bien un groupe ethnique. La définition scientifique énonce, en effet, que le « groupe ethnique qualifie généralement un groupe dont les membres partagent une langue ou une culture commune»[356]. Or, au moment du génocide, Hutus et Tutsis se considéraient comme étant d'ethnies différentes, même s'ils parlaient la même langue et qu'ils partageaient une culture commune. Par ailleurs, même si la Convention ne mentionne que quatre groupes protégés, des sous-groupes[357] de victimes peuvent être inclus dans ces quatre catégories, si ceux-ci présentent les attributs communs requis.

En résumé, si les victimes ciblées par les bourreaux sont considérées par ceux-ci comme appartenant à l'un des quatre groupes protégés par la Convention même s'il n'en est rien en réalité, il est évident que l'interprétation du juge devra prendre en compte

[356]TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174 par. 513.

[357] Au Rwanda, les Bahimas et les Bagogwes, deux sous-groupes tutsis, se considéraient différents des Tutsis, même si la carte d'identité qu'ils portaient mentionnait qu'ils étaient d'ethnie tutsie; ce qui n'a pas empêché les génocidaires de les massacrer, au même titre que les autresTutsis.

l'intention des auteurs du génocide. Cependant, il ne faudrait pas, à partir de cette proposition, opérer des extrapolations qui aboutiraient à dénaturer complètement le concept de génocide. S'il est justifiable d'admettre que la désignation des victimes du génocide peut reposer subjectivement sur le point de vue du bourreau, on ne doit cependant pas oublier que les quatre groupes protégés par la Convention restent les seuls à devoir être pris en considération. Dès lors, si les génocidaires rangent leurs cibles dans l'un des quatre groupes protégés même si cela n'est pas le cas dans la réalité, il s'agit d'un génocide. En revanche, il serait erroné d'affirmer qu'il y a génocide, dans le cas où les crimes sont commis contre un groupe ne rentrant pas dans la catégorie ou la sous-catégorie de ceux reconnus par la Convention.

Pour clore notre propos sur la question des groupes victimes de génocide, soulignons que la règle de l'interprétation restrictive propre au droit pénal s'assouplit un peu en ce qui concerne les groupes protégés, pour y inclure tout sous-groupe entrant dans l'un des quatre groupes protégés par la Convention, ainsi que toute personne que les bourreaux considèrent à tort comme faisant partie d'un des groupes protégés, dans la mesure ou leur intention est de détruire le groupe dont ils croient que cette personne est issu. Cependant, cette interprétation s'arrête là. Elle ne va pas jusqu'à y inclure toute personne tuée dans un génocide, pour d'autres raisons que celles de détruire le groupe auquel la victime appartient.

Section II. Les éléments de différence entre les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide

L'étude des points de convergence entre les trois crimes internationaux révèle que ces crimes partagent certains éléments, mais aussi qu'ils comportent des différences. Ainsi, deux éléments essentiels distinguent ces crimes, à savoir : 1) les catégories des victimes et les circonstances dans lesquelles les actes criminels sont commis; 2) l'intention qui anime les auteurs de ces crimes. Examinons, à présent, chacun de ces éléments.

1. Les catégories des victimes et les circonstances dans lesquelles les actes criminels sont commis

Au regard des trois crimes internationaux, les différentes catégories de victimes sont un élément capital pour déterminer la nature du crime. Ainsi, par exemple, dans un génocide, les victimes de ce crime sont visées en tant que membres de l'un des quatre groupes (ou sous-groupes) protégés par la Convention, comme tels. Cela signifie que l'acte criminel doit avoir été commis à l'encontre des individus, en raison du fait que ceux-ci sont membres d'un groupe spécifique et compte tenu de leur appartenance même à ce groupe, contrairement au crime contre l'humanité dont l'attaque doit avoir été lancée contre toute population civile[358]. Or, soit l'acte criminel en question cible les individus en raison de leur appartenance à un groupe identifié, soit il vise toute population civile, mais il ne peut viser les deux à la fois. Ce n'est pas parce que les victimes ont été identifiées comme étant des civils que la qualification de crime contre l'humanité doit également être retenue, dès lors qu'elles ont été ciblées en raison de leur appartenance à l'un des

[358] Art. 7 du Statut de la CPI, *supra* note 173.

quatre groupes mentionnés dans la Convention sur le génocide. Par ailleurs, contrairement aux crimes de guerre qui ne peuvent se commettre qu'en période de guerre ou à l'occasion de celle-ci, et de façon générale, contre les non-combattants et les combattants ennemis lorsque les lois de la guerre ne sont pas respectées, le génocide peut se commettre aussi bien contre les militaires que les populations civiles de l'État même, en période de paix comme durant un conflit armé. En conséquence, ce n'est pas parce que les actes criminels précis sont commis en temps de guerre qu'ils doivent nécessairement relever du concept de crime de guerre, si lesdits actes visent un groupe bien identifié parmi ceux retenus par la Convention sur le génocide, et qu'il y a intention de le détruire, en tout ou en partie.

2. L'intention coupable qui anime les auteurs de ces crimes

À l'exception des infractions de responsabilité absolue que l'on connaît en droit interne, l'état d'esprit (*mens rea*) de l'individu au moment de commettre le crime est l'un des éléments importants pour déterminer sa culpabilité ou non. Cependant, le génocide est un crime d'un genre différent, dans la mesure où, à l'intention coupable générale (*mens rea*) de commettre l'acte criminel (*actus reus*) se superpose une autre intention spécifique (*dolus specialibus)* visant la destruction, en tout ou en partie, d'un groupe déterminé parmi les quatre protégés par la Convention. Or, cette intention spéciale ne se retrouve ni dans l'esprit de l'auteur du crime de guerre, ni dans celui de l'auteur du crime contre l'humanité[359]. C'est alors la raison pour laquelle un même acte criminel ne peut

[359] Même si la jurisprudence internationale, établie dans le jugement *Tadic* rendu par la Chambre d'appel du TPIY, souligne que l'intention discriminatoire est nécessaire pour la persécution et non pour aucun des autres crimes contre l'humanité, il ne faut pas perdre de vue que, malgré cela, cette

relever des trois concepts à la fois, sans qu'il y ait un risque de dénaturer les concepts en question et ainsi créer de la confusion.

Il ressort alors de ce qui vient d'être expliqué que les trois crimes internationaux constituent des crimes distincts, autonomes et indépendants, dans la mesure où les éléments matériels et moraux constitutifs de ces crimes sont également distincts. La jurisprudence quasi-unanime des deux tribunaux *ad hoc*[360] a fait une analyse tout à fait différente de ce que nous avançons ici. Le TPIY et le TPIR ont, en effet, dans le cadre d'un concours de qualification d'infractions[361], cumulativement reconnu coupables de ces

---

discrimination s'étend à d'autres groupes que les quatre reconnus par la Convention sur le génocide. *Le Procureur c. Tadic*, *supra* note 210, par. 305.

[360] TPIR, *Le Procureur c. Akayesu*, Affaire N°. ICTR-96-4-T, (Chambre de 1ère instance I), 2 septembre 1998. Dans cette affaire, le TPIR a reconnu Akayesu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité, en raison des mêmes faits criminels, perpétrés sur les mêmes victimes et dans les mêmes circonstances (TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174, par. 638 à 744). Le TPIR n'a acquitté Akayesu pour crimes de guerre qu'en raison du fait que les juges n'ont pas trouvé de lien de connexité entre les crimes qui lui étaient reprochés et le conflit armé qui faisait rage au Rwanda. Or, il apparaît que tous ces faits criminels pour lesquels il a été reconnu coupable visaient le même groupe protégé par la Convention sur le génocide et révélaient que l'auteur les avait commis dans l'intention de détruire le groupe ethnique tutsi. Rien ne permettait alors au TPIR de reconnaître *Akayesu* coupable de crimes contre l'humanité au regard des mêmes crimes pour lesquels il était condamné pour génocide, même si la Chambre d'appel a confirmé cette décision. Affaire No. ICTR-96-4-A, (Chambre d'appel), 1er juin 2001. Dans d'autres affaires, le TPIR a également condamné les accusés pour les trois crimes prévus par le Statut de ce tribunal, au regard des mêmes faits, commis dans les mêmes circonstances et contre les mêmes victimes. À titre d'illustration, mentionnons l'Affaire *Procureur c. Bagosora*, Affaire n° ICTR-98-41-T, (Chambre de première instance), 18 décembre 2008. Dans cette affaire, la Chambre de première instance a reconnu Bagosora coupable de violations graves de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole Additionnel II pour les crimes commis à Kigali et dans d'autres localités du pays, spécialement dans le Nord, ainsi que de génocide et de crimes contre l'humanité pour les mêmes crimes, contre les mêmes victimes, par. 2245-2248. La Cour d'appel a confirmé ce jugement, par son Arrêt Affaire n° ICTR-98-41-A, (Chambre d'appel), 14 décembre 2011 (par. 742). Des situations similaires sont observables dans d'autres jugements et arrêts rendus par le TPIR et le TPIY, en première instance comme en appel. TPIY, *Le Procureur c. Zejnil Delalic*, *Zdravko Mucic*, *Hazim Delic* et *Esad Landžo,* dit Arrêt *Čelebići*, Affaire n° : IT-96-21-A, (Chambre d'appel), 20 février 2001, par. 412-413 ; TPIY, *Le Procureur c. Kunarac et crts*, Affaire n° IT-96-23 et IT-96-23/1-A (Chambre d'appel), 12 juin 2002, par. 168-174; TPIY, *Le Procureur c Jelisic*, Affaire n° : IT-95-10-A, (Chambre d'appel), 5 juillet 200, par. 82 et 83; TPIY, *Le Procureur c. Krstic*, *supra* note 328, par. 664.
Contra : TPIR, *Le Procureur c. Kayishema/Ruzindana*, Affaire n° ICTR-95-1-T, (Chambre de 1ère instance II), *supra* note 239, par. 647 à 650.

[361] Il s'agit ici d'un cas de concours de qualifications alternatives d'infractions, qui suppose une unité de comportement. C'est ainsi que l'individu ayant causé la mort d'autrui ne peut, en même temps, être convaincu d'homicide involontaire et d'assassinat, étant donné que les circonstances entourant le crime distinguent et précisent la qualification de l'infraction.

trois chefs d'accusation, plusieurs fois des accusés condamnés par ces tribunaux. De fait, la Chambre de première instance du TPIR a, dans son tout premier jugement, déclaré qu'un même accusé pouvait être convaincu de plus d'une infraction à raison des mêmes faits dans les circonstances ci-après :

> (1) les infractions comportent des éléments constitutifs différents;
> (2) ou les dispositions créant les infractions protègent des intérêts distincts;
> (3) ou il est nécessaire d'obtenir une condamnation pour les deux infractions pour rendre pleinement compte du comportement de l'accusé[362].

La Chambre a cependant décidé qu'il n'était « pas justifiable de convaincre un accusé de deux infractions à raison des mêmes faits si l'une des infractions est une infraction mineure constitutive de l'autre[363], ou si une infraction engage la responsabilité du chef de complicité et l'autre infraction la responsabilité en tant qu'auteur principal »[364]. La Chambre d'appel du TPIY a précisé, pour sa part, « qu'un tel cumul n'était possible, à raison d'un même fait et sur la base de différentes dispositions du Statut, que si chacune des dispositions comportait un élément constitutif matériellement distinct faisant défaut dans l'autre »[365]. Elle a ajouté qu'un « élément était matériellement distinct d'un autre s'il exigeait la preuve d'un fait que n'exigeait pas l'autre »[366]. Et de poursuivre, que dans le cas où cette distinction n'existerait pas, la Chambre doit alors décider « de quelle infraction elle [déclarera] l'accusé coupable »[367], mais « en partant du principe qu'elle [devra] se fonder sur la disposition la plus spécifique »[368]. Plus concrètement, en

---

[362] TPIR, jugement *Akayesu,* (Chambre d'appel), *supra* note 216 par. 468.
[363] Sauf qu'on voit mal comment une telle situation peut arriver, dans la mesure où il n'existe pas de hiérarchie entre les crimes internationaux.
[364] TPIR, jugement *Akayesu,* (Chambre d'appel), *supra*, note 360 par. 468.
[365] TPIY, Arrêt *Čelebići, supra* note 360 par. 412.
[366] *Ibid.* par. 413.
[367] *Ibid.*
[368] *Ibid.*

examinant les éléments constitutifs des crimes de guerre (art. 3 du Statut du TPIY) et des crimes contre l'humanité (art. 5 du Statut du TPIY), la Chambre d'appel du TPIY précise que :

> [l]'article 3 exige qu'il existe un lien étroit entre les actes de l'Accusé et le conflit armé; cet élément n'est pas exigé par l'Article 5. A son tour, l'Article 5 exige la preuve que l'acte s'inscrive dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile; cet élément n'est pas exigé par l'Article 3. Ainsi, chaque article comporte un élément exigeant la preuve d'un fait que n'exige pas l'autre. Il s'ensuit qu'il est possible de prononcer des condamnations multiples en vertu des articles 3 et 5[369].

Cependant, une opinion différente a prévalu devant la Chambre de première instance du TPIR dans l'Affaire Kayishema/Ruzindana[370]. Dans cette affaire, après avoir examiné les faits et trouvé que les éléments criminels étaient réunis pour conclure que les accusés étaient coupables de génocide, le tribunal a ajouté que Kayishema et Ruzindana auraient pu également être convaincus de crimes contre l'humanité, mais que « […] dans le cas d'espèce, les crimes contre l'humanité en question [étaient] entièrement compris dans le crime de génocide[371] ». Cette décision était basée, selon les juges, « sur le fait que les charges imputées à raison de ces crimes se fond[aient] toutes sur les mêmes faits ainsi que sur le même comportement criminel »[372]. Et d'ajouter que, dans le cas d'espèce, « les crimes en question ont été commis sur les mêmes lieux de massacre, contre les mêmes personnes, qui appartiennent toutes au groupe ethnique tutsi et dans la même intention de détruire ce groupe en tout ou en partie »[373], précisant « […] qu'il serait injustifié de convaincre les accusés à la fois de génocide et de crime contre l'humanité (assassinat) et (extermination), ces deux dernières infractions étant totalement comprises dans la charge

[369] TPIY, Arrêt *Jelisic*, 5 juillet 2001, *supra* note 360, par. 82.
[370] TPIR, Jugement Kayishema/Ruzindana, *supra* note 239, par 577.
[371] *Ibid.*
[372] *Ibid.*
[373] *Ibid.*

de génocide qui leur est imputé »[374]. La Chambre d'appel du TPIR n'a pas examiné cette question dans son arrêt dans cette affaire, étant donné que le Procureur avait présenté ses conclusions, sur ce point précis, hors délais. Cependant, des décisions ultérieures de cette Cour ont confirmé la possibilité du cumul des condamnations pour les trois crimes, pour les mêmes faits[375]. À l'étape du jugement, il est important de distinguer chacun des trois crimes, afin d'éviter toute confusion susceptible de nuire à la bonne compréhension des concepts de crime de guerre, de crime contre l'humanité et de génocide. Toutefois, s'agissant de l'accusation, rien ne l'empêche de procéder au cumul de qualifications, étant donné que, comme le confirme le TPIY, on ne peut pas encore, à ce stade-là, réellement déterminer « avec certitude laquelle des accusations portées contre l'accusé, sera prouvée »[376]. En gros, le caractère distinct des trois crimes empêche que les mêmes actes criminels, commis contre les mêmes victimes et dans les mêmes circonstances, soient cumulativement constitutifs de ces crimes. Enfin, un autre trait caractéristique du génocide qui le distingue des deux autres crimes concerne sa préparation, laquelle se fait en étapes successives, de la construction de la figure de l'ennemi intérieur à la destruction du groupe cible par l'extermination de ses membres. Les auteurs des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre n'ont pas, en effet, besoin de suivre un long processus pour arriver à commettre leurs crimes, contrairement à ceux qui planifient de perpétrer un génocide.

[374] *Ibid.* par. 578.

[375] Notamment *Le Procureur c. A. Musema*, Affaire n°. ICTR-96-13-A, (Chambre d'appel), 16 novembre 2001, par. 358-370.

[376] TPIY, Arrêt *Čelebići*, *supra* note 235, par. 400.

CHAPITRE II. DU PROCESSUS DU GÉNOCIDE : UNE DYNAMIQUE CRIMINELLE OBSERVABLE ET QU'ON PEUT DONC CONTRECARRER

Cette thèse, parce qu'elle porte à titre principal sur la prévention du génocide, ne saurait faire l'impasse d'une compréhension de la logique génocidaire à l'œuvre, dans la mesure où cette criminalité renvoie à un processus, soit quelque chose de dynamique, non statique, qui évolue et qui, partant, franchit des étapes avant d'en arriver à l'élimination proprement dite du groupe ciblé pour mourir. Le génocide, en effet, n'est jamais le résultat d'une explosion de fureur spontanée, il n'est pas non plus un « coup de folie » totalement irrationnel, mais suppose, au contraire, une planification qui remonte, bien souvent, loin dans le temps, et qui repose sur des substrats profonds. Il survient au terme d'un processus de maturation de la violence que seule une approche sociologique permet de saisir. Dès lors, si la poursuite judiciaire du crime peut, pour sa part, davantage se cantonner à une appréhension purement juridique du génocide à partir de l'étude de ses seuls éléments constitutifs, en revanche, s'agissant de sa prévention, il importe d'en saisir la dynamique puisqu'il s'agit, par hypothèse, d'intervenir avant que celui-ci ne se commette, soit dès les premiers signes avant-coureurs d'une possible dérive génocidaire. Cette compréhension de l'intérieur passe, dès lors et nécessairement, par une analyse sociologique du crime que nous avons fusionnée avec l'analyse historique et politique. En effet, en étudiant les génocides du passé, en les comparant les uns aux autres, cela permet de comprendre les ressorts de ce type particulier de criminalité, et partant, de reconnaître la dynamique génocidaire. De fait, si tous les génocides sont différents de par leur contexte de perpétration et le socle social qui en constitue l'environnement – politique, idéologique, culturel, économique, religieux, historique –, tous présentent, en revanche,

des éléments récurrents. C'est cette récurrence qu'il est essentiel, en termes de prévention, d'identifier, car c'est sur elle que les mesures de prévention vont devoir agir, dans la mesure où c'est à partir d'elles que l'on va pouvoir tirer la sonnette d'alarme, parce qu'elles sont « lourdes » de possibles dérapages génocidaires.

Le génocide n'est pas un crime qui se perpètre « dans le feu de l'action ». Il résulte plutôt, comme le souligne Ch. Delacampagne, « d'un plan conçu de sang froid et mûri de longue date »[377]. Son processus se poursuit par étapes, qui vont de la construction de la figure de l'ennemi intérieur, à l'extermination du groupe victime. Nos recherches nous ont, en effet, permis d'identifier six étapes de la dynamique génocidaire, à savoir : 1) la construction de la figure de l'ennemi intérieur, 2) l'identification des membres du groupe à détruire, 3) l'exclusion du groupe victime de la vie publique et sociale, 4) l'exacerbation et la polarisation de la haine contre le groupe victime, 5) l'expérimentation du génocide, 6) l'extermination du groupe victime.

Le spécialiste du génocide Gregory H. Stanton identifie, quant à lui, huit étapes[378] dans le déroulement du processus génocidaire, soit : 1) la classification, 2) la symbolisation, 3) la déshumanisation, 4) l'organisation, 5) la polarisation, 6) la préparation, 7) l'extermination et 8) la négation, tandis que Jean-Michel Lecomte en identifie sept[379], à savoir : 1) la définition, 2) le recensement, 3) la désignation, 4) les restrictions et spoliations, 5) l'exclusion, 6) l'isolement systématique et 7) la destruction

---

[377] Christian Delacampagne, *De l'indifférence : essai sur la banalité du Mal*, Odile Jacob, Paris, 1998 à la p 56.

[378] Gregory H. Stanton, "Eight Stages of Genocide", en ligne : Genocide Watch, <http://www.genocidewatch.org/8stages.htm>, (dernière visite : 15.02.2013).

[379] Jean Michel Lecomte, Enseigner l'Holocauste au XXIe siècle, Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, 2003 à la p 46.

massive, alors que Raoul Hilberg, il en identifie quatre[380], à savoir : 1) la définition, 2) l'expropriation, 3) la concentration, et 4) l'extermination. Nous adoptons quelques-unes de ces étapes, pour en ajouter d'autres et en rejeter certaines. En effet, s'agissant des catégories de G.H. Stanton, nous reprochons à celles-ci de mentionner la déshumanisation comme étant l'une des étapes du génocide, alors que chaque étape du processus génocidaire porte en elle l'empreinte de la déshumanisation des futures victimes. En effet, en déshumanisant les victimes, l'État criminel[381] s'assure, de ce fait, de la collaboration d'une grande partie de la population comme de l'indifférence de ceux qui n'y participent pas. Il s'agit, en réalité, d'un "lavage de cerveaux" qui facilite la construction d'un environnement mental à même de favoriser l'adhésion active ou passive au projet génocidaire, dans la mesure où ceux qui y participent activement ont le sentiment qu'ils posent un acte de légitime défense, tandis que ceux qui observent sans intervenir pensent que les victimes méritent leur sort. Il en va de même de l'étape de la négation. Celle-ci ne constitue pas, de fait, une étape à part, dans la mesure où, pour amener le groupe dominant à collaborer ou à ne pas protester contre l'assassinat de leurs voisins, leurs collègues et amis, l'État criminel s'emploie à nier le crime, en accusant les victimes de comploter contre la nation. C'est ce que les psychologues appellent la stratégie de «l'accusation en miroir », qui consiste, selon R. Mucchielli, « à imputer aux adversaires les intentions que l'on a soi-même »[382]. L'État criminel affirme alors agir en légitime défense. La déshumanisation des victimes et la négation du crime accompagnent donc le

[380] Raoul Hilberg, La destruction des Juifs d'Europe, Paris, Fayard, 1988 à la p 51.

[381] Nous empruntons ce terme à Yves Ternon, auteur bien connu et spécialiste du crime de génocide. Voir son ouvrage, *L'État criminel. Les Génocide s au XX^e siècle*, Paris, Éd. du Seuil, 1995.

[382] Roger Mucchielli, *Psychologie de la publicité et de la propagande*, Paris, ESF, 1970 à la p 74.

processus génocidaire et vont au-delà[383] même de l'extermination. Sans devoir rentrer dans plus de détails, soulignons que la symbolisation constitue, non pas une étape du génocide, mais l'un des outils que l'État criminel utilise pour déshumaniser les victimes. Celles-ci seront, ici, étiquetées de cancrelats et porteront une carte d'identité les désignant « Autres », tandis qu'on les désignera, là-bas, de vermine ou de virus et porteront une étoile et un brassard jaunes pour les distinguer des vrais citoyens. Enfin, tous ces auteurs omettent une étape importante qu'on retrouve dans tous les génocides, à savoir l'expérimentation. Celle-ci consiste, comme nous allons le voir, à tester la machine génocidaire, afin de s'assurer qu'elle est bien huilée et qu'il n'y a pas de sable dans l'engrenage.

Pour revenir à notre nomenclature des étapes du génocide, précisons cependant que l'architecture de cette logique génocidaire n'est pas entièrement dessinée d'avance par l'État criminel, tout comme elle n'est pas inévitablement mise en œuvre suivant un schéma cartésien, les planificateurs pouvant à tout moment adapter leur projet criminel aux circonstances favorables ou défavorables du moment. C'est dire donc que certaines étapes peuvent se mettre en place progressivement en fonction des événements, tout comme certaines d'entre elles peuvent ne pas se retrouver dans le processus génocidaire. Par ailleurs, et sauf à retrouver des documents témoignant du moment précis où les autorités génocidaires ont pris la décision de perpétrer un génocide, il demeure impossible de déterminer avec certitude quand celle-ci a été arrêtée. S'agissant du génocide des Juifs par exemple, le débat est aujourd'hui encore vif, entre les tenants de

[383] En effet, le refus, pour les bourreaux, de fournir une sépulture aux morts en laissant les cadavres en pâture aux animaux, ainsi que la profanation des corps que l'on a observée pendant le génocide tutsi, démontrent que la déshumanisation continue même après la destruction des victimes.

deux théories opposées : d'un côté, la position intentionnaliste (ou hitlériste), qui soutient l'existence d'un plan précis d'extermination; de l'autre, la position fonctionnaliste (ou structuraliste), qui affirme qu'aucun plan de type génocidaire n'a préexisté en tant que tel, et qu'en conséquence, le projet d'extermination s'est enclenché en fonction des circonstances du moment. Les intentionnalistes, dont Lucy Dawidowicz[384] qui est considérée comme le chef de file, soutiennent qu'Hitler avait défini, dès avant sa prise de pouvoir dans les années 1920, un programme à long terme visant l'extermination des Juifs et que tout ce qu'il a fait par la suite n'était que la mise en œuvre de ce plan. Cette position fait d'Hitler le seul architecte du Génocide des Juifs, les autres n'étant que des instruments entre ses mains, qu'il a su habilement manipuler sous la pression d'une dictature absolue pour atteindre ses obsessions. Pour les fonctionnalistes, dont Christopher R. Browning[385] fait partie, le Génocide des Juifs n'aurait pas été prédéterminé. Pour eux, l'holocauste serait le résultat d'une suite de circonstances qui se seraient enchaînées pour aboutir à l'innommable que l'on connaît. Cette position ne fait d'Hitler et de son pouvoir qu'un des éléments parmi tant d'autres - tels que la guerre et les difficultés liées aux premiers revers militaires des troupes allemandes, - ayant favorisé la formation d'une idéologie exterminatrice, sans aucun antécédent[386].

S'agissant du génocide des Tutsis du Rwanda, la plupart des auteurs ayant écrit sur cette tragédie affirment que, même s'il est impossible de déterminer précisément à quel moment l'idée de la « solution finale » a germé dans l'esprit des génocidaires, on

[384] Lucy Dawidowicz, *The War Against Jews 1933-1945*, New York, Bantam books, 1986 à la p 150.

[385] Christopher R. Browning, *La décision concernant la Solution finale dans l'Allemagne nazie et le Génocide des Juifs*, Paris, Le seuil, 1985 à la p 193.

[386] Nous devons cependant souligner l'importance des antécédents dans le processus génocidaire, parce qu'un génocide ne peut se décréter sur un coup de tête et se déclencher immédiatement, raison pour laquelle nous parlons de différentes étapes.

situe celui-ci autour de l'attaque du FPR, soit au début du mois d'octobre 1990. On peut effectivement admettre que cette idée était déjà prégnante au sein de l'élite hutue lorsque l'un des membres de ce groupe en a dévoilé l'existence, dans un meeting populaire tenu le 22 novembre 1992, en indiquant que leurs parents avaient commis l'erreur de laisser sortir les Tutsis du pays en 1959 de même qu'au cours des années suivantes, erreur qu'ils n'étaient pas prêts à commettre à nouveau[387]. Il convient maintenant d'analyser les étapes du processus génocidaire.

Section 1. Des étapes du génocide

Le déroulement du génocide des Juifs et celui des Tutsis va servir de trame à l'étude des différentes étapes du crime de génocide. Il est à noter cependant que, si les six étapes identifiées ont été observées dans la préparation de ces deux génocides, il apparaît qu'elles ne se sont pas nécessairement poursuivies de façon linéaire. En effet, chacun des deux génocides possède ses caractéristiques propres, même si un certain nombre d'entre elles se recoupent. Par ailleurs, contrairement à ce qu'on pourrait croire[388], ces étapes sont prévisibles mais non inexorables, car l'engrenage génocidaire peut être bloqué si des mesures préventives fermes sont prises à temps par les tiers intéressés, capables d'infléchir le cours des événements.

[387] Il s'agit de Léon Mugesera, alors vice-président du parti du Président Habyarimana, dans sa préfecture d'origine. Voir : Cour suprême du Canada, *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration),* [2005] 2 R.C. S. 100, 2005 CSC 40, 28 juin 2005. Il convient cependant de souligner que l'idée d'exterminer les Tutsis de l'intérieur en cas d'attaque des Tutsis exilés était réellement prégnante depuis les années soixante et qu'elle était en veilleuse pendant le temps qui sépare les deux périodes, en raison de l'accalmie des attaques de ces exilés durant ce temps.

[388] Ceci résulte du fait que les processus des trois génocides reconnus par la société internationale se sont déroulés au vu et au su du monde entier sans qu'il n'y ait aucune force contraire pour infléchir la dynamique génocidaire.

1. Première étape : la construction de la figure de l'ennemi intérieur

L'État criminel commence par la construction de la figure de l'ennemi intérieur dans son processus génocidaire. Cette première étape est nécessaire à la création du binôme « nous »[389] - le groupe qui doit être préservé, - et « eux »[390] qui constituent l'élément dont la société doit se débarrasser. En effet, comme l'explique l'auteur J. Semelin, « c'est bien dans les représentations imaginaires du bourreau que se construit d'abord la figure de la victime, de "sa" victime »[391]. Et d'ajouter, que « c'est dans le regard du bourreau qu'un "Autre" prend figure d'ennemi à détruire »[392]. Il souligne cependant que l'identité des victimes n'est pas pour autant artificielle, dans la mesure où elle existe en réalité, mais que ce qui est fantasmée est cette étiquette de nuisance que le bourreau construit pour provoquer la haine contre « cet "Autre" malfaisant »[393] dont la figure est effrayante. Mais, parce que cette haine est artificielle, elle ne pourrait se développer dans des conjonctures normales; aussi se nourrit-elle de « circonstances qui favorisent sa propagation »[394], telles qu'une crise économique ou sociale grave, une crise identitaire fortement ressentie, voire beaucoup plus fréquemment une guerre[395]. Bouc émissaire de tous les travers de la société, le groupe victime est accusé d'être responsable de l'ensemble des maux qui la rongent, tandis que l'État fait, par l'effet de la propagande et le mensonge, accroître la peur de l'Autre au sein de cette même société, créant ainsi

---

[389] Jacques Semelin, *Purifier et détruire. Usages politiques des massacres et génocides*, Paris, Éditions du Seuil, à la p 39.

[390] *Ibid.*

[391] *Ibid.* à la p 38.

[392] *Ibid.* à la p 45.

[393] *Ibid.* à la p 38.

[394] *Ibid.*

[395] Une analyse de l'histoire du génocide tutsi révèle que celui-ci n'aurait pas pu avoir lieu en l'absence d'une guerre opposant une armée majoritairement hutue à une rébellion essentiellement tutsie. Il est également évident que les nazis n'auraient pu organiser une extermination des Juifs d'Europe sans les événements comme ceux de la Deuxième Guerre mondiale.

doublement l'antagonisme entre les groupes en présence. C'est également par ce moyen que l'État conditionne le groupe dominant, l'amenant ainsi à détester le groupe victime. C'est ce qu'explique J. Semelin lorsqu'il écrit que le premier ressort de la rhétorique imaginaire de ceux qui planifient la perpétration d'un crime de masse « consiste à transformer l'angoisse collective, qui s'est plus ou moins propagée dans la population, en un sentiment de peur intense à l'égard d'un ennemi dont ils vont dépeindre toute la dangerosité »[396]. Et c'est notamment par l'usage de la stratégie de « l'accusation en miroir »[397] qu'ils y arrivent. Celle-ci consiste, comme nous l'avons noté plus haut, à imputer aux victimes les crimes que les bourreaux entendent eux-mêmes commettre contre celles-ci, faisant ainsi planer sur la tête des citoyens le spectre d'un malheur imminent qu'ils doivent devancer en lançant une attaque préventive, alors qualifiée de légitime défense. Ainsi, le groupe victime est-il accusé de comploter secrètement contre le groupe dominant. Une telle propagande est d'autant plus facilement absorbée par la masse des collaborateurs que les planificateurs du génocide peuvent raviver des rémanences d'un passé douloureux opposant les groupes en présence, rémanences manipulées par une historiographie délibérément déformée. L'État criminel agite donc le spectre de la réapparition d'une époque de souffrance et invite la population dominante à réagir préventivement. Le pouvoir nazi et le régime du « Hutu power »[398] ont, l'un et l'autre, utilisé cette stratégie dans la construction de la figure de l'ennemi intérieur.

---

[396] Jacques Semelin, *supra* note 389 à la p 37.

[397] Voir aussi, Human Rights Watch et Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme [HRW & FIDH], *Aucun témoin ne doit survivre, Le Génocide au Rwanda*, Paris, Karthala, 1999 à la p 83. Les auteurs expliquent en détail la façon dont cette stratégie a été utilisée avec succès par les génocidaires durant le génocide tutsi.

[398] Ce terme exprime une coalition qui se créa autour du parti du président Habyarimana et regroupant des extrémistes de tous les partis existants au Rwanda, au lendemain de l'assassinat du président Ndadaye au Burundi en octobre 1993. HRW & FIDH, *ibid*. à la p 10.

Ainsi, dans *Mein Kampf*, Hitler écrivait, en 1920, que l'Allemagne avait perdu la Grande Guerre à cause de la « juiverie internationale ». Par là il entendait que les États qui avaient combattu contre l'Allemagne durant cette guerre avaient pour dirigeants des « pantins » dont la communauté juive internationale toute-puissante tirait les ficelles[399]. C'est à cet égard que, parlant des Juifs dans son discours lors d'un meeting tenu le 6 avril 1920, Hitler déclarait que lui et les siens étaient impitoyablement et farouchement déterminés à « attaquer le mal à la racine et à l'exterminer totalement »[400], ajoutant que tous les moyens étaient bons, même s'ils devaient signer un pacte avec le diable[401]. Au même moment, Joseph Goebbels, plus tard ministre à l'éducation du peuple et à la propagande sous le Troisième Reich, écrivait que « l'Allemagne était devenue une colonie d'exploitation entre les mains de la juiverie internationale, laquelle contrôlait les chemins de fer, l'économie et la monnaie »[402]. Puis, jouant sur une corde sensible, il devait ajouter que « trois millions d'Allemands étaient au chômage du fait d'une guerre économique meurtrière livrée par les Juifs contre la discipline allemande et le travail allemand »[403]. Dans un document publié en 1928, J. Goebbels écrivait que le « Juif est l'ennemi et le destructeur de l'unité fondée sur le sang »[404] et qu'à ce titre, il incarnait la principale source du malheur des Allemands, « étant donné sa mainmise sur la haute finance internationale »[405]. Après avoir pris le pouvoir en 1933, les nazis n'ont pas cessé leurs attaques contre les Juifs. Ils les ont, au contraire intensifiées, alléguant que la juiverie internationale et les Juifs d'Allemagne « complotaient pour détruire le régime

---

[399] Jeffrey Herf, *L'ennemi Juif : la propagande nazie, 1939-1945*, Paris, éd. Calmann-Lévy, 2011 à la p 21.
[400] *Ibid.* à la p 15.
[401] *Ibid.*
[402] *Ibid.* à la p 45.
[403] *Ibid.*
[404] *Ibid.*
[405] *Ibid.*

nazi et exterminer le peuple allemand »[406]. Cette image du Juif ennemi intérieur dangereux, qui cherche à réduire les Allemands en esclavage, à « retourner le camarade de sang contre le camarade de sang »[407], a été largement reprise au cours des réunions du parti nazi, et répandue par les journaux, la radio et le cinéma. Comme solution à ce danger mortel, les nazis exhortaient la population allemande à appuyer le nazisme dans un « combat national pour la liberté et contre les "chaînes de la servitude" imposée par la juiverie »[408].

Accusés de tous les maux qui grevaient l'Allemagne à cette époque, une Allemagne qui n'arrivait pas à se remettre de l'humiliation subie lors de la Première Guerre mondiale[409] et du fardeau économique et financier avec perte de territoires, restrictions militaires, etc., imposé par le Traité de Versailles, les Juifs endossaient le rôle de bouc émissaire. De là à le faire expier, dans la mort, il n'y avait plus qu'un pas à franchir, le pas qui prit la forme du boycott des magasins Juifs, commandé par les nazis deux mois après la prise de pouvoir d'Hitler. L'identification de l'ennemi était désormais certaine et allait être suivie d'effets désastreux pour le groupe stigmatisé.

Au Rwanda, l'élite hutue, elle aussi, a eu recours à cette figure de l'ennemi intérieur qu'elle a construite à l'encontre des Tutsis, au lendemain de la Révolution de 1959 par laquelle elle a pris le pouvoir. La propagande qui sous-tendait cette idéologie se

---

[406] *Ibid.* à la p 26.
[407] *Ibid.* à la p 44.
[408] *Ibid.*
[409] Il ne faut pas, en effet, perdre de vue la théorie du « poignard dans le dos » qui imputait aux Juifs du monde la défaite allemande de la Première Guerre mondiale. Lire Didier Chauvet, *Le nazisme et les Juifs : Caractères, méthodes et étapes de la politique nazie d'exclusion et d'extermination*, éd. L'Harmattan, 2011 à la p 54.

fondait notamment sur des découvertes pseudo-scientifiques[410] qui avaient été publiées dès les premières années de la colonisation allemande au début de XX^e siècle, présentant les Tutsis comme un groupe d'envahisseurs venus de la corne de l'Afrique, lesquels avaient dominé et soumis la masse des Hutus[411]. Comme l'écrit J. Semelin, l'idéologie des extrémistes hutus au Rwanda s'est appuyée au préalable « sur des stéréotypes négatifs du Tutsi (arrogant, dominateur, étranger, malin, etc.), prenant racine dans des représentations coloniales qui avaient décrit la supposée supériorité de la race tutsi »[412]. Cependant, cette altérité du Tutsi ne s'est réellement transformée en figure de l'ennemi intérieur que lorsque des circonstances l'ont favorisée. En effet, la violence exercée contre les Tutsis en général au cours de la Révolution de 1959 avait forcé un grand nombre d'entre eux à prendre le chemin de l'exil vers les pays limitrophes[413]. De cette diaspora sont nés des mouvements armés qui ont sporadiquement lancé des attaques sur le territoire rwandais à partir du Burundi, de l'Ouganda et du Congo. À la suite de ces attaques, le pouvoir hutu répliquait en massacrant les Tutsis de l'intérieur non seulement à titre de représailles, mais également dans l'espoir de faire cesser ces attaques dès lors que les assaillants se rendraient compte que les leurs en payaient les frais. C'est d'ailleurs suite à l'une de ces attaques que les autorités hutues présentèrent les Tutsis restés au Rwanda comme des ennemis intérieurs à la solde des rebelles tutsis de l'extérieur. En

[410] La plupart des historiens et autres chercheurs de la deuxième partie du XX^e siècle ont réfuté cette thèse, affirmant que le peuplement du Rwanda ainsi que la nature des relations entre Hutus et Tutsis durant la période précoloniale ne se présentaient pas comme l'ont suggéré ceux qui ont écrit sur l'histoire de ce pays dans la première partie dudit siècle. Voir : Jean-Pierre Chrétien et Claudine Vidal, dans *Rapport de la Mission d'information sur le Rwanda*, *supra* note 24.

[411] Voir Sir Harry, Johnston, *The Uganda Protectorate*, Londres, Hutchinson, vol. 2, 1902, cité par Gérard Prunier, *Rwanda, 1959-1996 Histoire d'un génocide*, Milan, éd. Dagorno, 1997 à la p 21.

[412] Jacques Semelin, *supra* note 389 à la p 45.

[413] Il est important de préciser qu'il ne s'agissait pas encore de génocide, mais d'un nettoyage ethnique (le terme n'existait pas encore), dans la mesure où, dans la plupart de cas, les Hutus n'exerçaient de la violence que contre ceux des Tutsis qui résistaient et ne voulaient pas quitter le pays.

effet, comme l'écrit L. Melvern, « chaque préfet, lui-même accompagné par un ministre »[414] avait pour instruction « d'organiser des réunions avec les bourgmestres, afin que les instructions soient données aux paysans pour combattre efficacement l'ennemi»[415]. Pour la première fois, au Rwanda, un médium moderne de communication de masse fut utilisé pour répandre la peur au sein de l'ethnie hutue et ainsi attiser la haine contre les Tutsis. L. Melvern précise qu'à Kigali, à cette époque, la radio diffusait des bulletins d'alerte, selon lesquels un complot tutsi était en cours, dont la finalité était de réduire les Hutus en esclavage[416]. Les massacres et les actes de persécution se généralisèrent partout dans le pays contre les Tutsis[417] qui étaient désormais considérés comme « ennemis de la nation et de la révolution »[418]. Durant cette période, « les fonctionnaires hutu menèrent des attaques de représailles contre les Tutsi restés au Rwanda qu'ils accusaient d'aider les envahisseurs[419] ». Comme le rapporte l'auteur R. Lemarchand, cette invasion « se solda par le massacre de milliers de Tutsis, principalement dans la préfecture de Gikongoro, et par l'élimination de tous les dirigeants de l'opposition tutsi modérée »[420]. Radio Vatican[421] ainsi que les philosophes Bertrand

---

[414] Linda Melvern, *Complicités de génocide, Comment le monde a trahi le Rwanda*, Paris, éd. Karthala, 2010 à la p 37.

[415] *Ibid.*

[416] *Ibid.*

[417] Je garde en mémoire une terrifiante fouille de la maison paternelle et de celles de mes oncles, faites par des policiers nationaux, en 1964. Cette opération visait systématiquement et exclusivement les maisons des Tutsis. Ayant trouvé, chez un de mes oncles, une photo du Roi exilé, les policiers l'arrêtèrent, l'attachèrent les bras dans le dos avant de le jeter brutalement dans la caisse arrière de leur camionnette et de l'emmener avec eux. C'est l'une des images fortes qui ont marqué ma conscience d'enfant. Cette photo que mon oncle n'avait pas eu le réflexe de déchirer au moment où le Roi était devenu *persona non grata* au pays lui a coûté une jambe, gangrénée faute de soins, à cause des séances de torture infligées par la police pour lui faire avouer sa prétendue complicité avec les assaillants.

[418] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 53.

[419] *Ibid.*

[420] René Lemarchand, *Les génocide s se suivent mais ne se ressemblent pas : L'Holocauste et le Rwanda*. En ligne <www.ua.ac. be/objs/00111811.pdf>, à la p 28, (dernière visite : 10.12.2015).

[421] Sénat de Belgique, *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda*, *supra* note 17.

Russell et Jean-Paul Sartre[422] avaient déjà qualifié ces massacres de génocide, terme d'ailleurs utilisé par le Président rwandais G. Kayibanda lui-même dans un message radiodiffusé[423], non pas, bien entendu, pour admettre que son gouvernement s'était rendu coupable d'un tel crime, mais pour prophétiser que les Tutsis de l'intérieur allaient être exterminés le jour où les exilés chercheraient à prendre le pouvoir au Rwanda. Cette image du Tutsi ennemi intérieur est restée attachée au groupe tutsi, même après près de 20 ans sans attaque en provenance des exilés.

C'est toujours selon cette même logique que plus de dix mille Tutsi furent arrêtés[424] dans tout le pays, au lendemain de l'attaque du Front patriotique rwandais (FPR) le premier octobre 1990, tous accusés de constituer la cinquième colonne[425], c'est-à-dire les partisans cachés au sein de la population et prêts à collaborer avec l'ennemi. Ils furent détenus, la plupart sans qu'aucune inculpation n'ait été portée contre eux, dans des conditions très difficiles et ne furent relâchés qu'au bout de six mois à l'issue de

[422] Le journal *Le Monde*, 6 février 1964.

[423] Voici une traduction d'un passage du discours du Président Kayibanda, en kinyarwanda, s'adressant aux rebelles tutsis le 11 mars 1964: « À supposer que par impossible vous veniez à prendre Kigali d'assaut, comment imaginez-vous le chaos dont vous seriez les premières victimes? Je n'insiste pas : vous le devinez, sinon vous n'agiriez pas en séides et en désespérés! Vous le dites entre vous : ce serait la fin totale et précipitée de la race tutsi ». Et pour répondre aux voix qui avaient qualifié ces massacres de génocide, il a rétorqué, en utilisant six fois le mot « génocide », que c'était les rebelles qui voulaient provoquer le génocide. Voir : *Le Président Kayibanda vous parle: Discours prononcés par Son Excellence Monsieur Grégoire Kayibanda, Président de la République Rwandaise*. Kigali: Service de l'Information, 1964 à la p 32. Cité également par Pierre Erny, *Rwanda 1994. Clés pour comprendre le calvaire d'un peuple*, Paris, l'Harmattan, 1994 à la p 63.

[424] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 64.

[425] Le 3 octobre 1990, j'ai vécu la même situation que celle que mon oncle avait connue 26 ans auparavant. Vers 19 heures, trois policiers en civil se sont introduits chez moi, dont l'un m'a menacé avec un pistolet. J'ai essayé de discuter avec eux, protestant de ce qu'il s'agissait probablement d'une erreur, mais en vain. Ils m'ont alors conduit au poste de police pour y subir un interrogatoire musclé. Les policiers tenaient à me faire avouer que je faisais partie de la cinquième colonne et exigeaient que je leur donne la liste de tous les complices du FPR, lequel avait attaqué le pays trois jours avant. Comme ils ne croyaient pas à mon innocence, ils continuèrent à me bastonner. Puis, ils m'enfermèrent dans un cachot où je ne sortais que pour subir les coups de matraque durant les interrogatoires. Le lendemain de mon arrestation, les bruits courraient dans mon quartier que la police m'avait arrêté parce qu'elle avait trouvé des armes chez moi. L'image de l'ennemi intérieur était irrémédiablement accolée à moi comme à mon groupe ethnique.

négociations entre le gouvernement du Rwanda et les rebelles, lesquels exerçaient une forte pression sur celui-ci. L'attaque des rebelles tutsis avait réveillé, voire exacerbé la thèse de l'ennemi intérieur, laquelle était demeurée latente pendant plus de deux décennies. Quelques mois plus tard, un mémorandum de l'état-major de l'armée rwandaise officialisa cette thèse du Tutsi ennemi intérieur dont les machinations avaient, selon lui, fait disparaître toute solidarité entre Hutus[426]. Après avoir été désignés comme ennemis intérieurs à détruire, les Tutsis devaient ensuite être précisément identifiés, afin de ne pas les confondre avec les vrais citoyens.

2. Deuxième étape : l'identification des membres du groupe à détruire

L'identification des membres du groupe à détruire vise, pour l'État criminel, à permettre aux citoyens de reconnaître cet « Autre », ennemi, différent, besoin d'autant plus impérieux que, vivant au sein même de la société dominante, cet ennemi n'est pas toujours reconnaissable "à première vue". L'État criminel s'emploie alors à opérer cette identification en utilisant différents moyens légaux et administratifs. C'est ainsi qu'en Allemagne, les nazis ont eu recours à une législation pour définir qui était Juif. S'agissant de l'identification des Tutsis, les régimes hutus du Rwanda se sont servis de la carte d'identité mentionnant l'appartenance ethnique, qui avait été instituée par le pouvoir tutélaire belge avant l'indépendance du pays et que tout Rwandais de plus de 16 ans devait porter.

Le processus d'identification des Juifs a commencé le 7 avril 1933 en Allemagne. Ce jour-là, Hitler a signé un décret ordonnant le renvoi des fonctionnaires d'ascendance

[426] HRW & FIDH *supra* note 397 de la p 75 à la p 80.

non aryenne, mais la loi ne concernait en réalité que les Juifs, puisque le règlement d'application de ce décret, pris le 11 avril 1933, définissait l'ascendance non aryenne comme étant celle de toute personne qui comptait un Juif ou plus parmi ses parents directs ou ses grands-parents[427]. Plus tard, d'autres lois sont venues parachever le processus d'identification des Juifs. De fait, la mise en application du décret du 7 avril 1933 a rencontré des difficultés inattendues, en raison du fait que si le statut des personnes d'ascendance exclusivement juive était aisé à établir, il n'en allait pas de même pour des personnes d'origine mixte. Face à ces complications, Hitler devait ordonner, le 13 septembre 1935, la rédaction d'un décret intitulé « Loi pour la protection du sang et de l'honneur allemands », lequel ne se contentait plus de faire la différence entre « aryen» et « non-aryen », mais définissait en outre ce qu'était un « Juif ». Était ainsi identifié comme juive toute personne qui : 1) avait au moins trois grands-parents Juifs ; 2) avait deux grands-parents Juifs et appartenait à la communauté religieuse judaïque ou était mariée à un Juif ou avait une femme juive à cette même date. Pour les grands-parents, le statut de juif était déterminé en fonction de leur appartenance à la communauté religieuse judaïque[428]. Par ces lois, Hitler opérait une classification séparant les Juifs des autres Allemands. D'après G. Bensoussan, cela équivalait à une « mort politique »[429]. Et de fait, les lois de Nuremberg furent le prélude aux violences physiques extrêmes qui frappèrent les Juifs, dont les premières manifestations ne tardèrent à voir le jour. Par ailleurs, cette identification des Juifs visait également à renforcer les stigmates provoquant le mépris de la part de la société dominante. C'est pour cette raison que l'identité de l'ennemi intérieur devait s'accompagner d'images accentuant la déshumanisation du Juif, laquelle avait

[427] Raoul Hilberg, *supra* note 380, à la p 62.
[428] *Ibid.*
[429] Georges Bensoussan, *Génocide pour mémoire*, Paris, Éd. du Félin, 1989 à la p 21.

commencé dans *Mein Kampf*, lorsqu'Hitler le considérait comme « le parasite-type, un bacille nuisible »[430], dont le seul contact « transmettait au peuple allemand des maladies mortelles »[431]. L'autre signe distinctif utilisé par les nazis pour stigmatiser les Juifs et permettre de les repérer aisément fut le recours à l'Étoile jaune ou Étoile de David avec l'inscription « JUDE » cousu sur la poitrine gauche de leurs vêtements. Cette marque visait aussi à souligner l'altérité des Juifs justifiant leur exclusion de la société allemande.

S'agissant du Rwanda, la première identification de la population de ce pays en trois groupes distincts a été l'œuvre de la Belgique, dans les années 1930[432]. Au moment où le colonisateur allemand est arrivé au Rwanda en 1900, il y a trouvé une société hiérarchisée en trois niveaux plus ou moins distincts : une minorité de Tutsis, dont une poignée parmi eux composait la classe dominante de seigneurs éleveurs de bovins, gouvernant le pays, et le groupe des Hutus, qui était majoritaire, constituant la classe des travailleurs agricoles, sans réelle participation au pouvoir[433]. Les Twas, quant à eux, vivaient en marge de la société parce qu'ils étaient considérés comme une classe inférieure. Sans être ouvertement antagonistes, les relations entre les trois groupes n'étaient pas du tout harmonieuses, à cause des inégalités sociales très prononcées qui

---

[430] Adolf Hitler, *Mon combat*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1934 à la p 304.

[431] Raoul Hilberg, *supra* note 380 à la p 27.

[432] Au moment de sa défaite en 1918, l'Allemagne a perdu toutes ses colonies en Afrique. C'est ainsi que le Rwanda et le Burundi furent confiés à la Belgique sous un mandat de la Société des Nations (SDN). Comme l'Allemagne avait privilégié l'occupation du Rwanda par le système de l'*Indirect Rule*, cette puissance n'a laissé que très peu d'empreinte au Rwanda.

[433] Il faut cependant savoir que même si la distinction des trois groupes composant la nation rwandaise avant la colonisation existait, il était possible de passer du groupe hutu vers le groupe tutsi, par l'effet de la "tutsification" (une sorte d'ennoblissement), généralement grâce à la bravoure manifestée au combat contre l'ennemi. Par ailleurs, contrairement à ce qu'écrivent la plupart des auteurs européens, tous les Tutsis n'étaient pas des seigneurs. À l'exception de la classe dirigeante qui était, certes, constituée quasi-exclusivement de Tutsis, les autres Tutsis étaient logés à la même enseigne que les Hutus. En tant qu'agriculteurs, ils connaissaient, eux-mêmes, les mêmes difficultés économiques et sociales que les Hutus.

caractérisaient la société rwandaise. En effet, même si la plus grande partie des membres du groupe tutsi étaient aussi pauvres qu'eux, les Hutus considéraient qu'ils croulaient sous le joug des Tutsis, sans distinction. Au lieu de corriger cette situation en mettant en place les conditions susceptibles de donner les mêmes chances à chacun des habitants du Rwanda, le colonisateur allemand a raffermi l'autorité du Roi et de ses lieutenants sur l'étendue du pays, tandis que le pouvoir belge a accentué les clivages, notamment en soutenant la « théorie hamitique », laquelle donnait aux Tutsis une origine étrangère, « hamite » ou « sémite »[434]. Pire, à des fins de recensement de la population, le pouvoir belge a mis en place une carte d'identité qui figeait pour de bon l'appartenance ethnique des Rwandais, alors que le Roi pouvait, auparavant, promouvoir un Hutu au rang de Tutsi, en guise de récompense pour les hauts faits accomplis par celui-ci. Cette identification a par ailleurs permis aux élites tutsies au pouvoir de garder et d'accroître leurs privilèges, dans la mesure où elle a servi de base à l'exclusion des deux autres groupes à l'éducation qui menait aux emplois dans l'administration sous la tutelle belge. Cependant, si la carte d'identité avec une mention ethnique créée à cet effet ne rendait enviable que le sort des Tutsis de haut lignage, celle-ci a, plus tard, été instrumentalisée pour exclure tous les Tutsis, avant de les exterminer. D'ailleurs, à la veille de la Révolution de 1959, les rédacteurs du Manifeste des Bahutus avaient insisté sur le maintien de cette carte d'identité, en ces termes : « pour mieux surveiller le monopole de race, nous nous opposons énergiquement, du moins pour le moment, à la suppression dans les pièces d'identité officielles ou privées des mentions "muhutu", "mututsi",

[434] Gerard Prunier, *Rwanda, 1959-1996 Histoire d'un génocide*, Milan, Éd.Dagorno, 1997 à la p 17. L'auteur cite un autre auteur, en l'occurrence Jean-Baptiste Piollet, lui-même citant Mgr Le Roy, *Les Missions catholiques françaises au XIX^e siècle*, Paris, Les Missions d'Afrique, 1902 aux pp 376 et 377.

"mutwa" » [435]. En optant pour le maintien de la mention raciale[436] sur les documents[437] d'identification des Rwandais, l'élite hutue entendait se prévaloir de la force du nombre, idée qui, d'ailleurs, apparaissait déjà en filigrane dans le Manifeste des Bahutus[438]. C'est, somme toute, par leur grand nombre que les Hutus sont parvenus à chasser les Tutsis du pouvoir en 1959 et que les deux républiques les ont épisodiquement massacrés, jusqu'au génocide de 1994. Comme le souligne le rapport de HRW & FIDH, « la révolte de novembre 1959 n'était que le début d'une série d'actions violentes dirigées contre les Tutsis. Les événements de 1959 causèrent plusieurs centaines de morts et ce nombre ne fit qu'augmenter graduellement au cours des crises successives »[439]. Contrairement aux Juifs, les Tutsis n'ont jamais été forcés de porter un signe distinctif visible, mais leur appartenance ethnique leur était rappelée à chaque occasion de la vie courante. Durant les deux républiques, l'un des exemples les plus significatifs de l'identification des Tutsis consistait dans l'exercice d'auto-identification[440] requis par les enseignants, chaque année dans les écoles primaires, où les élèves devaient énoncer leur appartenance ethnique[441]. Cet exercice était très humiliant pour les enfants tutsis, car il « provoquait de la moquerie

---

[435] Le Manifeste des Bahutus, *Note sur l'aspect social du problème racial indigène au Ruanda,* 24 mars 1957. Cité dans Fidèle Nkundabagenzi, *Rwanda politique 1958-1960*, Bruxelles, Les Presses de l'Imprimerie Lielens, 1962.

[436] Les mentions Hutu, Twa et Tutsi figuraient en effet en tant que races sur cette carte d'identité. Ce n'est qu'avec l'avènement de l'indépendance en 1962 que ces mentions se sont changées en ethnie, pour suivre l'appellation nouvellement adoptée sur le plan international.

[437] Soulignons qu'une fiche d'identification restait toujours dans les archives de la commune d'origine de l'individu et qu'elle servait de base à l'établissement de la carte d'identité.

[438] Le « Manifeste des Bahutus » prophétisait, de fait, un conflit dans lequel les diplômés (il faut entendre ici la minorité tutsie) n'allaient pas pouvoir résister contre le flot des opprimés (c'est-à-dire la majorité hutue), et d'ajouter que, dans ces circonstances, le conflit social allait se confondre avec la question raciale. C'est ce qui est effectivement arrivé, deux ans plus tard, dans la mesure où les violences ont visé tous les Tutsis, riches ou pauvres.

[439] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 53.

[440] Dès les premières années de l'école primaire, les enseignants exigeaient, chaque année, voire chaque trimestre, aux élèves de se lever en classe pour marquer le groupe auquel ceux-ci appartenaient, même s'ils les connaissaient bien.

[441] Dominique Payette, *La dérive sanglante du Rwanda*, Montréal, Les éd. écosociété, 2004 de la p 117 à la p 148.

des camarades de classe »[442]. Ces réactions étaient le résultat d'une socialisation raciste véhiculée par les adultes au sein des familles ou par le gouvernement, notamment en ayant recours à une falsification des cours d'histoire, lesquels insistaient sur le caractère pernicieux des Tutsis, et rappelaient en les exagérant, les abus commis par eux contre les Hutus durant plusieurs siècles[443]. Les élèves tutsis qui essayaient de tricher en se faisant passer pour des Hutus étaient repérés par l'enseignant et remis à leur place[444]. Pour quelle raison était-il exigé de chaque élève de s'auto-identifier par son ethnie, alors que les enseignants connaissaient les parents de leurs élèves, particulièrement dans les villages? À notre avis, cet exercice visait à stigmatiser les élèves tutsis et à montrer aux enfants hutus, lesquels parmi leurs camarades de classe étaient différents et mauvais. Le conditionnement commençait très tôt et surtout là où on se serait le moins attendu à le rencontrer. Par ailleurs, la direction de chaque école primaire conservait dans ses archives une fiche d'identification de tous les élèves, sur laquelle était indiquée l'ethnie de l'enfant. Celle-ci, connue sous l'appellation de « fiche suiveuse »[445], accompagnait l'élève tout au long de son parcours comme à chaque changement d'établissement d'enseignement. C'est cette fiche qui fut utilisée pour limiter le nombre d'enfants tutsis admis à l'école secondaire. Plus tard, il était demandé aux futurs étudiants universitaires de présenter une attestation d'identité complète, laquelle était délivrée par les autorités

[442] *Ibid.* à la p 118.

[443] Même si cela ne figurait dans aucun manuel scolaire, à l'école primaire, les enseignants nous répétaient *ad nauseam*, en classe, que Kanjogera, reine-mère durant la fin du 19e Siècle, tuait chaque matin deux enfants hutus en plantant dans leurs corps deux lances sur lesquelles elle s'appuyait pour se lever. Par ailleurs, pour souligner la cruauté des Tutsis en général, ces enseignants prétendaient qu'avant l'arrivée des Européens, les Hutus devaient porter sur la tête une marmite chaude quand ils accompagnaient leurs patrons Tutsis en voyage, et qu'au moment du repas, ils n'avaient pas le droit de toucher au contenu de celle-ci, alors qu'ils avaient faim et étaient exténués. En conséquence, nos camarades hutus se moquaient de nous en nous traitant de "mauvaise race"; conséquence de cette attitude : nous détestions être nés tutsis.

[444] Dominique Payette, *supra* note 441 à la p 120.

[445] Voir une copie de la fiche dans les annexes.

communales de résidence des parents et portait, bien sûr, la mention ethnique. Celle-ci était également utilisée pour accompagner la demande de tout chercheur d'emploi, tant au public qu'au privé. La finalité de cette identification était double : 1) maintenir le quota des places attribuées aux Tutsis tant dans les établissements scolaires que dans les emplois; 2) maintenir une distinction claire entre les groupes. Il va sans dire que cette politique a servi à discriminer les Tutsis et à les exclure de la plupart des secteurs de la vie publique et sociale.

3. Troisième étape : l'exclusion du groupe victime de la vie publique et sociale

L'exclusion dont il est question ici consiste, de la part de l'État criminel, à tenir à l'écart un groupe d'individus de la vie publique et sociale et elle se manifeste par le refus de leur accorder les mêmes droits que les autres citoyens. Ainsi, les membres du groupe exclu n'ont plus que des devoirs qu'ils doivent respecter sous peine de sanctions graves. Ceci vise, pour l'État criminel, à marginaliser le groupe victime, à l'isoler et à l'appauvrir en le rendant un "paria" de la société, afin de montrer qu'il ne mérite aucun respect, aucune compassion de la part du groupe dominant. Ainsi, leurs voisins, leurs anciens collègues de travail ou anciens camarades de classe ne pourront s'émouvoir le jour où ils seront éliminés. En effet, à cause de l'exclusion du groupe visé, les membres du groupe dominant s'habituent à leur disparition de l'environnement social, ce qui a pour effet de couper les liens sociaux engendrés par la proximité de vie qu'ils entretenaient avec les membres du groupe victime. De ce fait, ceux parmi les citoyens qui seront par la suite sollicités par l'État criminel pour participer à son plan d'extermination auront moins de répugnance à commettre les actes criminels contre des personnes avec lesquelles ils n'ont

plus rien en commun, tandis que le reste de la population pourra rester indifférente au sort des victimes. À cela s'ajoute l'effet de la propagande organisée par l'État criminel et qui mène à l'amplification des frustrations vécues par la population, encore exacerbées par un contexte de guerre ou de forte crise économique et sociale. Bouc émissaire de tout ce qui ne va plus dans le pays, le groupe exclu paiera de sa vie la somme de ces frustrations, sans susciter aucune compassion. L'exclusion des futures victimes de la sphère publique et sociale vise enfin, pour l'État criminel, à s'attirer les sympathies du groupe dominant, d'autant plus que les membres de celui-ci bénéficient des biens et des postes qui appartenaient aux exclus, ou auraient pu revenir à ceux-ci s'ils étaient dans la compétition.

En Allemagne, après l'adoption du décret du 7 avril 1933, les Juifs furent chassés de la fonction publique, de l'armée, de la vie culturelle et des professions libérales. Comme le note G. Bensoussan, les nazis venaient ainsi de décréter la « mort civique »[446] des Juifs en les ravalant à des citoyens de seconde zone, voire davantage même à des non-citoyens. D'autres mesures visant l'exclusion totale des Juifs de la société allemande suivirent, notamment les lois de Nuremberg mentionnées plus haut et qui, comme nous l'avons vu, décrétaient leur « mort politique »[447], avec pour conséquences immédiate l'aryanisation de leurs biens qui aboutissait ainsi à leur « mort économique »[448]. L'exclusion des Juifs s'étendit également à la fréquentation des lieux publics, tels que les parcs[449], les théâtres, voire les écoles[450]. Finalement, les nazis enfermèrent les

[446] Georges Bensoussan, *Histoire de la Shoah*, Paris, PUF, 1996 à la p 21.
[447] *Ibid.*
[448] *Ibid.*
[449] François Bédarida (sous la direction de), *La politique nazie d'extermination*, Paris, Albin Michel, 1989 à la p 204.
[450] Joël Guedj, *Introduction à l'histoire de la Shoah*, Paris, éd. Imago, 2010 à la p 59.

communautés juives dans des ghettos[451], afin de, non seulement les contrôler en les gardant à la disposition de la police, mais aussi pour que les Allemands s'habituent à l'idée de leur disparition physique à venir. Comme, aux yeux des nazis, ces mesures n'étaient pas satisfaisantes pour passer à l'étape de l'extermination, ils ont dû mettre en place des moyens plus importants, notamment de propagande, pour intensifier, polariser et exacerber la haine contre les Juifs, voire renforcer l'indifférence des Allemands sur le sort des victimes.

Au Rwanda, les Tutsis ont été exclus de la vie publique tout au long des deux républiques hutues[452]. Durant la première République, l'élimination définitive du leadership tutsi s'est opéré par la disparition de ses membres, lesquels ont été « exécutés sommairement sans aucune forme de procès »[453] en 1964 par le régime hutu, ce qui a sonné le glas de toute participation des Tutsis à la vie publique. À partir de ce moment, aucun Tutsi n'a plus figuré parmi les autorités publiques à l'échelon communal, préfectoral ou comme membres du gouvernement, jusqu'à l'avènement de la deuxième République. Le régime d'exclusion concernait également l'armée[454], la gendarmerie nationale et même la police communale. Dans le domaine de l'enseignement secondaire et supérieur, les deux républiques ont discriminé les Tutsis, en établissant un *numerus clausus* qui limitait à neuf pour cent les places occupées par les Tutsis pour l'ensemble des écoles et universités[455]. Dès février 1973 et au cours des mois suivants, les autorités de la première République provoquèrent des troubles dans les écoles secondaires comme

[451] Georges Bensoussan, *supra note* 446 à la p 34.
[452] Filip Reyntjens, *L'Afrique des Grands-Lacs en crise, Rwanda, Burundi : 1988-1994*, Paris, Éditions Karthala, 1994 à la p 26.
[453] *Ibid.* à la p 27. Voir aussi : Jean-Paul Kimonyo, *Rwanda, Un génocide populaire*, Paris, éd. Karthala, 2008 à la p 53.
[454] Linda Melvern, *supra* note 414 à la p 44.
[455] *Ibid.* à la p 42.

dans l'unique université du pays, en vue de chasser les élèves et étudiants tutsis[456]. Usant souvent de violences, les Hutus expulsèrent leurs camarades de classe tutsis, avec la bénédiction des autorités, voire leur soutien. L. Melvern affirme d'ailleurs que « la coordination de cette campagne d'épuration ethnique d'ampleur nationale était confiée au chef d'état-major de l'armée »[457], ce qui semble tout à fait plausible, dans la mesure où aucun étudiant parmi ceux ayant commis des exactions graves contre les Tutsis, dont des meurtres, n'a jamais été poursuivi. Les Tutsis furent chassés des ministères, des entreprises étatiques « et même des entreprises privées »[458], telles que les banques ou d'autres sociétés internationales opérant au Rwanda. Le professeur F. Reyntjens suggère qu'en adoptant une « tactique ethnisante »[459], le régime voulait opérer une diversion pour diriger contre les Tutsis les « expressions de mécontentement, surtout de la part des politiciens et militaires du nord du pays »[460], auxquelles il faisait face. L'avènement de la deuxième République n'apporta aucun changement positif quant à la situation des Tutsis. L'accès aux instances du pouvoir leur est resté fermé[461], à l'exception toutefois d'un seul poste de ministre que le Président Habyarimana nommait au gouvernement à chaque remaniement[462], pour faire accroire de leur participation à la gestion de la chose publique. Pire, même les entreprises privées qui désiraient embaucher des Tutsis furent obligés d'obtenir l'autorisation d'une autorité gouvernementale. Celle-ci leur était souvent

[456] *Ibid.* à la p 44.
[457] Linda Melvern, *supra* note 414 à la p 44.
[458] Gérard Prunier, *supra* note 18 à la p 80.
[459] Filip Reyntjens, *supra* note 452 à la p 29.
[460] *Ibid.*
[461] Gérard Prunier, *supra*, note 18 à la p 97.
[462] Antoine Mugesera, *Imibereho y'abatutsi kuri Repubulika ya mbere n'iya kabili*, Kigali, Les Éditions rwandaises, 2004 à la p 311. Traduction libre du titre de l'ouvrage : *Le statut politique et social des Tutsis sous la première et la deuxième républiques*. Dans cet ouvrage, l'auteur relate de manière détaillée et souvent pièces à l'appui, des incidents, parfois tragiques, dont les Tutsis ont été victimes durant les deux républiques hutues.

refusée sous le fallacieux prétexte que le quota fixé pour les Tutsis était déjà atteint. L'application du *numerus clausus* dans l'éducation secondaire et universitaire fut maintenue et même renforcée, à telle enseigne qu'aucun seul Tutsi n'a pu bénéficier d'une bourse d'études en Europe ou ailleurs dans un pays étranger. Or, l'on sait que les hautes autorités politiques et administratives du pays étaient choisies parmi les diplômés des universités étrangères[463].

Trente ans d'exclusion des Tutsis de la vie publique et de discrimination sociale, exercée par les autorités des deux républiques, ont fait des ravages dans l'esprit de tous, Hutus et Tutsis confondus. D'un côté, les Hutus considéraient les Tutsis comme des citoyens de seconde zone non-protégés par l'État et contre lesquels tout était permis, en toute impunité. D'un autre côté, les Tutsis avaient totalement intériorisé ce rôle de bouc émissaire et ne s'insurgeaient nullement contre lui. Cette situation a perduré, voire s'est aggravée durant l'étape suivante, celle de l'exacerbation et la polarisation de la haine contre les victimes.

[463] Juste pour raconter deux anecdotes auxquelles l'auteur de cette étude a personnellement été témoin, afin de démontrer la rigueur de l'exclusion aux études à l'étranger qui frappait les Tutsi : dans le milieu des années 80, un de mes collègues de travail Hutu qui avait eu une bourse pour aller étudier en URSS m'a raconté comment il n'avait pu obtenir son passeport que grâce à l'intervention directe du Président Habyarimana. Ce passeport lui avait été refusé par le Service central de Renseignements parce qu'on le suspectait d'être un Tutsi ayant falsifié ses pièces d'identité. Pour eux, en effet, un Hutu ne pouvait avoir une taille de 1,95 m. Par chance pour lui, son père, qui avait été commissaire de police, était une connaissance du Président, ayant travaillé sous les ordres de celui-ci. Une autre anecdote concerne trois Tutsis qui travaillaient à la Banque nationale du Rwanda au moment des faits, toujours dans les années 80. Ceux-ci se sont vus refuser le passeport par le même Service de Renseignements, alors qu'ils devaient se rendre en stage auprès d'une banque en Suisse, suite à un examen auquel ils avaient réussi. Les choses en restèrent là, mais la Coopération suisse décida de mettre fin à ce privilège qu'il accordait au Rwanda, à cause de cet incident.

4. Quatrième étape : l'exacerbation et la polarisation de la haine contre le groupe victime

L'exacerbation et la polarisation de la haine marque l'étape au cours de laquelle l'État criminel se décide à passer à l'acte en concentrant tous les moyens en vue de l'extermination des victimes. À cette étape, la question n'est plus de savoir si oui ou non il y aura génocide, mais bien quand l'exécution de celui-ci débutera. De fait, la décision est d'ores et déjà prise, en revanche l'État doit s'assurer que la majorité de la société partage cette même vision, dans la mesure où, comme le remarque J. Semelin, « tous les membres du groupe sont appelés à se mobiliser dans ce combat existentiel et, corollaire important, à montrer du doigt, voire à rejeter, ceux qui cherchent à s'en démarquer »[464]. Dans cette perspective, l'État recourt massivement à la propagande, qui permettra de briser les dernières résistances de ceux qui, parmi la population ou les dirigeants, risqueraient de s'opposer au projet d'extermination. À cet égard, les médias, tant publics que privés, jouent un rôle très important dans l'isolement du groupe victime, en amenant ainsi le reste de la population à se placer sous la tyrannie de la pensée unique, en l'occurrence celle des planificateurs du génocide. Aucun débat sur la question n'est autorisé et toute contestation est sévèrement réprimée. Se sentant condamné d'avance, le groupe victime, de son côté, se prépare au pire, voire l'accepte sans même résister, tant il a été conditionné pour subir cette fatalité, en silence[465].

À cette étape de l'exacerbation et de la polarisation haineuse en Allemagne, les nazis se sont servis des journaux, des affiches publicitaires, de la radio, des films

---

[464] Jacques Semelin, *supra* note 389, à la p 61.

[465] On l'a vu, durant le génocide tutsi, où de jeunes garçons de dix ans pouvaient conduire à "l'abattoir" une dizaine de gaillards qu'ils venaient de débusquer, sans que ceux-ci résistent.

antisémites, et des unités paramilitaires formées, au départ, de groupements de jeunes et de personnes sans emploi, groupes plus faciles à endoctriner, pour en faire des machines à terroriser et à tuer, le moment venu. L'organisation de toutes ces opérations fut confiée à Joseph Goebbels, ministre à l'éducation et à la propagande, assisté par Otto Dietrich et Alfred Rosenberg[466], et soutenus par des chefs du parti. Ils ont alors planifié et coordonné les actions des organisations qu'ils avaient créées, dont les jeunesses hitlériennes, les SA (Sturm Abteilung) ou Section d'Assaut, les SS (SchutzStaffel) ou Groupe de Protection[467], qui allaient servir de "fer de lance" des attaques qu'ils allaient mener. Leur première cible fut la presse libre. Ainsi, « dans les semaines et les mois qui suivirent le 30 janvier 1933, près de deux mille journalistes allemands […] furent chassés de leurs postes, arrêtés, poussés à l'exil, parfois les trois en même temps »[468]. Quelques mois plus tard, « la loi sur les contrôle des rédactions […] plaçant sous la coupe du gouvernement les rédacteurs en chef de tous les grands quotidiens et périodiques restants, a mis fin à tout semblant de liberté de la presse»[469]. Comme aucune voix discordante n'était plus susceptible de se faire entendre, Goebbels et son équipe se sont alors employés à façonner l'esprit des Allemands contre les Juifs, accusant ceux-ci de tous les maux présents et passés de l'Allemagne. Goebbels répandit, notamment, la thèse aux termes de laquelle «la juiverie » avait brisé la puissance de l'Allemagne et qu'elle était, en conséquence, la cause véritable de la défaite de la nation dans la Grande Guerre; et d'ajouter qu'il n'y avait pas de position intermédiaire concevable dans le combat entre les Allemands et "le Juif" : « ou l'on était le laquais des Juifs (*Judenknecht*), ou l'on était l'ennemi des Juifs

[466] Jeffrey Herf, *supra* note 399, à la p 27.
[467] *Ibid.* à la p 29.
[468] *Ibid.* à la p 28.
[469] *Ibid.*

(*Judengegner*) »[470]. Hitler, de son côté, ne restait pas inactif. Il accusait, avec véhémence, les Juifs d'être « responsables du chômage de sept millions d'Allemands »[471], et plus encore alléguait que la « juiverie avait l'intention d'exterminer l'intelligentsia nationale de l'Allemagne »[472], en vue « d'anéantir les États aryens »[473]. Toutes ces diatribes répétées durant des années visaient à endoctriner la population allemande pour justifier les persécutions à venir contre les Juifs. Entre 1939 et 1941, on assista à une radicalisation de l'antisémitisme nazi avec une seule constante : la lutte contre le « Juif » était littéralement une question de vie ou de mort[474]. Selon J. Herf, « le consensus antisémite façonné dans les années 30 créa l'indispensable réserve de haine publique, de mépris et d'indifférence envers les Juifs qui allait permettre au III[e] Reich de s'acheminer vers la solution finale »[475]. Et de fait, pour rester dans les termes utilisés par l'auteur J. Herf, « l'antisémitisme radical et la culture de la peur de masse devaient rester des éléments du message qui assura la cohésion de l'Allemagne nazie jusqu'à la destruction du régime »[476]. Pour évaluer le travail accompli par la propagande dans son œuvre de sape morale, les nazis décidèrent de passer à l'étape suivante, celle de l'expérimentation, afin de vérifier si la « solution finale » pouvait être mise à exécution sans provoquer d'opposition.

S'agissant du génocide des Tutsis, l'étape de la polarisation haineuse a véritablement commencé le 1[er] octobre 1990. Quoique discriminés dans plusieurs domaines de la vie courante depuis le début des années 60, les Tutsis avaient traversé les

[470] *Ibid.* à la p 44.
[471] *Ibid.* à la p 50.
[472] *Ibid.* à la p 54.
[473] *Ibid.*
[474] *Ibid.* à la p 45.
[475] *Ibid.* à la p 54.
[476] Jeffrey Herf, *supra* note 399, à la p 209.

dix-sept dernières années sans subir de massacre depuis la Révolution de 1959. L'attaque du FPR le 1er octobre 1990 réactiva cependant les vecteurs de la persécution du pouvoir hutu contre les Tutsis. Suite à cette attaque, en effet, des responsables politiques ordonnèrent le massacre de Tutsis dans le Nord et le Nord-Ouest du Rwanda[477]. Toutefois, ce mouvement de tueries ne s'étendit pas au reste du pays, car les autorités n'étaient pas encore certaines de pouvoir compter sur l'adhésion inconditionnelle de la population au projet génocidaire, spécialement dans le Sud, l'Est et le Centre, soit des régions où Hutus et Tutsis entretenaient de bonnes relations sur les collines où ils vivaient. Il fallut mettre en place d'importants moyens de propagande et de mobilisation avant que la "machine du génocide" ne soit opératoire. Et de fait, pendant trois ans et demi, le gouvernement s'employa à créer des « journaux extrémistes » et plus tard une radio distillant de la haine contre les Tutsis, que l'on qualifia par la suite de « médias du génocide »[478], pour avoir diffusé le discours génocidaire en permanence, des autorités politiques au plus haut niveau[479]. De même, le pouvoir hutu forma un nouveau parti ouvertement anti-tutsi, connu sous le nom de « Coalition pour la Défense de la République » (CDR), ainsi que des différentes milices, dont les appelés *Impuzamugambi*,

[477] HRW & FIDH, *supra* note 397 de la p 107 à la p 111.

[478] Jean-Pierre Chrétien, (sous la direction de), *Rwanda, Les médias du génocide,* Paris, Éd. Karthala, 2002, titre de cet ouvrage.

[479] Parmi ces discours de haine figure celui prononcé par Léon Mugesera, un cadre du parti au pouvoir, tenu le 22 novembre 1992, à l'occasion d'un rassemblement populaire du parti politique MRNDD du Président Habyarimana, dont il était vice-président au niveau régional. Dans ce discours, l'orateur rappelait à la population, en majorité hutue, que les Tutsis étaient des étrangers et enjoignait celle-ci à les renvoyer en Éthiopie, leur lieu d'origine supposé, par un "raccourci" meurtrier, en empruntant la voie de la Nyabarongo, une rivière du Rwanda, non navigable pourtant, en raison de ses chutes. Il a surtout souligné qu'il ne fallait pas que les Hutus commettent l'erreur qui avait été la leur en 1959, lorsqu'ils avaient laissé les Tutsis quitter le pays. Les paysans illettrés auxquels Mugesera s'adressait eurent moins de confusion que la Cour fédérale du Canada dans son arrêt dans le cas Mugesera, dans la mesure où les massacres des Tutsis ont immédiatement repris dans cette région. S'agissant de la Cour fédérale du Canada, celle-ci avait, en effet, conclu que dans le passage en question, Mugesera parlait d'immigration, dans la mesure où, en Afrique, celle-ci suit aussi la voie fluviale. Voir : Mugesera c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C. A.F.), 2003 CAF 325, [2004] 1 R.C. F. 3, 8 septembre 2003, par. 283. Précisons que la Cour suprême du Canada a rectifié cette erreur. Voir : Cour suprême du Canada, *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration),* [2005] 2 R.C. S. 100, 2005 CSC 40, 28 juin 2005.

ou « ceux qui partagent le même plan », ou encore les *Interahamwe* « ceux qui sont unis dans la même action » avec pour slogan un message clair *Tuzabatsembatsemba*, ce qui signifie littéralement « nous les exterminerons ». Rien ne fut épargné pour accroître, attiser et cristalliser la haine contre les Tutsis et embrigader ainsi la population dans une dynamique de violence extrême. De ces journaux extrémistes, le premier à paraître fut Intera ou « le pas à franchir », publié en décembre 1989 et dont le propriétaire n'était nul autre que l'un des cousins de la femme du Président Juvénal Habyarimana[480]. Le second journal porteur de ce discours mortifère et le plus agressif fut *Kangura*[481], sorte de «journal semi-officiel de la haine »[482] contre les Tutsis. Celui-ci a notamment publié, en décembre 1990, juste deux mois après l'attaque du FPR, les « Dix commandements du Hutu »[483]. Il s'agissait d'un pamphlet propagateur de l'idéologie génocidaire, qui faisait appel à la conscience hutue dans le but d'en finir une fois pour toutes avec les Tutsis. Se rendant compte que la presse écrite ne pouvait toucher la majorité de la population, parce qu'analphabète, les planificateurs du génocide décidèrent de créer, en juillet 1993, un autre outil de propagande de masse, la Radio Télévision Libre des Mille Collines, ou RTLM[484]. Cette radio, qui fut véritablement "la voix" du génocide durant les massacres, parvint à supplanter, en taux d'écoute, la Radio nationale, en utilisant notamment un ton « jeune », plutôt « décontracté »[485] et en diffusant « de la musique zaïroise très entraînante

---

[480] Il s'agit, en l'occurrence, de l'homme d'affaires Séraphin Rwabukumba, qui vit aujourd'hui en Belgique.

[481] *Kangura* en français signifie « Réveille-les ». Ce titre ne fut pas choisi par hasard, dans la mesure où ce journal s'est effectivement employé, avec succès, à réveiller la conscience de l'ethnocentrisme hutu partout dans le pays.

[482] Jean-Pierre Chrétien, *supra* note 335 à la p 25.

[483] *Ibid.* à la p 39.

[484] Surnommée « Radio Télévision La Mort ». Voir Mel McNulty, *Media Ethnicization and the International Response to War and Genocide in Rwanda*, in Tim Allen et Jean Seaton, *The Media of Conflict: War Reporting and Representations of Ethnic Violence*, New York, St-Martin's Press, 1999 à la p 275.

[485] Jacques Semelin, *supra* note 389 à la p 125.

»[486]. Le journal *Kangura* et la RTLM ont donné la parole aux extrémistes hutus, dont les messages exacerbaient les tensions et semaient la panique au sein de leur groupe ethnique, en prétendant que les Tutsis complotaient pour dominer, voire exterminer les Hutus. Cette stratégie visait à pousser les Hutus à massacrer leurs voisins tutsis sous le prétexte de légitime défense. Les « Médias du génocide » ont également fait appel à des artistes pour faire passer plus ou moins subtilement leur message de haine contre les Tutsis. Ainsi, la RTLM diffusait très souvent des chansons d'un célèbre compositeur-interprète de musique populaire, du nom de Simon Bikindi[487], auteur de pamphlets extrémistes ayant attisé la haine chez les Hutus contre les Tutsis. Ces médias extrémistes ont indubitablement joué un rôle déterminant dans l'exacerbation et la polarisation de la haine contre les Tutsis, spécialement la radio RTLM, dans la mesure où celle-ci est parvenue à toucher la quasi-totalité de la population, contrairement aux journaux écrits qui n'étaient lus que par les citadins, seuls capables d'en défrayer le coût. Le pouvoir des médias au niveau du formatage des esprits a été à ce point considérable qu'il a même influencé les membres de l'opposition politique. Aussi a-t-on vu les partis MDR (Mouvement démocratique républicain) et PL (Parti libéral) éclater en se scindant en deux factions. À l'origine progressistes et défendant le partage du pouvoir entre les composantes politiques en présence, ces partis virent naître chacun en son sein une faction extrémiste qui se greffa au MRND pour créer la coalition connue sous le nom de « Hutu power »[488], laquelle était ouvertement contre le FPR et les Tutsis. À présent donc alliées du MRND, ces branches extrémistes devaient planifier et organiser le génocide

[486] *Ibid.*

[487] Simon Bikindi a été condamné par le TPIR d'Arusha pour son rôle dans le génocide des Tutsis du Rwanda. Voir : Le procureur c. Simon Bikindi, Affaire No. ICTR-2001-72-R54, en ligne : TPIR, <http://www.ictr.org/FRENCH/cases/Bikindi/decisions/090505f.htm> (date d'accès : 14.2.2013).

[488] *Ibid.*

dans le Centre et le Sud du Rwanda[489], là où les différentes tentatives "d'expérimentation" de l'élimination de masse avaient échoué.

5. Cinquième étape : "l'expérimentation" du génocide

Nous sommes du même avis que J.-Michel Lecomte, lorsqu'il écrit que « détruire une importante quantité de personnes au sein d'une population ne peut se réaliser sans tenir compte des réactions du reste de la population. S'ils ne sont pas trop nombreux, les opposants éventuels peuvent être eux-mêmes, et le sont, détruits »[490]. C'est la raison pour laquelle l'État criminel doit d'abord "tester" les réactions des complices-exécutants, de l'opinion nationale et internationale, voire des victimes elles-mêmes, et s'assurer par là-même de l'efficacité des moyens mis en œuvre. S'il ne rencontre pas de forte opposition, alors le "test" est jugé satisfaisant, et dans ce cas l'étape suivante, celle de l'extermination généralisée, sera déclenchée. Autrement dit, pour l'État criminel, l'expérimentation a pour but, sur un territoire géographiquement limité, d'éprouver le scénario du génocide à venir.

En Allemagne, après avoir constaté que les mesures légales adoptées pour persécuter les Juifs n'avaient rencontré aucune opposition, les nazis ont pu franchir l'étape ultime de l'extermination proprement dite. Mais, avant de lancer l'opération

[489] La population de ces deux régions, particulièrement celle de la préfecture de Butare, était en majorité de tendance modérée. Quelques mois avant le génocide, personne n'aurait pu croire que les Hutus de Butare et de certaines communes de la partie sud de Gitarama pouvaient massacrer leurs voisins tutsis. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il y a eu, tout au début, quelques résistances à la participation au génocide dans ces deux préfectures, résistances qui n'ont été vaincues que lorsque le Président Théodore Sindikubwabo, le Premier Ministre Jean Kambanda et des ministres de son gouvernement se sont rendus en ces deux préfectures, visites au cours desquelles ils ont ordonné aux autorités communales de se débarrasser des Tutsis. Pour frapper fort les esprits, ils ont, au cours de leur première visite en préfecture de Butare, démis et fait assassiner le seul préfet Tutsi du pays, qui pourtant avait réussi à maintenir le calme dans sa préfecture. Voir : HRW & FIDH, *supra* note 397 de la p 317 à la p 325, et pp 409-410.

[490] Jean-Michel Lecomte, *Enseigner l'Holocauste au XXI^e siècle*, Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, 2003 à la p 46.

générale d'anéantissement des Juifs, les planificateurs ont d'abord "testé" les réactions tant des futurs exécutants que de la population allemande en général ou encore celles des pays étrangers. C'est ainsi que, prenant pour prétexte l'assassinat par un Juif d'un diplomate allemand à Paris, le parti nazi a organisé, le 9 novembre 1938, en Allemagne et en Autriche, des opérations de massacres de Juifs, de destruction et de mise à sac de leurs biens[491]. En une seule nuit, baptisée « La Nuit de cristal », des groupes paramilitaires ont saccagé et incendié des magasins, des synagogues, des maisons communautaires, des institutions juives et des résidences privées[492]. Le lendemain, on dénombra une centaine de morts et plusieurs milliers de blessés[493]. Environ 30 000 Juifs furent arrêtés et déportés à Dachau « sous les huées d'une foule hystérique »[494]. Comble de l'ironie, la communauté juive fut condamnée à payer un milliard de marks pour « réparer les dégâts»[495] commis sur leurs biens. Même si l'indignation fut grande tant de la part de la population allemande que des chancelleries étrangères, cette désapprobation ne fut pas suffisamment ferme pour empêcher les nazis de poursuivre leur plan monstrueux. Comme le fait remarquer M.-A. Charguéraud, les gouvernements furent alertés mais, aucun ne déploya une grande énergie pour venir au secours des Juifs[496]. Le test de l'opinion publique nationale et internationale avait "réussi", les nazis pouvaient, à présent, mettre à l'essai les moyens à utiliser pour exterminer les victimes.

Et de fait, les nazis expérimentèrent différents procédés avant d'arriver à l'utilisation des chambres à gaz. Ainsi, furent tout d'abord organisées « des opérations

---

[491] Georges Bensoussan, *supra* note 429 à la p 23.
[492] *Ibid.*
[493] Marc-André, Charguéraud, *Tous coupables? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive, 1933-1940*, Paris, les éd. du Cerf, 1998 à la p 171.
[494] *Ibid.* à la p 170.
[495] Georges Bensoussan, *supra* note 429 à la p 28.
[496] Marc-André, Charguéraud, *supra* note 350 à la p 179.

mobiles de tuerie »[497] par fusillade, effectuées par les *Einsatzgruppen* ou « groupes d'action spéciale ». Les victimes « étaient conduites de force à un endroit où un détachement de "travailleurs Juifs " avaient été emmenés creuser des fosses communes, tandis qu'un cordon policier se déployait autour du village ou du quartier »[498]. Elles étaient ensuite forcées de se tenir au bord des fosses avant qu'un peloton d'exécution ne tire sur elles; leurs corps tombaient alors sur ceux des victimes précédentes[499]. Les nazis utilisèrent également des *gaswagen* ou « camions à gaz » pour massacrer les Juifs. Cette méthode de tueries, qui consistait à envoyer du monoxyde de carbone des tuyaux d'échappement des camions dans les caisses arrières hermétiquement fermées où étaient enfermées les victimes, commença à être utilisée « lorsque les membres des *Einsatzgruppen* se plaignirent de fatigue physique et psychologique causée par le meurtre d'un grand nombre de femmes et d'enfants »[500]. Toutefois, ces tueries ne s'avérèrent « ni efficientes, ni sûres, ni généralisables à l'Europe entière »[501], surtout en raison du fait, comme le remarque J. Guedj, qu'elles restaient « trop limitées géographiquement, et parfois difficilement supportables pour les exécutants »[502]. Aussi, une « politique plus rationnelle et moins voyante »[503] était apparue vite nécessaire. C'est ainsi que les nazis décidèrent, dans le cadre de l'*Aktion Reinhardt*[504], de mettre en place des centres de mise à mort.

---

[497] Georges Bensoussan, *supra* note 429 à la p 41.
[498] *Ibid.* à la p 40.
[499] *Ibid.* à la p 41.
[500] United States Holocaust Memorial Museum, Encyclopédie Multimédia de la Shoah, *Les opérations de gazage*, en ligne : <http://www.ushmm.org/wlc. fr/article.php?ModuleId=76> (date d'accès : 10.09.2014).
[501] *Ibid.* à la p 60.
[502] Joël Guedj, *supra* note 450 à la p 78.
[503] *Ibid.*
[504] Nom de code désignant l'extermination systématique des Juifs. *Ibid.* à la p 82.

Au Rwanda, l'étape de l'expérimentation du génocide commença immédiatement après l'attaque lancée par l'armée du FPR le 1er octobre 1990 et se poursuivit jusqu'en 1994. Il convient de souligner que, même si l'année 1992 vit la naissance du multipartisme au Rwanda et qu'un gouvernement multipartite fut effectivement mis en place, les structures politiques et militaires étaient, en majorité, restées aux mains du président Habyarimana et de ses proches collaborateurs. C'est cette donne politique qui permet de comprendre comment cette période fut marquée par toute une série de massacres des Tutsis dans plusieurs régions du pays, encadrés par les autorités locales et le pouvoir central, alors que le chef du gouvernement était, depuis cette année-là, issu de l'opposition intérieure. On peut, de fait, affirmer qu'il y avait deux gouvernements parallèles, l'un officiel, l'autre occulte[505], et c'est le second, réuni autour du « Hutu Power », qui mit en place le plan du génocide et qui l'exécuta. Le premier de ces massacres, qui fit 348 victimes[506], survint au début du mois d'octobre 1990 dans le Nord-Ouest du pays; il fut suivi par une autre tuerie de 500 à 1000 personnes exécutée à la fin du même mois dans le Nord-Est. Les massacres des Tutsis s'enchaînèrent alors : 500 à 1000 personnes vers la fin janvier 1991 dans la partie Nord du pays; durant l'année 1992, les massacres doublèrent d'intensité, faisant plusieurs centaines de victimes[507] dans la sous-préfecture de Bugesera (Sud du pays), puis dans la préfecture de Kibuye (Ouest du pays), et, de nouveau, là où ils avaient commencé dans le Nord-Ouest du pays, en janvier 1993. Comme le souligne le rapport de HRW & FIDH, tous ces massacres « mirent en

[505] Le Rapport de HRW & FIDH établit un éventail de situations démontrant combien les ordres de Madame la Première Ministre issue de l'opposition intérieure n'étaient pas respectés par les autorités locales. HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 163.

[506] FIDH, AFRICA WATCH, UIDH et CIDPDD, *supra* note 17.

[507] *Ibid.*

place le canevas du génocide de 1994 »[508]. À l'époque, aucun des commanditaires, auteurs ou complices de ces massacres ne fut puni, même les criminels présumés qui avaient été arrêtés dans le Bugesera par un procureur trop zélé furent relâchés sans aucun jugement, sous prétexte d'un vice de procédure[509]. Tous pouvaient agir en toute impunité. Autorisés par l'État, les assassinats des Tutsis depuis 1959 ne constituaient pas des actes criminels, sauf lorsque ces crimes étaient commis en dehors des périodes permises, sans la "bénédiction" des autorités étatiques[510]. Cette impunité a indubitablement constitué l'un des éléments qui ont incité les membres du groupe dominant à participer en masse aux tueries lors du génocide des Tutsis, sûrs qu'ils étaient de n'encourir aucune responsabilité pénale. Aussi, c'est cette participation des Hutus des différentes régions du Rwanda aux tueries "tests", d'une part, et l'absence de mise en garde ferme de la société internationale, d'autre part, qui ont "lubrifié" la machine génocidaire et stimulé les criminels à passer à l'étape suivante, celle de l'extermination.

6. Sixième étape : l'extermination des victimes

La dernière étape du génocide consiste évidemment en la destruction définitive du groupe par l'annihilation des membres de celui-ci. Dans le but de faciliter la tâche des exécutants en leur accordant les moyens d'agir vite, l'État criminel s'emploie à organiser un rassemblement forcé de la population victime dans des camps de la mort. Cette

---

[508] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 107.

[509] *Ibid.*

[510] Il est important de rappeler la Loi d'amnistie votée par le tout nouveau Parlement rwandais le 20 mai 1963, qui disposait qu'une « amnistie générale et inconditionnelle [était] accordée pour toutes les infractions commises à l'occasion de Révolution sociale pendant la période du 1er octobre 1959 au le 1er juillet 1962 et qui, en raison de leur nature, de leur mobile, des circonstances ou des motifs qui les [avaient] inspirées, rentr[aient] dans le cadre de la participation à la lutte de libération nationale des masses opprimées par la domination féodo-colonialiste (art 1er). L'article 2 de cette Loi écartait du bénéfice de l'amnistie les infractions commises durant la même période par des personnes du camp opposé. *Journal Officiel de la République rwandaise*, 1963 à la p 299.

opération leur permet ainsi d'utiliser des moyens de destruction de masse qui n'exigent pas un nombre élevé d'exécutants par rapport au nombre de victimes. En outre, en rassemblant les victimes, l'État criminel cherche à diluer les responsabilités des exécutants pour minimiser les risques de "démotivation". Et de fait, en agissant collectivement, les bourreaux sont peu susceptibles d'éprouver un sentiment de culpabilité qu'engendrent normalement l'horreur et la répulsion de poser des actes aussi monstrueux de massacre de personnes inoffensives et sans défense. On le sait, en effet, que les massacres perpétrés par un collectif d'individus renforcent l'action des tueurs, dans la mesure où les convictions personnelles de chacun sont affaiblies au profit de l'esprit de foule.

S'agissant du génocide des Juifs, même si les nazis avaient arrêté, au lendemain de la Nuit de Cristal, plusieurs dizaines de milliers de Juifs, en Allemagne et en Autriche, qu'ils avaient déportés dans le camp de Dachau, celui-ci n'était pas encore un camp d'extermination. Ce n'est qu'avec le début de la guerre, quand l'armée allemande venait d'envahir la Pologne, que furent créés Auschwitz-Birkenau, Chelmno, Lublin-Maïdanek, Belzec, Sobibor et Treblinka, véritables industries de la mort où furent exterminés des millions de Juifs. Des infrastructures et des moyens logistiques furent rapidement mis au service de cette entreprise criminelle. Les historiens s'accordent pour dire que l'on ne saura sans doute jamais exactement quand les nazis ont pris la décision d'exterminer les Juifs ; ce que l'on sait est que les modalités de l'extermination furent discutées lors de la Conférence de Wannsee le 20 janvier 1942[511]. Celles-ci consistaient, en Allemagne et dans les pays occupés, dans le recensement des Juifs, leur arrestation et transfert vers des

[511] *Ibid.* à la p 95.

camps de transit avant les déportations vers les camps d'extermination où ils étaient exécutés. Le rassemblement des victimes au sein des ghettos pouvait précéder la déportation, notamment dans les villes où les communautés juives étaient importantes. Contre toute logique de guerre, des moyens financiers énormes, une main-d'œuvre très importante ainsi que des services et des infrastructures étendus (dont des trains qui auraient pu servir au transport et au ravitaillement des troupes) furent prioritairement réquisitionnés pour permettre la déportation des Juifs d'Europe à leur destination finale : les camps d'extermination. Le génie des scientifiques et des architectes fut mis à contribution, non pas pour la fabrication des armes plus perfectionnées pour la guerre, mais pour la construction de chambres à gaz et de fours crématoires, ceci dans la recherche de moyens efficaces visant à tuer le plus rapidement possible le plus grand nombre de femmes et d'hommes de tous âges et de toutes les conditions physiques, dont le sombre bilan est estimé à six millions de victimes.

Au Rwanda, les massacres génocidaires furent déclenchés à Kigali comme dans plusieurs communes du Rwanda dès le lendemain de l'assassinat[512] du Président Habyarimana le 6 avril 1994 dans la soirée. Très tôt dans la matinée, un communiqué du Ministère de la Défense a exigé de la population de rester à la maison, tandis que les milices aidées d'une grande population hutue montaient des barrières sur les routes à Kigali et sur les chemins à travers les collines un peu partout au Rwanda, à l'exception de quelques communes de la préfecture de Gitarama et de l'entièreté des communes de la préfecture de Butare, parce que quelques autorités dans le Sud et dans le Centre du pays s'étaient montrées réticentes à autoriser les tueries ordonnées par le gouvernement.

[512] Son avion a explosé à l'approche de l'aéroport de Kigali après avoir subi un tir de roquette, tuant tous les occupants, dont lui-même, le Président du Burundi et leurs proches collaborateurs.

Finalement, ces massacres se généralisèrent partout dans le pays après deux semaines. En plus de ce quadrillage du pays, les frontières furent hermétiquement fermées aux Tutsis qui avaient pu se faufiler et passer entre les mailles du filet, à l'intérieur. Ne pouvaient sortir du pays que les étrangers et les Rwandais qui pouvaient attester de leur identité "hutue". En cas de doute au sujet de l'appartenance ethnique d'un individu, les tueurs faisaient appel à l'examen des caractéristiques physiques de celui-ci[513]. À Kigali comme ailleurs dans le pays, les autorités communales et de l'armée organisèrent des fouilles dans les maisons, dans les champs, dans les forêts, dans les marais et partout où des Tutsis pouvaient se cacher. Les massacres commencèrent avec l'assassinat de personnalités politiques de l'opposition, afin de les empêcher de lancer un appel à la résistance contre le plan génocidaire et mettre en place le gouvernement de transition suivant l'Accord d'Arusha[514], mais aussi dans le but d'intimider d'éventuels opposants au projet génocidaire. Ils se poursuivirent avec l'assassinat des Tutsis, du bébé (voire du fœtus) au vieillard, pendant trois mois, jour pour jour, et furent souvent accompagnés d'actes de cruauté extrême, jusqu'au moment où l'armée rebelle prit le contrôle de tout le pays.

Il n'y a eu ni convoi par train ni chambre à gaz. Les Tutsis se rendirent à pied sur les lieux de leur fin ultime, souvent en parcourant plusieurs kilomètres. Ils furent parfois encadrés par les autorités locales sur la promesse fallacieuse de trouver une protection au bout du voyage, ou alors ils fuyaient les tueries, cherchant refuge dans des édifices

[513] Human Rights Watch, *supra* note 397 à la p 247.

[514] Cet accord, dont les négociations ont débuté en juillet 1992, fut signé à Arusha (Tanzanie) le 4 août 1993 entre le Gouvernement du Rwanda et le Front Patriotique Rwandais (FPR). Il devait mettre fin à la guerre qui faisait rage depuis trois ans, mais n'a pu être mis en application. L'accord était constitué de plusieurs protocoles sur des sujets importants, tels que la mise en place d'un gouvernement de transition, l'instauration de l'État de droit, l'intégration des deux forces armées, le rapatriement des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées. Voir : HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 149.

publics ou religieux comme ils l'avaient fait dans le passé, espérant y obtenir une quelconque protection, que celle-ci vint de Dieu ou des autorités étatiques. En effet, lors des massacres répétés qui avaient précédé, les Tutsis qui avaient pu gagner les édifices publics, spécialement des églises, avaient pu avoir la vie sauve, car les groupes de tueurs n'avaient pas osé, alors, pénétrer en ces lieux ; ceux-ci ont donc été vus, en 1994, comme des sanctuaires inviolables, ce qu'ils n'étaient malheureusement plus. Et, de fait, dès le 7 avril 1994, ces églises et autres édifices publics servirent véritablement alors d'"abattoirs". Comme le relèvent les juges du TPIR dans l'affaire Akayesu :

> [d]es milliers de personnes, parfois encadrées par des représentants de l'administration locale ou encouragées par les promesses de sécurité de ceux-ci, se rassemblaient, sans méfiance, dans des églises, des écoles, des hôpitaux et des bâtiments administratifs locaux. En réalité, il s'agissait de pièges qui allaient permettre l'extermination rapide d'un grand nombre [515].

À cause de ce rassemblement des victimes et la participation très active d'une grande population hutue, le génocide des Tutsis fut très rapide. Selon les estimations des Nations Unies, ce génocide a fait 800 000 victimes, essentiellement des Tutsis[516], tandis que le chiffre cité officiellement par l'État du Rwanda s'élève à plus d'un million[517].

Les étapes du génocide que nous venons d'analyser à la lumière des deux génocides reconnus par la société internationale révèlent paradoxalement que ce crime est

---

[515] Le *Procureur c. Jean-Paul Akayesu*, *supra* note 174.

[516] Nations Unies, *supra note* 24, à la p 3.

[517] À notre avis, il est hasardeux de préciser, à une personne près, comme le fait le gouvernement du Rwanda, le nombre exact des victimes de ce génocide, comme s'il s'agissait de victimes d'un accident d'avion dont les passagers avaient été identifiés à l'embarquement. Le gouvernement cite, en effet, le chiffre exact de 1 074 017 victimes. Voir : Fondation Hirondelle, *Rwanda/Génocide : Plus d'un million de morts : Bilan officiel*, 8 février 2002.
En ligne <http://reliefweb.int/report/rwanda/rwandag%C3%A9nocide-plus-dun-million-de-morts-bilan-officiel>, (dernière visite : le 18.8.2013).

l'un des plus « prévenables »[518], dans la mesure où il s'annonce pendant un temps plus ou moins long et que son processus est discernable dès les premières étapes comme tout au long de celles-ci. Il importe, dans cette perspective, de reconnaître assez tôt les prémices du processus génocidaire, afin de pouvoir briser la spirale criminelle avant qu'elle n'arrive à son terme. Autrement, toute tergiversation dans l'action rend plus difficile et plus onéreuse l'intervention visant à stopper l'engrenage génocidaire.

Section II. La société internationale et les États à titre particulier auraient pu prévenir ou arrêter les deux génocides

Le génocide des Juifs était certainement plus difficile à prévenir et à arrêter que celui des Tutsis, pour deux raisons principales, à savoir : les puissances étatiques qui auraient pu s'opposer à la montée de l'antisémitisme meurtrier ont préféré garder le profil bas pour éviter une confrontation qui les aurait menées à revivre la mauvaise expérience d'une guerre destructrice à l'instar de la Grande Guerre, dont le souvenir était encore très fraichement douloureux. En effet, l'Allemagne était déjà une puissance militaire redoutable, ce qui rendait hasardeuse toute velléité d'un front commun visant une intervention d'humanité de la part des États puissants pour secourir les Juifs persécutés. Par contre, le Rwanda ne représentait absolument pas une force militaire à craindre, il n'est que de voir de quelle manière le génocide a été commis, soit essentiellement au moyen d'armes traditionnelles.

Nonobstant cette conjoncture défavorable à l'époque où le processus du génocide des Juifs a été observé jusqu'à sa perpétration, une alliance des États, à l'instar de celle

[518] Nous avons créé ce néologisme à partir du verbe « prévenir» et du suffixe « able » qui vient du latin « abilis », signifiant « qui peut être ». Le mot équivalent en anglais est "preventable". L'adjectif attribut (parfois épithète aussi) semble plus expressif que la locution verbale « que l'on peut prévenir ».

qui fut mise en place pour combattre les pays de l'Axe au moment où la guerre a commencé, aurait pu enrayer l'engrenage de la machine génocidaire à son début et ainsi au moins limiter le nombre de victimes. Il aurait donc été plus avisé de prévenir ce génocide, qu'on a observé se développer, que de le stopper. Voulant justifier leur inertie, les Alliés prétendirent, après coup, n'avoir pas su ce qui se passait, ni avant, ni pendant le génocide des Juifs. Ceci est difficilement admissible, quand on sait que les prodromes de ce génocide ont été observés pendant des années et qu'il a été perpétré au grand jour, pendant au moins trois ans.

1. Les grandes puissances auraient pu empêcher l'Allemagne à devenir un État autocratique

L'Allemagne nazie est devenue un État totalitaire au vu et au su des membres de la SDN et des puissances étatiques de l'époque, sans que rien ne fût fait pour l'en empêcher. La décision de suspendre tous les droits et libertés reconnus aux citoyens allemands, prise par le décret du 28 février 1933, dit mesures « pour la protection du peuple et de l'État »[519], fut le premier signe de la dérive autoritaire du pouvoir allemand. Ce décret muselait le peuple, dans la mesure où il suspendait quasiment toutes les libertés publiques et tous les droits garantis par la Constitution, à savoir le droit à la confidentialité de communications (postales, téléphoniques et télégraphiques) ainsi que le droit de l'inviolabilité du domicile et de la propriété privée, la liberté d'expression, la liberté de la presse ainsi que la liberté d'association et de réunion[520]. Les autres mesures totalitaires qui suivirent ne furent que la suite logique de cette décision. C'est ainsi que le

[519] *Adolf Hitler*. Voir, en ligne : Encyclopédie Larousse, en ligne : <http://www.larousse.fr/encyclopedie/personnage/Adolf_Hitler/124024>, (date d'accès : 10.05.2014).
[520] *Ibid.*

Parlement allemand fut amené à voter, un mois plus tard, sous la pression des SS et des SA[521] la loi dite des « pleins pouvoirs »[522], qui conférait au gouvernement le pouvoir législatif. Hitler obtenait ainsi le droit de gouverner par décrets-lois sans devoir faire valider ceux-ci par le Reichstag. Il semble, d'ailleurs, qu'il exerçait, *de facto*, les pouvoirs judiciaires[523]. Cette loi permit à Hitler de prendre le décret du 14 juillet 1933, par lequel le NSDAP (parti nazi) devenait le seul parti reconnu sous le III[e] Reich. Ce décret eut des conséquences « incalculables »[524], dans la mesure où Hitler achevait de placer les Allemands sous sa coupe. C'est cette même législation qui autorisa également Hitler à mettre en place les « lois scélérates de Nuremberg en 1935 », lesquelles édictèrent une série de mesures juridiques et administratives visant la mise à mort, civique d'abord[525], civile ensuite[526] et physique enfin[527] des Juifs.

Sur le plan des relations internationales, l'Allemagne nazie continua à fortement se militariser, violant ainsi le Traité de Versailles[528], au vu et au su des États qui l'avaient imposé. C'était comme si les puissances étatiques de l'époque n'avaient tiré aucune leçon de la I[ère] Guerre mondiale, la France et la Grande-Bretagne, deux poids lourds pourtant de l'Europe occidentale, qui auraient pu faire échec au danger grandissant que représentait une Allemagne nazie forte et en mal de revanche, préférèrent jouer la carte de la politique

---

[521] *Le national-socialisme (1933-1945)*, en ligne : Deutscher Bundestag <http://www.bundestag.de/htdocs_f/cultureethistoire/histoire/parlementarisme/troisieme_reich/index.html> (dernière visite : le 02.06.2013).

[522] Ironie du sort, cette loi était aussi dite « loi du 24 mars 1933 visant au soulagement de la détresse du peuple et de l'État ». *Ibid.*

[523] *Ibid.*

[524] Karl Dietrich Bracher, *Hitler et la dictature allemande : Naissance, structure et conséquences du National-socialisme*, Paris, éd. Complexe, 1995 à la p 306.

[525] L'abolition de l'égalité devant la loi, contre les Juifs.

[526] L'abolition de la citoyenneté allemande des Juifs.

[527] L'extermination des Juifs.

[528] *Traité de Versailles*, partie V.

d'apaisement[529], laquelle, en réalité, favorisait la politique hégémonique germanique. Le Pacte de Munich conclu entre la France, l'Angleterre et l'Allemagne joua, en effet, à l'avantage d'Hitler[530], dans la mesure où celui-ci dicta sa volonté aux représentants des deux États, lesquels ne purent s'opposer à ce que l'Allemagne envahisse le territoire de la Tchécoslovaquie, en violation encore une fois du Traité de Versailles[531]. Ces deux États ne réagirent, de peur de provoquer une guerre qu'ils voulaient à tout prix éviter. Ce fut une erreur, comme le souligne H. Arendt, étant donné que l'importance des concessions faites ne contribua pas à la réintégration de cet État totalitaire dans le concert des Nations[532]. Après l'échec de ce premier "test", ces États essuyèrent un second revers quand l'Allemagne envahit l'Autriche, en violation flagrante du Traité de Versailles[533] pour la troisième fois. Ces États n'auraient donc pas dû acquiescer à la montée du totalitarisme et de l'extrémisme en Allemagne nazie ainsi qu'aux violations successives du Traité de Versailles, sans réagir quand il était encore temps. Des réactions fermes et décidées de ces États auraient probablement enrayé le processus criminel qui a abouti aux deux grandes tragédies concomitantes de l'époque. Il est, en effet, peu probable que le génocide des Juifs ait eu lieu sans cette guerre qui lui a servi de prétexte et sous le couvert de laquelle il s'est perpétré.

S'agissant des prodromes de l'Holocauste, les persécutions qui ont frappé les Juifs durant les années 1930 laissaient déjà présager le pire. En moins d'une décennie, les Juifs allemands, auparavant bien intégrés dans leur pays de citoyenneté, ont été dépouillés de

[529] Cette politique consistait, pour la France et le Royaume-Uni, à accepter de céder aux exigences de l'Allemagne nazie, de peur de provoquer une guerre que ces deux pays craignaient.

[530] *30 septembre 1938, Les accords de Munich*, en ligne : Les chroniques d'Herodote.net <http://www.herodote.net/30_septembre_1938-evenement-19380930.php>, (dernière visite : le 18.8.2013).

[531] *Traité de Versailles*, art. 27, 6° et 83.

[532] Hannah Arendt, *Le système totalitaire*, Paris, éd. du seuil, 1972 à la p 123.

[533] *Traité de Versailles*, art. 27, 5° et 80.

tous leurs droits, jusqu'au plus fondamental, celui à la vie. Ce processus fut mis en œuvre publiquement sans que le monde occidental ne cherche à l'inverser. Les puissances occidentales restèrent, en effet, les bras croisés lorsqu'Hitler décréta, en 1933, le renvoi des Juifs de la fonction publique, de l'armée ainsi que dans la majorité des sphères de la vie nationale sous prétexte que ceux-ci n'appartenaient pas à la race aryenne. Ces puissances gardèrent également le silence lorsque les nazis mirent en place, en 1935, les lois de Nuremberg qui définissaient le Juif et opéraient une discrimination lourde à l'encontre de celui-ci. À l'étape suivante de la logique génocidaire, celle l'oppression, des brimades, de l'humiliation, des exactions et de la spoliation des Juifs, ces mesures qu'exercèrent les nazis sur les Juifs furent tellement insupportables qu'un grand nombre d'entre eux tentèrent de quitter l'Allemagne et l'Autriche après l'Anschluss. Or, les pays d'accueil se firent très rares. Sans beaucoup de conviction, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France décidèrent de discuter de ce problème à la Conférence d'Évian, en France. Organisée du 6 au 16 juillet 1938 à l'initiative du Président Roosevelt, cette conférence qui regroupait les représentants de 32 pays, n'aboutit à aucun résultat, dans la mesure où de tous les pays participants, seule la République dominicaine fut disposée à accueillir entre cinquante mille et cent mille réfugiés[534]. Tous les autres États trouvèrent des échappatoires pour ne pas les recevoir. Quoique les États-Unis aient été les initiateurs de la Conférence, ils refusèrent résolument le relèvement des quotas d'immigration[535]. Quant à la Grande-Bretagne, elle n'avait accepté l'invitation à la Conférence, qu'à la

[534] Raoul Hilberg, *supra* note 380, à la p 26.
[535] *Ibid.*

condition que la question palestinienne ne soit pas abordée[536]. Cette Conférence fut donc un échec. Comment d'ailleurs aurait-il pu en aller autrement, quand on sait que l'Allemagne n'y était pas représentée et que le mot "juif" n'y fut jamais prononcé[537] ? Si les États organisateurs avaient eu la moindre volonté de secourir les victimes persécutées par les nazis, ils auraient dû inviter les autorités allemandes à la table des discussions afin de dialoguer avec elles, voire leur signifier qu'ils allaient s'opposer à leur politique de persécution. Dans le cas où les nazis auraient refusé d'y envoyer un représentant ou d'obtempérer à leurs injonctions, les États participants à la Conférence auraient pu prendre des mesures collectives visant à contraindre l'Allemagne à respecter les droits de ses propres citoyens Juifs. En revanche, l'échec d'Évian a malheureusement dévoilé, aux yeux des nazis, la faiblesse des déclarations des États.

Même lorsque Génocide des Juifs a commencé, les États occidentaux ne firent rien pour condamner les massacres de l'*Einsatzgruppen*, tout comme ils feignirent de ne rien savoir quand les nazis enfermèrent les Juifs dans des camps d'extermination. Pourtant, G. Bensoussan affirme que, dès le début des exécutions en masse[538], les Britanniques interceptèrent et décodèrent des télégrammes allemands qui contenaient des informations sur le destin des Juifs. Il ajoute que des rapports de diplomates occidentaux en Europe décrivaient le calvaire des Juifs d'Allemagne ou des pays occupés et mentionnaient leur déportation vers les camps d'extermination à l'Est, mais que «l'information fut bloquée en haut lieu »[539]. Et de poursuivre en disant que « le ministère

[536] *Ibid.* Hilbert indique que la Grande-Bretagne, qui exerçait sa tutelle sur la Palestine, ne voulait rien entendre au sujet de la question posée par le mouvement sioniste, lequel avait l'intention de créer un État indépendant sur ledit territoire.

[537] *Ibid.*

[538] Georges Bensoussan, *supra* note 429 à la p 81.

[539] *Ibid.* à la p 85.

de l'Information britannique demanda aux rédacteurs et aux présentateurs de ne pas spécifier l'identité juive des victimes, comme il demanda aux médias de minimiser les récits d'atrocités »[540]. Cet auteur révèle également qu'aux États-Unis, l'information contenue dans le télégramme du 8 août 1942 de Gerhardt Riegner (représentant du Congrès juif mondial en Suisse) sur l'extermination des Juifs, fut jugée « apparemment non fondée »[541] et qu'en conséquence les Américains se gardèrent de lui donner une suite. Il semblerait que l'indifférence du Royaume-Uni et des États-Unis fût dictée par des raisons propres à ces deux pays, lesquelles les obligeaient à minimiser la détresse des victimes[542]. Selon Georges Bensoussan, en effet, Londres et Washington craignaient d'être obligés, si l'extermination des Juifs était connue de l'opinion publique internationale, « de donner asile aux persécutés, qui au Royaume-Uni, qui en Palestine, qui aux États-Unis »[543]. Les Nations Unies soutiennent que les Américains et les Britanniques étaient au courant de ce qui se passait, du moins dès 1942, dans la mesure où « les puissances alliées adoptèrent le 17 décembre 1942 une déclaration commune qui dénonçait le massacre des Juifs »[544]. Ainsi à Londres, à la même période, « la chambre des Communes observa une minute de silence en hommage aux victimes »[545]. Et de conclure que « de fait, la plupart des éléments de l'extermination des Juifs étaient connus des Alliés dès 1942 »[546]. Que ces puissances aient ou non connu l'extermination des Juifs dès le début des massacres ou plus tard, leur inaction est ahurissante, surtout au regard

---

[540] *Ibid.* à la p 86.
[541] *Ibid.*
[542] *Ibid*. à la p 85.
[543] *Ibid.* à la p 87.
[544] Ressources pédagogiques : *Questions fréquentes sur la Shoah*, en ligne : Nations Unies, Mémorial de la Shoah, Musée, Centre de documentation juive contemporaine, Paris, France <http://www.un.org/en/holocaustremembrance/docs/FAQ%20Holocauste%20FR%20Memorial%20de%20la%20Shoah.pdf>, (dernière visite : 07.08.2013).
[545] *Ibid.*
[546] *Ibid.*

des victimes qui étaient encore en sursis. Selon B. Wasserstein, une note du Foreign Office britannique aurait même dissuadé les autorités américaines d'accepter la proposition du gouvernement roumain qui avait pour but le sauvetage des Juifs vivant en Roumanie, opération qui aurait consisté à transporter les personnes menacées vers les territoires libérés[547]. Cet auteur explique que Londres jugeait que si une telle opération était couronnée de succès, l'Allemagne et ses satellites d'Europe du Sud-est allaient déverser, dans les pays d'Outremer, tous les nationaux dont ils voulaient se "débarrasser"[548]. Or, il semble que l'opinion publique intérieure aux États-Unis comme en Grande-Bretagne n'était pas favorable à de telles opérations d'immigration, surtout si elles concernaient des Juifs[549].

Même en admettant que ces États puissants ne disposaient pas de large marge de manœuvre pour arrêter le génocide des Juifs au moment où celui-ci a commencé, il demeure qu'ils auraient pu, du moins, limiter le nombre de victimes, si leurs intérêts propres n'avaient pas primé. Ils auraient, par exemple, pu entraver les opérations de massacres, notamment en faisant le bombardement des voies ferrées transportant les victimes vers les lieux d'extermination. Il est vrai que la paralysie des chemins de fer n'aurait pas mis un terme définitif au génocide, mais le rythme d'extermination des victimes aurait considérablement ralenti, surtout lorsqu'on sait que, contrairement aux génocidaires rwandais, les nazis étaient très peu enclins à perpétrer les massacres de masse dans les villes où résidaient principalement les Juifs.

---

[547] Bernard Wasserstein, *Britain and the Jews of Europe, 1939-1945*, Clarendon Press, Oxford, 1979 à la p 245.

[548] *Ibid.*

[549] Yehuda Bauer, *Juifs à vendre : Les négociations entre Nazis et Juifs. 1933-1945*, Liana Levi, Paris, 1996 à la p 248.

2. Le génocide qu'on aurait pu non seulement stopper mais aussi prévenir

S'agissant du génocide des Tutsis, on ne pouvait, comme le rappelle le Rapport de l'OUA, « imaginer de génocide plus facile à éviter »[550]. Contrairement à l'Allemagne nazie, le Rwanda était, et reste toujours, un pays du Tiers-monde sans ressources et qui, par conséquent, pouvait être contraint d'obtempérer aux pressions de la société internationale si celles-ci avaient été fermes et décidées. Le Rapport de l'OUA révèle qu'au Rwanda, « les conspirateurs étaient […] très dépendants du monde extérieur »[551]. Et d'ajouter que, « lors des quelques occasions où le monde a protesté contre les atteintes aux droits de l'homme, les abus ont en général cessé, même si ce n'était que temporairement »[552]. Ce Rapport reconnaît que quelques pressions furent exercées sur les autorités rwandaises de l'époque, mais qu'elles n'ont jamais été fermes. Ceci reflétait donc « la réalité selon laquelle les droits de la personne ne tenaient pas une place prioritaire dans les programmes de nombreux gouvernements étrangers »[553]. Pourtant, la prévention et même l'arrêt de ce génocide étaient tout à fait possibles, si les Nations Unies et les États à titre particulier en avaient eu la volonté. Au moment où les massacres de masse ont commencé, la MINUAR aurait pu, notamment, mettre en place des zones de sécurité pour y protéger les victimes[554], que ce soit dans la capitale Kigali ou ailleurs dans le pays. Ceci aurait probablement placé les Nations Unies devant leurs responsabilités,

---

[550] Rapport de l'OUA, *supra note* 17, Chapitre 10, par. 1.
[551] *Ibid.* par. 2.
[552] *Ibid.*
[553] *Ibid.* par. 3.
[554] On sait, en effet, qu'à l'exception de l'assassinat des dix membres du contingent belge de la MINUAR par des militaires rwandais, les tueurs n'osèrent pas s'attaquer aux soldats de cette force de l'ONU. À titre d'exemple, plusieurs miliciens rodèrent pendant quatre jours autour des bâtiments d'une école à Kigali où s'étaient rassemblées quelque trois mille personnes craignant pour leur vie, et n'attaquèrent ce camp de fortune qu'après le départ du petit peloton de Casques bleus qui en assurait la garde.

voire alerté d'autres États à titre particulier, lesquels auraient envoyé des renforts militaires pour mettre fin au génocide.

Après le génocide des Tutsis, un certain nombre de pays occidentaux, parmi ceux qui auraient pu prévenir ou arrêter cette tragédie, prétendirent n'avoir rien su de ce qui s'était passé, ni avant ni pendant les massacres. À l'aéroport de Kigali, en mars 1998, devant une poignée d'invités triés sur le volet par les autorités rwandaises, dont moins d'une demi-dizaine de survivants du génocide, le président Clinton a osé déclarer que son pays n'avait pas reçu suffisamment d'information de ce qui se passait au Rwanda au moment des faits. Le Président s'est exprimé en ces termes:

> [i]t may seem strange to you here, especially the many of you who lost members of your family, but all over the world there were people like me sitting in the offices, days after days, who did not fully appreciate the depth and the speed with which you were being engulfed by these unimaginable terror[555].

Et d'ajouter, « [w]e did not immediately call these crimes by their rightful name: genocide »[556]. Cette déclaration n'était évidemment pas sincère, comme l'ont révélé des documents déclassifiés des archives de la Sécurité nationale américaine. Ceux-ci confirment, en effet, que les États-Unis savaient, quatre jours seulement après le début du génocide, que plusieurs civils avaient été tués en raison de leur appartenance à un groupe ethnique et qu'il allait y avoir des centaines de milliers de morts au Rwanda[557]. Ils indiquent aussi que les autorités américaines étaient au courant du fait que plusieurs membres de l'opposition intérieure avaient également été tués. En dépit de cela, ces

---

[555] Jared Cohen, *One hundred days of silence: America and the Rwanda genocide*, Lanha, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2007 de la p 207 à la p 211.

[556] *Ibid.*

[557] William Ferroggiaro, *The US and the Genocide in Rwanda 1994, Evidence of Inaction*, August 20, 2001, en ligne: The National Security Archive <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw041194.pdf>, (dernière visite : 25.9.2013).

mêmes autorités continuèrent de prôner la mise en application de l'Accord d'Arusha, lequel était, selon elles, le préalable indispensable à l'implication de leur pays dans le processus du programme d'aide à la sécurité[558]. Pire, ces responsables politiques prirent la décision de s'opposer à ce que les Nations Unies maintiennent la présence de la MINUAR au Rwanda, prétextant que les forces de cette Mission étaient en danger suite à l'ultimatum lancé par le FPR, qui exigeait que toutes les forces étrangères se retirent du pays avant le 15 avril 1994[559]. Par ailleurs, les États-Unis s'opposèrent catégoriquement à l'utilisation du mot « génocide » pour qualifier les massacres en cours, non pas parce qu'ils ne connaissaient pas la réalité de la situation, mais plutôt afin d'éviter que les Nations Unies ne soient dans l'obligation de « faire quelque chose »[560]. De même, la Belgique, la France et l'ONU ont reconnu qu'il aurait été possible de prévenir ou d'arrêter ce génocide. Lors de sa visite à Kigali pour la sixième commémoration du génocide, le Premier Ministre belge, Guy Verhofstadt, a saisi l'occasion pour présenter, au nom de son pays et de son peuple, les excuses au gouvernement du Rwanda[561]. La France, quant à elle, par la voix du Président Sarkozy, a reconnu avoir « commis de graves erreurs d'appréciation qui l'ont empêché de prévenir et d'arrêter ce crime

[558] *Ibid.*, en ligne : The National Security Archive <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw011194.pdf>, (dernière visite : 25.09.2013).

[559] *Ibid.* document 4, en ligne : The National Security Archive <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw041594.pdf>, (dernière visite : 25.09.2013).

[560] *Ibid.* document 6, en ligne : The National Security Archive <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw050194.pdf>, (dernière visite : 25.09.2013).

[561] Bien que la Belgique ait été le seul pays à présenter explicitement ses excuses pour ne pas avoir porté assistance aux victimes du génocide, le Premier Ministre a, cependant soutenu que son pays n'était pas bien informé de ce qui se passait au Rwanda au moment du génocide. C'est le sens des mots « d'après ce que l'on a appris par la suite », utilisés dans son discours. Pourtant, le Rapport de l'OUA révèle que les autorités belges étaient beaucoup mieux renseignées que bien d'autres pays sur la nature des massacres génocidaires. Voir Rapport de l'OUA, *supra* note 17 Chapitre 15 par. 52.

épouvantable »[562]. Prié de préciser sa pensée, le Président a répondu qu'il y avait eu «une forme d'aveuglement quand la France n'a[vait] pas vu la dimension génocidaire du gouvernement du Président assassiné, et quand son pays n'avait pas voulu engager son opération militaire avant qu'il ne soit trop tard »[563]. On ne peut toutefois que fortement mettre en doute la sincérité de l'argument de l'aveuglement des autorités françaises pour justifier l'inaction de leur pays, à moins que celui-ci n'ait été volontaire, étant donné que la Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme commises au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 avait, dès mars 1993, constaté plusieurs situations de type génocidaire au sens de la Convention de 1948 dans plusieurs régions du pays, notamment à Kibilira, Kinigi, Mukingo, Mutura et Kanzenze et que cette Commission avait, en outre, établi que ces crimes visant l'ethnie tutsie avaient été perpétrés avec la participation de l'État et des militaires[564]. Pourtant, même après la publication de ce Rapport :

> [l]a France est intervenue sur le terrain de façon extrêmement proche des FAR (Forces armées rwandaises). Elle a, de façon continue, participé à l'élaboration des plans de bataille, dispensé des conseils à l'état-major et aux commandements de secteur, proposant des restructurations et des nouvelles tactiques. Elle a envoyé sur place des conseillers pour instruire les FAR au maniement d'armes perfectionnées. Elle a enseigné les techniques de piégeage et de minage, suggérant pour cela les emplacements les plus appropriés[565].

[562] Reuters France, *Sarkozy admet des "erreurs" françaises, lors du génocide rwandais* (sic), Kigali, le jeudi 25 février 2010. Le Chef d'État français n'a cependant pas voulu présenter d'excuses ni au gouvernement du Rwanda ni aux victimes survivantes.

[563] *Ibid.*

[564] FIDH, AFRICA WATCH, UIDH et CIDPDD, *supra* note 9.

[565] *Rapport de la Mission d'information sur le Rwanda*, *supra* note 24.

S'agissant de l'ONU, elle a reconnu avoir abandonné les victimes dont elle connaissait le sort depuis au moins trois mois avant le début du drame[566]. Dans son rapport du 31 mai 1994, le Secrétaire général de l'époque, Boutros-Ghali, écrivait ceci:

> [l]a réaction tardive de la communauté internationale à la situation tragique que connaît le Rwanda démontre de manière éloquente qu'elle est totalement incapable de prendre d'urgence des mesures décisives pour faire face aux crises humanitaires étroitement liées à un conflit armé […].
> Nous devons tous reconnaître, à cet égard, que nous n'avons pas su agir pour que cesse l'agonie du Rwanda et que, sans mot dire, nous avons ainsi accepté que des êtres humains continuent de mourir. Nous avons démontré que notre détermination, notre capacité d'engager une action, étaient, au mieux insuffisantes et, au pire désastreuses, faute d'une volonté politique collective[567].

C'est le Secrétaire général suivant, Kofi Annan qui, au nom de l'ONU, devait présenter ses regrets, non pas aux victimes survivantes du génocide, mais au Parlement du Rwanda en mai 1998, en ces termes :

> [...] The world must deeply repent this failure. Rwanda's tragedy was the world's tragedy. All of us who cared about Rwanda, all of us who witnessed its suffering, fervently wish that we could have prevented the genocide. Looking back now, we see the signs which then were not recognized. Now we know that what we did was not nearly enough--not enough to save Rwanda from itself, not enough to honour the ideals for which the United Nations exists. We will not deny that, in their greatest hour of need, the world failed the people of Rwanda [...][568].

À cet égard, la mise en place du Tribunal international pour le Rwanda est à analyser comme une réaction tardive de la part des membres permanents du Conseil de

---

[566] William, Ferroggiaro, *supra* note 412, Facsimile from Maj. Gen. Romeo Dallaire, Force Commander, United Nations Assistance Mission for Rwanda, to Maj. Gen. Maurice Baril, United Nations Department of Peacekeeping Operations, "Request for Protection for Informant", January 11, 1994. Source: US House of Representatives, Committee on International Relations, Subcommittee on International Operations and Human Rights, "Hearing: Rwanda: Genocide and the Continuing Cycle of Violence", May 5, 1998. Document 1. The National Security Archive, Document 1, en ligne: The National Security Archive <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw011194.pdf>, (dernière visite: 25.9.2013).

[567] United Nations, *supra* note 24 à la p 290.

[568] *One Hudred Slaughter: A Chronicle of U.S/UN Action*, en ligne: PBS Frontline <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/etc. slaughter.html>, (dernière visite: 15.10.2013). Il est à noter qu'à aucun moment le Secrétaire général n'a nommé les victimes. Il s'est contenté de parler du Rwanda en général, comme si c'était les Rwandais, tous groupes ethniques confondus, qui avaient été victimes de ce génocide. Il s'agit, par ailleurs, d'un mensonge éhonté d'affirmer que les Nations Unies n'avaient pas reconnu les signes précurseurs de ce génocide, alors que l'Organisation avait plusieurs représentants au Rwanda depuis des années, lesquels connaissaient bien la situation.

sécurité, destinée à atténuer la responsabilité de la société internationale par rapport aux victimes abandonnées au moment du génocide. Mais qu'aurait pu faire, cette société internationale pour prévenir ou arrêter le génocide, si elle l'avait voulu ? C'est ce que nous allons brièvement examiner.

Il est vrai que la nature totalitaire du régime rwandais n'a réellement été visible qu'au moment où le génocide a commencé, soit le 7 avril 1994. Ce qui semblait le plus évident était la discrimination qui frappait la minorité tutsie dans toutes les sphères de la vie politique et sociale du Rwanda. Pendant une trentaine d'années, en effet, régnait dans ce pays un système politique, certes autoritaire, mais non encore totalitaire, jusqu'au moment où, sous la poussée du FPR, le régime à parti unique a été contraint par les forces internes à s'ouvrir au multipartisme, en avril 1992. À partir du 16 avril 1992 et cela jusqu'au 6 avril 1994, la nature politique du régime en place était ambiguë, dans la mesure où des massacres des Tutsis étaient commis sporadiquement, alors que le gouvernement de transition était dirigé par un Premier Ministre issu de l'opposition intérieure, laquelle disposait en outre d'une dizaine de portefeuilles ministériels[569]. Le 7 avril 1994, l'état d'exception consécutif à l'assassinat du Président Habyarimana, marqua le début du génocide et la transformation de la dynamique d'État en un totalitarisme génocidaire. La société internationale a semblé être prise au dépourvu, elle qui n'a pas du tout réagi pour protéger les victimes. Pourtant, elle ne pouvait prétendre n'avoir rien su de ce qui se tramait, alors même que les signes avant-coureurs de la tragédie étaient

[569] Il faut, cependant, savoir que la plupart des instances de sécurité, telles que l'armée, les forces policières tout comme les cadres communaux et préfectoraux, restaient encore dominées par des individus qui ne se reconnaissaient d'autre allégeance qu'envers le Président et son parti politique. Or, sans ces rouages politiques essentiels, dans la plupart des pays africains, un gouvernement ne peut prétendre détenir réellement le pouvoir.

manifestes depuis plusieurs années au cours desquelles la discrimination contre le groupe tutsi n'avait cessé de s'amplifier. Les bailleurs de fonds du Rwanda, pays occidentaux en tête, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Union européenne, de même que l'ONU et ses institutions spécialisées tels que le PNUD, auraient pourtant pu faire changer la donne, en exerçant, chacun dans sa sphère d'influence respective, des pressions sur le gouvernement, afin de le contraindre à la démocratie, à l'État de droit et au respect des droits humains. En revanche, ce pays avait été, pendant au moins deux décennies, considéré comme « l'enfant chéri » de ces mêmes bailleurs de fonds qui, selon P. Uvin, avaient accordé une aide internationale substantielle[570] en vue de la réalisation de plusieurs projets de développement, sans se préoccuper de la question des violations des droits de la personne. Comme le souligne A. Ansoms, ces bailleurs de fonds avaient fermé les yeux sur ces réalités parce qu'ils trouvaient dans le Rwanda un modèle africain de développement[571]. Or, les actions de développement ne devraient en aucun cas autoriser un aveuglement coupable envers ceux qui violent massivement les droits fondamentaux[572]. P. Uvin partage le même avis, lorsqu'il rappelle que « le développement apolitique n'est pas seulement inefficace, [qu']il est également oppressif et souvent régressif »[573]. Ces bailleurs de fonds auraient donc dû conditionner leur aide au

[570] Peter Uvin, *L'Aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1999 à la p 212. Cet auteur explique combien les États donateurs du Rwanda ont été complices de ce pays en continuant de lui fournir de l'aide sans poser la question du respect des droits de l'homme. Pour lui, ces États ont failli à leur mission, étant donné qu'ils n'ont pas su réorienter leurs projets de façon à contrer la violence des années 90 au Rwanda.

[571] An Ansoms, *Resurrection after Civil War and Genocide: Growth, Poverty and Inequality in Post-Conflict Rwanda*, European Journal of Development Research, 2005 à la p 374.

[572] C'est par ailleurs dans cette même logique surprenante qu'après avoir reconnu coupable de génocide l'accusé L. Semanza, les juges du TPIR lui ont trouvé une circonstance atténuante, celle de s'être acquitté avec succès de sa tâche de bourgmestre de Bicumbi pendant 20 ans et d'avoir apporté la prospérité et le développement à sa région. Voir TPIR, *Le Procureur c. Laurent Semanza*, *supra* note 130 par. 577.

[573] Peter Uvin, *supra* note 423 à la p 214.

Rwanda à l'aménagement d'un espace politique pour permettre à toutes les composantes de la nation de faire partie du pouvoir et d'avoir les mêmes droits et obligations.

Certes, lorsque l'attaque du FPR a commencé, l'OUA et les États bailleurs de fonds du Rwanda ont essayé de contribuer à la recherche d'une solution pacifique en facilitant les négociations entre les deux parties, mais l'Accord d'Arusha conclu entre le Gouvernement du Rwanda et le FPR n'était pas viable, dans la mesure où les parties qui l'ont signé n'étaient pas sincères. Plutôt que de s'investir dans le diagnostic et le traitement de la maladie, l'Accord d'Arusha s'est attardé sur la médication des symptômes, dans la mesure où il n'est arrivé qu'à un compromis visant à régler un problème de façade, à savoir le partage du pouvoir entre un gouvernement corrompu et une opposition armée soi-disant démocratique, alliée aux démocrates internes. De fait, il semble difficile de croire que le FPR, qui avait constaté sa supériorité certaine sur le champ de bataille, aurait, sans un objectif caché[574], accepté de conclure un accord débouchant, dans un proche temps, sur des élections générales, sans aucun aménagement permettant à cette force de continuer à faire partie du pouvoir[575]. De même, nous pensons qu'il serait naïf de croire que le Président Habyarimana se serait résolu à signer cet Accord sans arrière pensée, alors qu'il était conscient de ce que celui-ci lui enlevait tous

[574] Nous croyons qu'en acceptant de signer l'Accord qui instituait un gouvernement de transition, le FPR visait surtout l'objectif de rassurer les protagonistes de sa bonne foi, en vue d'introduire son bataillon armé au cœur de la Capitale, Kigali, lequel bataillon constituait une sorte de "Cheval de Troie". En réalité, pressées par les bailleurs de fonds, les deux parties ne voulaient que gagner du temps en signant cet Accord. On se rend compte, en effet, que le FPR se préparait à mener l'assaut final, tandis que le camp gouvernemental tentait de noyauter les formations politiques intérieures pour les diviser et les retourner en sa faveur; ce à quoi il est finalement arrivé.

[575] Le FPR n'avait, en effet, aucune chance d'obtenir par les urnes ce qu'il a acquit par les armes, dans la mesure où sa base électorale était très mince. Cela s'est d'ailleurs démontré, juste un mois après la signature de l'Accord d'Arusha, lorsque cette force politique et militaire a totalement perdu les élections qui s'étaient tenues dans les huit communes de la zone démilitarisée sur laquelle elle avait, pourtant, régné en maître pendant plusieurs mois au cours desquels elle avait sensibilisé la population en sa faveur. Voir : François-Xavier Munyarugerero, *Réseaux, pouvoirs et oppositions : la compétition politique au Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 2003 à la p 260.

les pouvoirs et le plaçait, lui et son groupe politique, dans une situation où ils allaient sous peu répondre des crimes qu'ils avaient commis contre la population tutsie durant les années 1990 à 1993. Tel que conclu, l'Accord d'Arusha n'avait donc aucune chance d'être mis en application, dans la mesure où il n'offrait aucune garantie durable de sécurité politique à la rébellion tutsie, ni ne protégeait la mouvance présidentielle contre les poursuites pénales en perspective. Dès lors, en raison du fait que le gouvernement et la rébellion disposaient, chacun de leur côté, de forces armées n'ayant pas fini d'en découdre, les deux parties firent tout pour bloquer la mise en place des institutions prévues par cet Accord. En réalité, les principaux protagonistes étaient tout à fait conscients de l'inapplicabilité de l'Accord d'Arusha et ils préférèrent jouer le jeu de la bonne volonté en le signant, en attendant, chacun, de trouver le moyen de s'en défaire.

Les Nations Unies, en revanche, qui n'avaient pas lu l'Accord d'Arusha à travers le même prisme que les deux parties concernées, y réagirent en créant une force qui s'avéra en complet déphasage avec la situation sur le terrain. L'Accord d'Arusha devait, en effet, être exécuté sous la surveillance et l'autorité de l'ONU[576]. C'est l'article 54 du protocole relatif à l'intégration des forces armées des deux parties qui prévoyait l'assistance d'une force internationale pour permettre le désengagement, le désarmement, la démobilisation et la sélection des militaires des deux parties susceptibles d'intégrer l'armée nationale. Ce protocole détaillait, en outre, un éventail de mesures à prendre par cette force internationale, afin d'aider les institutions prévues dans l'Accord à se mettre en place dans les meilleures conditions possibles. Ces actions dépassaient manifestement

[576] United Nations, *supra* note 24 à la p 193.

le cadre du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies, dans la mesure où il était notamment demandé à cette force, de :

> [g]arantir la sécurité générale du pays et vérifier en particulier comment les autorités assurent le maintien de l'ordre public ; assurer la sécurité et la distribution de l'aide humanitaire ; contribuer à la sécurité de la population civile ; contribuer à la recherche des caches d'armes et à la neutralisation des bandes armées à travers tout le pays ; effectuer les opérations de déminage et contribuer à la récupération de toutes les armes distribuées à la population civile ou acquises illégalement par celle-ci[577].

Comme l'ONU avait été étroitement associée aux négociations de l'Accord, elle aurait dû réagir en mettant en place une force capable de répondre aux attentes nées des négociations. Pourtant, le Conseil de sécurité passa outre, en créant une force dont le mandat était placé sous le Chapitre VI de la Charte de l'ONU (soit le règlement pacifique des différends)[578], au lieu des mesures coercitives du Chapitre VII. En conséquence, la force créée ne répondait en aucune façon aux attentes, dans la mesure où le texte de la Résolution donnait, en effet, pour mandat à la Mission de l'ONU de servir uniquement d'intermédiaire et de conciliateur entre les parties en présence. De fait, les termes employés parlaient de : « contribuer », « superviser », « examiner », « aider », « contrôler », « enquêter »[579], alors que les négociateurs de l'Accord d'Arusha avaient formellement demandé à la force de l'ONU de « garantir » la sécurité générale du pays. Les Nations Unies auraient donc dû adopter une Résolution conforme à ce qui avait été prévu dans l'Accord qu'elles avaient pourtant cautionné, en créant, non pas une force de

[577] Article 54, paragraphe 2, de l'Accord d'Arusha.

[578] Créée par la Résolution 872 (1993) du 5 octobre 1993, la Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda (MINUAR) avait pour mandat : 1) de contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali; 2) de superviser l'accord de cessez-le-feu appelant à la délimitation d'une nouvelle zone démilitarisée ainsi qu'à la définition d'autres procédures de démobilisation; 3) de superviser les conditions de la sécurité générale pendant la période terminale du mandat du gouvernement de transition jusqu'aux élections; 4) de participer au déminage; et 5) d'aider à coordonner les activités d'aide humanitaire liées aux opérations de secours.

[579] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 159.

« maintien de la paix», mais une force « d'imposition de la paix », laquelle aurait pu garantir la sécurité générale dans le pays. Cette erreur n'aurait toutefois pas été dirimante, si l'aveuglement de l'ONU n'avait pas persisté.

Ainsi, le 7 avril 1994, lorsque le génocide a commencé, les Casques bleus qui se trouvaient sur place se révélèrent totalement inefficaces. Ils ne parvinrent pas même à protéger les leaders de l'opposition interne, dont certains furent exécutés sous leurs yeux, alors qu'ils auraient pu constituer une voix dissidente à celle du gouvernement et par là appeler la population à s'opposer aux massacres. Plus encore, ces militaires de l'ONU démontrèrent leur impuissance en n'intervenant pas même pour protéger une dizaine des leurs, qui furent massacrés par des militaires gouvernementaux[580]. Au siège des Nations Unies, la même inertie prévalut. Aucune réaction ne fut enregistrée, ne fut-ce que pour mettre en garde[581] les planificateurs du génocide, en leur faisant savoir que l'ONU n'allait pas rester les bras croisés devant les massacres. Pire, les Nations Unies refusèrent de désigner le crime de son vrai nom, « génocide », ce qui aurait probablement obligé les États parties à la Convention sur le génocide de prendre des initiatives en vue de mettre fin à celui-ci. Lorsque le général Dallaire transmit à ses supérieurs au siège de l'ONU un message leur demandant d'intervenir d'urgence pour faire face à la situation dramatique, ceux-ci lui répondirent que « personne à New York ne s'intéressait à ça »[582]. Ils l'autorisèrent seulement à prendre des mesures pour sauver les ressortissants étrangers. Dans un télégramme envoyé le 9 avril 1994, il était clairement indiqué que :

---

[580] Filip Reyntjens, *supra* note 452 à la p 223.

[581] Le problème était surtout que la Force des Nations Unies sur le terrain ne pouvait même pas donner le change en faisant croire qu'elle s'apprêtait à réagir énergiquement, étant donné que le gouvernement de Kigali restait informé de la réalité de la situation au siège des Nations Unies. Le Rwanda continuait, en effet, à siéger, à titre non permanent, au Conseil de sécurité.

[582] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 701.

> [v]ous devez tout faire pour ne pas compromettre votre impartialité et ne pas agir au-delà de votre mandat. Mais vous pouvez exercer votre pouvoir discrétionnaire si cela est essentiel pour l'évacuation des ressortissants étrangers. Ceci ne doit pas, et nous insistons sur ce point, s'étendre à la participation à des combats éventuels, sauf en cas de légitime défense[583].

Dans ce message, l'ONU opérait une sélection odieuse. Il y avait, d'une part, des personnes à protéger à tout prix, y compris en outrepassant les termes du mandat, et d'autre part, celles que l'on condamnait ainsi à mourir, pour ne pas compromettre le principe d'impartialité de la Mission. Mais de quelle impartialité parlait-on ? Il est criminel d'évoquer l'impartialité ou la neutralité même face à un massacre de civils sans défense, sans parler de génocide[584]. Le même jour était pourtant arrivé à Kigali les contingents de l'opération baptisée « Amaryllis »[585], composée de plus d'un millier de militaires belges, français et italiens, fortement armés, qui avaient été dépêchés au Rwanda pour assurer l'évacuation des ressortissants occidentaux. Au cours de leurs opérations de recherche des expatriés, y compris ceux qui se trouvaient dans les régions les plus reculées de la campagne rwandaise, ces militaires durent parfois se frayer un chemin au milieu des armées d'assassins munis de machette, sans qu'ils aient, jamais, essayé, sur leur passage, de porter secours aux Tutsis assiégés. Cela ne faisait pas partie de leur mandat! Même les images montrant des scènes insupportables d'horreur, qui faisaient le tour des télévisions du monde, ne parvinrent pas à ébranler l'inertie criminelle des décideurs à New York. Et pourtant, comme l'a souligné le Colonel Luc Marshall,

---

[583] Sénat de Belgique, *supra* note 24.

[584] Pourtant, dans le jargon onusien, l'impartialité signifie, être « guidé uniquement par les nécessités, sans faire de discrimination en fonction de la nationalité, de la race, du sexe, de la classe sociale ou des croyances religieuses ou politiques. La neutralité, en revanche, signifie [ne participer] en aucune manière aux hostilités ni s'engager, à n'importe quel moment, dans des controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique ». Voir le document rédigé par la Section des meilleures pratiques de maintien de la paix, Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, Département des opérations de maintien de la paix, Secrétariat des Nations Unies, intitulé : *Opération de maintien de la paix des Nations Unies*, à la p 26.

[585] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 711.

commandant du contingent belge de la MINUAR, « les soldats des Nations Unies et les troupes d'évacuation présentes du 9 au 17 avril auraient été assez nombreux pour faire cesser les violences »[586]. Cet avis est également partagé par le professeur Reyntjens, chercheur et spécialiste du Rwanda, qui a affirmé que les troupes d'élite françaises et belges sur le terrain à ces dates auraient pu « faire la différence entre un dérapage et un génocide »[587], même en l'absence des Casques Bleus de la MINUAR.

Au lieu d'adapter le mandat de la MINUAR à la situation du moment en le rendant immédiatement contraignant dès les premiers massacres, les Nations Unies réagirent inadéquatement en prenant la décision de retirer l'essentiel du contingent de Casques Bleus, deux semaines après le début du génocide. Dans sa lettre du 13 avril 1994 adressée au Président du Conseil de sécurité, le Secrétaire général de l'ONU lui apprit que le gouvernement belge venait de décider de retirer son contingent de la MINUAR et exprima ses inquiétudes quant aux difficultés que pouvait rencontrer cette force dans l'accomplissement de sa mission, si ce contingent n'était pas remplacé par un autre aussi bien équipé, ou si le gouvernement belge ne revenait pas sur sa décision[588]. Il l'informa, en outre, qu'il avait déjà demandé à son Représentant spécial ainsi qu'au commandant des Casques bleus de préparer des plans de retrait si nécessaire et de lui envoyer leurs recommandations. Le Secrétaire général reçut, deux jours plus tard, une lettre émanant du ministre des Affaires étrangères belge, l'informant des risques auxquels était exposée la MINUAR tout entière et lui recommandant la suspension immédiate de la Mission[589].

---

[586] *Ibid*. à la p 30.

[587] Assemblée nationale française, *Mission d'information sur le Rwanda*, *supra* note 24.

[588] United Nations, *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, Blue Books Series, Volume X, New York, Department of Public Information, 1996 à la p 259

[589] *Ibid.* à la p 262.

Pourtant, le Secrétaire général avait reçu, la veille, une autre lettre émanant de l'Organe central du mécanisme de prévention des conflits de l'OUA, le suppliant expressément d'assurer la continuité et l'effectivité de la MINUAR au Rwanda, « en ces moments difficiles»[590]. Au lieu de faire sienne la requête de l'OUA, le Secrétaire général préféra soumettre les deux options au Conseil de sécurité auxquelles il ajouta une troisième. Ainsi, le projet de résolution proposait :

> 1° un renforcement immédiat et massif de la MINUAR pouvant lui permettre l'utilisation de la force ;
> 2° une réduction de la force à un petit contingent restant à Kigali pour favoriser la négociation d'un cessez-le-feu ;
> 3° un retrait pur et simple de toute la force.

Il semblerait que le Secrétaire général privilégiait la seconde option[591], qui fut effectivement retenue par le Conseil de sécurité[592]. Et, de fait, la Résolution du Conseil ordonna de réduire les effectifs de la MINUAR de 4500 à 270 militaires et donna le mandat suivant à la force de l'ONU:

> - Agir comme intermédiaire entre les parties pour essayer d'obtenir leur accord à un cessez-le-feu…[…] ;
> - Faciliter la reprise des opérations de secours humanitaire dans la mesure du possible ;
> - Suivre l'évolution de la situation au Rwanda, et faire rapport à ce sujet, y compris en ce qui concerne la sécurité des civils qui ont cherché refuge auprès de la MINUAR.

Autre mauvaise analyse des événements, les Nations Unies insistèrent sur la mise en place de l'Accord d'Arusha en plein génocide, alors que celui-ci avait d'ores et déjà été enterré par ceux-là mêmes qui avaient assassiné le Président Habyarimana et surtout les chefs de file de l'opposition intérieure, y compris en terrorisant ce qui en restait et en

---

[590] *Ibid. à la* p 260.
[591] Rapport OUA, *supra* note 24.
[592] Nations Unies, Conseil de sécurité, *Résolution 918* du 21 avril 1994.

les incluant dans leur projet génocidaire[593]. On voit bien que les Nations Unies restaient toujours dans la logique de négociation de paix, alors que les parties concernées étaient déjà, elles, entrées dans la logique de guerre. Par ailleurs, toujours dans cette Résolution, le Conseil demanda à la communauté internationale de rendre disponible une aide humanitaire à la mesure de la tragédie humaine que connaissait le Rwanda, comme s'il s'agissait de faire face à une catastrophe humanitaire tel qu'un tremblement de terre ou une inondation. Enfin, la Résolution affirma la volonté des Nations Unies de préserver l'unité et l'intégrité territoriale du pays, laquelle n'était pourtant aucunement menacée par qui que ce soit. L'adoption d'une telle Résolution, totalement inconséquente au vu de la gravité de la situation et de l'information dont disposait l'ONU à cette époque, relève de l'incompréhension. Selon le rapport commandé par l'OUA[594], certains membres non permanents du Conseil de sécurité étaient en faveur de la première option proposée par le Secrétaire général, à savoir le renforcement de la MINUAR et l'augmentation de ses effectifs, afin de lui permettre d'utiliser la force. On sait toutefois que ceux-ci n'ont pas vraiment eu voix au chapitre. Le représentant du Nigeria à l'ONU avait, le 13 avril 1994, fait circuler un projet de résolution dans lequel il exprimait « la stupeur face à la mort de milliers de civils innocents et appela[it] à l'élargissement des troupes et à la révision du mandat de la force »[595]. Ne rencontrant aucun soutien parmi les membres permanents du Conseil de sécurité, cette louable initiative fut étouffée dans l'œuf. Durant tout le génocide, le même ambassadeur continua de se plaindre, en vain, que l'on « accordait trop

[593] L'assassinant de Madame la Première ministre du Rwanda dans la matinée du 7 avril 1994 a été le premier crime des génocidaires visant à décapiter l'opposition intérieure. Cet assassinat a été suivi par d'autres dont celui du Président de la Cour constitutionnelle qui aurait pu recevoir les serments des autorités de transition ainsi que ceux des deux candidats à la tête du Parlement et de la plupart des membres de l'opposition intérieure pressentis pour former le gouvernement de transition.

[594] *Ibid.*

[595] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 734.

d'importance au cessez-le-feu et que l'on ne cherchait pas assez à arrêter les massacres»[596]. Et de fait, le retrait de l'essentiel du contingent de la MINUAR fut la raison principale de la faillite de l'ONU au Rwanda, dans la mesure où, finalement, il allait dans le sens des plans du gouvernement génocidaire[597]. Même s'il était clair pour les observateurs, à ce moment-là, que les massacres perpétrés au Rwanda à partir du 7 avril 1994 constituaient bel et bien un génocide, le Conseil de sécurité continua de ne parler que de « massacres de civils innocents »[598], comme si les tueries visaient indistinctement la population civile, toutes ethnies confondues. Le mot « génocide » n'est apparu dans les documents du Conseil de sécurité que le 8 juin 1994[599], et même dans cette Résolution, on ne parlait que « d'actes de génocide »[600], lesquels, manifestement, n'étaient pas constitutifs d'un génocide! Bien qu'ayant repris mot pour mot la définition contenue dans la Convention sur le génocide pour qualifier les massacres en cours au Rwanda, le texte de la Résolution 918 créant la MINUAR II s'est, effectivement, abstenu d'utiliser explicitement ce terme. Comme le souligne le rapport de l'Assemblée nationale française, « la communauté internationale, et plus précisément les États-Unis, n'y étaient pas prêts »[601]. Le Secrétaire d'État américain H. Cohen, a quant à lui, reconnu sans détour devant la Commission du Parlement français que « les Américains ont longtemps refusé de reconnaître le génocide, pour échapper aux conséquences juridiques d'une telle

[596] Rapport OUA, *supra* note 24.

[597] Étant donné que le contingent belge était le seul à être en mesure de s'opposer au génocide, il semble que les planificateurs du génocide aient prévu de provoquer son retrait en assassinant quelques-uns de ses membres, en s'inspirant du précédent somalien, lorsque les troupes américaines s'étaient retirées de ce pays après l'assassinat de 19 des leurs par des miliciens du Général Mohamed Farrah Aidid.

[598] United Nations, *The United Nations and Rwanda*, 1993-1996, *supra* note 97 à la p 254.

[599] Conseil de sécurité, *Résolution 925*, 8 juin 1994.

[600] *Ibid.* Quoique les membres du Conseil de sécurité n'aient pas voulu reconnaître qu'il y avait un génocide à ce moment-là, mais seulement des actes de génocide, ils n'ont pourtant jamais expliqué combien d'actes de génocide il fallait pour qu'on arrive à parler effectivement de génocide.

[601] Assemblée Nationale française, *Mission d'information sur le Rwanda*, *supra* note 24.

reconnaissance »[602]. Ce n'est donc que six semaines après le début du génocide que le Conseil de sécurité décida de créer, par sa Résolution 918 du 17 mai 1994, une nouvelle Mission pour le Rwanda sous le nom de la MINUAR II[603], décrétant en outre un embargo sur les armes à destination du Rwanda. Sans insister sur cette Résolution qui arrivait "en retard d'un génocide"[604], il convient tout de même de relever que la rédaction de celle-ci était pour le moins étrange. Une lecture rapide de ce texte, qui compte trois parties (A, B et C), pourrait faire croire que la MINUAR II était placée sous le Chapitre VII de la Charte, alors qu'il n'en était rien. L'inclusion des mots « agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies » dans le libellé de la Résolution 918 peut, en effet, facilement induire en erreur. En réalité, cette formulation ne renvoyait qu'à l'embargo sur les armes, comme cela apparaît dans la partie B du texte, tout en étant absente dans la partie A consacrée à l'extension du mandat de la MINUAR, lequel consistait désormais à:

- contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où il sera possible, de zones humanitaires sures ;
- assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire[605].

Il est clair que le mandat mis en place par cette nouvelle Résolution ne se distinguait de celui de la précédente qu'en ce qui concernait la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire. S'agissant de la sécurité des personnes en danger, le mandat restait le même que celui de la MINUAR I, dans la mesure où cette force se contentait de "contribuer" à assurer celle-ci. Or, la différence entre les termes « contribuer à assurer la

[602] *Ibid.*

[603] United Nations, *The United Nations and Rwanda*, *supra* note 97 à la p 282.

[604] Il faut rappeler que le génocide avait déjà provoqué l'essentiel des morts, au moment de la Résolution créant la MINUAR II, étant donné que les principaux massacres génocidaires ont été commis durant le mois d'avril 1994.

[605] Nations Unies, Conseil de sécurité, S/RES/918 (1994), 17 mai 1994.

sécurité » et « assurer la sécurité » est fondamentale, dans la mesure où la responsabilité est partagée dans le premier cas, alors qu'elle est entière dans le second. À qui alors était confié le mandat principal « d'assurer la sécurité » des Tutsis encore en sursis? La Résolution n'en soufflait mot, mais on peut ironiquement en déduire qu'il s'agissait des forces armées rwandaises[606], lesquelles alors supervisaient l'exécution des massacres, tout en y participant activement. Par ailleurs, tel que cela figurait dans l'exposé des motifs de la partie A de la Résolution 918, le Conseil de sécurité exprimait sa crainte[607] que la prolongation de la situation au Rwanda ne constitue une menace pour la paix et la sécurité dans la région. C'est dire que cette menace, selon le Conseil de sécurité, n'existait pas encore au moment où les massacres se commettait, et que c'est pour cela qu'il n'était pas impératif d'y envoyer des troupes agissant au titre du Chapitre VII de la Charte. Cependant, ce qui était tout de même louable était que le Conseil admettait, cette fois, que la MINUAR II pouvait contribuer à assurer la sécurité des populations sous sa protection en créant des zones humanitaires sûres. Aucune mention du Chapitre VII de la Charte n'a donc été faite dans cette partie A de la Résolution, puisqu'aux yeux du Conseil de sécurité, la paix et la sécurité dans la région n'étaient pas encore menacées. Un peu plus loin dans l'exposé des motifs de la partie B, le Conseil reconnaissait, paradoxalement et sans expliquer cette volte-face, que la situation au Rwanda constituait une menace pour la paix et la sécurité dans la région, et décrétait, en conséquence, un embargo sur les armes à destination de ce pays. Comment alors comprendre que ce qui n'était qu'une hypothèse dans la partie A du texte, devienne tout à coup une réalité dans la partie B? Il est étrange

[606] Cette déduction se base sur le fait que les massacres de masse se commettaient dans la zone gouvernementale. Or, aucune autre force armée ne pouvait y assurer la sécurité des personnes en danger.

[607] *Ibid.* Ce paragraphe était ainsi libellé : « Profondément troublé par l'ampleur des souffrances humaines causées par le conflit et craignant que la prolongation de la situation au Rwanda ne constitue une menace à la paix et à la sécurité de la région ». (Il faut noter que le souligné se trouve bien dans le texte de cette Résolution).

que le Conseil de sécurité ait ainsi identifié, au même moment, deux situations contradictoires concernant les mêmes événements, sans en paraître perplexe. Quant à la partie C de la Résolution, elle ne traitait que des enquêtes à mener en rapport avec les violations du droit international humanitaire commises durant le conflit, ainsi que des efforts que le Conseil demandait au Secrétaire général de faire pour ressusciter l'Accord d'Arusha, en collaboration avec le Secrétaire général de l'OUA. Encore une fois, cette dernière exigence, qui est d'ailleurs resté le leitmotiv du Conseil de sécurité durant tout le génocide, constituait un non-sens, dans la mesure où, l'une des parties à l'Accord, soit l'opposition intérieure, n'existait plus à cette époque[608]. Cette Résolution comporte d'autres incohérences, notamment l'absence de condamnation des responsables du génocide en dépit des informations concordantes faisant état de massacres systématiques et généralisés de civils sans défense sur la base de leur ethnie.

Comme l'a dit Rony Brauman, « l'ONU s'est finalement bornée à être, non le garant des accords d'Arusha, mais le greffier de leur violations, qu'elle a observés, notés et rapportés »[609]. Sous le fallacieux prétexte du manque de moyens humains et matériels, l'envoi de la MINUAR II fut tellement retardé que celui-ci arriva au Rwanda bien longtemps après la fin du génocide.

Ce retard incita la France à proposer son intervention militaire dans le cadre de l'Opération Turquoise. Cette intervention, la seule de cette tragédie à avoir été entièrement placée sous l'égide du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, mérite que l'on s'y attarde quelque peu. Le 19 juin 1994, dans une lettre adressée au Président

[608] Les leaders de l'opposition qui n'avaient pas été tués dès les premiers jours des massacres avaient rejoint le camp du gouvernement génocidaire.

[609] Rony Brauman, *Devant le mal – Rwanda. Un génocide en direct*, Paris, Arléa, 1994 à la p.64.

du Conseil de sécurité, le Secrétaire général de l'ONU informait celui-ci de la nécessité de soutenir l'initiative de la France visant à diriger une action axée sur la sécurité et la protection des civils en danger, jusqu'à l'arrivée du contingent de la MINUAR II[610]. Faisant suite à cette demande, le Conseil de sécurité donna son accord[611] à l'organisation d'une opération multinationale à fins humanitaires conduite par la France. Menée par des militaires français avec l'appui, plus diplomatique que militaire de quelques États africains en majorité francophones[612], cette opération contribua au sauvetage des milliers de Tutsis se trouvant dans sa zone d'action. Quels que soient les reproches qu'on a pu faire à l'encontre des autorités françaises, notamment au regard du retard et des motivations qui ont présidé à l'organisation de cette mission, l'Opération Turquoise fut salutaire pour environ un millier de Tutsis qui ont été secourus, *in extremis*, par elle, en dépit du drame de Bisesero[613]. Des témoins oculaires racontent, en effet, que lorsque les génocidaires se sont rendu compte qu'ils n'avaient plus rien à perdre, ils ont donné l'ordre d'exterminer tous les survivants. En effet, il restait quelques enclaves, notamment à Nyarushishi et à Kabgayi, où quelques Tutsis avaient été laissés en vie par les génocidaires, particulièrement les jeunes enfants et les moins valides, prétendument pour montrer à l'opinion internationale qu'il ne s'agissait pas de génocide. C'est ainsi que des

[610] Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, S/1994/728

[611] Conseil de sécurité, S/RES/929 (1994), 22 juin 1994.

[612] Les militaires des pays qui ont participé à cette opération sont : le Sénégal, le Tchad, le Congo, la Guinée Bissau, le Niger, la Mauritanie et l'Égypte. Source : Rapport de l'Assemblée Nationale Française, *supra* note 24.

[613] Voir HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 777. Ces auteurs critiquent, avec raison, les militaires du contingent français de l'Opération Turquoise, pour avoir abandonné les Tutsis qu'ils venaient de découvrir, aux mains des criminels. S'étant découverts au passage d'un peloton du contingent en question, les Tutsis menacés avaient vu, en effet, les militaires s'éloigner, pour ne revenir que deux jours plus tard, délai durant lequel la plupart des victimes avaient été massacrées. Voir HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 777.

militaires français purent sauver ceux des Tutsis qui restaient encore en vie dans le camp de Nyarushishi[614] dans le Sud-ouest du Rwanda, comme à Bisesero, dans l'Ouest du pays.

Bien que l'Opération Turquoise fût officiellement placée sous un mandat humanitaire, certains pensent qu'elle avait un objectif caché, à savoir celui d'éviter la complète déconfiture des forces armées rwandaises, lesquelles avaient été équipées et entraînées par des membres de l'armée française. Le Rapport de HRW & FIDH fait la même lecture des événements, en se basant sur la nature et la quantité très disproportionnées des équipements militaires que l'armée française a déployés dans cette opération, par rapport à la mission officielle visant à secourir les civils menacés. Il révèle, en effet, que le contingent français était « largement équipé d'armement lourd »[615], mais qu'il « manquait de véhicules ordinaires, comme des camions, par exemple, qui étaient nécessaires pour ramasser les civils et les conduire en lieu sûr »[616]. D'ailleurs, des documents émanant des archives de la Présidence française, déclassifiés depuis le 7 avril 2015, permettent de confirmer une déclaration d'il y a un an, faite par Guillaume Ancel, ancien capitaine de l'armée française ayant fait partie de l'Opération Turquise dès ses débuts. Celui-ci a, en effet, révélé qu'il avait reçu comme mission, non pas de secourir les Tutsis menacés, mais de stopper l'avancée du FPR en ouvrant le feu sur les forces de cette armée[617]. Cette révélation vient d'être certifiée par la note du 6 mai 1994 adressée au Président François Mitterrand par son Chef de l'État-major particulier, lui faisant

[614] Apollinaire Ntamabyaliro, *L'hymne à la vie*, Ottawa, Éditions Ginette Morin, 2013 à la p 47. Ce témoin oculaire des préparatifs du massacre de Nyarushishi raconte comment les forces génocidaires étaient prêtes à exterminer les survivants tutsis de ce camp avant leur fuite au Zaïre, mais que grâce aux militaires de l'Opération turquoise et à deux militaires rwandais natifs de la région, ce bain de sang a pu être évité.

[615] Voir HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 777.

[616] *Ibid*.

[617] Guillaume Ancel : "L'histoire mythique de l'opération Turquoise ne correspond pas à la réalité", Jeune Afrique, 7 avril 2014.

savoir que le Président Museveni (de l'Ouganda) était en passe de réussir son plan de constituer « un "Tutsiland" avec l'aide anglo-saxonne et la complicité objective de nos faux intellectuels, remarquables relais d'un lobby tutsi auquel est également sensible une partie de notre appareil d'État »[618]. Et d'ajouter, sans plus de précisions, qu'à « défaut de l'emploi d'une stratégie directe dans la région qui [pouvait] apparaître politiquement difficile à mettre en œuvre »[619], la France n'était pas démunie, dans la mesure où elle disposait « des moyens et des relais indirects »[620] à même de « rétablir l'équilibre »[621], dès lors que « les Hutus majoritaires (85 %) au Rwanda et au Burundi [n'allaient pas accepter] le contrôle tutsi »[622]. D'autres documents déclassifiés révèlent que les autorités françaises avaient clairement fait leur choix en restant aux côtés du Gouvernement rwandais, en dépit du fait qu'elles savaient que celui-ci se rendait coupable de génocide. C'est d'ailleurs ce qui explique pourquoi la France n'a choisi d'envoyer ses militaires au Rwanda qu'au moment où il était déjà trop tard pour ce qui est du secours des victimes du génocide, comme l'a d'ailleurs reconnu lui-même le Président Sarkozy. De fait, il est aujourd'hui clair que le brusque empressement de l'intervention de l'armée française au Rwanda a été dicté par le risque imminent de la déconfiture de leurs alliés, l'armée rwandaise. Pourtant, la promptitude[623] avec laquelle les forces de l'Opération Turquoise se sont déployées et la réussite totale de cette mission attestent, de ce que la France aurait

---

[618] Note du Général Quesnot à l'attention de Monsieur le Président de la République. Objet : *Entretien avec le chef de l'État intérimaire du Rwanda*, 6 mai 1994, en ligne : http://www.francerwandagenocide.org/documents/ Quesnot6mai1994StrategieIndirecte.pdf, (date d'accès : 15 avril 2015).

[619] *Ibid.*

[620] *Ibid.*

[621] *Ibid.*

[622] *Ibid.*

[623] Les forces de l'Opération Turquoise débarquèrent à Goma, à la frontière du Rwanda, quelques heures avant même le vote de la Résolution 929 créant cette mission. HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 783.

pu efficacement s'opposer au génocide contre les Tutsis, si les autorités de ce pays avaient eu la volonté de le faire. L'Opération Turquoise constitue la preuve cruelle de ce que les États n'acceptent d'engager leurs fonds et de risquer la vie de leurs soldats qu'au regard de la défense de leurs intérêts propres et non au nom d'une pseudo humanité partagée[624]. Les guerres coûteuses en hommes et en argent menées par les États-Unis et leurs alliés depuis plusieurs années au Proche et au Moyen Orient vont dans le même sens. Les Américains n'exigent de l'ONU de faire des économies que lorsqu'il s'agit d'opérations militaires à mener dans des régions où les intérêts de ce pays ne sont pas en cause, comme cela fut le cas au Rwanda en 1994[625]. S'agissant de la réticence de l'ONU comme des États à engager des dépenses pour prévenir les drames humains de grande ampleur, le rapport de la Commission Carnegie révèle, pourtant, qu'en fin de compte, cette stratégie se révèle beaucoup plus coûteuse. Selon ce rapport:

[624] On l'a vu avec les situations au Mali (S/RES/2085 du 20 décembre 2012) et en Centrafrique (S/RES/2127 du 5 décembre 2013), où la France n'a jamais eu de problème pour obtenir des résolutions du Conseil de sécurité l'autorisant à intervenir.

[625] S'agissant du génocide au Rwanda, les problèmes d'économie du budget furent, en effet, très présents durant les discussions à l'ONU. Comme le révèle le Rapport de HRW & FIDH, l'idée de la mise en place d'une petite équipe chargée des questions des droits de la personne au sein de la MINUAR, proposée par le personnel chargé du maintien de la paix, fut abandonnée sous prétexte d'un manque de financement. Voir : HRW & FIDH, *supra note* 397 à la p 730. Celle-ci aurait pourtant permis de prendre la mesure de la dangerosité de la montée de l'extrémisme dirigé contre les Tutsis et la MINUAR, pour ensuite sonner l'alarme qui aurait permis à la force de l'ONU de rester sur ses gardes. Les Casques bleus belges n'auraient certainement pas accepté d'être désarmés, s'ils avaient su ce qui les attendait. S'agissant de la MINUAR, le même Rapport affirme que les économies réclamées avec fermeté par les États-Unis débouchèrent sur la création d'une force qui ne représentait que le tiers de celle qui avait été envisagée au départ. Cette préoccupation d'économie de fonds a également contribué au retrait de la MINUAR au début du génocide. Voir : HRW & FIDH, *supra note* 397 à la p 25. Ces mauvaises décisions eurent des conséquences irrémédiablement désastreuses, non seulement au Rwanda, mais également dans la sous-région des Grands-Lacs. On pourrait d'ailleurs affirmer, d'une certaine façon, que les conséquences de ces décisions malheureuses pèsent toujours sur la « société internationale », dans la mesure où les États sont dans l'obligation de financer la très coûteuse Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC), devenue « Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo » (MONUSCO) depuis le 1er juillet 2012. Voir Résolution S/RES/1925 du 28 mai 2012 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Or, sans le génocide contre les Tutsi du Rwanda, la situation que connaît aujourd'hui la République Démocratique du Congo n'existerait pas, étant donné que celle-ci est la conséquence directe de celui-là.

> [l]a communauté internationale a consacré dans les années 90 près de 200 milliards de dollars à la gestion des conflits dans le cadre de sept interventions majeures (Bosnie-Herzégovine, Somalie, Rwanda, Haïti, golfe Persique, Cambodge et El Salvador), mais elle aurait pu économiser 130 milliards de dollars si elle avait opté pour une approche préventive plus efficace[626].

S'agissant de l'arrêt du génocide des Tutsis, Helen Fein affirme que l'intervention aurait coûté entre 5% et 20% du budget utilisé par le TPIR pour juger les « crimes de guerre » (sic) commis dans ce pays, et ce sans compter le coût de la seconde tragédie qui s'en est suivie, due au flot de réfugiés en partance vers le Zaïre (devenu la République Démocratique du Congo depuis) et dont les conséquences ont été plus que désastreuses, avec la mort de plus de 3 millions de personnes dans ce pays, décès attribués surtout à la malnutrition et aux maladies non soignées[627].

Par ailleurs, on se rend compte que le représentant du Secrétaire général à la MINUAR, le diplomate Roger Booh-Booh, tout comme le commandant de la force armée, le général Roméo Dallaire, ne furent pas à la hauteur de leurs tâches. Au lieu d'envoyer un message clair et concerté demandant une intervention immédiate des Nations Unies, ils s'embourbèrent dans de contradictions incompréhensibles. En effet, au moment où le général Dallaire réclamait une intervention rapide et forte, R. Booh-Booh minimisait l'étendue et le caractère organisé des violences[628]. Toutefois, même en l'absence de soutien de sa hiérarchie au niveau de l'ONU, le général Dallaire aurait pu désobéir à ses supérieurs pour essayer d'arrêter ce génocide. De fait, comme le souligne

---

[626] Cité par le Rapport de la CIISE, La *Responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de Recherche pour le Développement International, décembre 2001 à la p 22. En ligne <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>, (dernière visite : le 16.9.2013).

[627] Helen Fein, *Human Rights and Wrongs, Slavery, Terror, Genocide*, London, Paradigm Publishers, 2007 à la p 228.

[628] HRW & FIDH, *supra* note 397 à la p 27.

le général français Jacques Hogard, placé dans de telles situations, « tout militaire devrait pouvoir faire le meilleur choix, même au prix de la désobéissance »[629].

En réalité, les Tutsis du Rwanda furent victimes des intérêts divergents mais paradoxalement complémentaires des protagonistes au conflit qui opposait le gouvernement du Rwanda au Front patriotique rwandais et de leurs sponsors respectifs. De fait, malgré la volonté affichée des parties en conflit d'arriver à une solution pacifique, aucune d'elles n'avait réellement envie de faire, ne fut-ce qu'une mince concession sur son objectif de s'accaparer, seul, du pouvoir. Même si le gouvernement du Rwanda arguait que la guerre que lui imposait le FPR ne lui permettait pas de s'occuper de la sécurité intérieure, cette guerre lui offrait l'occasion d'en finir avec la question de l'ennemi intérieur, lequel constituait, selon lui, un bassin d'électeurs qui auraient pu appuyer son adversaire lors des élections à venir. De son côté, le FPR n'était intéressé que par la prise de pouvoir, à tout prix. Le génocide des Tutsis ne le préoccupait guère, ce qui explique d'ailleurs pourquoi il a menacé de s'attaquer à toute force étrangère au Rwanda tout au début du génocide, au lieu de plaider pour une intervention en faveur des victimes. Comme les États membres permanents du Conseil de sécurité étaient, de leur côté, indifférents à ce génocide, les pauvres victimes n'avaient qu'à se résigner à mourir en silence. Et c'est bien ce qui est arrivé, alors que la société internationale aurait pu leur venir en aide sans devoir faire trop de sacrifices de sa part.

Les regrets étant évidemment toujours tardifs, que devrait faire aujourd'hui la société internationale pour ne plus être confrontée à un génocide ou à d'autres massacres

[629] Jacques Hogard, *Les larmes de l'honneur, 60 jours dans la tourmente du Rwanda,* Paris, éd. Hugodoc, 2005 aux pp 72 et 126-127. Jacques Hogard fut le commandant du groupement de la Légion Étrangère de l'Opération *Turquoise* au Rwanda, en 1994.

de masse? Et si les moyens de prévention venaient à faillir, comment pourrait-elle arrêter la catastrophe avant qu'il y ait beaucoup de victimes? C'est à l'examen de la mise en place comme du renforcement des voies et moyens à même de prévenir et d'arrêter le génocide que nous allons consacrer la deuxième partie de cette étude.

PARTIE II. LES MOYENS POUR RELEVER LE DÉFI DE LA PRÉVENTION DU GÉNOCIDE

Le crime de génocide représente le *summum* des crimes, par le fait qu'il vise la destruction de groupes entiers nationaux, ethniques, raciaux ou religieux, ciblés comme tels. Quoique ce crime soit généralement commis à l'intérieur des frontières étatiques, sa prévention requiert le concours de la société internationale, dans la mesure où le planificateur et l'exécutant de ce crime n'est souvent nul autre que l'État lui-même ou des groupes criminels ayant l'aval de celui-ci ou qui échappent à son contrôle effectif. Ce n'est donc pas, comme on pourrait le penser, une situation d'anarchie due à la déliquescence d'un pouvoir étatique, qui favorise le génocide. Sa planification et son organisation nécessitent, en effet, les moyens d'un pouvoir fort, moyens entièrement mis au service de la perpétration du crime. Totalitaire, le pouvoir génocidaire ne tolère aucune pensée contraire ni voix discordante; ce qui nous amène à affirmer que seule la communauté internationale est à même de prévenir un tel crime ou de le faire cesser, en utilisant une combinaison d'outils normatifs, structurels et opérationnels.

S'agissant des outils normatifs, il existe, certes, des normes internationales et régionales destinées à protéger les droits humains, mais cet arsenal juridique se révèle inopérant en raison de la mauvaise volonté des États, lorsque ceux-ci n'ont pas d'intérêts propres à défendre. De même, si les outils structurels et opérationnels de prévention du génocide existent, ils souffrent eux-mêmes de plusieurs défauts, soit intrinsèques comme souvent leur caractère inadéquat, soit extrinsèques, tels que l'absence de systèmes étatiques, régionaux et onusiens pour les mettre en œuvre. Dès lors, le système universel de protection des droits humains, de même que les systèmes régionaux, devraient être

raffermis pour remédier aux insuffisances constatées dans leur fonctionnement par rapport à la prévention du génocide en particulier.

Le système onusien, qui est né avec l'adoption de la Charte des Nations Unies le 26 juin 1945 a, certes, continué d'évoluer au fil du temps avec l'adoption de nouveaux textes visant à combler ses lacunes en matière de protection des droits humains, mais il a besoin d'aller davantage de l'avant dans cette évolution, afin d'arriver à créer des fortifications contre les crimes de masse.

Des études ont été faites et de multiples rapports ont été produits au sein des Nations Unies en vue de trouver les moyens de faire face aux échecs répétés, particulièrement durant la décennie 90 au cours de laquelle des millions de victimes ont été laissées sans secours. Mais aucune de ces études ne semble avoir à ce jour trouvé de réponse adéquate à cette situation de faillite. Il est vrai qu'il n'existe pas de panacée à même de résoudre cette difficile question, étant donné que ce ne sont pas réellement les moyens qui font défaut, mais bien la volonté des États et de la société internationale de s'attaquer sérieusement à ce problème. La question qui se pose est alors celle de savoir s'il serait possible de mettre en place les moyens susceptibles de prévenir le génocide, et non pas seulement de chercher à l'arrêter au moment où il est trop tard. Pour ce faire, il s'agit de mettre en place des structures pouvant éliminer les conditions mêmes qui génèrent le génocide. Il s'agit également de créer des structures susceptibles de lancer des signaux d'alarme au stade le plus précoce du génocide. Par ailleurs, il faudra trouver les moyens à mettre en place qui soient à même de faciliter la tâche des acteurs internationaux, régionaux et étatiques, non seulement dans l'intervention mais aussi dans

la collaboration avec les États récalcitrants, afin d'amener ceux-ci à changer. Bref, il s'agit de trouver le moyen de motiver la volonté de ces différents acteurs, afin qu'ils ne choisissent pas de se dérober à leur obligation d'agir pour prévenir le génocide et d'autres violations massives des droits humains, tout comme celle d'intervenir, lorsque vient à s'enclencher une logique génocidaire. Nous sommes, quant à nous, d'ores et déjà d'avis que, pour y arriver, la société internationale a besoin de mécanismes plus fermes de protection des droits humains. En effet, même si nous sommes convaincu que les instruments juridiques en vigueur au moment du génocide contre les Tutsis, tout comme les instruments structurels et opérationnels en place à ce moment-là, auraient pu servir pour prévenir ou arrêter ce génocide, nous n'en sommes pas moins persuadé qu'il existait des failles, en leur sein, lesquelles ont permis que l'innommable arrive. Il conviendra alors, dans un premier temps, d'examiner comment, au sein des Nations Unies comme au niveau des organismes régionaux, il serait possible de renforcer les outils normatifs existants et d'en mettre en place de nouveaux, afin que ceux-ci soient plus affûtés pour faire échec au génocide. Sera enfin proposée, dans un second temps, la façon dont la société internationale pourrait se doter de moyens structurels et opérationnels pour mettre ces normes en pratique.

Le premier chapitre de cette seconde partie sera consacré à l'examen des instruments normatifs existants mis en place pour protéger les droits humains aux niveaux universel et régional. Cette étude mettra en lumière les défaillances de ces systèmes et proposera des pistes de solution en vue de renforcer ces normes, afin qu'elles obligent les États à respecter les droits humains de leurs populations respectives. Le système universel

et les systèmes régionaux de protection des droits humains pourraient donc assurer la surveillance du respect, par les États, de cette obligation fondamentale qui leur incombe.

Comme nous venons de l'exprimer, le deuxième chapitre traitera de la mise en place des moyens structurels et opérationnels pouvant être utilisés pour prévenir le génocide. Il sera nécessaire d'examiner, en premier lieu, les moyens actuellement existants pour en évaluer la solidité et, bien entendu, faire des suggestions visant à les rendre plus efficaces. L'existence de "bons" textes normatifs est, certes, un élément d'une importance capitale pour la prévention du génocide, mais encore faut-il disposer des moyens de ses ambitions ainsi que de la volonté politique adéquate pour que ces textes puissent être mis en application. Faute de quoi, les meilleures dispositions du monde ne resteront que des textes vides de sens.

CHAPITRE I. LA REDYNAMISATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS DANS LES SYSTÈMES UNIVERSEL ET RÉGIONAUX

Outre la Convention sur le génocide, d'autres instruments normatifs des systèmes tant à l'échelle universelle qu'aux niveaux régionaux de protection des droits humains pourraient, s'ils étaient plus fermes et mieux mis en œuvre, assurer une prévention effective des crimes de masse, dont le génocide. Dans ce chapitre, il sera dès lors question d'examiner, dans un premier temps, le rôle des organes des Nations Unies dans la prévention de ces crimes, de même que les différentes tentatives entreprises par l'ONU en vue de lutter contre la perpétration de ceux-ci. Nous nous attarderons également sur les propositions de renforcement de ses organes dans l'optique d'atteindre de meilleurs résultats (section 1). Suivront ensuite des suggestions visant à améliorer les mécanismes de prévention du génocide en ajoutant un Protocole additionnel à la Convention traitant de ce crime ainsi que l'adoption, par le Conseil de sécurité, d'une résolution codifiant l'intervention d'humanité (section 2). À partir de là, nous examinerons le contenu des instruments universels de protection des droits humains adoptés dans le cadre des Nations Unies en analysant leurs insuffisances, avant de nous arrêter sur les suggestions à émettre pour raffermir ceux-ci (section 3). Une étude identique sera conduite, s'agissant des instruments régionaux de protection des droits humains (section 4). Enfin, l'examen du rôle de la Cour pénale internationale dans la prévention de crimes internationaux clôturera le chapitre (section 5). Des suggestions seront donc faites dans les cinq sections, visant à accroître l'efficacité de ces instruments normatifs, afin que ceux-ci puissent réellement remplir leur rôle.

Section I. Le rôle des organes principaux des Nations Unies dans la prévention des crimes de masse dont le génocide

À l'exception des instruments juridiques du droit international humanitaire, les autres textes normatifs de protection des droits humains à l'échelle universelle ont tous été adoptés dans le cadre de l'ONU. Les plus importants de ces textes sont respectivement la Charte des Nations Unies, la Charte internationale des droits humains, ainsi que la Convention sur le génocide. Aussi sera-t-il question, dans un premier temps, d'examiner comment la Charte des Nations Unies pourrait réellement devenir un instrument de protection des droits humains en général et du génocide en particulier. Dans cette perspective, nous étudierons les succès comme les échecs des organes des Nations Unies dans la prévention des crimes de masse, et en particulier le génocide, avant de proposer des suggestions visant à renforcer ces organes dans leur rôle de protection des droits humains.

1. Les succès comme les échecs des organes des Nations Unies dans la prévention et l'arrêt des crimes de masse

Le système international de protection des droits humains est né avec l'adoption de la Charte des Nations Unies. Même si les fondateurs de cette Charte avaient pour principale ambition de combler les lacunes et corriger les insuffisances de la Société des Nations (SDN), dont le plus grand échec fut la Deuxième Guerre mondiale et le Génocide des Juifs, ils ne sont pas parvenus à mettre en place des mécanismes qui auraient pu être utilisés pour éviter les violations massives des droits humains perpétrées ultérieurement, dont le génocide des Tutsis. Cette Organisation n'a connu de grands succès qu'en ce qui concerne la prévention des conflits interétatiques.

La Déclaration de Saint-James, considérée comme l'ancêtre la plus lointaine de la Charte de l'ONU, signée à Londres le 12 juin 1941 par les représentants des États alliés contre les puissances de l'Axe (Allemagne-Italie-Japon), annonçait déjà l'avenir de la société internationale après la guerre, même si la victoire n'était pas encore envisageable alors. Elle laissait entrevoir un monde dans lequel tous les pays collaboreraient en paix, en vue d'assurer la sécurité économique et sociale des peuples. Deux mois plus tard, a suivi la Charte de l'Atlantique du 14 août 1941 entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Celle-ci énumérait en huit points les principes démocratiques qui devaient dominer, après la guerre, les relations internationales interétatiques. Ces points avaient surtout trait à la souveraineté des États, à la paix et la sécurité internationales, ainsi qu'à la coopération économique et sociale. Cependant, cette Charte ne faisait état d'aucune organisation internationale précise. Puis, le 1er janvier 1942, fut signée à Washington la Déclaration des Nations Unies. Celle-ci rappelait les principes de la Charte de l'Atlantique et affirmait solennellement la solidarité des Nations Unies contre l'Axe. Ce fut la première fois que l'expression « Nations Unies » fut utilisée. Plus tard, la Déclaration de Moscou du 30 octobre 1943 devait proclamer « la nécessité d'établir, aussitôt que possible, une organisation internationale fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les États pacifiques, grands et petits, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales »[630]. Même si les grandes lignes de l'organisation à créer furent clairement définies lors de la Conférence de Dumbarton Oaks (Washington) en octobre 1944, c'est finalement à l'issue de la Conférence de San Francisco de juin 1945 que la Charte de

[630] ONU, *Histoire des Nations Unies*, en ligne : http://www.un.org/fr/aboutun/history/, (date d'accès : 10.05.2014).

l'ONU fut définitivement arrêtée par les délégués des 50 pays en guerre contre l'Axe[631]. La préoccupation dominante des fondateurs de l'organisation apparaît dès les premiers articles de ce texte. Celui-ci prescrit, en effet, comme but initial de l'ONU le maintien de la paix et de la sécurité internationales par des mesures collectives efficaces, en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix, la répression de tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et la réalisation, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, du règlement des différends ou de toutes situations à caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix[632]. Les principes de l'égalité souveraine des États[633] et de la non-intervention dans les affaires intérieures[634] proclamés par la Charte renvoyaient, pour leur part, à l'une des préoccupations majeures partagées par les fondateurs de l'ONU. Par ailleurs, la Charte a indiqué la manière de régler les différends susceptibles de survenir entre les États membres[635]. Ainsi, pour que l'ONU intervienne, deux conditions sont nécessaires : premièrement, le différend ou la situation porteuse de conflit doit avoir un caractère international et menacer la paix et la sécurité internationales; deuxièmement, le règlement doit d'abord s'opérer selon des moyens pacifiques. Ces moyens comprennent, notamment, la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage ou le règlement judiciaire. Dans le cas où aucun accord n'est obtenu, l'ONU se réserve le droit d'intervenir, par l'entremise du Conseil de sécurité, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales[636]. Les moyens d'intervention peuvent aller des sanctions économiques à l'utilisation de la force armée. Dans ce dernier cas, tous les membres des

[631] *Ibid*.
[632] Art. 1.1. de la Charte.
[633] Art. 2.1. de la Charte.
[634] Art. 2.4 et 2.7. de la Charte.
[635] Chapitre VI de la Charte.
[636] Chapitre VII de la Charte.

Nations Unies sont obligés de coopérer avec l'organisation, au terme d'un accord qui doit être conclu entre elle et les membres. C'est dans cette perspective que les États membres « s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales »[637]. En outre, ils sont tenus de prévoir « des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale »[638]. Le texte de la Charte a, ainsi, créé une brèche dans le sacro-saint principe de la souveraineté étatique en introduisant un nouveau concept, celui de l'utilisation de la force contre un État membre ou ennemi, mais on ne saurait voir là pour autant la disparition du principe, dans la mesure où cette prérogative ne constitue qu'un recours ultime. De surcroît, la légalité d'une telle action relève de l'appréciation du Conseil de sécurité. Et, de fait, la Charte prévoit que l'emploi de la force peut être autorisé, dès lors que les moyens pacifiques ont échoué ou se révèlent inadéquats, et uniquement si le Conseil de sécurité estime qu'une menace contre la paix existe réellement. Contrairement au Pacte de la SDN qui autorisait les États membres à utiliser la force dès la constatation de la faillite des procédures pacifiques, la Charte dispose que, même après l'échec des négociations ou de tout autre moyen pacifique, seule l'ONU détient le monopole d'utilisation de la force, sauf, bien entendu, le droit de légitime défense individuelle reconnu à chaque État membre[639]. Ce n'est qu'en cas d'échec des moyens pacifiques que l'ONU peut alors recourir à des «mesures coercitives». Cependant, toute cette « panoplie » de mesures n'était, à l'origine,

[637] *Ibid*., art. 43.
[638] Art. 45 de la Charte.
[639] Art. 51 de la Charte.

envisageables qu'à l'occasion de conflits interétatiques. Le vide juridique le plus important, non comblé par la Charte renvoyait aux situations de conflits civils ou intra-étatiques, dont les situations génocidaires.

S'agissant des organes onusiens, la Charte en compte six principaux, à savoir : l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil Économique et Social (ECOSOC), le Conseil de Tutelle, la Cour internationale de Justice et, finalement, le Secrétariat. Quoique tous ces organes[640] aient un rôle important à jouer dans la protection des droits humains, il ne sera question ici que des organes impliqués dans la prévention des crimes de masse, dont le génocide, à savoir: l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Secrétariat[641]. S'agissant du Conseil de Tutelle, celui-ci a, certes, joué un rôle essentiel en matière de protection des droits humains, spécialement à l'époque des décolonisations, mais il ne sera pas évoqué dans cette étude, étant donné qu'il n'est plus opérationnel. Quant à la Cour internationale de Justice (CIJ), son rôle au niveau de la prévention du génocide renvoie davantage à la dissuasion passive qu'à l'action préventive, dans la mesure où elle ne peut être saisie d'une affaire que si les parties concernées la lui soumettent. S'agissant de l'ECOSOC enfin, il a pris une part importante dans la protection des droits humains, dans la mesure où c'est en son sein qu'ont été élaborés les principaux instruments juridiques de protection des droits fondamentaux de

[640] À l'exception du Conseil de Tutelle qui n'est plus actif depuis que le dernier territoire sous tutelle a acquis son indépendance en 1994. Le site Web des Nations Unies révèle, en effet, qu'« [a]vec l'indépendance de Palaos, dernier territoire sous tutelle des Nations Unies, le Conseil de Tutelle a officiellement décidé de suspendre ses activités à partir du 1er novembre 1994 », en ligne : ONU <http://www.un.org/fr/mainbodies/trusteeship/>, (dernière visite : 12.05.2013).

[641] Quoique le Conseil économique et social soit l'un des organes principaux de l'ONU, il n'en demeure pas moins qu'il exerce son action sous l'autorité d'un autre organe, l'Assemblée générale (article 60 de la Charte). De même, la Cour internationale de Justice n'est pas un organe "d'action" de l'ONU, dans la mesure où sa compétence, tant contentieuse que consultative, ne peut s'exercer que lorsqu'elle est saisie. Elle ne peut donc prendre aucune initiative. Par ailleurs, son action est confinée au règlement pacifique des différends entre États.

la personne. En effet, l'ECOSOC a été très actif au niveau de la promotion des droits humains, et partant, de la prévention de leur violation grave, notamment par l'intermédiaire de son organe subsidiaire, la Commission des droits de l'homme. Mais, l'abolition de cette dernière, en 2006[642], et son remplacement par le Conseil des droits de l'homme, a considérablement réduit l'importance de l'ECOSOC en matière de protection des droits humains, dans la mesure où ce nouvel organe relève de l'Assemblée générale.

1.1. L'Assemblée générale des Nations Unies

L'Assemblée générale, qui est le seul organe de l'ONU à regrouper tous les États membres de l'organisation, est aussi le plus représentatif de celle-ci, dans la mesure où chaque État membre y dispose d'une voix. Mais, si l'Assemblée a des pouvoirs non négligeables en matière de paix et de sécurité, il n'en demeure pas moins qu'elle ne dispose pas du pouvoir d'agir, dans la mesure où toute question qui lui est soumise et qui nécessite une action est renvoyée devant le Conseil de sécurité[643]. Quoique ce qu'il faut entendre par « action » ne soit pas défini dans la Charte, H. Kelsen soutient que, de l'avis de la doctrine, celle-ci ne vise que les mesures coercitives adoptées au titre du Chapitre VII[644]. Le rôle de l'Assemblée se limite dès lors à ordonner des études et à faire des recommandations[645], lesquelles n'ont jamais force obligatoire. Qui plus est, l'Assemblée ne doit émettre aucune recommandation en ce qui concerne un différend ou une situation, lorsque le Conseil de sécurité en est saisi, à moins que celui-ci ne le lui demande[646]. Comme le souligne J. Ballaloud, « [l]'hégémonie des grandes puissances se marquait très

[642] Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution 60/251* du 15 mars 2006.
[643] Art. 11 de la Charte.
[644] Hans Kelsen, *The law of the United Nations*, London, Stevens and Sons, 1951 aux pp 200 ss.
[645] Art. 11.3 de la Charte.
[646] Art. 12 de la Charte.

précisément dans l'octroi au Conseil de sécurité de prérogatives exorbitantes du droit commun »[647]. Cependant, l'histoire des Nations Unies révèle que l'Assemblée générale ne s'est pas toujours confinée dans ce rôle de conseiller du Conseil, et qu'elle a pu agir parfois à la place de celui-ci. L'affaire coréenne en fournit une bonne illustration[648]. En juin 1950, les forces nord-coréennes envahirent la Corée du Sud. Saisi de la question, le Conseil de sécurité adopta trois résolutions. La première résolution demandait à la Corée du Nord de retirer ses troupes[649]. Devant son refus, une seconde résolution fut adoptée qui recommandait aux États membres des Nations Unies « d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région, la paix et la sécurité internationales »[650]. Sans réaction de la part des États membres, le Conseil de sécurité décida alors de créer une force sous commandement unifié, confié aux États-Unis, mais agissant sous le drapeau onusien[651]. Cependant, le Conseil fut paralysé dans son action par le véto soviétique, l'URSS étant alors opposé à la présence, au sein de l'instance exécutive de l'ONU, du représentant de la Chine nationaliste[652]. Il revint alors à l'Assemblée générale, constatant le blocage de la situation et la paralysie du Conseil,

[647] Jacques Ballaloud, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pédone, 1971 à la p 20.

[648] Jacques Leprette, *Le Conseil de sécurité et la Résolution 377 A (1950).* In: Annuaire français de droit international, volume 34, 1988, de la p 424 à la p 435.

[649] 82 (1950). Résolution du 25 juin 1950.

[650] 83 (1950). Résolution du 27 juin 1950.

[651] 84 (1950). Résolution du 7 juillet 1950.

[652] Contrairement à la lettre de l'article 27.3 de la Charte des Nations Unies, qui dispose que les décisions du Conseil de sécurité requièrent un vote affirmatif de tous ses membres permanents, une pratique, qui se verra plus tard reconnaître valeur de coutume, s'est développée aux termes de laquelle en l'absence d'un *veto*, la décision du Conseil est considérée comme étant valablement prise. Cette interprétation a été étendue aux abstentions. On n'exige donc plus un vote affirmatif de tous les membres permanents du Conseil, comme requis par la Charte pour qu'une décision soit exécutive, il suffit juste qu'il n'y ait pas de *veto*. La CIJ a confirmé cette pratique à l'occasion d'un Avis consultatif émis en 1971: Affaire des *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, Recueil, CIJ, 1971 à la p 22.

d'intervenir. C'est ainsi qu'elle adopta la Résolution 377 V[653], dite « Union pour le maintien de la paix » ou « Résolution Acheson »[654]. L'Assemblée générale s'était donc déclarée compétente pour prendre, à la place du Conseil, des recommandations dans un domaine relevant pourtant de la seule compétence de celui-ci. Pour R. Daoudi, cette résolution démontre que l'Assemblée générale a, en matière de droits humains, une obligation internationale de protection qui découle de sa compétence générale, conformément à l'article 10 de la Charte, lequel permet à cet organe principal de formuler des recommandations aux membres de l'organisation et au Conseil de sécurité[655]. Nous pensons, quant à nous, que ce pouvoir est tiré d'une interprétation extensive de l'article 12.1 de la Charte, lequel dispose que « [t]ant que le Conseil de sécurité remplit à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la […] Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou sur cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ». Comme le Conseil était, en effet, bloqué sur cette question, l'Assemblée a alors jugé que celui-ci ne remplissait pas ses fonctions, et que par conséquent, elle-même était autorisée à agir. Mentionnons un autre exemple qui va dans le même sens; l'affaire du Canal de Suez. En juillet 1956, l'Égypte nationalisait la Compagnie du Canal de Suez. Trois mois après, les forces israéliennes envahissaient Suez pour libérer le Canal. Aussitôt, les armées

[653] Nations Unies, Assemblée générale, Documents officiels, en ligne : ONU <http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/377(V)&Lang=F>, (dernière visite : 30.01.2013). Selon cette Résolution, « dans tout cas où parait exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et où, du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents, le Conseil de sécurité manque à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'Assemblée générale examinera immédiatement la question afin de faire aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée en cas de besoin, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

[654] Du nom du Secrétaire d'État américain qui a pris l'initiative de cette proposition.

[655] Riad Daoudi, art. 35 de la Charte, dans Jean-Pierre Cot et Alain Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaires article par article*, 2e éd., Paris, Economica, 1991 à la p 599.

françaises et britanniques entraient dans le conflit, alors que l'URSS menaçait, pour sa part, de venir au secours de l'Égypte en déclarant la guerre à la France et au Royaume-Uni[656]. Saisi de cette situation, le Conseil de sécurité ne parvint pas à prendre de décision à l'unanimité, alors même que la situation était grave, en raison de la divergence de vue opposant l'alliance franco-britannique à l'URSS. Le Conseil décida alors de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire d'urgence[657] pour lui demander de faire des recommandations appropriées. Celle-ci décida alors d'envoyer des militaires sous mandat de l'ONU en Égypte, afin de surveiller la trêve acceptée par les parties en présence en vue de l'ouverture de négociations qui allaient commencer. C'est à cette occasion que fut mise en place, pour la première fois, sous l'autorité de l'Assemblée générale, une Mission de maintien de la paix de l'ONU[658]. Cette action fut menée dans le respect total de la Charte, dans la mesure où c'est le Conseil lui-même qui avait mandaté l'Assemblée de s'occuper de cette affaire. Nous croyons cependant que, même en l'absence d'une telle requête, l'Assemblée générale aurait le devoir de ne pas rester les bras croisés devant une menace de violences massives, dès lors que le Conseil de sécurité ne serait pas en mesure d'agir pour prévenir ou faire cesser ces violences.

Sur base de ce précédent, l'Assemblée générale aurait pu agir, au début du génocide des Tutsis, pour décider des mesures visant l'arrêt de ce génocide. Elle aurait pu le faire, soit de l'initiative de son président, soit à la demande du président du Conseil de sécurité, lequel manifestait d'ailleurs le désir d'agir, dans la mesure où il avait même rédigé une Déclaration dans laquelle il avait inclus le mot génocide, avec l'espoir que

[656] *Suez 1956*, en ligne : France 2, Dossiers Monde <http://www.france2.fr/info/dossiers/monde/24954674-fr.php>, (dernière visite : 30.01.2013).
[657] Par sa Résolution 119 (1956) en date du 31 octobre 1956.
[658] Résolutions 1000 (ES-1) et 1001 (ES-1) du 5 et 6 novembre 1956 respectivement.

l'invocation de ce terme allait déclencher une obligation, pour le Conseil, d'agir. Cependant, nous sommes conscient que cette action n'aurait pu aboutir sans l'intérêt de l'un, au moins, des États membres du Conseil de sécurité. Comme aucun de ces États ne se préoccupait de la recherche de solution pour porter secours aux victimes de ce génocide des Tutsis, l'Assemblée générale n'a pas été saisie pour se pencher sur ce qui n'était pas un problème urgent pour eux.

1.2. Le Conseil de sécurité des Nations Unies

Le Conseil de sécurité est investi des fonctions et pouvoirs les plus larges au sein de l'ONU, à telle enseigne que l'on peut affirmer que ce sont les membres permanents de cette instance qui dictent l'orientation de l'Organisation, particulièrement en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tous les membres des Nations Unies se sont, en effet, engagés, lors de l'adoption de la Charte ou à l'adhésion à celle-ci, à accepter et à appliquer les décisions du Conseil[659], dans la mesure où celui-ci agit pour le compte de tous les États membres[660]. Dans la pratique, cependant, il apparaît que ce blanc-seing donné au Conseil de sécurité par les États membres ne concerne pas les membres permanents, lesquels contrairement à ceux non permanents, disposent d'un droit de véto[661], qui leur permet, s'il est mis en œuvre, de contrer toute action du Conseil. S'agissant des membres non permanents du Conseil, il ne serait pas exagéré d'affirmer que ceux-ci jouent souvent le rôle de "figurants", dans la mesure où ils approuvent toujours les projets de résolution soutenus par les membres permanents[662]. Pourtant, ils

[659] Art. 25 de la Charte
[660] Art. 24 de la Charte.
[661] Art. 27 de la Charte.
[662] Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions qui ne sont pas de procédure sont, en effet, prises par un vote non négatif des cinq membres permanents auquel s'ajoute un vote affirmatif d'au

pourraient infléchir les décisions du Conseil, s'ils refusaient d'avaliser des projets de résolution qui ne sont pas conformes à leur volonté[663].

Le rôle prépondérant du Conseil de sécurité est encore renforcé par le fait que celui-ci n'a aucun compte à rendre aux États membres. Le Conseil dispose, en effet, d'un pouvoir de libre appréciation, qualification et action, dès lors que la paix et la sécurité internationales sont en jeu, sans qu'il ait à en référer à qui que ce soit. Cependant, les pouvoirs du Conseil s'exercent de façon collégiale, dans la mesure où un seul membre permanent peut le bloquer, par le recours à son droit de veto. Uni, le Conseil dispose de pouvoirs sans limite : il peut, en cas d'échec des moyens pacifiques ou lorsqu'il apparaît que ceux-ci seraient vains, voire encore si la situation est de nature à compromettre la paix et la sécurité internationales, déclencher une action coercitive en vertu du Chapitre VII de la Charte. Certes, un groupe d'États ou une organisation internationale peuvent également entreprendre une action coercitive contre un État ou un groupe d'États qui violeraient massivement les droits de la personne, mais ils ne pourraient le faire qu'avec l'autorisation préalable du Conseil de sécurité[664]. Toutefois, les États non membres du Conseil, qu'ils fassent parties ou non[665] de l'ONU, ne sont pas sans pouvoir, dans la mesure où ils peuvent attirer l'attention du Conseil sur des situations pouvant

---

moins quatre membres non permanents sur les dix que compte le Conseil. C'est dire qu'un vote négatif de sept membres non permanents pourrait bloquer un projet de résolution.

[663] Le rapport de l'OUA sur le génocide au Rwanda révèle d'ailleurs qu'au moment du vote du retrait des Casques bleus de la MINUAR, la majorité des membres non permanents du Conseil de sécurité privilégiaient le renforcement du mandat et l'augmentation des effectifs du contingent pour lui permettre d'utiliser la force. En votant contre la Résolution retirant la MINUAR du Rwanda, les membres non permanents du Conseil auraient bloqué le projet de résolution, ce qui aurait probablement ouvert les yeux des autres États membres, dans la mesure où une telle situation aurait été inusitée au sein de l'ONU. Voir *supra* note 17.

[664] Chapitre VIII de la Charte.

[665] Toutefois, l'État non membre ne peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale que sur tout différend auquel il est partie et cela à condition qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la Charte. Art. 35 de la Charte.

compromettre la paix et la sécurité internationales, ce que peuvent également faire le Secrétaire général[666] ou les parties au différend[667].

L'action du Conseil de sécurité, en cas de menace contre la paix, a suscité un certain nombre de débats. Si l'on s'en tient à la lettre et à l'esprit de la Charte, pour qu'une telle action puisse être envisagée, il faut qu'existe, non seulement, une menace contre la paix et la sécurité internationales, mais aussi que le différend présente un caractère international[668]. Cependant, comme le souligne Cohen Jonathan, « même dans le cas où un conflit est parfaitement maintenu à l'intérieur d'un État visé, et où les efforts de justification par la tension internationale sont loin d'être convaincants, rien n'empêche la majorité du Conseil d'estimer qu'il y a menace contre la paix »[669]. C'est ainsi que les Résolutions prises par le Conseil de sécurité concernant la situation d'apartheid sévissant alors en Afrique du Sud[670] ont amené les Nations Unies à peser de tout leur poids en vue de l'élimination de la ségrégation des Noirs et des Indiens[671].

Enfin, nous ne pouvons que déplorer que certaines dispositions du texte fondateur de l'ONU, qui auraient rendu cette organisation plus efficace, soient restées lettres mortes. La Charte prévoit, en effet, l'utilisation d'actions militaires coercitives lorsque le «Conseil estime que les mesures prévues à l'article 41[672] seraient inadéquates ou qu'elles

---

[666] Art. 99 de la Charte.

[667] Art. 37 de la Charte.

[668] Art. 34 de la Charte.

[669] Gérard Cohen Jonathan, art. 39 de la *Charte*, dans Jen-Pierre Cot et Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies, Commentaires article par article*, 2e éd., Paris, Economica, 1991à la p 655.

[670] Rés. 181 du 7 août 1963.

[671] On peut également rappeler : le secours apporté aux Kurdes menacés d'extermination par le régime de Saddam Hussein, en Irak (Rés. 688 du 5 avril 1991); l'intervention dans la guerre civile en Somalie (Rés. 794 du 3 décembre 1992); l'Opération Turquoise menée au Rwanda vers la fin du génocide (Rés. 929 du 22 juin 1994) ainsi que l'intervention dans la crise politique qu'a connue Haïti en 1993 (Rés. 867 du 23 septembre 1993).

[672] C'est-à-dire celles n'impliquant pas la force armée.

se sont révélées comme telles »[673]. Ces opérations devraient être prises en charge par des contingents des forces armées nationales mis à la disposition du Conseil par des pays membres de l'ONU, conformément à la signature d'accords spéciaux entre les éventuelles parties en présence[674]. La direction des opérations relèverait du Conseil, aidé en cela par le Comité d'état-major[675]. Celui-ci se composerait « des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants »[676]. Cependant, pour des raisons liées à la guerre froide[677], cette structure est restée purement fictive. Ainsi, le système de sécurité collective imaginé par les fondateurs de la Charte, et grâce auquel tous les États membres de l'ONU devaient contribuer à assurer la paix et la sécurité internationales[678], n'a pas vu le jour. Seule la mission, transitoirement assignée aux cinq membres permanents du Conseil dans l'attente de la signature et de la ratification des accords spéciaux, a pu être remplie. En effet, la Charte assigne de manière provisoire aux membres permanents du Conseil de sécurité, en leur qualité de grandes puissances et de parties à la Déclaration de Moscou, les responsabilités en matière de paix et de sécurité internationales[679]. Sur le plan pratique, c'est cette situation transitoire qui perdure de nos jours encore. Selon J.-F. Muracciole, « en droit strict, ces responsabilités continuent à exister étant donné que la non-conclusion des accords spéciaux n'a pas permis la constatation formelle de la fin de la période intérimaire »[680]. En réalité, nous pensons que de tels accords spéciaux ne sont plus pertinents à l'heure actuelle. Il importe, en revanche,

[673] Art. 42 de la Charte.
[674] Art. 43 de la Charte.
[675] Art. 46 de la Charte.
[676] Art. 47.2 de la Charte.
[677] Jean-François Muracciole, *L'ONU depuis 1945*, Poitiers, Aubin, 1996 à la p 24.
[678] Art. 43 de la Charte.
[679] Art. 106 de la Charte.
[680] Jean-François Muracciole, *supra* note 677 à la p 24.

que l'ONU mette en place sa propre armée permanente, qu'elle pourrait utiliser lorsque les moyens politiques, diplomatiques ou économiques ont échoué.

En effet, l'ONU a semblé prise de court par le génocide contre les Tutsis du Rwanda, alors qu'elle avait observé les signaux d'alarme sans réagir. Les responsables onusiens de l'époque peuvent prétendre avoir été très optimistes, croyant que le pire n'allait pas arriver, comme nous-mêmes, d'ailleurs, les victimes, espérions que les violences n'allaient pas arriver au summum qu'elles ont atteint. Cependant, plus aberrant fut leur réaction, au moment où il était clair qu'il s'agissait d'un génocide. Compte tenu de l'analyse que nous avons faite, dans la partie précédente, des dysfonctionnements au sein du Conseil au moment de ce génocide, nous croyons que la réaction aurait été différente, si l'ONU avait mis en place sa propre armée permanente, dans la mesure où les réticences constatées en son sein ont surtout été dues au risque d'exposer leurs militaires au danger, après l'assassinat des dix casques bleus belges du contingent de la MINUAR, ainsi qu'au souci d'économiser les fonds des Nations Unies. Or, si une armée permanente à l'image de la structure que nous allons dessiner plus loin avait existé, il est fort probable que ce génocide aurait pu être rapidement arrêté. Évidemment, cela demandait une bonne collaboration, dans cette action, entre l'Assemblée, le Conseil et le Secrétariat des Nations Unies.

1.3. Le Secrétariat des Nations Unies

Le Secrétariat, qui est l'organe exécutif des Nations Unies, est dirigé par un Secrétaire général cumulant des fonctions administratives traditionnelles et des fonctions politiques et diplomatiques. Les fonctions politiques, qui sont de loin les plus

importantes, lui sont reconnues par l'article 99 de la Charte, lequel établit que le Secrétaire général « peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales»[681]. Dans la pratique cependant, le Secrétaire général peut aller au-delà de ce que prévoit cette disposition, en demandant au Conseil d'inscrire une question à l'ordre du jour, en prenant position dans une affaire, voire en influençant le Conseil, notamment pour l'amener à intervenir dans une situation de violations graves et massives des droits humains. L'ampleur de son rôle dépend, en fait, beaucoup de la personnalité propre de celui qui occupe le poste de Secrétaire général. L'affaire « congolaise »[682] fournit un exemple très significatif d'une telle réalité. Ainsi, au lendemain de la proclamation de l'indépendance du Congo-Kinshasa en juin 1960, une rébellion avait aussitôt éclaté au Katanga, province riche en minerais, dans le but de faire sécession. Dans le même temps, des troupes belges avaient débarqué au Congo, pour mettre un terme aux exactions commises par la population contre des citoyens belges résidant dans leur ancienne colonie. Le gouvernement du Congo s'adressa alors à l'ONU pour lui demander de rétablir la paix. Le Secrétaire général de l'époque réagi immédiatement, et, par une lettre en date du 13 juillet 1960, informa le Conseil de sécurité de la situation. Celui-ci se réunit aussitôt avec un ordre du jour reposant sur la lettre du Secrétaire général. Au cours de la séance, celui-ci mit le Conseil devant le fait accompli, en lui exposant les événements survenus au Congo dans les jours précédents et en lui indiquant avoir donné une réponse positive à la demande d'assistance militaire introduite par le gouvernement congolais.

[681] Art. 99 de la Charte.

[682] Michel Virally, *Les Nations Unies et l'affaire du Congo, aperçu sur le fonctionnement des Institutions*. Dans: Annuaire français de droit international, volume 6, 1960, de la p 557 à la p 597, en ligne : AFDI <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1960_num_6_1_919>, (dernière visite : le 07.01.2013).

Dans le même temps, il soumit au Conseil un plan complet d'intervention, comprenant les principes à respecter ainsi que l'objectif à atteindre, soit la restauration de la paix et de la sécurité au Congo. Il précisa que cette intervention n'équivalait aucunement à un empiètement sur les prérogatives qui relèvent d'un État, dans la mesure où il répondait à un appel lancé par le gouvernement légitime du pays et que l'utilisation des armes était interdite, sauf en cas de légitime défense. Cette proposition n'ayant soulevé aucune objection de la part des membres du Conseil, la Résolution adoptée le lendemain par le Conseil, reprit, presque mot pour mot, la position du Secrétaire général et aboutit à la création de la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo (ONUC)[683]. Par ailleurs, le Secrétaire général mit lui-même en place, et ce dans un délai record, une force composée de 18 000 hommes, dont il dirigea les activités en donnant, seul, au commandant militaire nommé par lui, toutes les instructions[684]. Ni l'Assemblée générale ni le Conseil de sécurité ne firent d'objection aux actions du Secrétaire général, lesquelles permirent à l'opération d'être couronnée de succès. Il est vrai que Dag Hammarskjöld, au moment de l'affaire du Congo, n'en était pas à sa première expérience. Il avait été, en effet, amené à prendre de lourdes responsabilités dans l'affaire du Liban, le 22 juillet 1958, lorsque « le Conseil de sécurité [s'était] trouvé dans l'impossibilité de prendre les mesures qu'exigeait l'aggravation de la situation »[685]. Face à la fermeté du Secrétaire général, le Conseil l'avait suivi dans son action. D'ailleurs, Dag Hammarskjöld a, plus tard, réaffirmé ses pouvoirs, devant l'Assemblée, en déclarant se reconnaître le droit d'agir, même sans l'appui des autres organes, si cela lui paraissait nécessaire, « pour

[683] Conseil de sécurité, Rés. 143 du 14 juillet 1960.
[684] Michel Virally, *supra* note 682.
[685] Michel Virally, *Le rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies*, Annuaire français de droit international, volume 4, 1958 à la p 379.

aider à combler une brèche qui pourrait apparaître dans les ressources qu'offre la Charte ou la diplomatie traditionnelle, lorsqu'il s'agit de sauvegarder la paix et la sécurité »[686]. Il est, certes, vrai qu'il interprétait très largement son mandat, dans la mesure où il se sentait « habilité à agir seul si l'organisation elle-même était empêchée d'agir par des voies normales et si la sauvegarde de la paix et de la sécurité l'exigeait »[687], mais cela lui a permis d'éviter le pire et d'assurer ainsi la protection de populations en détresse.

De ce qui précède, il apparaît que la personnalité propre du Secrétaire général des Nations Unies joue, dans la pratique, un rôle plus important dans le maintien de la paix et la sécurité internationales que celui dont il est investi par les dispositions de la Charte. Le professeur M. Virally est également d'avis que « le Secrétaire général serait habilité à agir seul si l'Organisation était elle-même empêchée d'agir par des voies normales et si la sauvegarde de la paix et de la sécurité l'exigeait »[688]. Les Nations Unies ont besoin d'un Secrétaire général qui soit capable de prendre ses responsabilités, particulièrement en cas de menaces de génocide ou de violations massives des droits humains.

À la lumière de ce qui précède, on peut affirmer que le génocide contre les Tutsis aurait été arrêté, si Boutros Boutros-Ghali avait eu la même personnalité que Dag Hammarskjöld. À cet effet, s'il avait pris la décision d'intervenir, il n'aurait pas dû présenter au Conseil de sécurité les trois options que nous avons évoquées dans la première partie. Il aurait plutôt informé le Conseil qu'il n'y avait pas d'autre option que celle d'intervenir rapidement. Devant sa fermeté, le Conseil n'aurait probablement pas eu d'autre choix que d'utiliser la force pour arrêter le génocide. Nous croyons que B.

[686] *Ibid.*
[687] *Ibid.*
[688] *Ibid.*

Boutros-Ghali savait déjà que la décision d'intervenir était vouée à l'échec et que c'est la raison pour laquelle il a présenté au Conseil les deux autres options. Comme il n'avait pas la trempe de son illustre prédécesseur, il n'a pas osé tenir tête au Conseil.

Toutefois, au lieu de tabler sur la personnalité d'un Secrétaire général, nous croyons qu'il serait mieux de combler les failles constatées dans la Charte pour renforcer l'institution elle-même, en accordant au Secrétaire général plus de pouvoirs que ceux lui conférés par l'article 99 de la Charte, et bien entendu, plus de moyens, afin qu'il puisse agir efficacement, non pas seulement pour faire cesser le génocide et d'autres crimes de masse, mais aussi pour les prévenir[689].

[689] Il faut, en effet, se rappeler que la Charte des Nations Unies ne contient pas d'obligation, pour l'Organisation, d'intervenir au sein des États pour arrêter les crimes commis en leur sein, fussent-ils de la nature du génocide ou d'autres crimes de masse.

2. Le renforcement des outils normatifs internationaux pour prévenir le génocide et d'autres crimes de masse

Tous les gouvernements admettent clairement et sans ambiguïté le devoir collectif de la communauté internationale de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Ils sont disposés à mener à cette fin, en temps voulu, une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, lorsque les moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas cette protection[690].

Quoique pleine de bon sens, cette proclamation de principe affirmée lors du Sommet mondial des Nations Unies en 2005 n'a, jusqu'à ce jour, fait l'objet d'aucun début d'engagement formel des États ou des Nations Unies, pour qu'elle soit traduite, soit en une résolution contraignante du Conseil de sécurité, soit, du moins, qu'elle se matérialise en action, plus de dix ans après le Sommet. D'autres initiatives similaires ont également été prises, au sein des Nations Unies et même au sein des États à titre particulier, pour rappeler cette reconnaissance, mais elles ne sont restées qu'au niveau de textes non contraignants. La question que l'on ne peut manquer de se poser est alors celle de savoir pour quelle raison les États acceptent de souscrire à des engagements qu'ils renient aussitôt après que leurs représentants sortent des rencontres au sommet duquel ils ont pris collectivement ces décisions, spécialement lorsque celles-ci sont au cœur de la question de la protection des droits humains. On pourrait penser que les États répugnent de se retrouver en porte-à-faux par rapport à ce qui apparaît comme une volonté commune de la société internationale d'aller de l'avant en matière de droits humains, mais qu'ils se rendent finalement compte que certains principes dans ce domaine heurtent de front celui sur lequel ils fondent leur existence. En effet, le principe de la souveraineté

[690] Organisation des Nations Unies, *Document final du Sommet mondial de 2005*, septembre 2005. En ligne : <http://www.un.org/french/summit2005/overviewF.pdf>, (date d'accès : 10 décembre 2014).

étatique, affirmé à titre de socle sur lequel la Charte est assise, demeure encore primordial par rapport à d'autres principes énoncés ensuite au sein de l'ONU.

L'Organisation des Nations Unies n'a pas été créée, rappelons-le, pour lutter spécifiquement contre les violations des droits humains, encore moins pour prévenir le génocide, mais pour assurer l'équilibre du monde après deux guerres mondiales qui avaient ravagé l'Europe. Les horreurs du génocide des Juifs avaient également choqué ceux qui en avaient découvert l'ampleur et l'atrocité, mais les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ne semblent pas en avoir tenu compte. Ce qui préoccupait les grandes puissances, à l'époque, c'était le retour d'une logique de guerre hégémonique dévastatrice. Les conflits intra-étatiques, à ce moment-là, n'ont pas été pris en considération, d'autant plus qu'ils étaient rares à l'époque, contrairement à ce jour, où ils représentent plus de 90 % de tous les antagonismes dans le monde[691]. C'est ainsi que rien n'a été prévu pour assurer la protection ou la sauvegarde des droits humains, au moment de l'élaboration de la Charte. Les expressions utilisées dans le texte de la Charte témoignent uniquement de la volonté de « favoriser » le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous[692]; ainsi que de «développer»[693], de « faciliter »[694] et « d'encourager »[695] le respect ou la jouissance de ces

[691] Antoine Garapon, *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner*, Paris, Odile Jacob, 2002 à la p 118. Cet auteur a établi, en 2002, une fiche qui révèle que les conflits d'aujourd'hui sont en majorité internes et qu'ils sont de plus en plus meurtriers pour les civils. On pourrait d'ailleurs affirmer tous les conflits actuels sont internes, si l'on s'en tient à l'actualité qu'on retrouve dans les médias. De fait, ceux-ci ne font actuellement mention d'aucun conflit interétatique ouvert, dans le monde.

[692] Art. 55.c de la Charte.

[693] Art.1.3 de la Charte.

[694] Art. 13.b de la Charte.

[695] Art. 76.c de la Charte.

mêmes droits. Même la Commission des droits de l'homme[696] prévue par la Charte[697], était vouée, non pas à « la protection », mais au « progrès » des droits de l'homme. Toutes ces dispositions peuvent d'ailleurs être qualifiées de « *soft law* », par opposition au « *hard law* » constitué de normes véritablement créatrices de droit[698]. Pourquoi les fondateurs de l'ONU ont-ils omis d'inclure, dans la Charte, des dispositions contraignantes en termes de protection des droits humains? Il est à penser que cette lacune n'est pas le résultat d'un oubli, mais davantage d'une volonté délibérée de leur part. On remarque, en effet, que les puissances victorieuses de la Deuxième Guerre mondiale avaient elles-mêmes des violations de droits humains à leur actif[699], et que, par conséquent, elles ont sciemment évité d'inclure une contrainte qui aurait pu prévoir des sanctions qu'elles auraient alors elles-mêmes encourues. On peut donc dire qu'à San Francisco, la nécessité de la protection des droits humains a été sacrifiée sur l'autel de l'autoprotection des quatre Grands de l'époque. Pourtant, des ambitions plus larges dans ce domaine avaient été exprimées par l'un des principaux pays promoteurs de la Charte. D'après P. Gerbet, le Département d'État américain avait, en effet, envisagé dans un premier temps :

> [d]e faire précéder la future Constitution des Nations Unies d'une Déclaration des droits (Bill of Rights). Mais il apparut rapidement que cette idée, combattue par le Royaume-Uni et l'URSS, était excessivement ambitieuse et elle fut abandonnée au point que les propositions de Dumbarton Oaks étaient fort discrètes sur les droits de l'homme[700].

---

[696] Cette Commission a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme. Celui-ci a repris le mandat de la Commission, à la seule différence qu'il siège à temps plein, alors que la Commission ne se réunissait qu'en sessions périodiques fixes. Voir : Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 60/251, du 15 mars 2006.*

[697] Art. 68 de la Charte.

[698] Prosper Weil, *Vers une normativité relative en droit international*? Revue générale de droit international public, Paris, 1982 aux pp 5 et suivantes.

[699] Il suffit de penser, pour illustrer cela, à la discrimination des Noirs qui sévissait aux États-Unis; aux crimes que commettaient la Grande-Bretagne et la France dans leurs colonies respectives; sans oublier les répressions sanglantes et les déportations en Sibérie dont la Russie se rendait coupable.

[700] Pierre Gerbet, *Les organisations internationales*, Paris, PUF, 1972 à la p 13.

Cet obstacle de taille a donc favorisé l'adoption de ce principe que nous venons de rappeler, à savoir que « [l]'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres »[701]. Puis, comme corollaire à ce principe, la Charte établit qu'à l'exception des mesures de coercition prévues au Chapitre VII, aucune de ses dispositions « n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement »[702]. Par conséquent, [l]es membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies[703]. Toutefois, il faut souligner que la notion de « compétence nationale » n'a pas été définie, tout comme celle de « souveraineté », d'ailleurs. Devrait-on considérer que les violations des droits humains par un État à l'encontre de sa propre population constituent une compétence nationale et que l'intervention d'humanité viole le principe de souveraineté? La réponse est, bien entendu, négative, dans la mesure où, comme l'affirme la doctrine dominante, les atrocités de masse ne constituent nullement une compétence nationale, tout comme la souveraineté implique d'abord sécurité de la population. Comme le déclare, de fait, Francis Deng, ancien Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la prévention du génocide, « It is the peoples' sovereignty rather than the sovereign's sovereignty »[704]. Par ailleurs, comme les Nations Unies ont, à plusieurs reprises, qualifié des situations de violations internes des droits humains comme étant des

[701] Art. 2.1. de la Charte.
[702] Art. 2.7 de la Charte.
[703] Art. 2.4 de la Charte.
[704] Francis M. Deng, "Frontiers of Sovereignty," *Leiden Journal of International Law* 8 (1995): 249-286.

menace à la paix et à la sécurité internationales, il va sans dire que celles-ci ne constituent nullement un élément de la souveraineté étatique. Reste que de telles qualifications obéissent beaucoup plus à des considérations d'opportunité qu'à un principe reconnu comme tel par tous les États membres de l'ONU. En effet, l'adoption de ces résolutions a non seulement été marquée par le « deux-poids et deux mesures », mais elle a, de même, bien souvent manqué d'être suivie d'une action appropriée.

S'agissant de l'intervention d'humanité, il est généralement admis qu'« il n'existe pas de définition universellement reconnue »[705] de cette notion. Celle-ci est plutôt « basée sur une conception voulant que les États aient le droit d'ingérence, voire le devoir d'intervenir pour protéger une population victime de violations sérieuses des droits de l'homme »[706]. Tantôt comprise comme un droit, tantôt comme un devoir, cette notion reste controversée, tant du point de vue de la sémantique que de celui de son fondement juridique. S'agissant de la sémantique, en effet, certains juristes préfèrent dire l'expression « intervention militaire à des fins humanitaires »[707], alors que d'autres utilisent le terme « intervention d'humanité »[708], et d'autres encore, l'expression « intervention humanitaire »[709]. Cette dernière formulation serait toutefois de nature différente, dans la mesure où elle ferait référence à une action « de soutien logistique et militaire pour assurer la sécurité de convois ou d'aide humanitaire organisée (en général) par des ONG ou des organisations internationales (lesquelles feront alors de l'assistance

[705] Université de Montréal, Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix. Lexique : *Intervention humanitaire*, en ligne : UDM <http://www.operationspaix.net/71-lexique-intervention-humanitaire.html>, (dernière visite : le 12.03.2013)

[706] *Ibid.*

[707] Journal Le Point, en ligne <http://www.lepoint.fr/monde/l-ue-reflechit-a-une-intervention-militaire-a-des-fins-humanitaires-en-libye-24-02-2011-1299084_24.php>, (dernière visite : le 12.03.2013).

[708] *Ibid.*

[709] *Ibid.*

humanitaire) »[710]. Quant à « l'intervention d'humanité », autrement appelée « droit d'ingérence »[711] ou « ingérence forcée »[712], elle aurait pour but « de soustraire […] les victimes de massacres des griffes de leurs oppresseurs »[713]. Il s'agirait alors du droit d'intervenir dans un autre État, même militairement, dont disposeraient les États à titre individuel, avec ou sans l'autorisation du Conseil de sécurité, « dans le but de faire cesser les traitements contraires aux lois de l'humanité »[714] que l'État délinquant « applique à ses propres ressortissants »[715]. Or, s'agit-il réellement d'un droit reconnu comme tel sur le plan international? Pour répondre à cette question, et en l'absence d'une disposition normative conventionnelle relative à cela, examinons s'il existe une norme coutumière au regard de l'intervention d'humanité.

2.1. La coutume internationale en matière d'intervention d'humanité

En dehors des sources conventionnelles, le droit international reconnaît la coutume internationale comme étant une source principale du droit. La jurisprudence comme la doctrine ne sont, quant à elles, que des éléments qui concourent à la formation de la coutume, lorsque celles-ci sont appuyées par une pratique générale et constante de la part des États[716]. La coutume internationale, comme source du droit, résulte « de la

---

[710] Emmanuel Spiry, *Interventions humanitaires et interventions d'humanité*, RGDIP, Tome CII-1998, à la p 408.

[711] Mario Bettati, *Le droit d'ingérence: mutation de l'ordre international*, éd. Odile Jacob, Paris, 1996 à la p 8.

[712] *Ibid.* à la p 10.

[713] *Ibid.* à la p 409.

[714] Charles Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1980, tome IV à la p 49.

[715] *Ibid.*

[716] Les sources du droit international sont précisées dans le Statut de la CIJ. L'article 38 de ce Statut dispose en effet que :

> La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique :
>
> a) les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les États en litige ;

répétition d'une série de faits concordants et de la conviction des sujets de droits que ces comportements expriment une règle de droit »[717]. En d'autres termes, deux éléments constitutifs, l'un matériel, à savoir la pratique des États; l'autre, psychologique ou *opinio juris*, doivent être réunis pour parler d'une coutume internationale. Examinons d'abord la position de la doctrine et de la jurisprudence au regard du principe de l'intervention d'humanité.

2.1.1. La position de la doctrine par rapport au principe de l'intervention d'humanité

Le principe de l'intervention d'humanité semble être accepté depuis longtemps par la doctrine. Pour prendre le point de vue de quelques auteurs les plus anciens qui reconnaissaient déjà ce principe, à leur époque, nous pouvons citer, à titre d'exemples, Francisco de Vitoria au XVI^{e} siècle, Emmanuel Kant au XVIII^{e} siècle et Antoine Rougier au début du XXI^{e} siècle. Dans ses leçons sur les Indiens et sur le droit de la guerre, F. de Vitoria affirmait le droit d'intervention pour raison d'humanité, comme un titre légitime, pour « défendre les innocents d'une mort injuste »[718]. Le philosophe Emmanuel Kant reconnaissait également le principe de l'intervention d'humanité. Pour justifier son point de vue, il écrivait que :

> […] defending human rights is a duty of respect because human rights are claims persons have as persons. Human rights are principles that warrant that we are able to represent ourselves as self-originating sources of claims

---

b) la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit[716] ;
c) les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ;
d) sous réserve de la disposition de l'article 59, les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyens auxiliaires de détermination des règles du droit.

[717] René-Jean Dupuy, *Coutume sage et coutume sauvage*, dans Mélanges offerts à Charles Rousseau, Paris, éd. Pédone, 1974 à la p 74.

[718] Francisco de Vitoria, *Leçons sur les Indiens et sur le droit de la guerre*, Genève, Droz, 1966 à la p 97.

> and to act upon the conception of ourselves that we have formed. But it should be noted that promoting human rights and defending basic human rights are different activities and fall under distinct categories of duty. The difference affects also the nature of the means for pursuing them. To assist a country in promoting the social and political conditions for the fulfilment the human rights cannot be successfully carried by warfare: it is a much more complex endeavor that requires many different activities and structures. Instead, stopping a particular violation of human rights can sometimes be achieved by inflicting sanctions, specifically, by military actions[719].

En peu de mots, E. Kant trouvait lui-même justifié que les États entreprennent des interventions d'humanité pour sauver des populations menacées d'atrocités au sein des États. Dans la même perspective, Antoine Rougier a avancé, tout au début du XX**e** siècle, que l'intervention d'humanité est fondée sur le principe de la primauté d'une « règle de droit, impérative, générale, obligatoire pour tout État aussi bien que pour tout individu, supérieure aux législations nationales et qui constituerait le droit commun de l'humanité»[720]. S'agissant du principe de la souveraineté étatique, cet auteur affirmait que celui-ci cédait le pas à celui de l'intervention d'humanité, dans la mesure où ce dernier tirait sa prééminence de la « théorie du droit humain et du pouvoir-fonction », selon laquelle :

> [l]e gouvernement qui manque à sa fonction en méconnaissant les intérêts humains de ses ressortissants commet ce que l'on pourrait appeler un détournement de souveraineté : sa décision ne s'impose plus souverainement au respect des tiers, car les actes arbitraires ne sont pas des actes de souveraineté[721].

Cependant, les trois auteurs que nous venons de citer ayant émis leur opinion à l'époque où faire la guerre relevait encore de la volonté des États, on pourrait se demander si leur

---

[719] Immanuel Kant, Metaphysical Principles of Virtue, in Immanuel Kant's Practical Philosophy, trans. and ed. by J. Ellington, Indianapolis, Hackett Publishing Company, 1983 [1797] à la p 220.

[720] Antoine Rougier, *La théorie de l'intervention d'humanité (*1910) XVII, R.G.D.I.P, aux pp 478-479.

[721] *Ibid.* à la p 487.

point de vue n'a pas été battu en brèche par celui des auteurs influencés par les dispositions de la Charte des Nations Unies, lesquelles ont posé le principe de la souveraineté étatique et de la non-immixtion dans les affaires intérieures des États et fixé les balises de toute intervention des États au sein d'autres États.

En réalité, même après l'adoption de la Charte des Nations Unies, la doctrine dominante, sous la plume de plusieurs auteurs, est quasi unanime à affirmer que le principe de l'intervention d'humanité est licite et qu'il prime sur celui de la souveraineté étatique, dans la mesure où il permet aux États d'entreprendre une action, y compris de nature coercitive, sans l'accord préalable du Conseil de sécurité. Ainsi, les professeurs Corten et Klein soutiennent, en effet, qu'étant donné que l'intervention d'humanité n'a pas pour but de violer, ni l'intégrité territoriale ni l'indépendance politique d'un État, elle n'est pas incompatible avec les buts des Nations Unies, et serait dès lors permise[722]. L'auteur A.C. de Malberck appuie ce point de vue, indiquant qu'il n'y a plus l'ombre d'un doute que le principe d'intervention d'humanité est une obligation pour n'importe quel État, car faisant déjà partie du droit international coutumier[723]. Et d'ajouter, qu'il est, d'ailleurs, admis que « la plupart des droits de la personne sont sortis du domaine réservé de la majorité des États »[724], et que « les droits fondamentaux, quant à eux, ne relèvent plus de la compétence nationale d'aucun État »[725]. Cette opinion est également partagée par un autre spécialiste dans ce domaine, le sénateur belge A. Destexhe, qui avance même que le

[722] Olivier Corten et Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992 à la p 138.

[723] Amaury-Carré de Malberck, *Le cadre juridique des opérations extérieures de la France aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan, 2002 à la p 60.

[724] *Ibid.* à la p 163.

[725] *Ibid.*

concept d'intervention d'humanité fait déjà partie, sous certaines conditions, de la coutume. Il affirme, en effet, que :

> [c]es interventions sont, sur le plan juridique, relativement encadrées par des normes coutumières : les faits doivent être particulièrement atroces, l'objet de l'intervention doit être exclusivement de mettre fin aux souffrances des victimes, et l'action exercée au nom de la communauté internationale[726].

Le même point de vue est également exprimé par le professeur E. Spiry, qui trouve que le discours de la souveraineté est obsolète et coupable, face à des guerres totales barbares et sanguinaires[727]. Et de s'expliquer, « obsolète, car il applique à des réalités nouvelles des schémas conçus au temps des guerres interétatiques. Coupable, car il offre un alibi à l'abandon et au recul de la civilisation»[728]. Le professeur J. M. Arbour est, lui aussi, d'avis qu'une « violation grave et systématique des droits de la personne par un État constitue une menace objective à la paix internationale et justifie de ce fait l'intervention humanitaire assistée, au besoin, par un soutien militaire »[729]. Avis partagé par le professeur C. Emanuelli, qui considère également que la licéité de l'intervention d'humanité est établie en droit international[730]. Le professeur F. Sudre écrit, un peu moins catégoriquement, que « le droit international des droits de la personne devrait échapper au champ d'application du principe de non-intervention en raison du fait que le domaine des droits humains tend à abolir la distinction entre ordre interne et ordre international »[731]. Le professeur E. David est, quant à lui, très critique envers son pays, la Belgique, et les

---

[726] Alain Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin éditeur, 1993 à la p 20.

[727] Emmanuel Spiry, *Interventions humanitaires et interventions d'humanité*, RGDIP, Tome CII - 1998, à la p 410.

[728] *Ibid.*

[729] Jean-Maurice Arbour, *Droit international public*, 3e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997 à la p 601.

[730] Claude Emanuelli, *Droit international public. Contribution à l'étude du droit international selon une perspective canadienne*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1998 à la p 171.

[731] Frédéric Sudre, *Droit international et européen des droits de l'Homme*, Paris, PUF, 1989 à la p 75.

Nations Unies, pour le manquement à leur obligation d'intervenir pour secourir les victimes, au moment du « génocide rwandais » (sic)[732]. Il explique cela, en disant, que rien dans la Convention sur le génocide « ne limite l'obligation au seul État confronté à un génocide sur son territoire »[733]. Le principe de l'intervention d'humanité est également défendu par le professeur W. Schabas, qui affirme ne pas être contre l'avis de ceux qui « suggèrent que la responsabilité de prévenir le génocide n'est pas seulement autorisée, mais que cela constitue en réalité une obligation du droit international, même en l'absence de l'autorisation du Conseil de sécurité »[734]. L'auteure H. Fein observe aussi qu'il ne fait pas de doute, sur le plan théorique, que le principe de l'intervention d'humanité bât de nos jours en brèche celui de la souveraineté étatique[735], mais elle déplore que ladite intervention dépende souvent, sur le plan pratique, de l'intérêt que possède l'État qui s'en prévaut. De leur coté, les auteurs George P Fletcher et Jens David Ohlin fondent le droit de l'intervention d'humanité sur le principe de la légitime défense reconnu par la Charte, estimant que celui-ci pourrait être étendu pour être appliqué à la défense des individus, dans la mesure où tous les États ont le droit d'utiliser la force pour défendre des groupes minoritaires menacés d'extermination par leur propre État, de la même façon qu'ils peuvent le faire pour défendre tout État dont l'existence est menacée par une attaque armée, advenant « même [que] cette intervention [requière] la violation

[732] Éric David, *Les responsabilités éventuelles de l'O.N.U. au regard du droit international*, 26 septembre 1997: Annexe 6 du rapport de la Commission d'enquête parlementaire (belge) concernant les événements du Rwanda, 6 décembre 1997, à la p 22. Il est très surprenant que le professeur David adopte l'appellation de "génocide rwandais", dénomination utilisée, soit par des profanes en la matière, soit par ceux qui veulent nier le génocide contre les Tutsis, alors qu'il ne figure ni dans l'une, ni dans l'autre des deux catégories.

[733] *Ibid*. Le terme « confronté » qu'il utilise n'est pas non plus approprié, dans la mesure où c'est l'État lui-même qui, en principe, planifie et exécute un génocide sur une partie de sa propre population. Or, ce terme signifie que l'État serait, non pas auteur, mais objet d'un génocide.

[734] William A. Schabas**,** *supra* note 98 à la p 530.

[735] Helen Fein, *supra* note 626 à la p 229.

de la souveraineté ou l'intégrité territoriale d'un autre État »[736]. Ces deux auteurs affirment, pour l'occasion, que l'intervention de l'OTAN au Kosovo pour défendre les personnes menacées par l'armée et les milices serbes était légale, même si les Nations Unies n'avaient pas autorisé ladite intervention. Celle-ci était, selon ces auteurs, autorisée par la légitime défense basée sur l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Ils affirment également que les États-Unis auraient pu intervenir légalement au Rwanda pendant le génocide pour protéger les victimes, sur la base du même principe, même en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité, si le président Clinton l'avait voulu. Le point de vue des rapports publiés au sein des Nations Unies est également unanime à reconnaître que la souveraineté étatique ne peut barrer la voie à l'intervention d'humanité, dans la mesure où la souveraineté des États se tient en équilibre entre droits et obligations. D'un côté, disent les experts, la société internationale ne doit pas s'immiscer dans les affaires internes des États, mais d'un autre côté, se trouve l'obligation, pour chaque État, de protéger les droits humains de ses propres citoyens. Au cas où cette obligation n'est pas respectée, précisent-ils, le principe de la souveraineté ne tient plus debout. Cet avis est également partagé par les rédacteurs du Rapport « Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers », qui considèrent que les États perdent automatiquement leur attribut de souveraineté, au moment où ils commencent à violer les droits de leurs propres citoyens[737]. Cette opinion quasi-unanime est également défendue par Ronald Dworkin, selon qui, « since a coercive government is always illegitimate when violating the basic human rights of its citizens, every state, even one that has so far been just and benign, has

[736] George P Fletcher et Jens David Ohlin, *Defending Humanity: When Force is Justified and Why*, Oxford University Press, 2008 à la p 147.

[737] Preventing genocide: *The Role of the International Community, A Blueprint for U.S. Policymakers***,** en ligne : USHMM <http://www.ushmm.org/genocide/taskforce/pdf/report.pdf, (dernière visite : le 10.02.2014).

to improve the effectiveness of an international order in order to prevent its possible degeneration into tyranny »[738]. Dans la même logique, Fernando Teso explique que «[s]overeignty serves valuable human ends, and those who grossly assault them should not be allowed to shield themselves behind the sovereignty principle »[739]. Et d'ajouter, que « Governments and other in power who seriously violates human rights undermine the one reason that justifies their political power, and thus should not be protected by international law »[740]. L'auteur Ljupcho Stojkovski tient le même raisonnement, en expliquant que:

> [s]tarting from the two traits that are immanent to human nature –dignity and self-reflective reason– the concept of common morality builds on the assumption that all human beings are born as rational, free and equal agents. As such, they are free to decide on their own and everyone else is obliged to respect their choice. When someone forcefully violates this principle of respect for others' freedom of choice then under the common morality, the use of force is allowed in order to protect the victim. Force can be applied only when there are good reasons to do so, and in this case, it is a matter of helping people that "are in great danger of serious injury, whether by accident or as victims of wrongdoing". Persons, who have committed serious wrongs, lose the protection that derives from the common morality, because "they have, by their own actions, lost the moral right to act as they choose[741].

Ce raisonnement est également soutenu par Kofi Annan, selon qui :

> [t]he state "is now widely understood to be the servant of its people, and not vice versa." If a state clearly violates its sovereign responsibility, which includes accountability to its people, to its signature of the UN Charter, and to the entire international community of states responsible for compliance with human rights agreements, then the international community has a duty

[738] Ronald Dworkin, "A New Philosophy for International Law", Philosophy & Public Affairs, Volume 41, Issue 1, Winter 2013 à la p 17.

[739] Fernando Teson, 'The Liberal Case for Humanitarian Intervention', in J. L. Holzgrefe, Robert O. Keohane, Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas, New York, Cambridge University Press, Feb 13, 2003 à la p 93.

[740] *Ibid*.

[741] Ljupcho Stojkovski, Philosophical and Moral Justification of Humanitarian Intervention, Iustinianus Primus Law Review, No. 9, Volume V, Summer 2014. En ligne: <http://lawreview.mk/pdf/09/Ljupcho%20Stojkovski.pdf>, (dernière visite: 10.03.2016).

> to stop massive death or other large-scale human suffering out of respect for peoples' sovereignty[742].

Dans le même ordre d'idées, l'auteur Terry Nardin écrit que :

> […] common morality does not limit the use of force to self-defense. It permits us to defend the rights of others when those rights are threatened. We are justified in using force to thwart violence against innocent persons, that is, persons who are not themselves engaged in unjust violence. In other words, those who use violence to further their own ends may be forcibly restrained because they cease to satisfy the premise of this right to immunity. By violating the immunity of others, they forfeit their own. Those who attack the innocent may themselves be attacked without violating their rights as free human beings. This permission includes the right to kill the attackers, if necessary, to defend the lives of their victims. […] If a state seriously violates the rights of its citizens, other states may defend those rights, using force if necessary. The non-intervention principle is not a shield behind which an unjust government can hide while it violates the moral rights of those it governs. Such violations, if serious enough, permit humanitarian intervention and in some situations may require it[743].

L'auteur Ahmed Khaled Rashid avance une autre raison pour justifier l'intervention d'humanité. Il estime, en effet, que:

> [h]uman beings have a moral obligation to halt gross violations of human rights and brutal treatment of innocent people. Quite often it is only through intervention and use of force can standards of civilized conduct can be enforced. On many occasions, the oppression reaches such a stage that there exists no national connection between the population and the state. Hence the argument for national sovereignty is no longer valid in those situations[744].

Et d'ajouter que, « [f]rom a utilitarian perspective, intervention is justified because it can often save more lives than the intervention will cost. If conflicts continue as a result of non-interference, there is a probability of further instability in the neighbouring countries

---

[742] Kofi Annan, "Two Concepts of Sovereignty," The Economist 352 (18 September 1999): 49-50.)

[743] Terry Nardin, "The Moral Basis of Humanitarian Intervention", in *Ethics and International Affairs*, 16, no.1 (2002), aux pp 57-70. <http://www.cgpacs.uci.edu/files/docs/2010/working_papers/terry_nardin_humanitarian_intervention.pdf>, (dernière visite : 10.04.2016).

[744] Ahmed Khaled Rashid, "Is Humanitarian Intervention Ever Morally Justified?", Mar 13 2012. En ligne: http://www.e-ir.info/2012/03/13/is-humanitarian-intervention-ever-morally-justified/, (dernière visite : 10.04.2016).

or region. Untended humanitarian crisis can become international security concerns ». La liste de ceux qui prêchent pour cette cause est très étendue, il convient, cependant, de nous arrêter ici pour ne pas continuer à reproduire la même chose. Avant de clôturer cette énumération, soulignons tout de même cette importante précision de Véronique Zanetti, qui rappelle que:

> [l]'intervention humanitaire ne doit pas être rendue légitime seulement lorsqu'une partie essentielle de la population est victime de violations. Il doit être possible de placer la limite de légitimation plus bas et d'intervenir dès qu'il devient clair qu'un pays va tomber dans l'anarchie ou que des violations systématiques se préparent. Ceci implique, [alors], que la notion d'intervention ne soit pas réservée exclusivement à des mesures qui requièrent le recours à la force militaire[745].

Et d'ajouter, plus loin, qu'une « intervention qui précèderait la dégradation de la situation politique ou humanitaire d'un pays permettrait d'épargner beaucoup de vies (dans les deux camps), elle serait mieux adaptée à la situation particulière du pays et à ses besoins, elle coûterait moins cher à la communauté internationale »[746]. Il apparait donc que le principe de l'intervention d'humanité est largement accepté par la doctrine, si l'on considère le nombre et la qualité des auteurs qui l'affirment. En effet, ceux-ci figurent parmi les plus éminents spécialistes en la matière.

Ce qui est moins unanime, en revanche, est le fait de mener l'intervention d'humanité sans une décision du Conseil de sécurité. Le Rapport sur la « Responsabilité de protéger » considère, par exemple, que même si le système multilatéral doit assurer la responsabilité de protéger les citoyens lorsque l'État a failli à ses obligations, l'intervention doit absolument se faire par l'entremise du Conseil de sécurité de l'ONU.

---

[745] Véronique Zanetti, Véronique Zanetti, *L'intervention humanitaire. Droit des individus, devoir des États*, Genève, Labor et Fides, coll. « le champ éthique », 2008 à la p 103.

[746] *Ibid*., à la p 147.

Pour ces experts, une intervention d'un État à titre particulier est inconcevable en pareille situation. C'est également ce qu'écrit Chris Abbott, selon qui, « states have a responsibility to protect their citizens, and the international community has a duty, not a right, to intercede when those citizens are genuinely suffering gross violations of their fundamental human rights »[747]. Et d'aller dans le même sens que les experts de la Commission, en disant, que « [t]he ICISS report provides a suitable framework for genuinely humanitarian interventions, but they must be carried out with the authority of the United Nations and, ideally, with troops coming under UN command »[748]. La même opinion se lit sous la plume de l'ancien juge à la CIJ, Mohamed Bedjaoui, qui affirme qu'en dehors d'une action concertée initiée et dirigée par les Nations Unies, toute intervention est illégale et condamnable[749]. L'auteur Michael Walzer soutient le même avis, disant que: « the use of military force by one state in relation to another can be justified only as a response to aggression, and not for any other end »[750]. Il en va de même de l'avis de l'auteur William H. Shaw. Pour lui aussi, « [h]umanitarian intervention contravenes the legal norm that only defensive wars are permissible as well as the long-established principle of interference which avers that states should refrain from interfering with the internal affairs of other states »[751].

---

[747] Chris Abbott, Rights and Responsibilities: The Dilemma of Humanitarian Intervention, GLOBAL DIALOGUE Volume 7, Number 12, Winter/Spring 2005 Humanitarian Intervention. En ligne: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=326>, (dernière visite: 10.0402016).

[748] *Ibid*.

[749] Mohamed Bedjaoui, *La portée incertaine du concept nouveau de devoir d'ingérence dans un monde troublé, quelques interrogations*, in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, Publication de l'Académie royale du Maroc, 1992 aux pages 51 et suivantes.

[750] Michael Walzer, "Just and Unjust Wars", New York: Basic Books, 1977 à la p 61.

[751] William H. Shaw, "Utilitarianism and the Ethics of War", New-York, Routledge, Feb 5, 2016, à la p 152.

Par ailleurs, la position des États du Sud sur la question de l'intervention d'humanité est des plus ambiguës. En effet, d'un côté, ces États sont farouchement opposés au principe de l'intervention d'humanité, même menée avec l'autorisation du Conseil de sécurité, mais d'un autre côté, ils font appel à la force des États occidentaux pour mener l'intervention lorsqu'ils font face à des situations difficiles. Cette opposition s'est notamment manifestée lors de la 55è Session de l'Assemblée générale des Nations Unies, au cours de laquelle ces États ont avancé que l'intervention d'humanité pourrait donner un alibi aux États occidentaux pour recoloniser leur hémisphère[752]. Lors de leur réunion de la Havane, en 2000, ils ont rejeté « le prétendu droit à l'intervention humanitaire », jugeant ce concept incompatible avec les dispositions de la Charte des Nations Unies. Expliquant leur position, ces États ont fait valoir que la limite entre intervention d'humanité et ingérence dans les affaires intérieures des États n'est pas encore clairement tracée et qu'il y aurait des raisons de craindre que sous couvert d'humanité on autorise l'immixtion dans les affaires intérieures des États, au mépris du principe de la souveraineté étatique. Pourtant, s'agissant de l'Afrique, l'Acte constitutif de l'Union africaine affirme « [l]e droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence [des chefs d'États et de gouvernements], dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité »[753]. Donc pour les pays africains, l'intervention d'humanité n'est licite qu'à partir du moment où elle est menée avec l'assentiment de la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine. En effet, l'obligation figurant dans l'Acte

[752] Nations Unies, Assemblée générale, 55è Session, 12 mai 2000. *Annexe I à la lettre du 5 mai 2000 du Groupe des 77, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Représentant permanent du Nigéria auprès de l'Organisation des nations Unies.* A/55/74. En ligne : ONU <http://www.g77.org/doc/Decl1999.html>, (dernière visite: 15.03.2016).

[753] Union africaine, *Acte constitutif*, article 4 (h).

constitutif en question ne lie que l'Union africaine en tant qu'organisation qui, pourtant, ne dispose pas encore d'armée pouvant lui permettre de faire face à ladite responsabilité. Dans cette perspective, l'UA doit, soit recourir à l'ONU[754], soit aux organisations régionales africaines ou à des contingents disparates et souvent inefficaces de militaires que lui prêtent différents États africains[755], avec le risque de voir sa requête prendre plusieurs mois sans réponse alors que l'urgence est absolue dans pareilles situations, lorsque le refus de l'État concerné par l'intervention ne bloque pas toute initiative de l'Organisation tel que ce qui s'est passé s'agissant du Burundi[756]. En réalité, l'appui militaire des États occidentaux ou des organisations militaires occidentales est très nécessaire pour faire cesser les violences de masse en Afrique[757].

Nonobstant l'opinion minoritaire de la doctrine qui se manifeste contre l'intervention d'un État au sein d'un autre État pour quelque cause que ce soit, aucun des auteurs que nous avons lus n'est catégoriquement opposé à l'intervention d'humanité menée sous l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU, puisque même les États africains qui se disent frileux à l'égard de l'intervention y font recours pour des situations qui les dépassent ou qui les arrangent. De même, les États qui ont un intérêt dans une situation obtiennent facilement le consentement du Conseil de sécurité, lorsqu'ils se

---

[754] L'UA demande aujourd'hui à l'ONU de prendre en charge sa Mission en Somalie (AMISOM), comme elle l'a fait pour d'autres conflits, notamment au Soudan. Lire le Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine du 29 février 2016. En ligne : http://www.peaceau.org/uploads/cps-579-com-somalie-29-02-2016-fr-.pdf.

[755] C'est effectivement à cause de l'inefficacité des contingents des États africains de l'AMISOM que l'UA demande à l'ONU de prendre la relève.

[756] Lire le Communiqué du Conseil de paix et de sécurité dont l'extrait indique ce qui suit :
10. Prend note de l'annonce faite par la délégation du Burundi que le Gouvernement du Burundi rejette le déploiement de la Mission africaine de prévention et de protection au Burundi (MAPROBU). […]
11. Le Conseil, à la lumière de ce qui précède: a) Décide de ne pas déployer la MAPROBU, considérant que l'envoi d'une telle force au Burundi est prématuré et qu'il convient de privilégier le dialogue politique inclusif […]. En ligne : http://www.peaceau.org/uploads/571-cps-com-burundi-29-1-2016.pdf .

[757] Les dernières interventions de l'OTAN en Libye et de la France en Côte-d'Ivoire, au Mali et en Centrafrique, pour ne citer que celles-ci, sont là pour en témoigner.

décident à lancer une telle opération. On se rappelle, en effet, que la France n'a pas eu de difficulté à obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité, lorsqu'elle a décidé, trop tard, hélas, d'intervenir au Rwanda sous l'Opération Turquoise. Comme nous l'avons déjà exprimé, la France avait même débarqué hommes, armes et équipements aux frontières du Rwanda, avant d'obtenir l'autorisation officielle d'intervenir[758]. Dans d'autres situations, les Organisations militaires régionales ne se privent pas de faire l'intervention dans un État, lorsqu'elles ont un intérêt, sans même l'autorisation de l'ONU, telle que celle de l'OTAN menée au Kosovo, que le Conseil de sécurité s'est d'ailleurs gardé de condamner[759]. Ce ne sont donc pas, en réalité, les règles du droit international qui empêchent les États d'intervenir dans d'autres États pour arrêter les violences de masse. Nonobstant cela, il convient tout de même d'examiner l'opinion de la jurisprudence internationale sur cette question.

2.1.2. La position de la jurisprudence internationale par rapport au principe de l'intervention d'humanité

Suite à la demande d'avis consultatif ayant pour but d'examiner la question de la licéité de l'emploi de la force, introduite par la République fédérale de Yougoslavie (devenue Serbie-et-Monténégro à partir du 4 février 2003) devant la CIJ le 29 avril 1999, contre 10 États membres de l'OTAN[760], la Cour n'a pas voulu vider sa saisine dans cette importante affaire[761], mais elle a, en d'autres occasions et de façon incidente, effleuré le

[758] Résolution S/RES/929 (1994), du 22 juin 1994 (autorisant l'Opération turquoise)

[759] Conseil de sécurité, Doc. S/1999/328.

[760] CIJ, *Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Belgique), exceptions préliminaires, arrêt, CIJ Recueil 2004* à la p 279.

[761] La Cour a, en effet, le 15 décembre 2004, décidé que le demandeur n'avait pas, « au moment de l'introduction de l'instance, qualité pour ester devant la Cour, ni en vertu du paragraphe 1, ni en vertu du paragraphe 2 de l'article 35 » du Statut de la Cour. Cette absence de qualité a alors laissé échapper l'une

sujet de l'intervention d'humanité dans quelques affaires qu'elle a eu à connaître. Dans une de ces affaires, la Cour a déclaré, dans un *obiter dictum*, à propos de l'obligation d'intervention, qu'une

> [d]istinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des États envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre État dans le cadre de la protection diplomatique. Par leur nature même, les premières concernent tous les États. Vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes*[762].

D'après ce *dictum* de la CIJ, on peut conclure que même en dehors d'une autorisation spécifique de l'ONU, tous les États sont en droit d'intervenir pour prévenir ou mettre fin à une violation d'une obligation *erga omnes*. Cependant, la Cour n'a pas précisé, ni ce qu'elle entendait par les termes « obligations des États envers la communauté internationale », ni ce que pouvait contenir une obligation *erga omnes*. Dans une autre affaire plus récente, la CIJ a décidé, à la majorité, qu'une obligation s'impose aux États parties « de mettre en œuvre tous les moyens qui sont raisonnablement à leur disposition en vue d'empêcher, dans la mesure du possible, le génocide »[763]. La Cour est même allée jusqu'à affirmer qu'un État a non seulement l'obligation d'intervenir dans un autre État pour arrêter le génocide, mais qu'il a aussi celle de prévenir ce crime avant même que celui-ci ne soit commis. Elle exprime cela en ces termes :

> [e]n réalité, l'obligation de prévention et le devoir d'agir qui en est le corollaire prennent naissance, pour un État, au moment où celui-ci a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, de l'existence d'un

---

des plus importantes occasions que la Cour avait de se prononcer sur l'équilibre des forces entre les deux impératifs, à savoir l'interdiction du recours à la force et l'intervention d'humanité. *Ibid.* paragraphe 127.

[762] CIJ. *Barcelona traction light and power company* (Belgique/Espagne), Fond (2e phase), 5 février 1970, aux paragraphes 33 et 34, en ligne : CIJ <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>, (dernière visite : 05.03.2016).

[763] CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), arrêt du 26 février 2007, aux par. 430 et 431, en ligne : CIJ <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13684.pdf>, (dernière visite : 05.03.2016).

> risque sérieux de commission d'un génocide. Dès cet instant, l'État est tenu, s'il dispose de moyens susceptibles d'avoir un effet dissuasif à l'égard des personnes soupçonnées de préparer un génocide, ou dont on peut raisonnablement craindre qu'ils nourrissent l'intention spécifique (*dolus specialis*), de mettre en œuvre ces moyens, selon les circonstances[764].

Nous croyons que cet avis de la CIJ constitue un élément très important dans l'interprétation du principe de l'intervention d'humanité, même s'il est à déplorer que la CIJ n'ait pas saisi cette occasion pour se prononcer explicitement sur l'hiérarchie existant entre ce principe et celui de la souveraineté étatique. Les juges se sont contentés, en effet, d'affirmer que les États voulant intervenir doivent « mettre en œuvre, chacun dans la mesure de ses capacités, les moyens propres à prévenir la survenance d'un génocide, dans le respect de la Charte des Nations Unies et des décisions prises, le cas échéant, par les organes compétents de l'Organisation »[765]. La Cour aurait fait œuvre utile, si elle avait levé l'ambigüité, en définissant clairement ce qu'elle entendait par « le respect de la Charte des Nations unies et des décisions prises par les organes compétents de l'Organisation ». De cette façon, on aurait pu connaître l'étendue de la responsabilité des pays occidentaux, les États-Unis[766] en tête, la France, le Royaume-Uni, la Belgique, le Canada et bien d'autres, de même que des États de la région des Grands-lacs africains, dans le génocide des Tutsis du Rwanda.

Étant donné que la jurisprudence et la doctrine s'accordent à affirmer que l'intervention d'humanité est licite en droit international, et comme celles-ci favorisent l'existence d'une *opinio juris* à ce sujet, laquelle constitue l'un des éléments nécessaires à la formation de la coutume internationale, il ne reste plus qu'à examiner la pratique des

[764] *Ibid.*
[765] *Ibid.*
[766] En tant que Première puissance mondiale.

États en la matière, celle-ci étant le second élément indispensable pour cristalliser la coutume.

2.1.3. L'intervention d'humanité au regard de la pratique des États

S'agissant de la pratique des États dans la formation d'une règle nouvelle de droit international coutumier, la CIJ a reconnu que l'usage ne doit pas nécessairement être long, mais il doit être exprimé à travers une pratique des États, de façon générale et constante, sans pour autant que cela soit nécessaire qu'il soit unanime[767]. Elle a, en effet, décidé que :

> [i]l demeure indispensable que dans ce laps de temps, aussi bref qu'il ait été, la pratique des États, y compris ceux qui sont particulièrement intéressés, ait été fréquente et pratiquement uniforme dans le sens de la disposition invoquée et se soit manifestée de manière à établir une reconnaissance générale du fait qu'une règle de droit ou une obligation juridique est en jeu[768].

Première question à se poser : les différentes interventions passées ont-elles été caractérisées par une pratique générale et constante? Deuxième question : les sujets concernés ont-ils toujours eu le sentiment d'être liés par une règle de droit?

Pour commencer par la première question, il est important de rappeler que les interventions d'humanité initiées par les États n'ont pas été nombreuses depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies. Celles observées ont plutôt été menées par des Casques bleus sous l'égide des Nations Unies par le biais de missions de maintien de la paix. Des missions qui, comme l'affirment des auteurs, ni dans la lettre ni dans l'esprit de la Charte,

---

[767] Il est à noter que lorsqu'il y a objection, la règle de droit n'opère pas à l'endroit de l'État objectant, sauf lorsqu'il s'agit d'une règle *erga omnes*.

[768] CIJ, *Affaire du Plateau continental de la mer du Nord*, (*République fédérale d'Allemagne c. Danemark; République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas*), Arrêt du 20 février 1969, CIJ, Rapports 1969, à la p 43 para 74.

ne se situent nulle part dans le champ d'application de celle-ci. Le professeur C. Emanuelli écrit, en effet, que :

> [l]es opérations de maintien de la paix ne sont pas fondées sur des dispositions particulières de la Charte des Nations Unies, bien qu'elles puissent être rattachées à son Chapitre VI et qu'elles soient parfois déclenchées sur la base du Chapitre VII. Leur fondement réside dans la pratique que l'Organisation a développée depuis la création de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) en 1948. La conduite de ces opérations a été confiée à des forces de maintien de la paix (Casques bleus), qui sont des organes subsidiaires des Nations Unies, constitués sur la base des articles 22 ou 29 de la Charte[769].

Dans le même sens, P.M. Martin affirme que :

> [l]'institution que constituent les forces dites « de maintien de la paix » (*peacekeeping*) n'est inscrite nulle part dans la Charte et elle fait partie des formules mises au point par l'Organisation pour essayer de s'acquitter au moins partiellement de sa tâche et donc d'éviter l'échec[770].

Ces missions de maintien de la paix ont été, comme telles, nombreuses depuis leur création, ici, cependant, il s'agira d'examiner celles qui ont été menées pour venir en aide à des populations menacées par leurs propres États, les seules qui peuvent être qualifiées d'interventions d'humanité.

Les interventions d'humanité engagées sous l'autorisation ou la supervision des Nations Unies visant à secourir les victimes de massacres de masse perpétrés par les États contre leurs propres populations ont concerné un certain nombre de pays, au nombre desquelles mentionnons celle menée en Irak[771] en 1988, en vue de porter secours aux populations kurdes victimes de massacres commis par le régime de Saddam Hussein; celle entreprise en Somalie, en 1992, sous le nom d'Opération unifiée des Nations Unies

[769] Claude Emanuelli, *supra* note 730, à la p 11.
[770] Pierre-Marie Martin, *Les échecs du droit international*, Paris, PUF, 1996 à la p 78.
[771] Conseil de sécurité, Résolution 688 du 5 avril 1991.

en Somalie (ONUSOM)[772], qui visait à mettre fin aux massacres commis par de "seigneurs de guerre" contre des civils; celle conduite au Rwanda, en juin 1994, vers la fin du génocide, sous le nom d'Opération Turquoise[773] ; celle enfin menée au Timor oriental, en 1999, sous le nom de Mission des Nations Unies au Timor oriental (MINUTO)[774], mission principalement prise en charge par l'Australie. Reprenons quelques-unes d'elles.

Compte tenu de son caractère avant-gardiste, la seule intervention menée en Irak avec l'autorisation de l'ONU mérite d'être présentée avec attention. Profitant de la faiblesse diplomatique de l'Irak après sa défaite au Koweït en 1991, les populations kurdes du Nord du pays et les populations chiites du Sud se soulevèrent contre le régime de Saddam Hussein, provoquant une riposte brutale de l'armée irakienne. Fuyant les zones de combat, des dizaines de milliers de personnes se dirigèrent vers la frontière turque, laquelle fut alors fermée par les autorités de ce pays[775]. Devant l'imminence d'une catastrophe humanitaire due aux bombardements des avions irakiens et en l'absence d'infrastructures humanitaires à même de prendre en charges les réfugiés, des voix se firent entendre auprès de l'ONU, réclamant une intervention immédiate de la part de l'organisation. Le Conseil vota rapidement, sur proposition française, une Résolution condamnant cette attaque et exigeant de l'Irak de mettre fin sans délai à la répression, en vue d'« éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région »[776]. C'est à cette occasion que pour la première fois, le Conseil qualifia une situation interne

[772] Conseil de sécurité, Résolution 767 du 27 juillet 1992.
[773] Conseil de sécurité, Résolution 929 du 22 juin 1994.
[774] Conseil de sécurité, Résolution 1246 du 11 juin 1999.
[775] Médecins sans frontières, *1991 : Kurdistan irakien*, en ligne : MSF <http://www.msf.fr/histoire-sommaire/1991-kurdistan-irakien>, (dernière visite : 04.04.2013).
[776] Conseil de sécurité, Résolution 688 du 5 avril 1991, art. 2.

de violations des droits humains, de menace à la paix et à la sécurité internationales, sans pour autant mentionner le Chapitre VII dans le texte de la résolution. Assez rapidement et dans un élan de solidarité envers les victimes, des corridors humanitaires furent ouverts sous la couverture aérienne des alliés coordonnés par la France, tandis qu'une zone d'exclusion pour l'armée irakienne était créée. Cette intervention permit aux Kurdes de regagner leurs villages et leurs villes. Comme devait le dire alors Bernard Kouchner, ancien membre de l'Organisation Médecins sans frontières et ancien ministre français des Affaires étrangères, le droit d'ingérence s'imposait, pour se substituer à ce qu'il considérait comme une protection inefficace par le droit international, des droits de la personne. Cependant, cette opération, baptisée *Provide Comfort*, lancée et exécutée principalement sous l'égide de la France, des États-Unis et du Royaume-Uni, n'était pas comme telle autorisée par les Nations Unies, dans la mesure où la Résolution relative à la situation ne priait le Secrétaire général que d'user de tous les moyens à sa disposition ainsi que des institutions pertinentes « pour faire face d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations iraquiennes déplacées »[777]. Or, l'utilisation de la force n'était pas incluse parmi ces moyens. Il ressort de l'analyse que de telles mesures n'avaient été prises qu'en fonction des intérêts de certains États membres permanents du Conseil. En effet, l'intervention en faveur des Kurdes n'avait été rendue possible qu'en raison de l'initiative de la France à l'origine de la Résolution, laquelle s'était en outre engagée à assurer le leadership de la Mission. Celle-ci n'aurait donc pas été prise si cet État ne s'était pas porté garant de sa mise en œuvre. Par ailleurs, il n'est pas certain qu'une telle initiative aurait existée, si l'Irak n'avait pas directement porté atteinte aux intérêts économiques de ces trois puissances, suite à son invasion du Koweït.

[777] *Ibid.* art. 5.

En effet, des situations non moins dramatiques s'étaient produites concernant également les Kurdes, sans qu'elles aient attiré l'attention de ces mêmes puissances, notamment lorsque l'aviation irakienne avait attaqué, trois ans plus tôt, des villes kurdes en faisant un bombardement à l'arme chimique, à l'occasion duquel 5000 personnes furent tuées en quelques minutes par le gaz moutarde[778]. Cette initiative française devait toutefois servir de précédent, car les États-Unis firent de même, quatre ans plus tard, en Somalie.

À la fin des années 80, la Somalie fut le théâtre d'une guerre civile qui causa un nombre très élevé de victimes civiles. Les Nations Unies envoyèrent dans ce pays une première mission de maintien de la paix connue sous le nom d'ONUSOM I, laquelle ne parvint pas à remplir son mandat, qui consistait à « faciliter la cessation immédiate et effective des hostilités et le maintien d'un cessez-le-feu dans l'ensemble du pays afin de promouvoir le processus de réconciliation et de règlement politique en Somalie et de fournir d'urgence une aide humanitaire »[779]. Devant l'échec de l'ONU à soulager les populations somaliennes, les États-Unis proposèrent alors au Conseil de sécurité de mener dans ce pays une intervention militaire multinationale sous leur autorité, mais avec un mandat de l'ONU. Par sa résolution 794 du 03 décembre 1992, le Conseil de sécurité décida de la création d'une mission distincte de l'ONUSOM, sous le nom de Force d'intervention unifiée (UNITAF), dont le commandement fut confié aux forces américaines. Même si cette mission avait pour seul mandat d'« employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie », sa tâche fut si rude que les forces américaines durent se retirer de ce pays, surtout en raison de l'onde de choc créée par la

[778] Libération (Journal), *Saddam Hussein en procès pour le génocide kurde*, 26 août 2006.
[779] Conseil de sécurité, Résolution 767 du 27 juillet 1992, art. 7.

diffusion sur les télévisions du monde entier des images troublantes d'un soldat américain torturé par les milices somaliennes. L'élan de solidarité qui avait commencé à l'initiative de la France s'est alors brisé après l'échec de l'UNITAF[780]. Ce malheureux précédent fut probablement fatal pour l'intervention au Rwanda. Il semblerait que l'échec de cette mission ait, en effet, inspiré la Directive présidentielle américaine (PDD25)[781], laquelle imposa, notamment, que les troupes américaines ne fassent plus partie de missions se situant en dehors du champ des intérêts propres de ce pays. Comme le fait remarquer L. Melvern, la Mission d'intervention des Nations Unies au Rwanda fut « la première opération de l'ONU à entrer en conflit avec la nouvelle directive présidentielle »[782], même si celle-ci ne fut signée que le 3 mai 1994, soit postérieurement au refus du renforcement de la MINUAR et du retrait de celle-ci.

L'intérêt personnel des États membres permanents du Conseil de sécurité semble être l'un des principes qui gouvernent toute décision d'intervention. Il peut pousser un membre permanent du Conseil à requérir un mandat pour intervenir dans une situation donnée, tout comme il peut, à l'inverse, constituer un obstacle contre le vote d'une résolution permettant aux États qui le souhaitent, d'intervenir. Toutefois, il arrive que des États se passent d'une résolution de l'ONU, lorsque leurs propres intérêts sont en jeu, comme cela a été observé lors des interventions de l'OTAN au Kosovo et en Libye. Cette situation ambiguë mérite que nous nous y arrêtions un instant, notamment en vue

[780] Mission des Nations Unies en Somalie.

[781] State Department information, *Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations* (*PDD 25*), en ligne : SDI <http://www.state.gov/www/issues/un_clinton_policy.html>, (dernière visite : 21.09.2013).

[782] Linda Melvern, *supra* note 414 à la p 314.

d'examiner si les différentes interventions du passé pourraient ou non constituer un précédent à même de justifier l'existence du principe de l'intervention d'humanité.

L'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie visant à mettre fins aux souffrances de la minorité albanophone du Kosovo constitue l'un des cas ayant fait couler le plus d'encre en droit international durant le tournant de la décennie 90. Sans attendre, en effet, une résolution du Conseil de sécurité qui, on le savait, ne pouvait pas alors être adoptée en raison du véto russe, les États membres de l'OTAN procédèrent au bombardement de cibles serbes au Kosovo. Ces bombardements, lancés le 24 mars 1999 et qui durèrent plus de deux mois, visaient à faire plier Belgrade aux exigences de l'OTAN, à savoir, mettre un terme au "nettoyage ethnique" contre la minorité albanophone du Kosovo. Si l'illégalité de cette action de l'OTAN est évidente, sa légitimité, en revanche, a été reconnue par la société internationale[783]. Il est clair, en effet, qu'en refusant de condamner cette intervention, par le rejet voté par 12 voix contre 3, du projet de résolution[784] déposé dans ce sens par la Russie et le Belarus, le Conseil de sécurité a implicitement soutenu cette action.

Un cas plus ambigu, en revanche, concerne les frappes ordonnées par l'OTAN en Libye en 2011. S'appuyant sur la Résolution 1973 du Conseil de sécurité adopté le 17 mars 2011[785], l'OTAN a utilisé ses avions pour bombarder des objectifs militaires libyens. Cette résolution n'avait, pourtant, emporté que la décision de création d'une zone d'exclusion aérienne au dessus de la Libye, en autorisant les États membres « à prendre

[783] Pour plus de détails sur cette question, lire Alain JOXE, directeur d'Études à l'EHESS, *Kosovo et légitimité européenne de l'intervention*, Résumé d'intervention - Institut d'Études de Sécurité de l'UEO, Séminaire sur la légitimité des Opérations militaires de réponse aux crises, Paris, 28-29 juin 1999, en ligne : EHESS <http://www.ehess.fr/cirpes/publi/ajueo0699.html>, (dernière visite : le 15.3.2013).

[784] Conseil de sécurité, Doc. S/1999/328.

[785] Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011.

au besoin toutes les mesures nécessaires pour faire respecter l'interdiction de vol »[786] et empêcher des « attaques aériennes contre la population civile »[787]. Une partie de la doctrine a reconnu la légalité de ces bombardements, tandis qu'une autre, à l'inverse, affirmait que ceux-ci violaient la Charte. D'après I. Ramonet, « l'intervention en Libye [était non seulement] légale, selon les critères du droit international; [mais encore] légitime, d'après les principes de solidarité entre démocrates; et [même] souhaitable, sur la base de la fraternité internationaliste qui unit les peuples en lutte pour la liberté » [788]. Cependant, l'auteur ne s'étend pas davantage sur les justifications. Pour P. Lévy, en revanche et en sens inverse, cette intervention s'inscrivait dans le contexte d'une volonté affichée par l'Occident de favoriser un « interventionnisme préventif des oligarchies planétaires dominantes, qui ont pour horizon ultime une gouvernance mondiale »[789]. Et d'ajouter que cette conception, « qui contredit explicitement la Charte des Nations Unies, constitue une bombe à retardement : [dans la mesure où] elle sape le fondement même sur lequel celle-ci avait été écrite et pourrait signifier un véritable retour à la barbarie dans l'ordre des relations internationales »[790]. F. W. Engdahl, B. De Berder et P. Dortiguier, quant à eux, considèrent ces interventions respectives des États-Unis et de l'OTAN comme un objectif, de la part de ces grandes puissances, de recourir à la force pour renverser des régimes non acquis à leur cause, dans le but d'exercer une mainmise sur les

[786] *Ibid.*
[787] *Ibid.*
[788] Ignacio Ramonet, dans sa Chronique d'avril 2011 sous le titre *Libye, le juste et l'injuste*, en ligne <http://www.medelu.org/Libye-le-juste-et-l-injuste>, (dernière visite : le 28.02.2013).
[789] Pierre Lévy, *Controverses sur la Libye, contre la banalisation et la normalisation de l'ingérence,* 23 septembre 2011. En ligne <http://www.medelu.org/Contre-la-banalisation-et-la>, (dernière visite : le 28.02.2013).
[790] *Ibid.*

ressources naturelles de régions qui en regorgent, au moment où ces ressources constituent un enjeu d'une importance capitale pour leur avenir économique[791].

À notre avis, le mandat délivré par le Conseil de sécurité pouvait être interprété comme autorisant les États ou les organisations régionales à mener des attaques contre l'armée libyenne en vue de l'amener à cesser de s'en prendre aux manifestants civils. En revanche, il est beaucoup plus difficile de penser que celui-ci pouvait autoriser la fourniture d'armes aux insurgés libyens. La qualité de civils s'agissant des rebelles était, en effet, sujette à caution, dans la mesure où ceux-ci se posaient en combattants lorsque l'OTAN a commencé ses bombardements. En réalité, il s'agissait, à ce moment-là, d'une armée de rébellion se battant contre l'armée gouvernementale libyenne.

Ces quelques exemples d'interventions que nous venons de mentionner ne constituent nullement une illustration de l'existence d'une pratique générale, constante, cohérente et concordante, dans la mesure où, d'une part, elles étaient justifiées par des intérêts propres aux États intervenants comme de ceux ayant incité l'ONU ou des organisations régionales d'États à intervenir et, d'autre part, plusieurs autres situations de violations massives de droits humains ont été ignorées par ces mêmes acteurs internationaux. Parmi ces dernières, il ne suffit que de rappeler le génocide des Tutsis qui a été perpétré, au vu et au su du monde entier, sans que personne, ni États ni organisations

[791] Ces auteurs avançaient que la guerre de l'OTAN contre le régime de Kadhafi avait une forte "odeur de pétrole" et visait à damer le pion au géant chinois, aux appétits insatiables en matière d'énergie. Ce point de vue est repris par un certain nombre d'auteurs, dont F. William Engdahl**,** *La guerre de l'OTAN contre la Libye est dirigée contre la Chine, AFRICOM et la menace sur la sécurité énergétique nationale de la Chine*, en ligne : Mondialisation <http://www.mondialisation.ca/>, (dernière visite : l05.03.2013); Lire également l'article de Pierre Dortiguier, dans *Le choc pétrolier de 1973, clef de la stratégie U.S. en Libye*, en ligne : Mondialisation <http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=26835>, (dernière visite : 05.03.2013). Lire dans le même sens, l'article de Bert De Berder, intitulé : Libye : *L'intervention « humanitaire » de l'Otan en question,* en ligne <http://www.ptb.be/nieuws/artikel/libye-lintervention-humanitaire-de-lotan-en-question.html>, (dernière visite : 05.03.2013).

étatiques, ne soient intervenus. S'agissant de ce génocide, il importe de préciser que certaines administrations occidentales ont explicitement interdit à leurs fonctionnaires d'utiliser le mot génocide pour parler des massacres de masse au Rwanda au moment où plusieurs centaines de milliers de victimes succombaient sans aucun secours. Comme l'écrit Manuel J. Ventura « [w]hen the genocide began in Rwanda in 1994, we began to witness a most interesting phenomenon among States. Time after time, statement after statement, the word "genocide" (or the dreaded 'g' word) was avoided at all costs »[792]. À titre d'exemple, quand on lui a demandé de commenter sur le rôle controversé de son pays face à la Bosnie et le Rwanda, et s'il n'aurait été possible d'utiliser plus tôt le mot génocide, le conseiller juridique au Département d'État durant l'Administration Clinton (Conrad K. Harper) a répondu, « In my view, they were genocides. But there were a lot of concerns about being that blunt, including what obligation we had under the Genocide Convention to act – so there was a tap dance »[793]. Et d'ajouter, « I never had any doubt in my own mind, and I made it clear that was my own view. But the Legal Advisor doesn't make the ultimate decisions, even about characterizing something as an international crime »[794]. Les autorités américaines ont même dû faire recours à l'euphémisme pour ne pas prononcer le mot qui pouvait les contraindre à intervenir militairement, si celui-ci avait été utilisé. C'est ce qu'affirme Michael J. Matheson, qui faisait office de Conseiller juridique durant les Administrations Bush et Clinton, en admettant que, « And even when they decided to use the term, for some reason the policymakers were more comfortable

[792] Manuel J. Ventura, « The prevention of Genocide as a Jus Cogens Norm? A Formula for Lawful Humanitarian Intervention », in Charles C. Jalloh and Olufemi Elias (eds), *Shielding Humanity: Essays in International Law in Honour of Judge Abdul G. Koroma*, Martinus Nijhoff Publishers, 2015 à la p 323.

[793] Discussion with C.K. Harper, in M.P. Scharf and P.R. Williams, *Shaping Foreign Policy in Time of Crisis : The Role of International Law and the State Department Legal Adviser*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010 à la p 110.

[794] *Ibid.*

with the euphemism that it was "acts of genocide", which was, somehow, better from their point of view that just saying it was genocide »[795]. Les Britanniques ont réagi de la même façon que les Américains. Au cours d'une entrevue, Hazel Cameron, qui était membre du Cabinet britannique en 1994, a admis que, « It was Douglas Hurd [UK Foreign Secratery] who said "We are not to call this genocide". The reason is because that then brings up obligations under, you know, the Genocide Convention »[796]. Quoiqu'elles aient été les premières à utiliser le mot génocide, les autorités françaises ont également refuse de l'utiliser, même au moment où elles étaient sûres que c'était bien d'un génocide qu'il s'agissait. Devant l'Assemblée nationale, à Paris, le ministre français des Affaires étrangères, Alain Juppé, a minimisé la situation des massacres au paroxysme de ceux-ci, allant jusqu'à affirmer qu'il s'agissait d'une guerre tribale dans laquelle chaque côté commettait des abus[797]. Ces trois grandes puissances membres du Conseil de sécurité ont été rejointes sur le terrain de l'indifférence par d'autres membres de ce Conseil, dont la Chine et même un État africain, en l'occurrence Djibouti, dont le représentant a été parmi ceux qui ont rejeté le projet de la Déclaration du président du Conseil de sécurité[798], dans laquelle Colin Keating (Nouvelle-Zélande) avait inclus le mot génocide, avec l'espoir que l'invocation de ce terme allait déclencher une obligation, pour le Conseil, d'agir[799]. Il semble incroyable que la discussion portant sur l'usage ou non de ce terme ait pris plus de

[795] Discussion with M.J. Matheson, in M.P. Scharf and P.R. Williams, *Shaping Foreign Policy in Time of Crisis : The Role of International Law and the State Department Legal Adviser,* Cambridge, Cambridge University Press, 2010 à la p 110.

[796] Interview with Hazel Cameron, London, 2006, in H. Cameron, *Britain's Hidden Role in the Rwandan Genocide (sic): The Cat's Paw,* Abingdon/New York, Routledge, 2013 à la p 105.

[797] Alain Juppé, Assemblée nationale, Paris, 28 avril 1994, dans A. Wallis, *Silent Accomplice: The Untold Story of France's Role in Rwandan Genocide* (sic), London, I.B. Tauris, 2006 à la p 106.

[798] *Statement by the President of the Security Council*, UN DOC. S/PRST/1994/21, 30 April 1994.

[799] Manuel J. Ventura, *supra* note 792 à la p 327.

douze heures, le samedi 30 avril 1994[800] et qu'elle n'ait abouti qu'à une simple condamnation des massacres[801].

En considérant l'attitude négative des États qui, comme nous venons de le voir, ont refusé d'utiliser le mot génocide pour ne pas tomber dans l'obligation d'intervenir au Rwanda en vue d'arrêter la perpétration de ce crime, on peut affirmer qu'en s'abstenant à faire usage de ce terme, les autorités de ces États avaient la conscience que la Convention sur le génocide les obligeait à prévenir ou à arrêter ce crime. S'agissant de la nature de l'attitude des États que venons d'examiner, le moins que l'on puisse dire est que ceux-ci étaient certainement les plus particulièrement intéressés, dans la mesure où ils étaient, de par leurs sièges permanents au Conseil de sécurité, les premiers ayant voix au chapitre, au regard de la question de la prévention ou l'arrêt du génocide. Quant à la fréquence et l'uniformité de leurs actes, il est important de préciser qu'il s'est agi, en l'espèce, non pas d'actions, mais d'abstentions de faire ce qu'il convenait de faire. Toutefois, selon une jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale (C.P.J.I.) dans *l'Affaire du Lotus* que la CIJ a fait sienne, «c'est seulement si l'abstention était motivée par la conscience d'un devoir de s'abstenir que l'on pourrait parler de coutume internationale»[802]. Or, comme les États avaient une obligation de faire et non celle de ne pas faire, on ne pourrait pas dire que leur abstention était constitutive d'une coutume internationale.

En l'absence de cet usage général et constant de la pratique de la part des États en matière d'intervention d'humanité, il s'avère superflu d'examiner le second élément, à

[800] *Ibid*.
[801] *Statement by the President of the Security Council, supra* note 798.
[802] *Ibid.,* à la p 45 para 78.

savoir l'*opinio juris* nécessaire à la formation de la coutume internationale. Ce constat permet d'affirmer que l'intervention d'humanité ne peut désormais être établie que par voie conventionnelle. Cela a d'ailleurs été plusieurs fois tenté, sans beaucoup de succès, hélas, jusqu'à présent.

2.2. Tentatives de codification de l'intervention d'humanité par voie conventionnelle

Depuis une vingtaine d'années, des études (dont les plus importantes sont celles que nous avons brièvement évoquées dans le chapitre préliminaire de cette thèse) ont été entreprises dans le cadre des Nations Unies, pour essayer de fournir à cette organisation les moyens de mettre fin aux violations graves et massives des droits humains au sein des États. Cependant, les différents scénarii mis sur la table n'ont pas remporté l'adhésion unanime des États auxquels il incombait de prendre la décision finale. Quelques principes ont, certes, été dégagés, mais l'intérêt propre aux États continue de prévaloir dans ce domaine. Le premier débat d'envergure sur cette question a eu lieu en 1992 à l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de l'examen du rapport intitulé « Agenda pour la paix » qui portait sur la protection de la paix et la sécurité internationales. N'ayant pas abouti au résultat escompté, ce rapport a été suivi d'une nouvelle étude trois ans plus tard sur la même question, donnant lieu à un nouveau rapport qui fut discuté au sein de la même enceinte. Cinq ans plus tard, le Secrétaire général a jugé opportun de commander une nouvelle étude pouvant déboucher sur les voies et moyens de résoudre cette difficile question. Le « Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU », également appelé « Rapport Brahimi » (du nom de l'expert qui a dirigé le groupe), a été publié en 2000 et discuté cette année-là lors de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Cette étude a elle-même été suivie d'une autre, également commandée par le Secrétaire général en 2000 et dont le rapport des experts appuyés par le gouvernement du Canada ainsi que d'un groupe de grandes fondations[803], a été publié en 2001 et discuté toujours au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies. La dernière étude en date, menée sur cette question dans le cadre des Nations Unies est celle entreprise par la « Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États », ayant donné lieu au rapport intitulé la « Responsabilité de protéger ». Ce rapport fait aujourd'hui autorité, sur le plan théorique, mais son application a rencontré les mêmes écueils que ceux qui l'ont précédé.

Il est important de s'attarder brièvement sur ces différentes études, pour analyser leurs forces et leurs faiblesses en vue d'appréhender ce qui aurait pu être fait pour rendre plus efficaces les mesures proposées, puis, dans la suite, être à même de proposer des mécanismes de renforcement de prévention ou d'arrêt des crimes de masse.

2.2.1. L'Agenda pour la paix de 1992 : un rapport d'une qualité exceptionnelle en matière d'intervention d'humanité

En juillet 1992, le Secrétaire général de l'ONU a publié un rapport connu sous le titre de « Agenda pour la paix 1992 »[804]. Ce rapport formule plusieurs propositions intéressantes relativement à la protection de la paix et de la sécurité internationales, dont la plus importante concerne la création des « unités d'imposition de la paix » dont le

[803] Le Rapport indique que la CIISE a été financée par le gouvernement canadien et par plusieurs grandes fondations internationales, dont la Carnegie Corporation of New York, la William and Flora Hewlett Foundation, la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, la Rockefeller Foundation et la Simons Foundation, en ligne : <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/17566/6/IDL-17566.pdf>, (dernière visite : 02.08.2013).

[804] Assemblée générale des Nations Unies, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, en ligne : ONU <http://www.un.org/depts/dhl/dhlf/landmark_sc/topical.htm>, (dernière visite : 02.08.2013).

mandat serait défini à l'avance[805]. Composées de militaires qui se seraient portés volontaires et tenues en réserve, ces unités bénéficieraient d'un entraînement préparatoire approfondi dans les cadres des armées nationales et seraient plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix. Elles seraient placées sous le commandement en chef du Secrétaire général des Nations Unies, mais leur déploiement et leur fonctionnement relèveraient de l'autorité du Conseil de sécurité. Leur rôle serait d'intervenir pour neutraliser les forces belligérantes et les amener à un règlement négocié. Selon ce rapport, la mise en place d'une telle force constitue une première étape vers la création d'une armée des Nations Unies, conformément à l'article 43 de la Charte. Le rapport souligne avec justesse que la disponibilité immédiate des forces armées pourrait, en lui-même, servir de moyen de dissuasion, un agresseur potentiel pouvant choisir de s'abstenir, dès lors qu'il sait que le Conseil de sécurité a de moyens d'action immédiatement mobilisables. La diplomatie préventive constitue une autre proposition intéressante formulée par le rapport[806]. Celle-ci a pour objet, tout à la fois, d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend déjà existant ne se transforme en conflit ouvert et, dès lors qu'un conflit viendrait à éclater, de faire en sorte qu'il évite de s'étendre. Au nombre des outils proposés est mis en avant une estimation précise de la situation susceptible de dégénérer. Le rapport souligne, en effet, que de nombreux conflits potentiels naissent de problèmes économiques, politiques et sociaux; il s'agira, dès lors, pour l'organisation de disposer d'informations précises portant tant sur la situation économique et sociale que sur les faits politiques pouvant susciter des tensions dangereuses. La mise en place d'un système d'alerte rapide constitue un autre point

[805] *Ibid*. par. 44.
[806] *Ibid*. par. 45.

important du rapport[807]. Ce système, qui ratisse large, porte sur l'analyse des dangers menaçant l'environnement, des risques d'accident nucléaire, des catastrophes naturelles, des déplacements massifs de populations, ainsi que des risques de famine et des épidémies. Selon le rapport, il importe qu'une synthèse entre les informations provenant de différentes sources et les indicateurs politiques puisse être faite, de façon à évaluer la gravité de la menace contre la paix, et d'être à même, ce faisant, de formuler les mesures que l'organisation pourrait prendre pour écarter ces risques. Le rapport souligne qu'une fois le danger écarté ou le conflit terminé, vient le moment de s'atteler à la consolidation de la paix, en menant des actions et en mettant en place des structures capables de restaurer et/ou de préserver celle-ci, et ainsi d'éviter une reprise des hostilités[808]. En ce qui concerne le financement aussi bien de la force armée que de l'ensemble des mesures susceptibles d'être prises par les Nations Unies dans ce domaine, le rapport fait trois propositions, dont la dernière et la plus importante consiste en la création d'un:

> [f]onds de dotation des Nations Unies pour la paix, dont le montant serait fixé au départ à1 milliard de dollars. Le fonds serait alimenté à la fois par des contributions obligatoires et des contributions volontaires, ces dernières étant sollicitées auprès des gouvernements, du secteur privé, comme des particuliers. Cette somme, une fois réunie, serait placée et le revenu des placements servirait à financer le coût initial des opérations de maintien de la paix autorisées, d'autres mesures de règlement des différends ainsi que des activités connexes[809].

Un autre point important concerne le rapport qui existe entre la démocratie et le respect des droits humains, spécialement la protection des minorités[810]. Le rapport souligne, en effet, que la démocratie au sein des États est indispensable et que celle-ci suppose

[807] *Ibid*. par. 26.
[808] *Ibid*. par. 55.
[809] *Ibid*. par. 70.
[810] *Ibid*. par. 81.

notamment que l'État comprenne mieux les droits des minorités et les respectent davantage.

À notre avis, ce rapport est d'une qualité exceptionnelle, appréciée en termes de prévention et d'arrêt des conflits. Une critique, cependant, peut lui être adressée : celle de faire la part belle à la prévention des conflits interétatiques au détriment des conflits intra- étatiques, alors que ce sont souvent ceux-ci qui ont pour conséquence des violations graves et massives des droits humains. Le rapport a, certes, le mérite de reconnaître l'importance du lien entre la démocratie et les droits des minorités ainsi que l'existence d'un lien de cause à effet entre les problèmes de nature politique, économique et sociale et la survenance des conflits, mais il se refuse à prescrire des mesures permettant de s'attaquer à ces mêmes problèmes. Par ailleurs, le rapport a proposé la mise en place d'une force des Nations Unies, mais a oublié d'examiner les causes qui ont empêché la mise sur pied de celle-ci à ce jour. On peut, certes, comprendre que l'enthousiasme du Secrétaire général et de son équipe était dicté par l'euphorie du "dégel" survenu quelques mois auparavant dans les relations Est-Ouest, mais le rapport aurait dû examiner la façon dont les circonstances du moment pouvaient justement favoriser la mise en place de cette force, ainsi que les conditions pour que celle-ci puisse voir le jour, en définissant, notamment, sa composition, son mandat, ses effectifs, leur formation, leur équipement, le cantonnement de la force, les relations entre l'ONU et les pays fournisseurs de contingents …, afin de renseigner davantage les États sur cette possibilité. Ayant, en quelque sorte, reconnu les échecs des forces de maintien de la paix, le Secrétaire général aurait dû, en outre, étudier la question du véto des grandes puissances en vue de lui trouver une solution, dans la mesure où des membres permanents du Conseil de sécurité

ont souvent refusé d'octroyer un mandat fort aux missions de paix; ce qui a empêché la plupart de celles-ci à connaître le succès attendu.

Ce rapport reste néanmoins des plus intéressants, dans la mesure où, pour la première fois dans un document onusien de haut niveau, le principe de la mise en place d'une force militaire propre à l'ONU est enfin discuté. Présenté environ 20 mois avant le déclenchement du génocide contre les Tutsis du Rwanda, ce rapport aurait probablement pu être utile à la prévention et/ou l'arrêt de ce drame, si ses recommandations avaient été retenues. Malheureusement, il est resté dans les tiroirs des Nations Unies. Les États ont-ils considéré que la mise en œuvre de ce projet était trop ambitieuse pour l'heure? Nous sommes tenté de le croire, particulièrement en raison du fait que le Secrétaire général des Nations Unies a dû, deux ans et demi plus tard, commander une autre étude portant sur le même sujet, laquelle a mis de l'avant des propositions lesquelles, alors qu'elles étaient destinées à compléter le projet de 1992, l'ont en réalité vidé de toute substance.

2.2.2. Le "Supplément à l'Agenda pour la paix" de 1995: un rapport ayant entraîné un recul dommageable pour la protection des droits humains

Le 25 janvier 1995, le Secrétaire général des Nations Unies a présenté son rapport intitulé « Supplément à l'Agenda pour la paix »[811] dont le contenu aboutissait à diluer de façon notable la substance de celui de 1992. Et, de fait, alors que le Secrétaire général avait proposé, dans le précédent, la mise en place d'une force de réaction rapide pouvant imposer la paix par l'emploi de la force, si nécessaire, le ton employé dans le Supplément

[811] Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, A/50/60-S/1995/1, 25 janvier 1995, en ligne : ONU <http://www.un.org/depts/dhl/dhlf/landmark_sc/topical.htm>, (dernière visite : 2.3.2013).

de 1995 était, quant à lui, des plus mesuré, pour ne pas dire plus. Selon ce nouveau rapport :

> [l]'Organisation ne peut imposer à des États membres qui n'en veulent pas ses services de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix. Sur le plan politique et sur le plan juridique, une condition sine qua non est qu'ils demandent, ou du moins qu'ils acceptent, l'intervention de l'ONU[812].

Exposant les raisons pour lesquelles il avait, dans ce rapport, posé des conditions beaucoup plus restrictives quant à l'intervention en cas de violations graves et massives des droits humains, le Secrétaire général faisait remarquer qu'alors que « collectivement, les États membres encouragent le Secrétaire général à jouer un rôle actif dans ce domaine; individuellement, ils prennent souvent la position inverse lorsque ce sont eux qui sont parties aux conflits »[813]. L'idée d'une force qui imposerait la paix par dissuasion ou par intervention n'était donc plus dans l'air du temps, au moment du rapport de 1995. De même, la possibilité de mobiliser une force de réaction rapide susceptible d'imposer la paix proposée en 1992, dont le commandement aurait été confié au Secrétaire général, s'est transformée en 1995, en une réserve stratégique de la part du Conseil de sécurité, lequel n'envisageait plus que de « la déployer en cas de besoin urgent de troupes de maintien de la paix »[814]. Par ailleurs, le financement de cette nouvelle force était passé sous silence, les États fournissant les contingents étant « censés veiller à ce que ceux-ci soient dotés, dès leur arrivée, de tout le matériel nécessaire pour qu'ils soient opérationnels »[815]. Enfin, en 1995, le Secrétaire général n'estimait plus que l'ONU puisse, à court terme, se doter « d'une capacité de déployer, diriger, commander et contrôler les opérations contre les responsables de menaces à la paix, de rupture de la

[812] *Ibid.*
[813] *Ibid.*
[814] *Ibid.* par. 44.
[815] *Ibid.* par. 45.

paix ou d'actes d'agression »[816]. Cette initiative s'inscrivait plutôt dans un projet à long terme, dans la mesure où, concluait le rapport, « l'Organisation manqu[ait] désespérément de ressources et a[vait] du mal à faire face aux responsabilités moins ardues de rétablissement et de maintien de la paix qui lui sont confiées »[817]. En somme, l'idéalisme défendu en 1992 avait laissé place, en 1995, au réalisme. On pourrait probablement supposer que l'enthousiasme du Secrétaire général s'était estompé suite au double échec de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. Pourtant, cela aurait dû, à notre avis, justifier le renforcement d'une campagne ferme en faveur de la prévention du génocide et/ou de tout autre crime de masse, alors que les esprits étaient encore sous le choc de ces deux tragédies. Généralement, c'est à la sortie de crises graves que l'on se décide à entreprendre des réformes plus audacieuses. La naissance de l'Organisation des Nations Unies n'a-t-elle pas été une réponse à l'échec de la Société des Nations à prévenir la Deuxième Guerre mondiale? La création de la Société des Nations n'avait-elle pas été, elle-même, une réaction au premier conflit mondial? Toujours dans le même sens, l'adoption de la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du génocide n'a-t-elle pas été possible, parce que l'horreur du génocide des Juifs d'Europe était encore fraîche dans la conscience collective du monde? Enfin, la mise en place de la Cour pénale internationale, dont le projet a longtemps été oublié dans les tiroirs, n'a-t-elle pas finalement été décidée qu'en raison de la culpabilité ressentie par la société internationale suite aux horreurs de l'ex-Yougoslavie et au génocide commis au Rwanda? Il ne semble pas, en effet, déraisonnable d'avancer que l'existence des tribunaux internationaux *ad hoc*, créés pour juger les crimes de masse perpétrés dans ces deux pays, a facilité la tâche

[816] *Ibid.* par. 77.
[817] *Ibid.*

de tous ceux qui ont lutté pour que cette cour soit créée. On pourrait en dire tout autant s'agissant de nombre d'innovations survenues de par le monde, dont, notamment, la rédaction des Conventions de Genève et de La Haye, qui peut s'analyser comme une réaction aux horreurs des guerres des XIX^{e} et XX^{e} siècles. Nonobstant son manque d'ambition, ce rapport n'a pas reçu, lui non plus, la consécration des États membres, dans la mesure où aucune suite ne lui a été donnée. En conséquence, un nouveau rapport, toujours sur la même question, a dû être commandé à nouveau, cinq ans plus tard, et publié sous le nom de « Rapport Brahimi »[818].

2.2.3. Le « Rapport Brahimi » : un rapport plus détaillé sur la question de l'intervention d'humanité

Publié le 17 août 2000 sous l'intitulé de « Rapport Brahimi », du nom de l'expert, Lakhdar Brahimi[819], qui a dirigé le travail, ce Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU traitait, de façon plus détaillée que les précédents, des aspects opérationnels et organisationnels susceptibles d'améliorer l'action des missions de paix de l'ONU. Cependant, à l'instar des autres textes, il passait rapidement sur les moyens de prévention. Celui-ci mentionnait, certes, que la prévention à long terme des conflits suppose que l'on s'intéresse à leurs sources structurelles afin de fonder la paix sur des bases solides[820] et recommandait, à cet égard, aux Nations Unies de s'atteler à la réduction de la pauvreté, à la promotion des droits de l'homme et à la protection des

[818] Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, **A**/55/305 - **S**/2000/809, 17 août 2000, *Rapport Brahimi*, en ligne : ONU <http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/Rapport_NUSG_operations_dwe_paix_2000-08-21_.pdf >, (dernière visite: le 03.03.2013).

[819] Monsieur Lakhdar Brahimi est un ancien diplomate algérien ayant travaillé pour l'ONU dans plusieurs missions dans le monde.

[820] Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, *supra* note 811 par. 10.

minorités[821], mais il restait, en revanche, avare de détails sur les moyens que l'ONU pouvait mettre en œuvre pour entreprendre de telles actions. S'agissant des moyens de prévention des crises, seules deux mesures étaient proposées, soit la création d'unités de gestion de l'information et d'analyse stratégique, ainsi que l'établissement des faits dans les zones de tension. Or, il est bien connu que c'est moins le manque d'information et le traitement de celle-ci qui posent problème, que la volonté politique de se donner les moyens de répondre aux crises en question. S'agissant de l'intervention d'humanité, le Groupe d'étude soutenait que les Casques bleus de l'ONU devaient être autorisés à porter assistance aux populations en péril dans les zones de conflit, cependant, il ne soufflait mot sur les moyens à utiliser pour susciter la volonté politique de la part des États au regard de toute situation de violences massives, et particulièrement des membres permanents du Conseil de sécurité. Enfin, l'étude hésitait à recommander aux Nations Unies d'adopter un mandat général sur cette question, au motif que les ressources dont disposait l'organisation ne suffiraient pas pour le remplir[822].

Dans son rapport de 1992 de même que dans son supplément de 1995, Boutros Ghali avait, en effet, insisté sur les principales insuffisances de l'ONU en matière de missions de paix, dont, notamment, le manque de volonté politique de la part des membres du Conseil de sécurité, ainsi que l'insuffisance des moyens militaires mis à la disposition de l'ONU. Au lieu de prendre ce constat comme point de départ de leur étude et de proposer des actions visant à mobiliser cette volonté politique en vue de contraindre les États à la non indifférence, le rapport se contentait de recommander au Secrétaire général de ne pas accepter le déploiement d'un contingent mal équipé, afin de ne pas

[821] *Ibid.* par. 29.
[822] *Ibid.* par. 63.

créer de faux espoirs chez les victimes[823], comme s'il valait mieux que celles-ci meurent sans aucun espoir.

Quoiqu'accueilli avec beaucoup de satisfaction au sein des Nations Unies, le Rapport Brahimi est passé à côté de solutions possibles, tombant lui-même dans le piège qu'il recommandait pourtant au Secrétaire général d'éviter, à savoir préférer dire au Conseil de sécurité ce que celui-ci devait savoir plutôt que ce qu'il voulait entendre[824]. Comme les missions de maintien de la paix avaient montré leurs limites depuis la décennie 90, le Groupe d'étude aurait dû recommander aux Nations Unies d'adopter des changements structurels susceptibles de renforcer les outils nécessaires à la protection des victimes. En réalité, tant que l'ONU dépendra de la bonne volonté de ses États membres pour fournir les contingents nécessaires à la protection des victimes de violences intra étatiques, l'organisation connaîtra toujours des retards et, donc, des échecs dans sa mission de protection et de sauvegarde des droits humains. Ce à quoi, il faut ajouter que ce Groupe n'a pu étudier la question primordiale, plus tard soulignée par Kofi Annan dans son rapport sur la mise en œuvre des recommandations du Rapport Brahimi, à savoir que :

> [l]e meilleur moyen de prévenir un conflit violent est de promouvoir le développement humain durable et d'instaurer une société démocratique harmonieuse reposant sur le strict respect de la légalité et des institutions civiles solides, une société où tous les droits de l'homme - économiques, sociaux, politiques et culturels - sont respectés[825].

---

[823] *Ibid.* par. 60.
[824] *Ibid.* par. 64.
[825] Nations Unies, A/55/502, 21 octobre 2000, en ligne : ONU <http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/docs/55_502f.pdf>, (dernière visite 02.03.2013).

Contrairement à ceux qui l'avaient précédé, le Rapport Brahimi a été favorablement accueilli par le Conseil de sécurité de l'ONU qui a fait siennes les recommandations qui y figurent[826], et dont quelques-unes[827] semblent d'ailleurs avoir trouvé un début d'exécution. Il demeure, cependant, que d'autres recommandations non moins importantes dorment toujours dans les tiroirs de l'ONU, dont, notamment, celle concernant la promotion des droits de l'homme et la protection des minorités. C'est probablement à cause de cet oubli dans lequel sont tombées ces recommandations que le Secrétaire général a fait appel à d'autres experts pour l'aider à attirer l'attention de l'organisation sur ce sujet.

2.2.4. Le Rapport sur la « Responsabilité de protéger »: une étude beaucoup plus précise sur la question de la prévention et l'intervention mais qui possède d'autres faiblesses

En réponse à l'appel lancé par le Secrétaire général des Nations Unies en vue de trouver les moyens de réagir contre des situations de violations flagrantes, massives et systématiques des droits humains au sein des États, à l'instar de celles observées au Kosovo[828] en 1999, le gouvernement du Canada annonçait, devant l'Assemblée générale en septembre 2000, la création d'une Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États (CIISE)[829]. La Commission, co-présidée par messieurs Gareth

[826] Nations Unies, S/RES 1318 (2000), 7 septembre 2000, en ligne : ONU <http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1318(2000)>, (dernière visite: le 03.03.2013).

[827] Notamment la création de Bureaux de consolidation de la paix de l'ONU au Tadjikistan, en Guinée-Bissau et en République centrafricaine, en ligne : ONU <http://www.operationspaix.net/Consolidation-de-la-paix>, (dernière visite : le 16.03.2013).

[828] Cette initiative visait à trouver des moyens de répondre à des situations de violations graves des droits humains, sans essuyer des critiques comme celles formulées contre l'intervention de l'OTAN au Kosovo, laquelle avait été menée sans mandat des Nations Unies.

[829] Rapport de la CIISE, la *Responsabilité de protéger*, *supra* note 626.

Evans et Mohamed Sahnoun[830], s'est vite mise au travail et a rapidement produit son rapport, dont nous examinons ci-après les points les plus importants.

2.2.4.1. Les points saillants du Rapport

Ce Rapport, publié en 2001 sous le titre « La Responsabilité de protéger » a, entre autres, essayé de répondre à une question cruciale qui n'avait jamais obtenu de réponse claire au sein des Nations Unies jusque-là, à savoir : les États ont-ils le droit d'intervenir[831] au sein d'autres États sans le consentement de ces derniers ni l'autorisation des Nations Unies, en cas de violations graves et massives de droits humains perpétrés par ceux-ci contre leurs propres populations? Le Rapport rappelle ainsi, d'entrée de jeu, que la souveraineté des États est certes un principe, mais que celui-ci a pour corollaire pour ces mêmes États la responsabilité de protéger. Cette dernière signifie qu'il incombe aux États l'obligation de protéger leurs populations, faute de quoi la responsabilité internationale de protéger prend alors le pas sur le principe de non intervention. Plus précisément, les conclusions du Rapport énoncent que si la responsabilité première de protéger revient effectivement et en premier lieu à l'État sur son territoire, en cas de défaillance de celui-ci c'est au système multilatéral, par l'entremise du Conseil de sécurité, d'assumer cette obligation. Il est clair que, pour les experts de cette Commission, l'intervention d'un État à titre particulier, agissant seul et sans mandat du Conseil de sécurité est inconcevable même dans l'hypothèse d'un génocide. Cette prise de position est appuyée par la décision de la CIJ prise en 2007, laquelle indique que :

---

[830] Monsieur Evans a été ministre des Affaires étrangères en Australie de 1988 à 1996, tandis que Monsieur Sahnoun a dirigé plusieurs missions en tant que conseiller du Secrétaire général des Nations Unies.

[831] Les rédacteurs du Rapport se justifient de ne pas vouloir utiliser l'expression « humanitaire » après le terme « intervention », en réponse aux préoccupations des organismes et agences humanitaires concernant la militarisation du terme « humanitaire ». Voir par. 1.40, du Rapport.

> [l]'obligation de prévention et le devoir d'agir qui en est le corollaire prennent naissance, pour un État, au moment où celui-ci a connaissance, ou devrait normalement avoir connaissance, de l'existence d'un risque sérieux de commission d'un génocide. […], [d]ès cet instant, l'État est tenu, s'il dispose de moyens susceptibles d'avoir un effet dissuasif à l'égard des personnes soupçonnées de préparer un génocide, ou dont on peut raisonnablement craindre qu'ils nourrissent l'intention spécifique (*dolus specialis*), de mettre en œuvre ces moyens, selon les circonstances[832].

Mais d'ajouter que, […] « il est clair que chaque État ne peut déployer son action que dans les limites de ce que lui permet la légalité internationale »[833]. La CIJ soumet le droit de l'intervention que possède chaque État partie à la Convention au respect des limites de la légalité internationale, mais elle n'explique pas quelles sont ces limites. Au bout du compte, ce droit se limite, entre autres, pour l'État partie, à saisir les organes compétents des Nations Unies pour lui demander d'agir, lorsqu'il a connaissance d'une telle information, dans la mesure où il ne peut intervenir lui-même sans violer les dispositions de la Charte. S'il en a la capacité, l'État en question peut, également, comme le souligne la CIJ, « influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide »[834].

Par ailleurs, le Rapport conclut que cette Responsabilité de protéger se limite exclusivement aux cas de crimes de génocide, de crimes de guerre, de nettoyage ethnique et de crimes contre l'humanité. Ce Rapport, dont quelques recommandations ont été incluses dans le Document final du Sommet de 2005 de l'Assemblée générale[835] et

---

[832] CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), arrêt du 26 février 2007, par. 430, en ligne : CIJ <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13684.pdf>, (dernière visite : 05.03.2013).

[833] *Ibid*.

[834] *Ibid.*

[835] Il faut souligner que son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies a connu beaucoup de retards, dans la mesure où elle n'a eu lieu que le 14 septembre 2009 par la Résolution A/RES/63/308, première résolution portant spécifiquement sur la responsabilité de protéger.

auquel le Conseil de sécurité s'est souvent référé[836], examine la possibilité d'une intervention à trois moments et donc à trois niveaux, à savoir celui de la prévention avant même la commission du crime, de la réaction au moment de la commission du crime et enfin, de la reconstruction, après que le crime a été perpétré.

A. **Premier niveau d'intervention : la prévention des conflits**

Au titre de la prévention des conflits meurtriers, les experts de la Commission Evans-Sahnoun recommandent que les autorités nationales des États démontrent une volonté ferme d'assurer la paix à l'intérieur de leurs frontières en garantissant un traitement équitable et en assurant l'égalité des chances à tous leurs citoyens, en mettant en œuvre les moyens nécessaires pour y parvenir, lesquels supposent la responsabilisation, la bonne gouvernance, la protection des droits de l'homme, la promotion du développement socioéconomique et la répartition des ressources[837]. Par ailleurs, le Rapport souligne que « la prévention des conflits n'est pas une affaire strictement nationale ou locale »[838], mais qu'elle concerne aussi la communauté internationale, laquelle doit accorder aux États son plein appui. Celui-ci peut consister en une aide au développement ou toute autre action susceptible de contribuer à l'élimination des causes profondes de conflits potentiels. Le Rapport précise encore que, « dans certains cas, l'appui international aux efforts de prévention peut prendre la forme de

[836] Le Conseil de sécurité de l'ONU s'est, jusqu'à présent, référé à ce rapport au moins à six reprises, soit lors vote des Résolutions 1674 (2006) et 1894 (2009) fixant le cadre normatif de l'action du Conseil de sécurité pour la protection des civils dans les conflits armés et réaffirmant les dispositions des paragraphes 138 et 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 ; la Résolution 1706 (2006) sur la situation du Darfour ; les Résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) sur la situation en Libye. Ces deux dernières résolutions rappellent, notamment, que « les autorités libyennes ont la responsabilité de protéger le peuple libyen »; enfin la Résolution 1975 (2011) sur la situation en Côte d'Ivoire, qui réaffirme la responsabilité de chaque Etat de protéger les civils.

[837] *Ibid.* à la p 21.

[838] *Ibid.*

mesures d'incitation, tandis que dans d'autres, il peut s'agir du recours à des mesures contraignantes, voire punitives »[839]. À cet égard, une prévention efficace requiert la présence de trois conditions essentielles: l'alerte rapide, l'outillage préventif et la volonté politique.

S'agissant de l'alerte rapide[840], les experts de la Commission soulignent que ce qui fait souvent défaut c'est moins le manque d'information que les suites à donner à l'analyse des signes observés et l'arrêt des politiques à même de stopper le conflit. Le Rapport recommande alors de procéder à une meilleure analyse des événements, et de déclencher le plus rapidement possible une réaction adaptée à la situation. C'est à ce titre que les experts suggèrent la mise en place, au sein même des Nations Unies, d'un service « spécialement chargé de recevoir et d'analyser l'information sensible émanant des États membres et d'autres sources et qui relèverait directement du Secrétaire général »[841]. Le Rapport mentionne enfin qu'une « prévention efficace des conflits suppose une collaboration stratégique entre des intervenants divers »[842], dont, notamment, les « États, l'ONU et ses institutions spécialisées, les institutions financières internationales, les organisations régionales, les ONG, les groupes religieux, les milieux d'affaires, les médias et les milieux scientifiques »[843]. Au nombre des éléments susceptibles de favoriser cette prévention, le Rapport suggère de se pencher sur l'analyse et le traitement des causes profondes et directes des conflits.

---

[839] *Ibid.*

[840] Et non l'alerte « précoce » contrairement à ce qu'utilisent d'autres études qui se sont penchées sur le même sujet.

[841] Rapport de la CIISE, *supra* note 626 à la p 25.

[842] *Ibid.* à la p 29.

[843] *Ibid.*

1º L'analyse et le traitement des causes profondes des conflits

L'analyse des causes profondes des violations graves et massives des droits humains suppose, selon les experts de la Commission, que les États concentrent leurs efforts sur l'identification de stratégies visant à s'attaquer à la réduction de la pauvreté, à la promotion des droits de l'homme, à la protection des minorités ainsi qu'à la mise en place d'institutions politiques dans lesquelles tous les groupes seraient représentés. D'autres stratégies importantes proposées dans le Rapport renvoient, notamment, à l'adoption de mesures de traitement des besoins et de réponses aux carences politiques, telles que la mise en place d'institutions démocratiques, la prise de mesures renforçant la confiance entre les différents groupes ou communautés en présence, la garantie de la liberté de la presse et de l'état de droit, ainsi que la promotion de la société civile. En outre, le Rapport recommande que la communauté internationale soutienne les efforts tendant à consolider l'état de droit, à protéger l'intégrité et l'indépendance du pouvoir judiciaire, à fournir un soutien aux institutions et aux organisations locales qui s'emploient à promouvoir les droits de l'homme. S'agissant du volet militaire, le texte enjoint la communauté internationale à aider les États défaillants à améliorer l'éducation et la formation dans les forces armées, à assurer la réinsertion des anciens combattants et à encourager les efforts tendant à obliger les services de sécurité à rendre compte de leurs actes et à agir dans les limites de la loi. En plus des causes profondes à l'origine des conflits, le Rapport souligne l'importance de s'attarder aussi sur les causes directes de ceux-ci.

2º L'analyse et le traitement des causes directes des conflits

C'est ainsi que le Rapport soutient que « la boîte à outils » à utiliser pour s'attaquer aux causes directes des conflits « comporte essentiellement les mêmes compartiments que celle de la prévention au niveau des causes profondes »[844], mais que « les outils qui s'y trouvent sont différents »[845]. Dans cette perspective, la panoplie de mesures que proposent les experts de la Commission présente une force contraignante graduelle, appréciée en fonction de la gravité de la situation.

Le premier niveau est d'ordre politico-diplomatique, économique et juridique. Les stratégies en matière politique et diplomatique requièrent, notamment, l'intervention du Secrétaire général et de missions d'établissement des faits (en anglais : "Facts Finding"), ainsi que le recours au dialogue et à la médiation, par l'intermédiaire des bons offices. Il s'agit, en réalité, de missions d'enquêtes que le Secrétaire général peut détacher sur les lieux d'atrocités pour examiner les causes, les circonstances et les conséquences de ces horreurs, missions à la suite desquelles celui-ci peut agir lui-même et/ou recommander au Conseil de sécurité de prendre les mesures qui s'imposent, selon les circonstances. C'est ainsi qu'en cas d'échec, le recours à des menaces ou à l'imposition des sanctions politiques peut être ordonné, accompagné de mesures d'isolement diplomatique, ainsi que du gel des avoirs des personnalités clés du gouvernement. Le Rapport suggère également la possibilité de prendre des mesures de prévention directe d'ordre économique, lesquelles peuvent comporter des incitations aussi bien positives que négatives, allant de la promesse de financement ou d'investissements nouveaux ou de l'octroi de conditions

[844] *Ibid.* à la p 26.
[845] *Ibid.*

commerciales favorables, à la menace de sanctions commerciales, dont le retrait des investissements et la menace de retrait du soutien du FMI ou de la Banque mondiale. La prévention directe peut, par ailleurs, recourir à des stratégies à caractère juridique, telles que la proposition d'offres de médiation et d'arbitrage, voire le déploiement d'observateurs chargés de surveiller le respect des normes relatives aux droits de l'homme. L'éventualité de l'engagement de poursuites judiciaires devant les tribunaux internationaux ou nationaux en vertu du principe de la compétence universelle constitue également une autre stratégie envisagée par le Rapport. Les experts de la Commission estiment que la prévention des causes directes peut également supposer le recours à des moyens militaires, tels que le déploiement préventif et, le cas échéant, la menace de l'emploi de la force.

B. **Deuxième niveau d'intervention : la réaction aux conflits**

Les experts de la Commission sont d'avis que, lorsque les mesures de prévention n'ont pas réussi à résoudre le problème ou à empêcher la situation de se détériorer, l'usage de mesures contraignantes devient alors une nécessité. Des mesures coercitives peuvent alors être prises dans le domaine politique, diplomatique et/ou économique, avec ultimement la possibilité d'une action militaire à titre de stratégie de dernier recours.

1º Le recours à des mesures autres que l'action militaire

Les stratégies suggérées par les experts de la Commission dans le domaine économique, politico-diplomatique et militaire[846] sans intervention, comme réaction aux violations des droits humains, augmentent d'un cran dans l'échelle de gravité de mesures

[846] Rapport de la CIISE, *supra* note 626, à la p 34.

envisagées par rapport aux précédentes. Au titre des mesures militaires, les experts de la Commission mentionnent l'embargo sur les armes et l'interruption de la coopération militaire. S'agissant des mesures économiques, il est proposé le gel des avoirs étrangers des dirigeants et des membres de leurs familles proches, l'embargo sur le pétrole ou les minerais ainsi que l'interdiction de vols internationaux en provenance ou à destination de l'État incriminé. Quant à l'embargo commercial, le Rapport souligne la nécessité d'éviter d'imposer des sanctions économiques généralisées, lesquelles touchent davantage la population de l'État visé que le gouvernement lui-même. Dans le domaine politico-diplomatique, les experts proposent l'interruption des relations diplomatiques, l'interdiction de voyager pour les dirigeants et les membres proches de leurs familles, ainsi que la suspension de l'État ou le refus de l'admettre à participer aux organisations internationales ou régionales. Selon les experts de la Commission, toutes ces mesures sont un préalable à l'intervention militaire proprement dite.

2º Le recours à l'intervention militaire

Les experts de la Commission précisent que l'intervention militaire ne doit être envisagée que dans « des cas extrêmes et exceptionnels »[847], comme le fait d'être confronté à un génocide ou à une entreprise de nettoyage ethnique. À cet égard, en effet, la Commission est amenée à mettre en balance deux principes qui peuvent se contredire, soit celui de la souveraineté étatique et celui de l'intervention humanitaire. En faveur d'une hiérarchisation de ces principes avec primauté accordée à l'intervention humanitaire, les experts font valoir que même les États les plus sourcilleux sur le principe de la souveraineté nationale reconnaissent qu'il « est généralement admis que la règle de

[847] *Ibid.* à la p 35.

la non-intervention souffre des exceptions limitées, pour certains types de situations d'urgence »[848]. C'est dans cette perspective qu'ils ont identifié six critères pouvant justifier «l'intervention militaire à des fins de protection humaine »[849], et, à leur avis, sur lesquels « tout le monde pourrait s'accorder »[850]. Il s'agit de: 1) l'autorité appropriée; 2) la juste cause; 3) la bonne intention; 4) le dernier recours; 5) la proportionnalité des moyens et 6) les perspectives raisonnables. Seuls les deux premiers critères nous intéressent plus particulièrement, parce qu'ils représentent, selon nous, les éléments les plus importants au fondement de la décision d'intervenir, aussi ne nous arrêtons-nous que sur ceux-là.

Le critère de l'autorité appropriée pour autoriser l'intervention, considéré par les experts de la Commission comme l'élément le plus important des six, a été clairement présenté au chapitre 6 du Rapport[851]. Celui-ci affirme que le Conseil de sécurité de l'ONU demeure le premier débiteur de l'obligation d'intervention, après que toutes les autres mesures ont échoué. Le Rapport exige, en outre, l'existence d'une juste cause pour motiver la décision d'intervenir militairement à des fins de protection humaine. Pour remplir ce critère, encore faut-il, selon le Rapport, « qu'un préjudice grave et irréparable touchant des êtres humains soit en train – ou risque à tout moment – de se produire »[852]. La Commission distingue deux grandes catégories de circonstances pouvant répondre au critère de la juste cause, qui sont:

> [d]es pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, qui résultent soit de l'action délibérée de l'État, soit de

[848] *Ibid.* à la p 36.
[849] *Ibid.*
[850] *Ibid.*
[851] *Ibid.* de la p 51 à la p 60.
[852] *Ibid.* à la p 37.

> sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable, ou
> Un « nettoyage ethnique » à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol[853].

En revanche, sont exclues du critère de la juste cause, les violations des droits de l'homme et aux libertés publiques, qui n'atteignent pas le seuil du meurtre caractérisé ou du nettoyage ethnique, par exemple les renversements de pouvoir, les mauvais traitements à l'encontre des ressortissants d'un État par un autre État, ainsi que les attaques terroristes contre le territoire ou les citoyens d'un État[854].

Les experts de la Commission se sont également penchés sur la question de la preuve de l'existence d'une juste cause. Dans cette perspective, seules des informations fiables portant sur la situation prévalant dans l'État visé pourraient justifier la prise de décision compte tenu de la gravité de celle-ci. La Commission recommande alors de fonder la décision sur des informations provenant d'organisations internationales neutres et universellement respectées, telles que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les organismes dépendant des Nations Unies (les Hauts Commissariats aux Droits de l'Homme et aux réfugiés). Le Rapport suggère également au Secrétaire général de rester attentif aux sources provenant des médias, ainsi qu'à celles fournies par des « témoins objectifs bien placés et d'autres personnes bien au fait de la situation en question »[855], afin de pouvoir saisir le Conseil de sécurité sur toute affaire susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

---

[853] *Ibid.* à la p 38.
[854] *Ibid.* aux pp 38 et 39.
[855] *Ibid.* aux pp 39 et 40.

Un autre point important examiné par la Commission concerne l'utilisation du droit de véto par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. La Commission ne va pas jusqu'à recommander de dépouiller ces États de ce pouvoir exorbitant, ni même de modifier la composition actuelle du Conseil comme le réclament certains auteurs[856]. En revanche, elle suggère une formule originale, celle qui consiste à proposer aux détenteurs de ce droit de « convenir d'un code de conduite pour le recours au droit de véto contre des mesures qui sont nécessaires pour arrêter ou éviter une crise humanitaire grave »[857]. Ce code serait formulé de façon à obliger tout État parmi les cinq grands, dès lors que leurs intérêts ne seraient pas en jeu, à ne jamais exercer leur droit de véto pour empêcher l'adoption d'une résolution qui, autrement, obtiendrait la majorité des voix. Dans l'hypothèse où le Conseil de sécurité se retrouverait paralysé en raison d'un véto exercé par les membres permanents, la question devrait être débattue en urgence devant l'Assemblée générale. Dès lors qu'une décision serait prise à la majorité des 2/3 des États membres, elle aurait pour conséquence d'obliger le Conseil de sécurité à agir. Une autre alternative au véto pourrait être l'intervention d'une organisation régionale ou sous régionale, agissant en vertu du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, à condition cependant que le critère de la juste cause soit respecté.

Ce Rapport a été bien accueilli par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui a fait siennes la plupart des recommandations mises en avant. Dès lors et même si le

---

[856] James, Paul et Céline Nahory, *To Contribute to the Maintenance of the International Peace And Security*, dans Volker Weyer (sous la direction de),*The Case for the Democratic Reform of the Security Council*, Critical Currents, no4, Uppsala Dag Hammarskjöld Foundation, à la p 30.

Lire aussi à ce sujet, le Rapport : *Un monde plus sûr, notre affaire à tous*, en ligne : ONU <http://www.un.org/french/secureworld/>, (dernière visite : le 03.03.2013).

Lire également le Rapport : *Dans une liberté plus grande*, en ligne : ONU <http://www.un.org/french/largerfreedom/toc.html>, (dernière visite : le 03.03.2013).

[857] Rapport de la CIISE, *supra* note 626 à la p 40.

Rapport n'a jamais fait, comme tel, l'objet d'une reconnaissance explicite par une Résolution du Conseil de sécurité, il n'en demeure pas moins que celui-ci l'a incorporé dans ses outils normatifs, dans la mesure où il s'y est souvent référé, comme cela a été mentionné plus avant[858].

Pour notre part, nous épousons entièrement les conclusions de ce Rapport, même si nous sommes convaincu que la Commission aurait pu aller plus loin dans l'examen de cette question, tant en ce qui concerne la responsabilité de prévenir que celle de réagir. En effet, quoiqu'ayant conduit un examen plus approfondi de la question que les précédentes études, le Rapport pèche tout de même par un certain nombre de lacunes et de faiblesses de fond.

2.2.4.2. Les lacunes et les faiblesses du Rapport la «Responsabilité de protéger»

Par "lacunes", il faut entendre ce qui n'a pas été mentionné dans le Rapport, alors que constituent des faiblesses les éléments qui n'ont a pas été exposés de manière ferme. Même si le Rapport d'experts présente, en effet, et ce de façon remarquable des stratégies utiles en matière de prévention et de réaction, un certain nombre d'éléments clés ont été soit oubliés, soit peu explicités.

A. Les lacunes du Rapport

Dans sa recherche des voies et moyens de mettre la société internationale face à sa responsabilité de protéger[859] les victimes des violences massives des droits humains, la

[858] Voir *supra* note 680.

[859] Nous aurions préféré que la Commission ait plutôt utilisé les expressions, comme le « devoir de protéger », voire « l'obligation de protéger ». Le terme « responsabilité » nous semble, en effet, moins

Commission s'est principalement penchée sur les aspects pratiques des interventions éventuelles. Cependant, force est de constater que les experts n'ont pas suffisamment analysé les outils normatifs disponibles, sans quoi ils se seraient rendu compte que ceux-ci n'étaient pas suffisants. Sur le plan du fondement juridique de l'action de l'ONU, en effet, et en dehors de quelques articles pertinents de la Charte des Nations Unies, le Rapport se contente d'évoquer les principes fondateurs du droit naturel[860], la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention sur le génocide, les Conventions de Genève, le Statut de la Cour pénale internationale, ainsi que les Accords et les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme[861], sans expliciter comment ces outils normatifs pourraient être utilisés en vue de prévenir ou arrêter les crimes de masse. Par ailleurs, la Commission n'a pas examiné d'autres outils juridiques internationaux également disponibles, dont les instruments régionaux de protection des droits humains, et ne s'est donc pas posée la question de la manière dont ceux-ci pourraient être utilisés dans le cadre de la « Responsabilité de protéger ». Or, dans la mesure où ces mécanismes régionaux se situent à un niveau plus rapproché des victimes par rapport à ceux du système international, il est à penser qu'ils seraient susceptibles d'offrir une garantie plus sûre que ces derniers. Il aurait donc fallu en dire un mot, ne fut-ce que pour attirer l'attention des acteurs importants de la société internationale sur l'utilité du recours aux mécanismes régionaux, dans le cas où les instruments internationaux s'avèrent inefficaces. Le Rapport pose un certain nombre d'affirmations en ce qui concerne des principes controversés, sans expliquer comment les experts en sont arrivés à ces

---

fort que les expressions « devoir » et « obligation », dans la mesure où le premier laisse aux acteurs un choix que les autres n'offrent pas.

[860] Le Rapport n'explique pas ce qu'il entend par les principes en question.

[861] Rapport de la CIISE, *supra* note 626, à la p 17.

conclusions. À titre d'illustration, le Rapport affirme qu'il « est généralement admis que la règle de la non intervention souffre des exceptions limitées, pour certains types d'exception d'urgence »[862]. Or, les experts de la Commission n'ont démontré, ni par des exemples pratiques concordants[863], ni sur base de la jurisprudence[864] ou la doctrine[865], la façon dont ils sont arrivés à cette affirmation. Ils se sont simplement contentés d'indiquer que la prééminence du droit d'intervention sur le principe de la souveraineté étatique est confortée par « une pratique croissante des États et des organisations régionales, ainsi que par les précédents du Conseil de sécurité »[866], lesquels précédents « donnent à penser qu'un principe directeur est apparu »[867], celui de la « Responsabilité de protéger ». Et d'ajouter qu'il serait, cependant, hasardeux d'affirmer que « nous sommes, par rapport à ces deux principes, en présence d'un nouveau principe de droit international coutumier»[868]. Quels seraient, dans ce cas, le sens et la portée de l'expression « principe directeur »? Le Rapport n'en dit malheureusement rien. S'agissant des moyens structurels et opérationnels susceptibles d'être utilisés en vue de la prévention ou de l'arrêt des crimes de masse, le Rapport mentionne les forces de déploiement préventif parmi les mesures à caractère militaire envisageables[869]. Cependant, la Commission n'examine ni la nature, ni l'origine des contingents mobilisables. S'agit-il des Casques bleus, d'une autre force de l'ONU, de contingents relevant d'organisations régionales ou d'États particuliers? L'ONU doit-il continuer à dépendre de la bonne volonté des États et des

[862] *Ibid*. à la p 36.
[863] Nous avons déjà examiné cette question, un peu plus haut, et avons trouvé que la pratique des Nations Unies dans ce domaine est caractérisée par "deux poids et deux mesures".
[864] La jurisprudence n'est pas assez claire sur cette question.
[865] La doctrine est divergente sur ce sujet.
[866] *Ibid.* à la p 16.
[867] *Ibid.*
[868] *Ibid*.
[869] *Ibid.* à la p 28.

organisations régionales pour remplir ce mandat, ou devrait-elle, au contraire, se doter de sa propre force, afin de pouvoir la déployer dès que le besoin est là? Cette question a été laissée sous silence[870]. La Commission ne semble pas, pourtant, elle-même, fonder beaucoup d'espoir dans les missions de maintien de la paix, dans la mesure où elle n'est pas à même de fournir d'autres exemples de succès de celles-ci, à l'exception de la Force de déploiement préventif des Nations Unies en Macédoine (FORDEPRENU)[871]. Les experts de la Commission relèvent plutôt que les échecs de telles missions dans leurs tentatives :

> [d]e rétablir l'autorité et de créer un environnement sûr ont entraîné la création de missions parallèles plus musclés au beau milieu d'opérations déjà en cours, comme l'arrivée de la Force d'intervention unifiée (UNITAF) après le début de la première intervention de l'ONU en Somalie (ONUSOM I), ou la mise en place par l'OTAN d'une capacité de réaction rapide et de bombardement au sein de la Force de protection de l'ONU dans l'ex-Yougoslavie (FORPRONU), ou encore l'intervention […] de l'armée britannique en Sierra Leone[872].

C'est d'ailleurs un peu ce qui semble être la pratique aujourd'hui, si l'on s'en tient à la situation en République démocratique du Congo, où les forces de la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC)[873], de même que celles de la Mission pour la stabilisation[874]

---

[870] D'après l'expérience, le déploiement des missions de maintien de la paix prend entre trois et six mois en moyenne, en raison de plusieurs difficultés, notamment celles de trouver des pays contributeurs acceptant de fournir contingents et équipement nécessaires. Or, ce délai est très préjudiciable, comme on l'a constaté au Rwanda s'agissant de la MINUAR II, qui n'a pu être déployée que cinq mois après le génocide, alors qu'elle était censée stopper ce crime. Seule une force permanente des Nations Unies résoudrait ce problème de délai, tout en agissant comme élément de dissuasion. Nous sommes de ceux qui croient, en effet, que le meilleur moyen de ne pas devoir utiliser la force est d'en faire l'étalage.

[871] Conseil de sécurité, *Résolution 983* du 31 mars 1995. Cette force visait à éviter le débordement de la crise yougoslave sur le territoire de la Macédoine. Elle ne constituait pas une mission de Maintien de la paix traditionnelle, dans la mesure où elle a été déployée sur les lieux où un conflit était prévisible et non pas là où celui-ci était déjà en cours. Étant donné que cette mission, unique en son genre, a eu des résultats positifs, cela aurait dû inciter les Nations Unies à ne plus attendre que les choses se gâtent avant d'envoyer des forces d'intervention.

[872] Rapport de la CIISE, *supra* note 626 à la p 63.

[873] Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 1279 (1999) du 30 novembre 1999 et 1291 (2000) du 24 février 2000.

du pays (MONUSCO) se sont révélées incapables de protéger les populations de l'Est de ce pays, malgré la présence dans la région, depuis près de dix ans, d'une force d'environ 17 000 hommes. Face à cette situation, les Nations Unies ont dû récemment mettre en place une « brigade d'intervention »[875] composée de contingents fournis par les pays de la région, lesquelles ont mis fin aux violences massives que les premières avaient été incapables de faire cesser. Même placée sous le mandat du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, la MONUSCO s'est contentée d'une mission d'observation, qui lui a seulement permis de faire rapport des violations graves et massives perpétrées par les différentes forces combattantes en République Démocratique du Congo. La nouvelle brigade onusienne a pu s'acquitter de la difficile tâche de pacifier l'une des régions du monde qui connaît les violences les plus meurtrières du moment. En effet, même si la paix n'est pas encore entièrement revenue dans l'Est de la RDC, ladite brigade s'est acquittée de la partie la plus difficile de sa mission en venant à bout, en moins de trois mois, d'une rébellion criminelle qui sévissait depuis plusieurs mois dans cette région et qui avait donné du fil à retordre aux forces de la RDC appuyées de celles de la MONUSCO[876]. Il faut évidemment souligner que les crimes de masse perpétrés en RDC ne sont pas le fait de l'État, mais de celui de groupes qui échappent à son contrôle. Quoi qu'il en soit, cet exemple illustre également les difficultés auxquelles font face les missions de maintien de la paix de type traditionnel, lorsqu'elles sont confrontées à des situations où elles doivent faire cesser des violences massives au sein des États en faillite.

---

[874] Depuis le 1er juillet 2012, la Mission s'intitule « Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO), voir Résolution S/RES/1925 du 28 mai 2012 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

[875] Nations Unies, Conseil de sécurité, Résolution 2098 (2013) du 28 mars 2013.

[876] Il s'agit ici des forces rebelles connues sous le nom de "M23". Lire notamment : *La brigade d'intervention, fin de la guerre en RDC*? En ligne, Afrique Renouveau : <http://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/ao%C3%BBt-2013/la-brigade-d%E2%80%99intervention-fin-de-la-guerre-en-rdc>, (dernière visite : 12.11.2014).

En principe, les missions de maintien de la paix sont conçues pour maintenir la paix entre deux belligérants au moment d'une trêve dans un conflit armé. Elles ne sont donc pas adaptées pour prévenir ou mettre fin à des violences de masse commises par les États contre leurs propres populations ou par des groupes qui échappent au contrôle de l'État concerné, contre des civils. En effet, ces missions sont guidées par trois principes essentiels, à savoir : 1) le consentement des parties concernées par le conflit; 2) le non recours à la force, sauf légitime défense; et 3) l'impartialité. S'agissant du premier principe, qui dit conflit sous-entend qu'il existe deux parties au moins qui s'affrontent. Or, dans un génocide, parler de parties au conflit serait un non-sens, dans la mesure où les actes criminels sont d'un seul côté. Il n'y a pas, en effet, d'affrontement entre les forces de l'État ou celles qui échappent à son contrôle et les victimes de ce crime, dans la mesure où cette situation ne met pas en présence deux combattants, mais un combattant et une population sans défense. Il est vrai, en revanche, que ce crime se commet souvent à l'occasion ou au cours d'une guerre civile, mais il faudrait pouvoir dissocier "génocide" et "guerre civile". S'agissant du consentement, on ne voit pas de qui celui-ci émanerait en cas de génocide. La société internationale ne devrait pas avoir à requérir le consentement de l'État qui commet un génocide, d'autant plus qu'il est évident qu'il ne l'accorderait pas. Le deuxième principe, à savoir celui du non recours à la force, constitue également une autre aporie de ces missions. S'il est, en effet, possible de prévenir un génocide au stade le plus précoce en utilisant des moyens autres que la force, telles que la diplomatie ou les sanctions économiques et politiques, il est cependant difficilement pensable de croire qu'on peut arrêter un génocide en cours de perpétration sans recourir à la force armée. La société internationale devrait pouvoir utiliser la force pour imposer la paix et la

sécurité internationales violées par les forces qui commettent les massacres de masse. S'agissant enfin du principe d'impartialité qui doit également guider l'action des missions de maintien de la paix, il est clair que celui-ci est inopérant en matière de génocide ou de nettoyage ethnique, dans la mesure où l'on voit mal comment les Nations Unies, les États ou les forces envoyées sur le terrain pourraient ne pas nécessairement prendre le parti des victimes de ces crimes, et partant ne pas s'opposer sans ambiguïté aux actions criminelles de leurs bourreaux. L'impartialité suppose en fait qu'il y ait deux ou plusieurs acteurs impliqués dans un conflit à l'occasion duquel chacun d'eux peut commettre des fautes que l'arbitre impartial peut sanctionner. Or, une telle situation ne se retrouve pas dans un génocide, dans la mesure où non seulement le groupe victime est innocent, mais il est en outre inoffensif. Ces trois principes, repris par la Commission, ont révélé les principales faiblesses qui ont entraîné la faillite des Nations Unies face au génocide contre les Tutsis du Rwanda. S'agissant de la neutralité, par exemple, il est aberrant que, dans un télégramme daté du 9 avril 1994, c'est-à-dire deux jours après le déclenchement du génocide des Tutsis, les supérieurs du commandant de la MINUAR aient enjoint celui-ci de ne pas compromettre son impartialité en intervenant dans le conflit qu'ils qualifiaient de "rwando-rwandais".

B. Les faiblesses du Rapport

Le Rapport recommande, à juste titre, des mesures intéressantes pour la prévention des crimes de masse au niveau des causes profondes à l'origine de leur perpétration, telles que la création et la consolidation d'un état de droit, la promotion d'une société civile indépendante et le « soutien aux institutions et aux organisations

locales qui s'emploient à promouvoir les droits de l'homme »[877]. Cependant, les experts ne s'avancent pas plus loin pour expliquer comment ces objectifs pourraient être atteints. Quels seraient les moyens susceptibles d'être utilisés pour forcer les dirigeants récalcitrants des États criminels à s'engager sur cette voie? Il semble évident que des crimes de masse ne peuvent être commis dans un pays où règne l'état de droit, mais la question qu'on ne peut manquer de se poser, et qui n'a pas reçu de réponse dans le Rapport, concerne la façon dont on peut amener des États, spécialement dans les pays en développement, à créer les conditions nécessaires à l'existence, au sein de ces pays, d'un état de droit.

Par ailleurs, une question importante n'a pas non plus été éclaircie par les experts de la Commission, soit celle de savoir pour quelle raison ceux-ci ont choisi de fonder la «Responsabilité de protéger » sur la prévention et l'arrêt des conflits, et non sur la nature et la gravité des crimes commis en l'occurrence, comme si les crimes de masse ne peuvent être perpétrés en dehors des conflits. À notre avis, la Commission a confondu deux situations très différentes, à savoir, la prévention des crimes de masse[878] et la prévention des conflits. Si les conflits de n'importe quelle nature peuvent être l'occasion de perpétrer des crimes de masse, ils n'en sont pas forcément les causes. Qui dit conflit dit, en effet, affrontement, lutte, antagonisme. Or, dans la quasi-totalité des cas connus, le groupe victime du génocide n'était pas lui-même en conflit contre l'État criminel. En effet, les Juifs exterminés durant la deuxième Guerre mondiale n'avaient rien à voir avec ce conflit. La cessation de la guerre sans neutralisation de l'armée nazie n'aurait alors pas obligatoirement mis fin au génocide des Juifs. De même, l'arrêt des combats opposant les

[877] Rapport de la CIISE, *supra* note 626 à la p 26.
[878] Des crimes « à grande échelle », comme le souligne le Rapport. *Ibid*. à la p 38.

forces gouvernementales et le FPR, sans défaite des premières, n'aurait en aucun cas stoppé le génocide des Tutsis. Dès lors, ne baser la prévention des crimes de masse que sur la prévention des conflits constitue une demi-mesure. Il est vrai que les principes gouvernant les opérations de maintien de la paix ont été arrêtés dans le contexte d'un conflit armé opposant des entités étatiques et militaires. Or, la majorité des crimes de masse qui se perpètrent aujourd'hui sont d'une tout autre nature, dans la mesure où ils sont "à sens unique" et ont pour victimes des civils sans défense. La société internationale aurait donc dû revoir sa conception du maintien de la paix en l'ajustant à la protection des civils, ce qui aurait alors donné tout son sens et surtout sa pleine portée à la notion de la «Responsabilité de protéger».

Le Rapport mentionne, par ailleurs, l'importance du rôle positif des médias dans les mécanismes d'alerte rapide, sans examiner, cependant, le rôle néfaste que peuvent jouer ceux-ci lorsqu'ils manquent d'objectivité ou se rangent carrément du côté de l'oppresseur, pour inciter à la haine et à la violence, comme cela a été le cas au Rwanda, s'agissant des "médias du génocide". Par ailleurs, les experts proposent de faire recours aux médias commerciaux lorsque les réseaux publics ne peuvent être utilisés, mais ils omettent de relever que ceux-ci ne sont pas souvent intéressés par les événements pour lesquels leur public-cible n'a pas beaucoup d'intérêts, comme cela fut également le cas au moment du génocide au Rwanda. À cette époque, en effet, les médias internationaux étaient beaucoup plus intéressés par les préparatifs des premières élections démocratiques en Afrique du Sud[879]. Les experts de la Commission auraient donc dû examiner en profondeur cette question, en vue de proposer des pistes de solution susceptibles de

[879] Linda Melvern, *supra* note 414 à la p 295.

convaincre la société internationale et obliger celle-ci à intervenir à temps. En effet, l'absence d'une volonté politique de la part de la société internationale d'intervenir dans de telles situations constitue un défi de taille qui, d'ailleurs, apparaît en filigrane dans le Rapport. Agir sur cette volonté en vue de passer « d'une culture de la réaction à une culture de la prévention » est un incontournable. Les experts déplorent cette situation et soulignent que « faute de consacrer à cette tâche une énergie et un élan nouveaux, des êtres humains qui sont nos frères continueront d'être massacrés »[880]. À cet égard et en dépit du constat sans équivoque, les experts n'ont rien recommandé pour susciter, au sein des États et sur le plan universel, cette volonté politique pouvant opérer un changement de paradigme.

Les recommandations de ce Rapport sont toutes pertinentes. Cependant, elles pèchent par un excès de laconisme, dans la mesure où elles n'exposent ni les moyens que la société internationale pourrait utiliser pour atteindre les objectifs visés, ni la manière dont les mesures préconisées pourraient être mises en application, notamment quant à leur imposition aux États récalcitrants. Enfin, il faut rappeler que même si le contenu de ce Rapport a favorablement été accueilli par l'Assemblée générale des Nations Unies qui l'a adopté et a fait siennes ses recommandations, il demeure qu'il ne s'agit pas, en soi, d'un texte revêtu d'une force contraignante, dans la mesure où toute question se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales qui appelle une action est de la compétence exclusive du Conseil de sécurité.

Quoique le Rapport la Responsabilité de protéger contienne plus d'éléments intéressants en matière d'intervention d'humanité que ceux qui l'ont précédé dans ce

[880] Rapport de la CIISE, *supra* note 626 à la p 31.

domaine, les Nations Unies ont dû attendre plus de quatre ans pour intégrer certaines des recommandations de ce rapport dans le texte de la Résolution de l'Assemblée générale clôturant le Sommet mondial de 2005[881].

Sous l'administration Koffi Annan, l'ONU a fait effectuer un nombre impressionnant de recherches sur la question de la sécurité internationale et sur plusieurs enjeux touchant le bien-être de l'humanité. C'est dans cette perspective que le Secrétaire général a institué, en décembre 2003, un groupe de 16 personnalités éminentes, venues d'horizons différents et spécialistes dans plusieurs domaines, notamment politique, militaire, diplomatique, économique, sociale, avec pour mandat d'évaluer les menaces guettant l'humanité et de proposer les changements nécessaires à effectuer dans ces domaines pour faire face à ces défis. Il s'agit du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, intitulé « un monde plus sûr : notre affaire à tous », dont nous allons brièvement examiner le rapport.

2.2.5. Le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous ».

Le Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, qui était présidé par Monsieur Anand Panyarachun, ancien Premier Ministre de la Thaïlande, comprenait d'anciennes hautes personnalités dans plusieurs régions du monde. Le Groupe a travaillé pendant un an et a produit son rapport le 1er décembre 2004. De façon précise, le mandat du Groupe était libellé comme suit:

[881] Nations Unies, Assemblée générale, A/RES/59/314 du 26 octobre 2005, Document final du Sommet mondial de 2005, par.138 et 139.

> a) Examiner les menaces qui s'exercent dans le monde […] et analyser les défis futurs dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. Si une certaine diversité risque de perdurer dans l'appréciation de l'importance relative des menaces que rencontrent les différents États sur le plan individuel, il est important de rechercher une approche équilibrée à l'échelle mondiale. Il importe également de bien comprendre les interrelations qui existent entre les différentes menaces;
> b) Définir de façon précise la contribution que l'action collective peut apporter pour faire face à ces défis;
> c) Recommander les changements nécessaires pour assurer l'efficacité de l'action collective en examinant notamment, mais sans s'y limiter, le rôle des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies[882].

Comme on peut le constater, le mandat du Groupe d'experts était relativement vaste, dans la mesure où il n'avait aucune limite dans le domaine de la recherche sur les moyens susceptibles de rendre le « monde plus sûr ».

Comptant une centaine de pages, le Rapport identifie six catégories de dangers qui guettent l'humanité, à savoir :

- Les menaces d'ordre économique et social (pauvreté, maladies infectieuses, dégradation de l'environnement, etc.);
- Les conflits entre États;
- Les conflits internes (guerres civiles, génocide et autres atrocités, etc.);
- Les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques;
- Le terrorisme;
- La criminalité transnationale organisée.

Quoique le Rapport conclue que ces menaces sont interdépendantes et qu'elles devaient être affrontées de façon globale, nous retiendrons les recommandations qui se rapprochent davantage au domaine de la protection des droits humains et la prévention des crimes de masse.

À titre de priorité, le Rapport propose aux Nations Unies de s'atteler au développement, afin de lutter contre « la pauvreté, les maladies infectieuses et la

[882] Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution A/59/565* du 2 décembre 2004.

dégradation de l'environnement, qui tuent des millions de personnes et menacent la sécurité humaine »[883]. S'agissant plus particulièrement de la pauvreté, le Rapport souligne que celle-ci, « mesurée en termes de produit intérieur brut par habitant (PIB), explique les guerres civiles dans une très large mesure »[884]. Pour y faire face, il faut, disent les experts, une « stratégie à long terme visant à prévenir la guerre civile et à priver le terrorisme et la criminalité organisée d'un terreau »[885]. Cependant, les experts n'entrent pas dans la substance pour proposer des outils à utiliser en vue de bâtir cette stratégie. En abordant la question de la protection des droits humains, le Groupe d'experts constate que « les institutions de sécurité collective se sont montrées particulièrement impuissantes à faire face à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme ou au génocide »[886]. Les experts se rendent alors compte que cette inertie résulte du fait que le principe de la responsabilité de l'État et de la communauté internationale de protéger les civils contre les effets de la guerre et les violations des droits de l'homme ne s'est pas encore imposé, « la contradiction entre le principe de l'inviolabilité de la souveraineté nationale et le droit d'ingérence n'étant pas résolue »[887]. Pourtant, ils se refusent à débattre de cette question pour en proposer des solutions.

Dans le but de faire face au défi de la prévention des conflits internes, le Rapport recommande à juste titre à l'ONU de « s'attacher davantage à se donner un arsenal de règles et normes pour agir sur les causes et les facteurs d'aggravation des conflits »[888].

---

[883] *Ibid*. Voir: *Première partie, Vers un nouveau consensus sur la sécurité, Vue d'ensemble*.
[884] *Ibid*, para 22.
[885] *Ibid,* para 7.
[886] *Ibid*, para 26.
[887] *Ibid*, para 36.
[888] *Ibid*, para 89.

Cependant, en lisant la suite du Rapport, on a beau chercher les propositions sur l'arsenal en question, on n'en trouve rien.

S'agissant de la création d'un système d'alerte rapide servant à obtenir l'information au sujet des crimes de masse, les experts sont d'avis que « le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires humanitaires devraient être en relation avec des sources extérieures d'information et d'alerte rapide ainsi qu'avec des sources d'analyse locale des conflits »[889]. Ils recommandent également à l'ONU de s'affilier avec des instituts de recherche universitaires ou relevant d'autres organismes internationaux, afin d'avoir accès à des informations fiables et à « des analyses poussées sur les diverses causes et les détonateurs de différents types de conflits »[890]. Nous appuyons ces recommandations, mais nous croyons que le Groupe aurait également dû exhorter l'ONU à traiter plus sérieusement les informations qu'elle reçoit et à mettre sur pied les moyens nécessaires pour y réagir avant qu'il ne soit trop tard.

En ce qui concerne la diplomatie préventive et la médiation, le Rapport recommande à l'ONU de se doter de « services d'envoyés, de médiateurs et de représentants spéciaux habiles, expérimentés et connaissant bien le terrain »[891], ajoutant que ceux-ci « pourraient contribuer aussi efficacement à la prévention qu'au règlement des conflits »[892].

---

[889] *Ibid*.
[890] *Ibid*.
[891] *Ibid*, para 100
[892] *Ibid*.

Les experts déclarent qu'avant de faire usage de la force, l'ONU devrait faire application des « sanctions ciblées (embargos en matière de finances, de voyages, de transport aérien ou d'armes) »[893], expliquant que, du fait que celles-ci « servent à faire pression sur les dirigeants et les élites avec des conséquences négligeables sur le plan humanitaire, elles constituent la moins coûteuse des options »[894]. Les experts sont alors d'avis que cette action serait fructueuse dans la prévention des crimes de masse, dans la mesure où, « [e]n isolant les contrevenants aux normes et réglementations internationales, des mesures de sanction même modestes (y compris des embargos dans le domaine des sports) peuvent avoir un effet hautement symbolique »[895]. Et d'ajouter, que « [l]a simple menace de sanctions peut constituer un puissant moyen de dissuasion et de prévention [de ces crimes] »[896]. Il peut effectivement s'agir d'un moyen utile pour favoriser le changement de pouvoir au sein d'une classe politique, mais ici aussi, il faudrait que la société internationale soit solidaire dans cette action. Autrement, si le gouvernement a des appuis auprès de certains États puissants, les sanctions ne peuvent servir à grand-chose. On sait, de fait, que les sanctions imposées aux autorités soudanaises n'ont pas produit le résultat escompté, alors qu'elles existent depuis plus de dix ans[897]. De fait, l'expert des Nations Unies sur la question du Soudan est d'avis que l'embargo fait beaucoup plus mal à la population qu'aux élites au pouvoir. Il affirme, en effet, que «[s]anctions do not

[893] *Ibid.*
[894] *Ibid*, para 179.
[895] *Ibid.*
[896] *Ibid.*
[897] Une série de sanctions ont été prises contre les autorités soudanaises par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ainsi, dans la résolution 1591 (2005) du 29 mars 2005 du Conseil de sécurité, l'interdiction de voyager (paragraphe 3 d)) et le gel des avoirs (paragraphe 3 e)) visent les personnes désignées par le Comité. La liste récapitulative du Comité concernant l'interdiction de voyager et le gel des avoirs comprend quatre personnes qui ont été désignées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1672 (2006) du 25 avril 2006. Par sa résolution 2035 (2012) du 17 février 2012, le Conseil de sécurité a décidé que les critères d'inscription sur la liste, définis au paragraphe 3 c)) de la résolution 1591 (2005) s'appliquaient également aux entités.

affect officials and elites. Their full impact is on innocent populations, and they contribute to social stratification, inter-regional disparities and to the broadening of the black market, as well as to the loss of control over financial transfers »[898].

Abordant l'examen de l'étape de l'usage de la force pour prévenir les crimes de masse, les rédacteurs du Rapport proposent d'utiliser le déploiement préventif comme première solution, affirmant qu'en « cas de tensions, le déploiement rapide de Casques bleus peut rassurer les parties qui souhaitent régler un conflit par la négociation et dissuader les agresseurs »[899]. Et de rappeler, que « le seul véritable cas de déploiement préventif a eu lieu dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, à la demande des autorités de ce pays, et [qu'il] a été un franc succès »[900]. Les experts encouragent, à cet égard, « les dirigeants nationaux et les parties à un conflit à faire bon usage de l'outil qu'est le déploiement préventif »[901]. Cependant, ils ne saisissent pas cette occasion pour examiner les causes de cette "rareté" dans le domaine du déploiement préventif malgré la multitude de conflits violents, en vue de recommander des solutions à même de contribuer à la résolution des difficultés qui se posent. Les experts abordent enfin le problème crucial de l'intervention armée, au cas où d'autres mesures n'ont pas fonctionné. Ils affirment que « pour empêcher un gouvernement de tuer ses propres citoyens, il faut déployer des moyens militaires considérables »[902]. En effet, ils reprochent à la Charte des Nations Unies de ne pas être utile dans de telles situations, affirmant que celle-ci « n'est pas des plus claire lorsqu'il s'agit de sauver des vies dans les pays où

---

[898] United Nations News, *Sudan: unilateral sanctions hit innocent harder than political elites, warns UN rights expert*. En ligne: < http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52706 >.

[899] *Nations Unies, Assemblée générale, Résolution A/59/565 du 2 décembre 2004,* para 104.

[900] *Ibid*.

[901] *Ibid*.

[902] *Ibid,* para 36.

se produisent des atrocités massives »[903]. Ils reconnaissent que la Charte « réaffirme bien la "foi dans les droits fondamentaux de l'homme", mais [qu']elle ne fait pas grand-chose pour les défendre, [dans la mesure où] le paragraphe 7 de l'Article 2 interdit toute intervention dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État »[904]. Puis, de rappeler que :

> [c]'est ce qui a suscité un débat sans fin au sein de la communauté internationale, entre les tenants du "droit d'ingérence" en cas de catastrophe causée par l'homme, et ceux qui font valoir que, malgré tous les pouvoirs que lui confère le Chapitre VII s'agissant de "maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales", il est interdit au Conseil de sécurité d'autoriser quelques mesures coercitives que ce soit à l'encontre d'un État souverain, quels que soient les événements qui se produisent à l'intérieur de ses frontières[905].

Pour prendre position dans ce débat, les membres du Groupe déclarent, en faisant implicitement référence au principe de la « Responsabilité de protéger », qu'il est « de plus en plus admis qu'il s'agit non pas du "droit d'ingérence" d'un État quelconque, mais de "l'obligation de protection" de chaque État lorsqu'il s'agit de personnes victimes d'une catastrophe évitable – massacre et viol, nettoyage ethnique par l'expulsion forcée et la terreur, privation délibérée de nourriture et exposition aux maladies »[906]. Enfin, de conclure, que :

> [e]n vertu du Chapitre VII et conformément à la nouvelle norme de l'obligation collective internationale de protection, le Conseil et la communauté internationale en sont venus petit à petit à accepter que [le Conseil de sécurité] puisse toujours autoriser une intervention militaire pour réparer en tel pays des torts énormes, s'il est disposé à déclarer que la situation représente une menace pour la paix et la sécurité internationales, ce qui ne devrait pas être malaisé en cas de violation du droit international[907].

Plus explicitement, le Groupe d'experts affirme souscrire :

---

[903] *Ibid*, para 199.
[904] *Ibid*.
[905] *Ibid.*
[906] *Ibid*.
[907] *Ibid*, para 200.

> [à] la nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection, dont le Conseil de sécurité peut s'acquitter en autorisant une intervention militaire en dernier ressort, en cas de génocide et d'autres tueries massives, de nettoyage ethnique ou de violations graves du droit international humanitaire, que des gouvernements souverains se sont révélés impuissants ou peu disposés à prévenir[908].

Les experts arrivent donc à la conclusion selon laquelle le principe de la "Responsabilité de protéger" prend le pas sur celui de la souveraineté étatique en cas de violations massives des droits humains, affirmant même qu'une nouvelle norme est née du principe en question, sans pour autant expliquer le processus par lequel cette norme a été créée. En outre, en faisant un renvoi à la Convention sur le génocide, les experts indiquent que celle-ci permet de passer outre l'interdiction de la non-intervention, dans la mesure où « il est admis qu'un génocide, où qu'il soit commis, représente une menace pour la sécurité de tous et ne devrait jamais être toléré ». Et, qu'en conséquence, écrivent-ils :

> [l]e principe de non-ingérence dans les affaires intérieures ne saurait être invoqué pour défendre des actes de génocide ou d'autres atrocités telles que des violations massives du droit international humanitaire ou des nettoyages ethniques massifs, qui peuvent être dûment considérés comme une menace pour la sécurité internationale et amener de ce fait le Conseil de sécurité à prendre des mesures[909].

Nonobstant ces considérations, les experts rappellent l'échec de l'ONU à faire face aux « catastrophes humanitaires qui se sont succédé en Somalie, en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda, au Kosovo et au Darfour »[910], pour affirmer que celles-ci « ont attiré l'attention non seulement sur l'immunité de gouvernements souverains mais aussi sur leurs responsabilités, tant envers leurs propres populations que devant la communauté internationale au sens large »[911].

---

[908] *Ibid*, para 202.
[909] *Ibid*, para 201
[910] *Ibid.*
[911] *Ibid*, para 202.

Abordant la question de l'intervention armée proprement dite, les experts sont d'avis que :

> [c]e qui pose véritablement problème, dans tout déploiement de forces, quels qu'en soient la configuration et le rôle, c'est de faire en sorte a) qu'elles aient un mandat approprié, clair et bien compris, applicable à toute situation pouvant raisonnablement être envisagée, et b) qu'elles soient dotées de toutes les ressources nécessaires pour s'acquitter intégralement de leur mandat[912].

Ensuite, les experts passent aux conditions préalables à toute décision du Conseil de sécurité autorisant une intervention d'humanité. Il s'agit des conditions quasi-similaires à celles qui ont été posées par les rédacteurs du rapport la « Responsabilité de Protéger »[913], à savoir : 1. La gravité de la menace; 2. La légitimité du motif; 3. Le dernier ressort; 4. La proportionnalité des moyens; et 5. La mise en balance des conséquences[914]. Le Groupe recommande que ces directives soient consignées dans des résolutions déclaratoires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale[915] et que tous les États membres de l'ONU y souscrivent[916]. S'agissant des moyens à utiliser pour imposer la paix, les experts abordent la question des ressources en indiquant simplement que « [l]es pays développés ont dans ce domaine des responsabilités singulières et devraient s'employer davantage à transformer leurs forces actuelles en contingents adaptés à des opérations de paix »[917], afin de les mettre à la disposition des Nations Unies, en plus de prêter à cette Organisation, soit à titre gracieux, soit à coûts recouvrés, les moyens de transport aériens

---

[912] *Ibid*, para 214.

[913] Rappelons que les conditions fixées dans le rapport la Responsabilité de protéger, sont: la bonne intention; le dernier recours; la proportionnalité des moyens; et les perspectives raisonnables. Voir: Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. En ligne : <http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/openebooks/961-5/index.html#page_40>, (date d'accès : 22.03.2016).

[914] *Nations Unies, Assemblée générale, Résolution A/59/565 du 2 décembre 2004,* para 207.

[915] *Ibid*, para 208.

[916] *Ibid*, para 209.

[917] *Ibid*, para 219.

et maritimes. Plus loin, le Rapport reconnaît cependant qu'il y a « peu de chances que la demande d'intervention rapide puisse être satisfaite uniquement au moyen des mécanismes des Nations Unies »[918], et invite alors « [l]es autres entités dotées de moyens militaires perfectionnés […] à mettre en place des capacités analogues jusqu'au niveau de la brigade et à les mettre à la disposition de l'Organisation des Nations Unies »[919].

Le reste du Rapport traite de la question de la réorganisation des organes de l'ONU, tant principaux que subsidiaires, mais les mesures proposées n'apportent aucun élément neuf que le Rapport sur la « Responsabilité de protéger » n'avait proposé dans la résolution des problèmes qui se posent dans le domaine de la prévention et l'arrêt du génocide et d'autres crimes de masse. En effet, le Groupe d'experts rappelle également la proposition qui avait été reprise dans ce Rapport-là, soit celle faite « aux membres permanents de renoncer solennellement, chacun en ce qui le concerne, à faire usage de leur droit de veto en cas de génocide ou de violation massive des droits de l'homme »[920].

En lisant ce Rapport du Groupe de hautes personnalités, on reste sur sa faim au sujet d'un certain nombre d'éléments qui ne sont véritablement pas discutés, plus spécialement sur ce qui concerne les moyens normatifs, structurels et opérationnels de prévention des crimes de masse. Il en va de même de l'intervention, au cas où la prévention n'a pas fonctionné. De fait, le Rapport ne mentionne pas ce que les Nations Unies, les États à titre particulier, les organisations régionales et la société internationale dans son ensemble pourraient faire sur les plans, soit politique, diplomatique, économique ou social, pour éradiquer les causes qui sustentent les crimes de masse. Les

[918] *Ibid.*
[919] *Ibid.*
[920] *Ibid*, para 256.

experts concentrent davantage leur étude sur la réaction plutôt que sur la prévention. Par ailleurs, le Rapport passe assez rapidement sur la question de la hiérarchie entre le principe de l'intervention d'humanité et celui de la souveraineté étatique, affirmant simplement qu'une nouvelle norme est née en matière d'intervention d'humanité, mais sans expliquer comment celle-ci a vu le jour. S'agit-il d'une norme coutumière ou conventionnelle? Le Rapport n'en dit rien. Quant aux moyens d'intervention, les experts recommandent à l'ONU, sans lui fournir plus de détails sur la façon d'y arriver, de faire ce que celle-ci a tenté de réaliser plusieurs fois, sans beaucoup de succès, à savoir recourir à la bonne volonté des États pour leur demander de lui prêter leurs forces armées et leurs moyens logistiques afin de les utiliser dans ses missions de paix.

L'examen des différents rapports publiés au sein de l'ONU sur la question de la codification de « la Responsabilité de protéger » et « l'intervention d'humanité » révèle que celles-ci n'ont pas été étudiées de façon sérieuse. Il est alors légitime de chercher à comprendre pour quelle raison toutes ces études n'ont pas été poussées plus loin pour examiner davantage d'approches dans la recherche de solutions à la récurrence des crimes de masse, et plus particulièrement à la prévention du génocide. La solution de la prévention du génocide passe-t-elle par la nécessité de codifier l'obligation de prévenir ce crime? Nous croyons que cela constitue un préalable, et c'est la raison pour laquelle nous allons, dans la section suivante, tenter d'examiner comment une telle codification pourrait aboutir.

Section II. La nécessité de codifier l'obligation de prévenir ou d'arrêter le génocide

Il a déjà été question, dans la première partie de ce travail, du contenu de la Convention sur le génocide et de la distinction entre le génocide et les autres crimes internationaux. Nous n'y reviendrons pas. Dans la présente partie, il s'agira de s'arrêter sur les limites de cette Convention, dans le but de voir comment elle pourrait être renforcée en vue de parvenir à une meilleure prévention de ce crime. Il s'agira d'abord d'examiner les faiblesses de cette Convention afin d'être ensuite en mesure de proposer des mesures pour le renforcement de celle-ci.

1. La Convention sur le génocide : un texte à renforcer

Le texte de la *Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide* ressemble davantage à un instrument de dénonciation de crimes déjà commis ou à une simple incantation pour que ce crime n'arrive plus, qu'à une règle de droit destinée à lutter efficacement contre les génocides futurs. Quoique l'adoption de ce texte ait fait, en effet, suite aux horreurs du Génocide des Juifs, le texte de cette Convention ne semble pas en tirer les conséquences nécessaires et efficaces à la mise en place de moyens vigoureux pour prévenir ce crime.

La première faiblesse de la Convention réside dans son laconisme. En effet, quoique le texte comporte 19 articles, plus de la moitié d'entre eux ne concernent que des clauses finales ou des modalités techniques (ratification, adhésion, notification, entrée en vigueur, dénonciation, révision). Sa seconde faiblesse renvoie au fait qu'elle manque de clarté, dans la mesure où certains concepts, y compris les plus importants, sont ambigus,

ce qui, bien évidemment, porte préjudice à sa bonne application. Sa troisième faiblesse, enfin, est en rapport avec le fait que le terme « prévention » lui-même, n'est pas suffisamment souligné; ce qui explique la raison pour laquelle il n'apparaît que deux fois dans le texte, sans que d'ailleurs sa prescription oblige clairement les États parties.

1.1. La Convention sur le génocide : un texte laconique

L'article premier de la Convention impose aux États parties l'obligation de prévenir le génocide, mais il laisse sous silence celle qui les contraint de faire cesser ce crime et plus encore celle qui leur interdit de le commettre. Même si on peut supposer, comme l'affirme la CIJ, que l'interdiction est implicitement contenue dans l'obligation de prévention[921], il n'en demeure pas moins qu'il aurait été plus approprié de mentionner cela très clairement compte tenu de la finalité du texte. Il en va de même des actes criminels énumérés à l'article III de la Convention, à savoir : b) L'entente en vue de commettre le génocide; c) L'incitation directe et publique à commettre le génocide; d) La tentative de génocide; et e) La complicité dans le génocide. Même ceux-ci ne figurent pas, en effet, explicitement dans l'engagement que prennent les États parties à l'article premier, il va sans dire qu'ils sont totalement concernés, dans la mesure où leur commission engage la responsabilité internationale de l'État criminel, non seulement lorsqu'ils sont perpétrés par ses dirigeants ou des agents de celui-ci, mais aussi quand ils sont le fait des particuliers se trouvant sur son territoire. Il est, en effet, difficile de suivre

[921] La CIJ affirme, en effet, qu'il serait « paradoxal que les États soient […] tenus d'empêcher, dans la mesure de leurs moyens, des personnes sur lesquelles ils peuvent exercer une certaine influence de commettre le génocide, mais qu'il ne leur soit pas interdit de commettre eux-mêmes de tels actes par l'intermédiaire de leurs propres organes, ou des personnes sur lesquelles ils exercent un contrôle si étroit que le comportement de celles-ci leur est attribuable selon le droit international ». Et d'ajouter, qu'«[e]n somme, l'obligation de prévenir le génocide implique nécessairement l'interdiction de le commettre ». CIJ, *Affaire relative à l'application de la prévention et la répression du Crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), 26 février 2007, à la p 201, par. 166.

la CIJ, lorsqu'elle limite la responsabilité des États en matière de génocide, en affirmant ceci :

> [l]es parties contractantes sont tenues en vertu de la Convention de ne pas commettre, par l'intermédiaire de leurs organes ou de personnes ou groupes de personnes dont le comportement leur est attribuable, le génocide ni aucun des autres actes énumérés à l'article III. En conséquence, si un organe de l'État ou une personne ou un groupe de personnes dont les actes sont juridiquement attribuables à l'État en question commet l'un des actes prohibés par l'article III de la Convention, la responsabilité internationale de celui-ci est engagée[922].

Ce serait, à notre avis, méconnaître la nature du crime de génocide, que d'affirmer que la responsabilité internationale de l'État ne peut être engagée que si les actes criminels étaient commis par un organe de l'État ou par des personnes engageant la responsabilité habituelle de cet État. Le génocide n'est pas un crime qui peut se perpétrer sans la volonté explicite ou implicite de l'État sur le territoire duquel il est commis, à moins qu'il ne s'agisse d'un État failli depuis longtemps. Étant donné que ce crime se planifie sur la longue durée, un État ne pourrait s'abriter derrière une quelconque méconnaissance de ce qui se passe. À notre avis, quels que soient les auteurs des actes criminels, si un État[923] "laissait" effectivement se commettre un génocide sur son territoire, cela signifierait qu'il aurait au moins manqué à son obligation de prévenir et de faire cesser ce crime, et au plus, qu'il aurait été le commanditaire ou le complice de ce crime. En conséquence, la responsabilité internationale de cet État devrait être engagée, même si le génocide était commis par des individus ne relevant pas directement de sa responsabilité. Ce point de vue concorde avec la décision de la Cour interaméricaine des droits de l'homme dans

[922] *Ibid*. par. 179.

[923] L'alibi de l'incapacité de la prévention du génocide ne pourrait être retenu si l'on s'en tient à la définition même de l'État, qui est « l'autorité souveraine s'exerçant sur l'ensemble d'un peuple et d'un territoire déterminés ». Par ailleurs, si un État était incapable de stopper les massacres génocidaires perpétrés sur son territoire par des forces plus fortes que les siennes, il devrait requérir de l'aide de la part des États amis, des organisations régionales ou encore des Nations Unies. En réalité, il est impossible qu'un génocide se perpètre dans un pays, sans la volonté implicite ou explicite des organes de l'État.

l'affaire Velasquez, dans laquelle la Cour va même beaucoup plus loin pour conclure que « [a]n illegal act which violates human rights and which is not directly imputable to the State (for example, because it is the act of a private person or because the person responsible has not been identified) can lead to the international responsibility of the State, not because of the act itself, but because of the lack of due diligence to prevent the violation or the respond to it as required by the Convention »[924].

Toutes ces précisions évoquées plus haut auraient dû être insérées dans l'article premier de la Convention, lequel aurait alors pu être libellé en ces termes :

> [l]es Parties contractantes confirment que le génocide et les actes énumérés à l'article III sont des crimes du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir, à faire cesser et à ne pas commettre, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre. Elles s'engagent également à punir ces actes, qu'ils aient été perpétrés sur leur propre territoire ou sur celui des autres États parties. De plus, la responsabilité internationale des Parties contractantes sera engagée en cas de manquement à prévenir, à faire cesser et à punir ces actes, quels que soient les auteurs de ces crimes[925].

Ainsi posé, l'article premier aurait été un complément utile des articles V et VI relatifs aux législations pénales et à la compétence juridictionnelle, si ceux-ci avaient prévu une "compétence universelle" des tribunaux internes, à l'instar de celle qui a été insérée au cours de l'année suivante dans les Conventions de Genève du 12 août 1949[926] ainsi que dans les différentes conventions internationales adoptées par la suite dans le cadre de la protection des droits humains[927]. On ne peut, en effet, dire que les crimes dont il est

---

[924] Inter-American Court of Human Rights, Case of Velásquez-Rodríguez v. Honduras (Merits), Judgment of 29 July 1988.

[925] Cet article prévoit que « [l]es Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir ».

[926] Convention I, art. 49; Convention II, art. 50; Convention III, art. 129; Convention IV, art. 146.

[927] - La Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (art.4-12);

- La Convention internationale du 17 décembre 1979 contre la prise d'otages (art. 5-16);

question dans ces autres conventions sont plus odieux qu'un génocide. S'agissant de la "compétence universelle", celle-ci est définie comme étant « un système donnant vocation aux tribunaux répressifs de tout État sur le territoire duquel se trouve l'auteur de l'infraction pour connaître de cette dernière et ce quel que soit le lieu où l'acte a été commis, sa nature et son auteur »[928]. Cette compétence permet dès lors à un État de poursuivre l'auteur d'un crime de droit international, sans égard au lieu du crime, à la nationalité de l'auteur ou de la victime, pourvu que le suspect se trouve sur le territoire de l'État poursuivant. À notre avis, cette compétence ne serait universelle que si n'importe quel État au monde était compétent pour poursuivre, n'importe quel auteur présumé de crimes internationaux, n'importe où celui-ci se trouverait, notamment en lançant un mandat d'arrêt international en vue de le faire arrêter. Or, il n'en va pas ainsi. Il s'agit plutôt ici d'une "compétence extraterritoriale", qui autorise un État de passer outre le principe de la territorialité du crime, pour connaître des actes criminels commis à l'extérieur de son territoire. Faute de prévoir la compétence universelle, l'article V de la Convention sur le génocide[929] aurait dû, tout au moins, prévoir une "compétence extraterritoriale" des juridictions nationales des États parties à la Convention, pour que celles-ci jugent les personnes accusées de génocide. Par ailleurs, l'article VI de la Convention[930] aurait dû inclure l'obligation, pour les États qui ne voudraient pas ou ne

---

- La Convention de 1973 pour l'élimination et la répression du crime d'apartheid (art. 5 et 6);
- La Convention de New-York du 10 décembre 1984 contre la torture (art. 5 - 9);
- La Convention pour la sécurité du personnel des Nations Unies (art. 10-16).

[928] Annette Wieviorka, in Alain Destexhe et Michel Foret (dir), *De Nuremberg à la Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997 à la p 24.

[929] Cet article dispose que « [l]es Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III ».

[930] Cet article se limite à énoncer que « [l]es personnes accusées de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront traduites devant les tribunaux compétents de l'État sur le

seraient pas en mesure de juger les suspects de crime de génocide, de les extrader vers les États à même de les juger, au lieu de limiter le jugement de ce crime à la compétence des juridictions de l'État sur le territoire duquel les actes criminels ont été commis, ainsi qu'à la Cour pénale internationale dont la mise en place n'était même pas envisagée dans le texte de la Convention.

La Convention sur le génocide, en vigueur depuis une soixantaine d'années, a révélé son inefficacité, sinon son inutilité, en raison notamment des lacunes observées dans le libellé de son texte. Aussi, comme nous venons de la souligner, devrait-elle être amendée afin de lui permettre de jouer véritablement son rôle de prévention du génocide. Toutefois, nous sommes d'avis que le meilleur moyen de renforcer la Convention serait d'instituer un tout nouveau mécanisme de contrôle et de suivi non prévu par elle, plutôt que de faire une révision du texte lui-même. Il n'est pas normal, en effet, que la Convention soit la seule, dans la famille des grands traités en matière protection des droits humains, à ne pas disposer d'un mécanisme visant à garantir que les États appliquent la Convention qu'ils ont ratifiée. Dans cette perspective, un protocole additionnel dont nous allons plus loin préciser la teneur est proposé à l'adoption. Comme innovation importante, ce protocole additionnel instituerait le Comité international et les Comités nationaux contre le génocide. Mais examinons d'abord les faiblesses de la Convention.

---

territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des Parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction ».

1.2. La Convention sur le génocide : un texte qui manque de clarté

L'article premier de la Convention[931] érige les États parties en débiteurs de la prévention, tandis que son article VIII[932] leur accorde la faculté de saisir les organes compétents des Nations Unies, afin que ceux-ci prennent les mesures qui s'imposent en vue de prévenir le génocide. Cependant, ni les organes compétents de l'ONU, ni les moyens pouvant être mis en œuvre à cette fin ne sont identifiés. Par ailleurs, force est de constater que ces deux articles n'expliquent pas à qui, des États ou de l'ONU, incombe en premier lieu cette obligation de prévention. S'étant penchée sur la question, la Cour internationale de justice a, dans son jugement du 26 février 2007, affirmé que cette responsabilité reposerait concurremment sur les Nations Unies et les États, en précisant toutefois que, même lorsque les organes des Nations Unies ont été saisis :

> [l]es États parties à la Convention ne sont pas pour autant déchargés de l'obligation de mettre en œuvre, chacun dans la mesure de ses capacités, les moyens propres à prévenir la survenance d'un génocide, dans le respect de la Charte des Nations Unies et des décisions prises, le cas échéant, par les Organes compétents de l'Organisation[933].

De nouveau, cependant, les organes en question ne sont pas identifiés dans la décision de la Cour. Il est fort regrettable que la CIJ n'ait pas saisi cette occasion pour mieux préciser les responsabilités respectives des Nations Unies et des États dans la tâche de prévenir le génocide, afin de lever toute équivoque susceptible de jeter de la confusion quant aux obligations de chacun. Cette question ne lui avait, certes, pas été posée dans l'affaire

---

[931] Convention sur le génocide, *supra* note 1.

[932] L'article VIII de la Convention prévoit que « [t]oute Partie contractante peut saisir les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III ».

[933] CIJ, *supra* note 921 par. 427.

citée, mais nous croyons qu'elle aurait néanmoins pu l'évoquer dans un *obiter dictum*. Il existe une règle bien connue, voulant que personne ne soit finalement responsable si tout le monde l'est. S'agissant des organes responsables, nous croyons, quant à nous, qu'il devrait s'agir du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. Les États parties pourraient donc saisir le Conseil et, en cas d'absence de réaction de celui-ci, s'adresseraient alors à l'Assemblée générale. Dans l'urgence, ces États devraient, eux-mêmes, dans la mesure de leurs moyens, prendre les dispositions nécessaires pour faire cesser l'escalade de la violence, bien avant de saisir les organes en question.

Par ailleurs, les dispositions de la Convention ont été adoptées sans tenir compte du principe de la souveraineté étatique, lequel pourtant figurait déjà dans la Charte et constituait le socle sur lequel repose l'ONU. En énonçant l'obligation de prévenir le génocide, la Convention n'a pas précisé si cette obligation se limitait au territoire de l'État partie, ou si elle s'étendait également à ceux des autres États. En omettant alors d'introduire une hiérarchie entre le principe de la prévention et celui de l'intervention, les rédacteurs ont laissé planer un doute préjudiciable à l'application de la Convention. Pourrait-on présumer que compte-tenu du fait que chaque État partie s'engage à prévenir le génocide et que, par ailleurs, rien ne vient limiter la sphère d'action des États parties, ceux-ci acceptent, *ipso jure*, que d'autres États peuvent intervenir sur leur territoire pour prévenir le génocide ? Rien n'est moins clair, d'autant plus que, dans son jugement du 26 février 2007, la CIJ[934] a évité de discuter de cette question, précisant seulement que l'obligation de prévenir le génocide d[evait] être remplie dans le respect de la Charte des Nations Unies. Or, on sait que celui-ci sous-entend, en premier lieu, la non-violation de la

[934] CIJ, *supra* note 921 par. 427.

souveraineté étatique et son corollaire, qui est la non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre État, dans la mesure où celles-ci constituent le principe directeur qui régit la scène internationale. Il est étonnant que la Cour ne discute nulle part du principe de l'intervention d'un État sur le territoire d'un autre État, se limitant à dire que l'obligation de prévenir le génocide s'impose « à tout État partie ayant, dans une situation donnée, les moyens de contribuer à réfréner dans une quelconque mesure la commission de ce crime»[935]. Et d'ajouter que « chaque État ne peut déployer son action que dans les limites de ce que lui permet la légalité internationale »[936], une légalité dont les termes n'ont pas été précisés par la Cour. Par ailleurs, la décision de la Cour établit que l'obligation dont il est question est une obligation de comportement, mais elle omet de clarifier le contenu et l'étendue du comportement en question. En revanche, la Cour énonce que, parmi les paramètres à considérer pour décider si un État a manifestement manqué « de mettre en œuvre les mesures de prévention du génocide qui étaient à sa portée et qui auraient contribué à l'empêcher »[937], le premier d'entre eux renvoie à « la capacité de l'État à influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide »[938]. Elle demeure, cependant, d'un mutisme absolu quant aux moyens à utiliser pour mettre en œuvre ce pouvoir d'influence.

[935] *Ibid.* par. 461.
[936] *Ibid.* par. 430.
[937] *Ibid.*
[938] *Ibid.*

1.3. La Convention sur le génocide : un texte dans lequel la prévention n'est pas bien soulignée

L'article premier de la Convention établit que les États parties s'engagent à prévenir le génocide, tandis que son article VIII donne la faculté aux États de saisir les organes compétents des Nations Unies afin que ceux-ci prennent les mesures appropriées en vue de la prévention et la répression du génocide. À l'exception de ces deux passages du texte, nulle part ailleurs le mot "prévention" n'est mentionné, sauf bien sûr dans le titre de la Convention. À cet égard, il ne s'agit, à notre avis, que d'une affirmation de principe, dans la mesure où la Convention en reste là pour ce qui est de la prévention. De fait, précisons-le encore, les rédacteurs de la Convention auraient pu davantage s'attarder bien plus sur la façon dont les États parties et les Nations Unies pouvaient assumer leur obligation de prévention, en clarifiant notamment leurs responsabilités respectives, en identifiant à quel moment intervenir efficacement, en précisant les moyens à mettre en œuvre à des fins préventives ainsi qu'en posant clairement une hiérarchie entre l'obligation d'intervenir pour prévenir et celle de respecter la souveraineté des autres États. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le professeur W. Schabas fait remarquer à cet égard que, même si le titre de la Convention formule simultanément la prévention et la répression du crime de génocide, le contenu de ses dispositions ne se rapporte en réalité qu'à la dernière partie de son intitulé[939]. Nous sommes en total accord avec lui lorsqu'il déplore l'absence d'accent mis sur la prévention, même si nous pensons que les dispositions portant sur le volet de la répression auraient pu, elles-mêmes, aller plus loin dans le détail. Il nous faut, en effet, garder à l'esprit le lien nécessaire qui existe entre

[939] William A. Schabas, *supra* note 98 à la p 520.

prévention et répression, dans la mesure où, comme l'a affirmé la CIJ[940], les deux concourent vers le même but, soit la prévention. Une répression efficace peut, comme nous allons le voir plus loin, agir à titre de prévention par dissuasion. Toutes ces mesures auraient renforcé la Convention dans son rôle de prévention, si elles avaient été précisées.

2. Les mesures complémentaires pour renforcer la Convention

Le renforcement de la Convention sur le génocide passe, notamment : 1) par l'ajustement de celle-ci en lui adjoignant un protocole additionnel visant à instituer un mécanisme efficace de contrôle et de suivi de son application; 2) par l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité codifiant l'intervention d'humanité en cas de menace ou de survenance d'un génocide.

2.1. L'adoption d'un Protocole additionnel se rapportant à la Convention

L'adoption d'un Protocole additionnel se rapportant à la Convention sur le génocide aurait pour but d'appuyer la mission du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, dans son action de renforcement des dispositifs d'alerte rapide visant à prévenir les situations qui risqueraient de donner lieu à un génocide. Ce Protocole fournirait également aux États parties et aux organes compétents de l'ONU les moyens qui leur font actuellement défaut pour agir à temps dans la prévention de ce crime. Le Protocole dont nous proposons le texte à l'annexe de cette étude, reprend d'ailleurs certaines des formulations des résolutions adoptées dans le cadre des Nations Unies sur le génocide, particulièrement celle du 25 mars 2008 de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme, par laquelle les États s'engagent à aider les autres

[940] CIJ, *supra* note 921 par. 430.

États, non seulement « à se doter de moyens de protéger leurs populations du génocide et à apporter une assistance aux pays dans lesquels il existe des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate »[941], mais également à « renforcer les dispositifs qui contribuent à détecter rapidement et à prévenir les violations massives, graves et systématiques des droits de l'homme qui, s'il n'y est pas mis fin, pourraient conduire à un génocide »[942]. Ce Protocole additionnel dont le texte s'inspire principalement du Protocole facultatif à la Convention contre la torture du 12 décembre 2002, aurait pour but de compléter la Convention sur le génocide, non seulement en renforçant les engagements des États parties vis-à-vis de la Convention, mais également en rendant plus ferme l'obligation de prévention, particulièrement par la création des organes chargés de faciliter la mise en œuvre de cet impératif. S'agissant du renforcement des engagements des États parties à la Convention, ce Protocole rendrait plus claire l'obligation des États de ne pas, eux-mêmes, perpétrer un génocide sur leur propre territoire ou sur celui des autres États, de même que celle de le prévenir et de le faire cesser dans la mesure de leurs moyens, en quelque lieu que ce soit[943]. L'inexistence d'une disposition conventionnelle claire obligeant les États à ne pas commettre un génocide constitue, en effet, une lacune que la CIJ a essayé de combler en optant pour une interprétation large de l'article premier de la Convention[944]. De fait, l'obligation de prévention contenue dans la Convention semble se limiter au territoire de l'État partie, alors que l'engagement de faire cesser ce crime n'y figure même pas. S'agissant des organes chargés de la prévention du génocide, le Protocole

[941] Nations Unies, Assemblée générale, *Rés. A/HRC/7/L.26* du 25 mars 2008 sur la prévention du génocide.
[942] *Ibid.*
[943] Article 2, par. 1 du Protocole additionnel.
[944] CIJ, *supra* note 921.

propose la mise en place d'un Comité international[945] et des Comités nationaux contre le génocide[946], institutions à même de détecter les facteurs susceptibles d'accroître le risque de génocide, afin de lancer une alerte précoce à même de permettre aux États et aux organes compétents des Nations Unies d'agir, à temps. Par ailleurs, ces Comités s'acquitteraient d'une mission importante qui fait défaut au sein d'autres instruments nationaux et internationaux de protection des droits humains, en prenant en charge des activités d'éducation, de formation et de perfectionnement destinées à informer le public sur les moyens susceptibles de prévenir le génocide[947]. En outre, le Protocole additionnel engage les États à adopter des normes pénales leur permettant d'exercer la compétence extraterritoriale[948] pour le crime de génocide. Aussi, les États parties à la Convention se donneraient-ils les outils nécessaires pour appuyer la Cour pénale internationale dans ses deux rôles, en tant qu'organe répressif d'abord, ensuite comme outil de prévention par dissuasion. Le Protocole additionnel introduit, en outre, le principe de la responsabilité internationale[949] des États parties, suite aux manquements d'agir pour prévenir, faire cesser et punir le génocide. Ces engagements constitueraient un élément important dans la lutte contre le génocide, dans la mesure où les gouvernants sauraient que leurs États sont tenus responsables de leur inaction. Enfin, le Protocole additionnel innove en introduisant des visites d'évaluation et de consultation sur le terrain[950], ce qui le distingue des organes de garantie créés par les instruments régionaux et internationaux en matière de protection des droits humains, dans la mesure où les Comités contre le génocide sont non seulement proactifs, mais aussi agissent de façon permanente, contrairement aux

[945] Article 2, par. 2 du Protocole additionnel.
[946] Article 3 du Protocole additionnel.
[947] Articles 4, 11, 13 et 14 du Protocole additionnel.
[948] Article 2, par. 1 du Protocole additionnel.
[949] *Ibid.*
[950] Articles 4, 11, 13 et 14 du Protocole additionnel.

autres organes de contrôle qui attendent qu'ils soient saisis d'une situation déjà critique. S'il est indéniable que ce Protocole additionnel serait utile, il est également évident qu'il ne résoudrait pas tous les problèmes, à lui seul. De fait, bien que son mécanisme puisse déceler, au sein d'un État, les signes avant-coureurs du génocide et sonner l'alerte avancée, on se retrouverait sans résultat satisfaisant si aucune réponse adéquate de l'État en question ou de la société internationale ne suivait[951]. Ce Protocole devrait dès lors être complété par une résolution contraignante du Conseil de sécurité codifiant l'intervention de l'ONU et des États en cas de menace de génocide, afin d'enrayer le processus criminel.

2.2. La codification de l'intervention d'humanité pour prévenir le génocide

Le nombre de ratifications d'un traité et la pertinence de son contenu ne suffisent pas pour garantir que les droits qui y sont énoncés soient respectés par les États parties[952]. En effet, les États violent tous les jours les conventions qu'ils ont adoptées et ratifiées ou auxquelles ils ont adhéré. Une convention remaniée et un protocole ajouté ne changerait que fort peu cette réalité. C'est donc dans cette perspective qu'une résolution déclaratoire du Conseil de sécurité agissant sous le Chapitre VII de la Charte et autorisant les Nations Unies et les États à intervenir à l'encontre des autres États en cas de risques de génocide serait des plus utiles. Il s'agit probablement d'un scénario très optimiste, mais il est à penser que cette résolution aurait de grandes de chances d'être votée par les membres du

[951] Dans les pays où il existe des structures démocratiques à même de faire respecter les droits humains, le Comité national contre le génocide, dont nous suggérons la création, jouerait davantage le rôle d'alerte précoce à l'égard des situations de risque de violations des droits humains pouvant survenir ailleurs, notamment en créant une synergie susceptible de faire pression sur leurs gouvernements respectifs, afin que ceux-ci interviennent en faveur des populations victimes des actes des États criminels.

[952] On le sait, en effet, que le principe *Pacta sunt servanda* ne suffit pas, il faut également mettre en place des moyens de coercition pour faire appliquer les engagements des États en matière de droits humains.

Conseil, dans la mesure où celui qui s'abstiendrait de le faire serait suspecté de nourrir une intention de commettre ou de soutenir un génocide et s'exposerait, par conséquent, à subir l'opprobre de ses pairs. Cette résolution, dont nous proposons le texte à l'annexe de cette thèse, élèverait ainsi le principe de la prévention du génocide au rang de norme de *jus cogens*, soulignant par là-même la préséance de ce principe sur celui de même nature contenu dans la Charte de l'ONU, qui prescrit la non-intervention des États et des Nations Unies dans les affaires intérieures des États[953]. En effet, comme le souligne l'auteur Manuel J. Ventura,

> [i]t will not be argued that the prevention of genocide is a *jus cogens* norm at present. There is an insufficient amount of practice and judicial consideration of the issue to safely arrive at the conclusion at this time. Rather, by looking at State reactions during the Rwandan genocide (sic) as a case study and State attitudes to genocide generally, together with judicial consideration of the matter, we can see hints as to how States consider, and the level of importance placed upon, the prevention of genocide as a legal norm[954].

Et de poursuivre, « [i]t will be argued that in the future, depending on further practice, the prevention of genocide could perhaps move into the realm of *jus cogens* »[955]. En effet, il ne faudrait pas attendre le jour où la pratique des États serait génératrice de coutume internationale en matière prévention du génocide, dans la mesure où cette attente pourrait être longue et préjudiciable à la protection des victimes. Il faudrait plutôt agir par voie d'une résolution contraignante du Conseil de sécurité. En effet, dans la mesure où la prohibition de commettre le génocide est aujourd'hui considérée comme une norme de

[953] Art. 2 de la Charte des Nations Unies.

[954] Manuel J. Ventura, « The prevention of Genocide as a Jus Cogens Norm? A Formula for Lawful Humanitarian Intervention », in Charles C. Jalloh and Olufemi Elias (eds), *Shielding Humanity: Essays in International Law in Honour of Judge Abdul G. Koroma*, Martinus Nijhoff Publishers, 2015 de la p 316 à la p 317.

[955] *Ibid*.

droit international coutumier[956], voire de *jus cogens*[957], laquelle s'impose, par conséquent, *erga omnes*[958], il irait de soi que celle-ci s'accompagne de celle de la prévention du génocide. Logiquement, s'il ne fait pas de doute que la première norme a valeur de *jus cogens*, pour quelle raison la seconde ne le serait pas? Nous ne la voyons pas, et pour prendre les mots de l'auteur Orna Ben-Naftali, disant que « [t]he prohibition on genocide is a *jus cogens* obligation. The peremptory nature of the norm attached to the obligation to prevent, for otherwise the normative status of the prohibition – and its legal implications – would be rendered meaningless »[959].

Dans cette perspective, la Résolution que nous proposons habiliterait les Nations Unies, les États à titre particulier ou les organisations régionales des États, à intervenir partout afin de prévenir le génocide ou de le faire cesser, en utilisant tous les moyens à leur disposition. Les moyens dont il est question ici ne seraient pas nécessairement synonymes d'intervention armée, dans la mesure où ces acteurs seraient habilités à intervenir à l'étape de la prévention. Il pourrait s'agir des actions menées en amont de l'intervention armée, telle que la surveillance de pays à risques, afin de réagir à temps pour faire échouer les politiques de ces États, susceptibles de mener à des situations

---

[956] À ce propos, il convient de noter que la plupart des traités ne sont valables qu'entre parties contractantes, alors qu'une règle d'origine coutumière s'impose à tous ceux qu'elle est en mesure de toucher, sans tenir compte de leur volonté, à l'exception de ceux qui auraient explicitement marqué leur désaccord par rapport à celle-ci.

[957] *Rapport de la Commission de droit international*, Annuaire de la CDI, 1966, vol. II, à la p 210.

[958] CIJ *Barcelona traction light and power company*, (Belgique/Espagne), Fond (2e phase), 5.02.1970, (1970) CIJ, Recueil 6, à la p 3.

CIJ, *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide,* Avis consultatif du 28 mai 1951, CIJ, Recueil 1951, à la p 23.

CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie, Arrêt du 11 juillet 1996 sur les exceptions préliminaires, CIJ, Recueil 1996, à la p 612.

CIJ, *Portugal c. Australie*, CIJ, Recueil, 1995, à la p 90, par. 102.

[959]Orna Ben-Naftali, "The Obligation to Prevent and to Punish Genocide", in Paola Gaeta, (ed), *The Genocide Convention: A Commentary*, Oxford University Press, 2009 à la p 36.

"génocidogènes"[960]. En effet, en établissant l'équation selon laquelle le risque de génocide constitue une violation de la paix et de la sécurité internationales[961], le Conseil de sécurité signifierait, par-là, sa volonté, non seulement d'y mettre un terme, mais aussi de le prévenir. Dans la même perspective, en adoptant la Résolution en question, les membres du Conseil de sécurité s'engageraient à s'abstenir de voter contre un projet de résolution visant à prévenir ou à mettre un terme au génocide. Ainsi, les États reconnaîtraient également la nécessité de doter les Nations Unies d'une force armée susceptible de prévenir le génocide par dissuasion. Par ailleurs, tous les États membres, de même que les agences spécialisées de l'ONU œuvrant auprès des États, seraient invités à contribuer à cet effort. Celles-ci présentent, en effet, de par leur présence permanente sur le terrain, l'avantage d'être mieux informées de la situation générale prévalant au sein des États.

Il ne s'agirait pas, ici, d'attendre l'étape où le processus du génocide est avancé pour réagir, mais plutôt de veiller à ce que celui-ci ne dépasse pas la première étape, à savoir celle où un groupe identifiable de citoyens, du bébé au vieillard, son étiquetés comme étant l'ennemi intérieur. Nous croyons que même à cette étape, il n'existe plus encore de doute que ceux-ci seront, à cours, à moyen ou à long terme, exposés au risque d'être victimes de génocide.

---

[960] Il s'agit d'un néologisme que nous avons forgé à partir du mot "génocide" et du suffixe "gène" qui signifie "origine". Ce qualificatif veut alors dire "ce qui est à l'origine du génocide". Ce néologisme est formé de la même manière que le mot "cancérogène".

[961] Il est vrai que les violations internes des droits humains ont, à maintes reprises, été considérées par le Conseil de sécurité comme étant des menaces à la paix et à la sécurité internationales, mais il faudrait que ce principe soit, une fois pour toutes, "coulé dans le béton". Voir à ce propos les Résolutions : S/RES/688 (1991) du 05 avril 1991sur l'Irak ; S/RES/770 (1992) du 13 août 1992 sur la Bosnie; S/RES/794 (1992) du 03 décembre 1992 sur la Somalie; et S/RES/929 (1994) du 22 juin 1994 créant l'Opération turquoise, S/RES/1493 (2003) du 28 juillet 2003 sur Le Congo (RDC). De même, la Résolution S/RES/1590 (2005) du 24 mars 2005 créant la MINUS (Soudan) a été placée sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, quoique le Conseil de sécurité n'ait pas, *expressis verbis*, indiqué que la situation interne du Soudan constituait une menace contre la paix et la sécurité internationales.

La Résolution en question, comme le Protocole additionnel combleraient de profonds vides, particulièrement ceux laissés béants par les mécanismes de garantie du système universel de protection des droits humains, ainsi d'ailleurs que ceux des systèmes régionaux de même nature.

Section III. La redynamisation des instruments juridiques de protection des droits humains institués dans le cadre des Nations Unies

Trois ans après l'adoption de la Charte des Nations Unies, il est vite apparu que celle-ci n'avait pas mis l'accent sur la protection des droits humains et qu'il importait alors de combler cette lacune. C'est ainsi qu'il a fallu adopter la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH)[962], le lendemain du jour de la mise en place de la Convention sur le génocide. Plus tard, la DUDH a été complétée par les deux Pactes, à savoir le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP)[963] et le *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels* (PIDESC)[964], tous deux adoptés le 19 décembre 1966, ainsi que les deux Protocoles facultatifs relatifs au premier Pacte. La DUDH, les deux Pactes et leurs Protocoles facultatifs composent, comme l'écrit le professeur Schabas, ce qui est communément appelé la « Charte internationale des Droits de l'homme »[965].

Précisons, d'emblée, que nous n'avons pas l'ambition d'étudier, comme tels, tous les textes composant cette Charte. Il convient plutôt d'examiner deux mécanismes qui

---

[962] A.G. Rés.217 A (III), Doc. N.U. A/810 1948.

[963] (1976) 999 R.T.N.U. 171, [1976] R.T.Can. n° 47, R.E.I.Q. (1984-89), n° 1976 (5), à la p 817.

[964] (1976) 993 R.T.N.U. 3, [1976] R.T.Can. n° 46, R.E.I.Q. (1984-89) n° 1976 (3), à la p 808.

[965] William A. Schabas, *Précis du droit international des droits de la personne*, Cowansville, éditions Yvon Blais, 1997 à la p 52. Il est à noter que cet ouvrage nécessite une mise à jour, en raison de l'évolution des instruments internationaux de protection des droits humains depuis sa dernière édition. Quelques instruments canadiens en matière de droits humains ont d'ailleurs eux aussi subi des modifications qu'il serait nécessaire de mettre à jour dans cet ouvrage.

permettent de protéger les droits humains au niveau universel à savoir: le mécanisme non-conventionnel prévu par la Charte et qui, à ce titre, concerne tous les États membres de l'ONU, et celui conventionnel prévu par les Pactes et permettant aux États parties et aux individus de s'en prévaloir selon des conditions et procédures précises prévues par les textes des traités. Ces deux mécanismes fonctionnent simultanément et leurs mandats respectifs sont très imbriqués. Malgré quelques avancées positives prévues par les textes qui instituent ces mécanismes, il demeure un certain nombre d'insuffisances qui ne leur permettent pas de protéger de façon efficace les droits humains. S'il est question des mécanismes de protection des droits humains à l'échelle universelle et régionale dans cette étude, c'est que nous sommes d'avis que le respect de ces droits permettrait d'écarter toute menace de génocide. Cela étant, il convient, dans un premier temps, d'examiner brièvement[966] le contenu de ces normes, afin d'être en mesure, dans un second temps, de relever les insuffisances du système, pour, à terme, proposer des mesures de renforcement.

1. Le système non-conventionnel universel de protection des droits humains

La Charte des Nations Unies donne mandat au Conseil économique et social d'instituer « des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions »[967]. C'est sur cette base que le Conseil économique et social a notamment créé la Commission des droits de l'homme[968]. Aujourd'hui abolie, cette Commission était le

[966] Nous ne rentrerons dans les détails de ces normes que juste pour ce qui intéresse au renforcement des mesures de protection des droits humains civils et politiques.

[967] Art. 68 de la Charte.

[968] Nations Unies, Conseil économique et social, *Résolution 5 (I)* du 16 février 1946.

principal organe subsidiaire des Nations Unies pour la promotion et la protection des droits humains. Même si le mandat que la Charte avait donné à ce Conseil n'incluait pas réellement la protection des droits humains, la Commission créée par le Conseil a été amenée à élargir celui-ci pour être à même de pouvoir demander des comptes à ceux des États suspectés de violer les droits de leurs citoyens. C'est ainsi qu'elle a accompli un important travail en rapport avec la promotion des droits humains, tant civils et politiques, que sociaux, économiques et culturels. C'est d'ailleurs en son sein qu'ont été élaborés la plupart des principaux instruments de protection des droits humains, tels que ceux cités plus haut, à savoir la Déclaration universelle et les deux Pactes.

Composée d'un groupe de 53 États, la Commission a accompli un travail colossal en matière de droits humains, dans la mesure où ses résolutions ont été à la base de grands changements dans le monde, notamment l'élimination du système d'apartheid en Afrique du Sud et en Rhodésie du sud (actuellement Zimbabwe). La Commission a cependant été victime de son succès, dans la mesure où certains États y ont fait leur entrée uniquement afin d'éviter d'être jugés de l'extérieur, et ainsi pouvoir contrecarrer les mesures prises à leur encontre. De fait, certains États ont « compris que le meilleur moyen de se prémunir d'une mise en cause devant la Commission était d'en être membres »[969]. C'est ainsi qu'en 2003 et en 2005 par exemple, cinq pays parmi ceux notoirement reconnus comme affichant « de mauvais bilans en matière de droits de la personne »[970] en devinrent membres, dont la Libye qui en prit même la direction[971]. Ce

[969] Claire Callejon, *La réforme de la Commission des droits de l'homme*, dans, Emmanuel Decaux, (sous la direction de), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone, 2006 à la p 89.

[970] Sénat du Canada, *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : Tracer une nouvelle voie*, Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, juin 2010 à la p 21.

faisant, la Commission avait cessé d'être un lieu de rencontre où les États pouvaient étudier les meilleurs moyens visant à protéger les droits humains, pour devenir, ainsi que l'a exprimé A.-C. Zoller, un forum où des cas graves de violations de ces droits n'étaient « plus examinés et condamnés, car la majorité requise ne [pouvait] plus être réunie, étant donné qu'un nombre de plus en plus grand d'États répressifs [étaient] représentés au sein de la Commission »[972]. De même, dans son rapport de 2005, le Secrétaire général des Nations Unies devait critiquer cette situation, expliquant que des États avaient « cherché à se faire élire à la Commission, non pas pour défendre les droits de l'Homme mais pour se soustraire aux critiques, ou pour critiquer les autres »[973]. C'est d'ailleurs ce rapport qui a constitué le point de départ d'un processus ayant mené au remplacement de la Commission par le Conseil des droits de l'homme[974]. Celui-ci constitue l'organe clé du système non-conventionnel universel de promotion et de protection des droits humains.

1.1. La structure du Conseil des droits de l'homme

Après 60 ans d'existence, la Commission des droits de l'homme a cédé la place au Conseil des droits de l'homme le 15 mars 2006[975]. Comptant 47 membres et reflétant

---

[971] La Libye présidait la Commission en 2003, tandis que Cuba, la Chine, le Soudan et le Zimbabwe en étaient membres en 2005. Voir *Ibid.*

[972] Adrien-Claude Zoller, *La procédure 1503*, dans, Emmanuel Decaux, (sous la direction de), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone, 2006 à la p 155.

[973] Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : vers le développement, la sécurité et les droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, Doc. ONU A/49/2005, 21 mars 2005.

[974] Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 60/251 - Conseil des droits de l'homme, A/RES/60/251*, 3 avril 2006.

[975] Dans un souci de légalité formelle, on peut d'ailleurs douter de la validité de la Résolution 60/251, dans la mesure où celle-ci introduit un amendement à la Charte des Nations Unies, lequel est non-conforme à l'article 108 de celle-ci. Cette Résolution promeut, en effet, le Conseil (la Charte ne mentionne par ailleurs que la Commission) au rang d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, alors que la Commission n'était qu'un organe subsidiaire du Conseil économique et social, et cela malgré l'opposition des États-Unis qui ont voté contre. Or, l'article 108 de la Charte établit que tout amendement à celle-ci ne peut entrer en vigueur que s'il est adopté à la majorité des deux-tiers, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.

l'équilibre du monde à l'Assemblée générale[976] par le truchement des groupes régionaux, le Conseil a pour mandat, premièrement, de « promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans aucune sorte de distinction et de façon juste et équitable »[977] ; deuxièmement, d'examiner :

> [l]es violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et [faire] des recommandations à leur sujet ; [s'employer] à ce que les activités du système des Nations Unies relatives aux droits de l'homme soient coordonnées et à ce que la question des droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous les organismes du système[978].

Le Conseil, dont le secrétariat est assumé par le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, s'est vu, en outre, attribuer d'autres mandats en lien avec les deux principaux, à savoir respectivement: favoriser la promotion et la défense de tous les droits de l'homme « civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement »[979] ; puis « concourir […] à prévenir les violations des droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme »[980]; enfin, « promouvoir l'éducation et la formation dans le domaine des droits de l'homme […] »[981]. Aucune condition particulière n'est exigée de la part des États quant à leur admission au Conseil, dont le mandat est de trois ans renouvelables une fois, bien que les États puissent se faire réélire après un an d'interruption[982]. Théoriquement, lors de l'élection des membres du Conseil, les États membres prennent « en considération le

[976] La nouvelle distribution modifie l'ancien équilibre entre les continents. Ainsi, l'Afrique et l'Asie comptent 13 sièges chacune, l'Europe orientale en compte 6, l'Amérique latine et les Caraïbes en comptent 8, tandis que l'Europe occidentale, le Canada et les États-Unis en comptent 7.

[977] Assemblée générale des Nations Unies, *supra* note 974, art. 2.

[978] *Ibid.* art. 3.

[979] *Ibid.* art. 4.

[980] *Ibid.* art. 5, f.

[981] *Ibid.* art. 5, a.

[982] *Ibid.* art. 7.

concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme et les contributions volontaires qu'il a annoncées et les engagements qu'il a pris en la matière »[983]. On peut cependant émettre des doutes quant à l'application de cette prescription, lorsqu'on regarde la liste des États ayant composé le Conseil depuis sa mise en place[984].

Quoique le Conseil ait hérité de la plupart des mandats de la Commission des droits de l'homme, il se distingue de celle-ci sur un certain nombre d'éléments. Premièrement, contrairement à la Commission qui n'était qu'un organe fonctionnel du Conseil économique et social, le Conseil des droits de l'homme est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale[985] ; à ce titre, il ne dépend plus, à la différence de la Commission, du Conseil économique et social (ECOSOC). Le Conseil occupe, dès lors, un rang plus élevé. Deuxièmement, les membres du Conseil sont élus à la majorité des deux-tiers par l'Assemblée générale[986], alors que ceux de la Commission n'étaient élus que par un organe plus restreint, à savoir l'ECOSOC. Troisièmement, alors que la Commission ne siégeait qu'une fois par an pendant six semaines, le Conseil siège en permanence[987], ce qui peut lui permettre de traiter une affaire dans l'urgence. Quatrièmement, la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de

[983] *Ibid.* art. 8.

[984] Il est évident que ces conditions n'ont pas été évaluées avant l'élection, le 13 mai 2010, de la Libye comme membre du Conseil.

[985] *Ibid.* art. premier.

[986] *Ibid.* art. 8.

[987] *Ibid.* art. 10. En réalité, le Conseil tient au moins trois sessions par année pour un total de dix semaines au minimum, mais des sessions extraordinaires sont convoquées sur demande d'un État appuyée par un tiers des États membres.

l'homme[988], principal organe subsidiaire de la Commission et véritable « laboratoire de normes des droits de l'homme »[989], a été abolie et remplacée par le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme[990]. Cinquièmement, la procédure de la « Résolution 1503»[991] a été maintenue après avoir subi quelques modifications, au moment où la procédure de la « Résolution 1235 »[992] a, pour sa part, disparu. La première était et reste confidentielle, dans la mesure où ses résultats sont discrètement présentés à l'État concerné pour faire pression sur son gouvernement, afin que celui-ci mette fin aux violations graves et systématiques des droits humains dont il est l'auteur ou le complice. S'agissant de la seconde, qui était publique, elle débouchait sur la parution d'un rapport largement accessible au public, dénonçant les violations constatées et condamnant[993] l'État en cause. Sixièmement, un nouvel organe a vu le jour au sein du Conseil des droits de l'homme, à savoir le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU)[994], chargé de la surveillance de tous les États membres des Nations Unies. Il convient d'étudier le

[988] D'abord créée sous le nom de Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de protection des minorités par la Résolution 9 (II) du Conseil économique et social (ECOSOC) du 26 juin 1946, elle avait changé de nom, conformément à la décision 1999/256 de l'ECOSOC 27 juillet 1999.

[989] Nous empruntons ces expressions à Olivier de Frouville. Voir Olivier Frouville, *Les organes subsidiaires de la Commission*, dans, Emmanuel Decaux, (sous la direction de), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone 2006 à la p 187.

[990] Conseil des droits de l'homme, *Résolution 5/1 de Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, 18 juin 2007, Annexe : *Mécanisme d'examen périodique universel*, art. 65.

[991] Il s'agit d'un mécanisme universel de nature confidentielle qui permet au Conseil des droits de l'homme d'étudier des plaintes de violations flagrantes des droits de l'homme lorsque ces faits sont confirmés officiellement par des particuliers ou des ONG. La Résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social du 27 mai 1970, telle qu'elle a été révisée par la Résolution 2000/3 du Conseil des droits de l'homme datée du 19 juin 2000, a conservé son appellation originelle pour inspirer la nouvelle procédure de requête. Voir : Conseil des droits de l'homme, *Ibid.* art. 86.

[992] Il s'agissait d'un mécanisme universel de nature publique qui autorisait la Commission des droits de l'homme et la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à examiner les renseignements concernant les violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Résolution 2144 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 26 octobre 1966 et Résolution 1235 (XLII) du Conseil économique et social du 6 juin 1967. U.N. Doc. E/4393 (1967).

[993] Il ne s'agit pas d'une condamnation au sens judiciaire du terme, étant donné que cette procédure n'a rien de judiciaire.

[994] *Ibid.* art. 5, e.

fonctionnement de ces mécanismes, avant d'en relever les insuffisances, en vue de faire des recommandations visant à les renforcer.

1.1.1. Le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU)

Conçu comme un mécanisme fondamental des Nations Unies d'observation de la situation des droits humains dans le monde, l'EPU consiste en un contrôle, mené par des États, sur les réalisations de tous les États membres de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme, à commencer par ceux siégeant au Conseil durant leur mandat[995]. Il s'agit donc d'un mécanisme qui assure le même traitement aux 193 pays du monde, chargeant les pairs à se contrôler les uns les autres en matière de droits humains. Le cycle de l'examen dure quatre ans et demi avant que les recommandations ne soient émises en direction des États sous observation, en vue d'améliorer leurs situations respectives en matière de droits humains, tant civils et politiques, qu'économiques, sociaux et culturels[996]. Tous les droits humains sont, en effet, concernés, dans la mesure où, l'examen est fondé, notamment, sur la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le but de ce mécanisme est d'améliorer la situation des droits humains partout dans le monde, en examinant les actions menés par les États pour les promouvoir et les protéger, en fournissant à ceux-ci, au besoin, une assistance technique en vue de les aider à renforcer leur capacité à répondre à ces attentes[997]. Le mécanisme de l'EPU permet également aux pays de partager les meilleures pratiques en matière de droits de l'homme

[995] Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 60/251 - Conseil des droits de l'homme, A/RES/60/251*, 3 avril 2006, art. 9, et art. 8 de la Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, *supra* note 742.

[996] *Ibid.* art. 2.

[997] Conseil des droits de l'homme, *supra* note 974, art. 4.

à l'échelle du globe[998]. L'examen est mené par les 47 membres du Conseil sous la direction de son président et avec l'appui d'un groupe de trois États appelés « troïka »[999] qui interviennent à titre de rapporteurs. L'EPU est fait sur la base des informations émanant de trois sources, dont la compilation est établie par le Haut-commissariat aux droits de l'homme[1000]. En premier lieu, il s'agit d'un rapport national rédigé par l'État sous examen ; ensuite des informations qui sont compilées dans des rapports en provenance, soit des experts des procédures spéciales s'il y en a, soit d'autres agences des Nations Unies ; enfin celles tirées des rapports envoyés par d'autres intervenants, tels que les institutions nationales des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales s'intéressant aux droits humains[1001]. Durant les audiences d'examen, n'importe quel État membre des Nations Unies peut participer au débat en posant des questions ou en faisant des recommandations à l'État sous examen[1002]. Les organisations non gouvernementales peuvent également assister aux séances, mais sans droit de parole. Elles peuvent seulement intervenir durant 20 minutes en plénière, une fois que les recommandations finales ont été adoptées. La séance d'examen au groupe de travail et l'adoption du rapport en plénière pour chaque pays dure quatre heures et demie[1003]. Il faut préciser que le « rapport final consiste en un résumé des débats, des recommandations et/ou conclusions et des engagements pris volontairement par l'État intéressé »[1004]. Les États concernés ont le choix d'accepter ou non les recommandations qui leur sont faites,

[998] *Ibid.*
[999] *Ibid.* art. 18.
[1000] *Ibid.* art. 16.
[1001] *Ibid.* art. 15.
[1002] *Ibid.* art. 18.
[1003] *Ibid.* art. 21 à 25.
[1004] *Ibid.* art. 26.

mais le tout est consigné dans le rapport final[1005]. Au cycle suivant, un suivi est assuré en ce qui concerne les recommandations acceptées par les États lors du cycle précédent[1006]. Quant au Conseil, il se réserve le droit de faire le suivi sur les cas de non-coopération persistante[1007]. Théoriquement, ce mécanisme de l'EPU constitue une innovation heureuse dans la protection des droits humains, sauf que son fonctionnement est, quant à lui, comme nous allons le voir plus loin, boiteux. Le mécanisme de l'EPU coexiste avec celui des « procédures spéciales ».

1.1.2. Le mécanisme des « procédures spéciales »

Les « procédures spéciales », à savoir le mécanisme des mandats par pays et celui par thèmes de l'ancienne Commission, ont été maintenues au sein du Conseil[1008]. Il convient de souligner que ces « procédures spéciales »[1009] sont mises en œuvre par des experts titulaires des mandats, identifiés sous les appellations de Rapporteurs spéciaux, Experts indépendants, Représentants du Secrétaire général, voire Groupe de travail lorsque le mandat est confié à un groupe d'experts. Il s'agit dans tous les cas d'experts chargés « d'étudier les questions suscitant des préoccupations »[1010], qui « se rendent dans

[1005] *Ibid.* art. 32.
[1006] *Ibid.* art. 34.
[1007] *Ibid.* art. 38.
[1008] Assemblée générale des Nations Unies, art. 6, et art. 39 à 64 de la Résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, *supra* note 974.
[1009] Étant donné que la Résolution 5/1 du 18 juin 2007 du Conseil des droits de l'homme et celles qui l'ont suivie, à savoir la Résolution 60/251 du 15 mars 2006 et la Résolution 5/2, instituant le Code de conduite pour les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, ne fournissent pas suffisamment de détails sur le fonctionnement des nouvelles procédures spéciales, il ne serait pas déraisonnable d'en déduire que certaines informations de l'ancien système de la Commission sont toujours d'actualité, dans la mesure où l'article 6 de la Résolution 60/251 du 15 mars 2006 établit que le Conseil doit assumer, notamment, les fonctions et les attributions de la Commission, de façon à maintenir le régime des procédures spéciales. Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, *Dix-sept questions souvent posées au sujet des Rapporteurs spéciaux de l'Organisation des Nations Unies, Fiche d'information numéro 27* à la p 10.
[1010] *Ibid.* à la p 11.

certains pays, reçoivent et examinent les plaintes de victimes de violations des droits de l'homme, et interviennent auprès des gouvernements en leur propre nom »[1011]. La liste des candidats présélectionnés pour chaque mandat vacant est dressée par le Haut-commissaire aux droits de l'homme[1012] avant d'être soumise au groupe consultatif institué par les groupes régionaux qui se charge d'opérer une seconde sélection[1013], laquelle peut prendre également en compte ceux des candidats rejetés par le Haut-commissariat. La liste est ensuite transmise au président du Conseil qui a le loisir ou non de suivre l'ordre de classement préparé par le groupe consultatif, mais doit justifier sa décision au cas où il ne suivrait pas cet ordre préétabli[1014]. La liste définitive des titulaires de mandats est finalement approuvée par le Conseil par consensus, ou, à défaut, à la majorité simple[1015].

Les mandats par thèmes des « procédures spéciales » sont plus larges que ceux par pays, dans la mesure où ils dépassent le cadre d'un seul État pour s'intéresser aux violations d'un droit donné commises n'importe où dans le monde. L'examen de ces violations emprunte deux voies, à savoir : une procédure préventive et une autre réactive. La première repose sur les communications envoyées par le Rapporteur ou le Président du Groupe de travail aux gouvernements concernés, sur la base des informations, en principe, obtenues sur le terrain lors des visites[1016] et vise à leur demander de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de garantir le respect des droits des individus

[1011] *Ibid.*

[1012] Nations Unies, Assemblée générale, Résolution A/RES/65/281 du 17 juin 2011 concernant l'Examen de la question du Conseil des droits de l'homme. Annexe, Résultat de l'examen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme, art. 22.

[1013] *Ibid.*

[1014] *Ibid.*

[1015] *Ibid.*

[1016] Ces experts ne peuvent pas se rendre dans les pays concernés sans l'approbation des autorités compétentes. Ils utilisent des voies alternatives, lorsque l'accès au territoire leur est refusé, notamment en se rendant dans les pays avoisinants pour s'entretenir avec des réfugiés ou avec d'autres sources informées. Voir Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, *supra* note 1009 à la p 12.

victimes[1017]. Il s'agit de procédures qui requièrent une grande célérité et qui ne préjugent pas des constatations à établir à la fin des enquêtes menées. S'agissant de la procédure réactive, celle-ci constitue la voie normale de contrôle du respect des droits humains par les États et du suivi des mesures prises par eux pour corriger les manquements constatés à leurs obligations[1018]. Dans le cadre de leur mandat, les Rapporteurs spéciaux et les Groupes de travail reçoivent des plaintes émanant de sources multiples, notamment des individus victimes des violations alléguées, des membres de leurs familles ou de leurs représentants, ainsi que des organisations non gouvernementales[1019]. Comme le précise la Résolution 5/2 du 18 juin 2007 du Conseil des droits de l'homme :

> [l]es titulaires de mandat peuvent recourir aux appels urgents dans le cas de violations alléguées pour lesquelles le facteur temps est déterminant car elles ont causé des pertes humaines, mettent en danger des vies humaines, ou encore causent ou sont sur le point de causer aux victimes un préjudice très grave qui ne peut être traité en temps voulu au moyen de la procédure établie à l'article 9 du [présent] Code[1020].

Cependant, les visites sur le terrain doivent se faire avec le consentement ou à l'invitation des États intéressés, auxquels il revient de garantir la protection des experts au cours de ces visites[1021]. Les résultats des enquêtes menées par voie de « procédures spéciales » sont consignés dans des rapports comprenant des conclusions et recommandations, lesquels rapports doivent, en premier lieu, être envoyés aux autorités gouvernementales de l'État en question, afin que celles-ci « aient suffisamment de temps pour répondre »[1022], avant d'être adressés au Conseil. Les experts agissant dans le cadre de ces « procédures

---

[1017] *Ibid.*
[1018] *Ibid.*
[1019] *Ibid.*
[1020] Conseil des droits de l'homme, *Résolution 5/2* du 18 juin 2007, art. 10.
[1021] *Ibid.* art. 11.
[1022] *Ibid.* art. 13.

spéciales » font également des recommandations au Conseil des droits de l'homme au sujet des problématiques[1023] concernant les situations pour lesquelles ils ont été mandatés. Ces rapports permettent au Conseil d'exercer une pression politique sur les États qui se rendent coupables de violations graves et systématiques constatées[1024].

Les « procédures spéciales » constituent un mécanisme très utile au niveau de la protection des droits humains, dans la mesure où elles n'exigent pas aux plaignants d'avoir épuisé les recours internes. Cependant, leur « efficacité repose sur la suite donnée aux conclusions et recommandations des experts »[1025], c'est-à-dire sur le comportement des États suite à celles-ci, ou sur les pressions des Nations Unies ou alors des autres États en direction de l'État récalcitrant. Les rapports produits par les experts dans ces procédures peuvent constituer, comme le suggère le Haut-commissariat aux droits de l'homme, des mécanismes avancés[1026] pouvant accélérer l'action des Nations Unies et des États. Le déclenchement de ces « procédures spéciales » découle, en général, de situations de violations systématiques et généralisées des droits humains portées à la connaissance du Conseil par l'intermédiaire d'une procédure de requête.

1.1.3. Le mécanisme de la procédure de requête

La nouvelle procédure de requête[1027] du Conseil des droits de l'homme ressort d'une modification de l'ancienne procédure 1503 de la Commission des droits de l'homme. Elle permet à des individus ou à des organismes privés[1028] de présenter des

---

[1023] *Ibid.* à la p 13.
[1024] Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, *supra* note 1009, à la p 12.
[1025] *Ibid.* à la p 14.
[1026] *Ibid.* à la p 16.
[1027] Conseil des droits de l'homme, *supra* note 974, art. 85 à 109.
[1028] *Ibid.* art. 87

communications contre les violations des droits humains. Les critères de recevabilité de la requête individuelle sont à la fois larges et contraignants. Ils sont larges, dans la mesure où le plaignant peut ne pas nécessairement être la victime de la violation alléguée[1029]. Il suffit que la communication porte sur une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais à condition que celle-ci ne soit pas fondée sur de motivations politiques et qu'elle donne une description factuelle des violations et une identification précise du droit violé[1030]. La connaissance directe des violations n'est pas non plus exigée de l'auteur de la requête, mais il importe que ces violations « soient étayées par des éléments de preuve incontestables »[1031]. Par ailleurs, la requête ne doit pas exclusivement reposer « sur des informations diffusées par les médias »[1032]. Enfin, les requérants doivent respecter le principe de l'épuisement préalable des recours internes avant de pouvoir introduire une requête, « à moins qu'il n'apparaisse que ces recours seraient inefficaces ou d'une durée excessivement longue »[1033].

Le Conseil des droits de l'homme constitue chaque année deux groupes de travail composés de cinq experts chacun : un groupe des communications et un autre des situations, chargés successivement d'examiner les communications reçues[1034]. Le premier de ces groupes est composé de cinq membres, choisis par le Comité consultatif en son sein, représentant chacun des groupes régionaux et respectant l'équilibre entre les sexes[1035]. Le second est lui aussi composé de cinq membres nommés par les groupes

[1029] *Ibid.*
[1030] *Ibid.*
[1031] *Ibid.*
[1032] *Ibid.*
[1033] *Ibid.*
[1034] *Ibid.* art. 89.
[1035] *Ibid.* art. 91.

régionaux parmi les représentants des États membres du Conseil[1036]. Le président du groupe des communications effectue un premier tri des communications reçues avant que les membres de son groupe ne décident de la recevabilité d'une communication et:

> [e]xaminent le fond des allégations de violation, y compris la question de savoir si la communication, considérée séparément ou conjointement avec d'autres communications, semble révéler un ensemble de violations flagrantes et attestées par des éléments dignes de foi des droits de l'homme et des libertés fondamentales[1037].

Par la suite, les communications recevables sont envoyées aux États intéressés, afin que ceux-ci « fassent part de leurs observations sur les allégations de violation »[1038]. Elles sont également transmises pour examen au groupe des situations, lorsque le groupe de travail des communications reconnaît l'existence de violations flagrantes et systématiques des droits humains. Le groupe des situations doit alors faire un rapport et des recommandations au Conseil des droits de l'homme sur l'ensemble des violations flagrantes, en indiquant les mesures à prendre sous forme de projet de résolution ou de décision[1039]. Après avoir reçu la communication, l'État intéressé doit fournir une réponse dans un délai ne pouvant excéder 24 mois[1040]. Si l'État en question refuse de coopérer, le Conseil peut transformer la procédure de requête confidentielle en procédure publique[1041], ou recommander au Haut-commissariat de fournir une coopération technique consistant en une assistance offerte à l'État concerné en vue du renforcement de ses capacités ou de ses services consultatifs, évidemment si celui-ci est intéressé[1042].

[1036] *Ibid.* art. 96.
[1037] *Ibid.* art. 95.
[1038] *Ibid.* art. 94.
[1039] *Ibid.* art. 98.
[1040] *Ibid.* art. 105.
[1041] *Ibid.* art. 104 et art. 109.
[1042] *Ibid.* art. 109.

Le groupe de travail des situations peut également décider de classer une affaire[1043]. L'auteur de la communication, dont l'identité est tenue confidentielle, à sa demande[1044], est informé de l'enregistrement de sa communication par le secrétariat de la procédure de requête[1045]. Quant à l'État intéressé et au requérant, ils sont tenus informés de l'état d'avancement de la procédure aux différents stades clés, dont le moment où la procédure est déclarée irrecevable ou à l'adoption d'une conclusion[1046]. Mais, là s'arrête toute action. Aucun organe de suivi n'est prévu pour s'assurer de la mise en œuvre des mesures correctives décidées par le Conseil. Au lieu de combler ce vide institutionnel par la création d'un organe chargé d'un tel suivi, le Conseil a établi un mécanisme du Comité consultatif, n'ayant pas non plus de pouvoirs réels en matière de protection des droits humains.

1.1.4. Le mécanisme du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme

Le Comité consultatif, organe subsidiaire du Conseil des droits de l'homme institué par la Résolution 5/1 dudit Conseil, a remplacé l'ancienne Sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme; laquelle était un organe actif de la Commission. Ce Comité fournit au Conseil, à la demande de celui-ci[1047], une expertise et des conseils portant sur les questions thématiques relatives à « la promotion et la protection des droits de l'homme »[1048]. Ce Comité est composé de 18 experts siégeant à titre individuel[1049], même s'ils sont élus par le Conseil des droits de

[1043] *Ibid.* art. 98.
[1044] *Ibid.* art. 108.
[1045] *Ibid.* art. 107.
[1046] *Ibid.* art. 106.
[1047] *Ibid.* art. 75.
[1048] *Ibid.* art. 76.
[1049] *Ibid.* art. 65.

l'homme[1050] sur proposition ou approbation des groupes régionaux de l'Assemblée générale des Nations Unies[1051]. Dans le cadre du processus de sélection des candidats, «les États [doivent] consulter leurs propres institutions des droits de l'homme et organisations de la société civile et, à cet égard, [font] connaître les noms de celles qui appuient leurs candidats »[1052]. Le Comité se réunit à l'occasion de deux sessions de dix jours ouvrables par an[1053], mais n'adopte ni résolutions, ni décisions[1054]. Le Comité peut, en outre, tenir des sessions ponctuelles avec l'approbation préalable du Conseil[1055] et doit faire rapport à celui-ci de ses activités[1056]. Le Comité consultatif a pour « fonction de fournir des services d'experts au Conseil selon les modalités fixées par celui-ci, en se concentrant essentiellement sur des études et des avis étayés par des recherches »[1057] Cependant, « ces services d'experts ne [sont] fournis que sur demande du Conseil, conformément à ses résolutions et selon ses orientations »[1058]. Le rôle de ce Comité se limite donc à faire fonction de groupe de réflexion et à agir en tant que conseiller du Conseil, sans aucun droit d'initiative. Il n'est, en réalité, qu'un groupe de sages auquel le Conseil peut, le cas échéant, recourir pour obtenir des conseils sur des enjeux en matière de droits humains. Par ailleurs, contrairement à la Sous-commission que ce Comité a remplacée, son rôle est très limité. En fait, le nouveau Conseil entendait assurer l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité en vue de mettre fin à la pratique de deux poids et deux mesures ; et partant, voulait dépolitiser les débats au sein du Conseil en les

[1050] *Ibid.* art. 70.
[1051] *Ibid.* art. 66.
[1052] *Ibid.*
[1053] *Ibid.* art. 79.
[1054] *Ibid.* art. 77.
[1055] *Ibid.* art. 79.
[1056] *Ibid.* art. 80.
[1057] *Ibid.* art. 75.
[1058] *Ibid.*

rendant plus objectifs, et donc plus utiles. Il apparaît, cependant, qu'en dépit de cette volonté publiquement affichée, rien n'a été résolu, dans la mesure où le nouveau système du Conseil est, en réalité, plus politisé que celui de la Commission.

1.2. Les insuffisances des mécanismes du Conseil des droits de l'homme

Lors de l'adoption de la Charte des Nations Unies, le principe de la souveraineté étatique s'est révélé tellement fondamental qu'outre les autres États, même l'Organisation des Nations Unies n'avait aucun droit de regard sur la façon dont les États traitaient leurs citoyens en matière de droits humains. Il n'était d'ailleurs question, dans la Charte, que de « favoriser le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion »[1059]. Au fil du temps, l'exclusivité du pouvoir des autorités étatiques sur leurs citoyens s'est quelque peu affaiblie, si bien que les États doivent aujourd'hui faire l'objet, tous les quatre ans, d'un examen par les pairs de leurs législations et leurs pratiques en matière de droits humains, sans pour autant être parties à un traité quelconque dans ce domaine. Cependant, tout n'est pas encore parfait, dans la mesure où les mécanismes de ce système non-conventionnel de protection des droits humains laissent encore la porte ouverte à de multiples échappatoires, essentiellement en raison de l'absence de mesures contraignantes. Quoique les États aient eu l'ambition de revitaliser le système universel non-conventionnel de protection des droits humains en remplaçant la Commission par le Conseil, il apparaît que celui-ci souffre, à plusieurs égards, des mêmes déficiences que l'instance précédente.

[1059] Art. 55.3 de la Charte.

1.2.1. L'élection au Conseil : des dysfonctionnements identiques à ceux de la Commission

> Les États membres « doivent bien comprendre que s'ils acceptent que les élections et les débats soient déterminés par des considérations politiques ou par la constitution de blocs à des fins tactiques, plutôt que par des efforts authentiques pour faire respecter les droits de l'homme dans le monde entier, l'autorité et l'utilité de la Commission seront inévitablement compromises »[1060].

Cette réflexion très avisée du Secrétaire général des Nations Unies à l'adresse des États membres se présente sous le signe de la volonté d'entamer un projet de réforme de la Commission des droits de l'homme. Il s'agit, en effet, d'une idée exprimée tout haut par cette personnalité, mais que les défenseurs des droits humains portaient depuis longtemps dans leur cœur. C'est alors dans la perspective de répondre à ce genre de critiques que l'Assemblée générale des Nations Unies a, en 2006, choisi de remplacer la Commission des droits de l'homme par le Conseil des droits de l'homme. Le but de ce changement était de rendre le système de protection des droits humains plus efficace, notamment en le plaçant à un niveau plus élevé dans la hiérarchie des instances de l'ONU, afin que ses décisions soient mieux respectées par les États. Il visait également à rendre les conditions d'accès au Conseil plus contraignantes en vue d'éviter que des pays, ayant de mauvais bilans en matière de droits de l'homme, en soient membres. Cette action a-t-elle pour autant suffi à remédier aux faiblesses de la Commission ? Loin s'en faut. Rien n'a, en fait, changé avec le nouveau Conseil, dans la mesure où les conditions d'accès restent les mêmes, ce qui permet toujours effectivement l'élection de pays « dont le bilan au chapitre des droits de l'homme est douteux »[1061]. C'est d'ailleurs à cause de ces faiblesses systémiques qu'un État comme la Libye a pu, le 13 mai 2010, se faire élire

---

[1060] Mise en garde du Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport du 9 septembre 2002 sur le thème : *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*. Doc. A57/387.

[1061] Sénat du Canada, *supra* note 970, à la p 35.

au Conseil, à la majorité de 155 voix sur 188[1062], au moment même où cet État était pourtant accusé de commettre des violations massives des droits humains contre sa population; un État qui, rappelons-le, occupait à ce moment « la 160e place (sur 178) dans le classement de 2010 de la liberté de la presse, et alors que Muammar Qadhafi figur[ait] sur la liste des quarante prédateurs de la liberté de la presse »[1063]. La Libye a, certes, par la suite été suspendu du Conseil[1064], du 1er mars au 18 novembre 2011[1065], mais il est évident que les raisons de cette suspension existaient bel et bien au moment où cet État a été élu au Conseil.

Une nouvelle réforme s'impose donc au Conseil pour corriger les manquements constatés. Comme première mesure à prendre, il faudrait que les critères à remplir pour poser sa candidature soient davantage resserrés, afin de n'admettre que les États n'ayant pas encourus d'opprobre de la part de la famille des Nations des Nations Unies en matière de droits humains. L'évaluation des exigences au niveau des candidatures devrait être faite par un comité d'États universellement reconnus comme ayant un niveau élevé de respect des droits humains. S'agissant des critères sur lesquels les États candidats seraient évalués, ils incluraient, notamment :

1) L'obligation, pour eux, d'avoir ratifié tous les instruments internationaux en matière de protection de droits humains, à commencer par le premier d'entre eux, en date, à savoir la *Convention internationale pour la prévention et la répression du génocide*, jusqu'au tout

[1062] Assemblée générale, *A/64/PV.86*, 13 mai 2010

[1063] Reporters sans frontières, *La Libye au Conseil des droits de l'homme, RSF intervient*, en ligne : RSF <http://fr.rsf.org/libye-la-libye-au-conseil-des-droits-de-08-11-2010,38766.html>, (dernière visite : le 03.06.2013).

[1064] Conformément à l'art. 8 de la *Résolution 60/251* du 15 mars 2006.

[1065] Voir Assemblée générale, Résolutions 65/265 et 66/11 du 1er mars 2011 et du 18 novembre 2011, respectivement.

dernier, en date, soit, à ce jour, le *Protocole facultatif relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*[1066], ainsi que de ne pas être en défaut de remplir les obligations découlant de leurs obligations. Un État pourrait, toutefois, être accepté à faire partie de cette liste sans remplir ce critère, à condition que son bilan en matière de protection de droits humains soit reconnu comme positif. En effet, quel autre concours les États peuvent-ils apporter à la cause de la promotion et la défense des droits de l'homme, si eux-mêmes sont sur la liste des États délinquants en matière de droits humains. Certes, aucun État n'est « blanc comme neige » en matière de protection de tous les droits humains, mais admettre au Conseil des droits de l'homme un État dont les dirigeants violent impunément, de façon massive, les droits de leurs citoyens, revient à inclure des délinquants dans un jury judiciaire en matière pénale.

2) Les États qui veulent se porter candidats au Conseil devraient, au préalable, non seulement avoir fait l'objet de l'Examen périodique universel (EPU) au cours des années précédentes et non être examinés en cours de mandat, mais également avoir ouvert leurs portes aux « procédures spéciales ». Le Conseil étant un organe de contrôle des pairs, il est important que les États démontrent qu'ils n'ont rien à cacher, avant de pouvoir être admis à faire l'inspection des agissements des autres. Dans cette perspective, les États candidats devraient donc avoir envoyé une invitation permanente aux experts des «procédures spéciales», afin que ceux-ci puissent vérifier sur le terrain si les engagements pris sur le papier correspondent à la réalité.

[1066] Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, adopté le10 décembre 2008, entré en vigueur le 05 mai 2013. Nations Unies, Collection des traités. Doc.A/63/435; C.N.869.2009.).

3) Les États candidats devraient avoir adopté des mesures de franche collaboration avec la société civile indépendante intérieure s'intéressant à la protection des droits humains, dans la mesure où celle-ci est considérée comme la meilleure garante contre l'arbitraire de l'État, celle-ci constituant un contre-pouvoir en matière de droits humains.

4) Les États candidats ne devraient pas figurer sur la liste noire des organisations non-gouvernementales internationales ayant une notoriété internationale en matière de protection des droits humains, tels que *Human Rights Watch, Amnistie internationale* ou la *FIDH*. En vertu de leur expertise dans le domaine des droits humains et de leur indépendance d'action, ces organisations sont, en effet, réputées impartiales et plus au fait des réalités sur le terrain en cette matière. Il serait alors aberrant que des États, fichés par ces organisations en raison de leur bilan désastreux en matière de droits humains, puissent figurer dans la liste des États censés contrôler la manière dont les autres États appliquent les mesures de protection de leurs citoyens dans ce domaine.

5) La liberté de la presse privée étant un autre indicateur de la vie politique dans un pays, les États candidats au Conseil ne devraient pas figurer sur la liste des "prédateurs de la liberté de la presse" établie par *Reporters sans frontières*. Si un État musèle sa population, il est évident qu'il ne devrait pas compter au nombre de ceux qui sont chargés de vérifier la situation des droits humains dans d'autres États.

6) En dernier lieu, il faudrait également abolir le principe de la représentation par groupes régionaux, qui permet à des États ne remplissant aucun des critères énumérés ci-avant de devenir membres du Conseil. La pratique révèle, en effet, que les élections des membres ne se fait pas au niveau universel, dans la mesure où les États s'entendent, au sein des

groupes régionaux, pour présenter le nombre de candidatures équivalant à celui des sièges vacants[1067]. Dans ces conditions, la remise en cause des candidatures des États défaillants en matière de droits humains apparaît impossible. Il faut, par ailleurs, noter que le concept de groupes régionaux favorise la création de votes par blocs pouvant aboutir à l'auto-absolution entre des États délinquants en matière de droits humains, dans la mesure où les membres les plus extrêmes peuvent décider de « la politique de tout le groupe et, en raison de la solidarité au sein du groupe, chaque membre du groupe ou presque vote en tant que partie de ce bloc »[1068]. En abolissant le concept de groupes régionaux, le Conseil supprimerait, par la même occasion, le principe de la représentation géographique équitable des États, lequel constitue un autre point de vue qui ne devrait pas être pris en compte en matière de droits humains, dans la mesure où celui-ci contribue à l'inclusion des États qui ne sont pas nécessairement favorables à la protection des droits humains.

Il apparaît de ce qui précède que les maux dont souffrait la Commission n'ont en aucun cas été surmontés, dans la mesure où le mode d'élection des organes du Conseil permet toujours l'inclusion, en son sein, des États reconnus pour leurs violations des droits humains. Il n'est alors pas étonnant que les séances du Conseil soient dominées, elles aussi, par des confrontations idéologiques qui ne laissent pas assez de place au dialogue visant la promotion et la protection des droits humains[1069].

[1067] Sénat du Canada, *supra* note 970 à la p 36.

[1068] International Service for Human Rights, Conseil des droits de l'homme, *L'ordre du jour et les règles de procédure*, en ligne : ISHR <http://olddoc.ishr.ch/handbook/Chap2FR.pdf>, (dernière visite : 03.06.2013).

[1069] Si les critères que nous proposons étaient adoptés, les États comme le Burundi et le Kenya ne figureraient pas aujourd'hui dans la liste des membres du Conseil, alors que les Rapports des Nations Unies faisaient état de tortures et autres violences de masse dans le premier au moment du vote et que le Président et le Vice-président du second étaient à ce moment-là encore poursuivis devant la CPI. Voir, notamment : Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Torture et détentions illégales en hausse au*

1.2.2. Les séances du Conseil : des confrontations idéologiques plutôt qu'un dialogue visant la promotion et la protection des droits humains

Le Conseil des droits de l'homme a remplacé la Commission dans le but, notamment, de mettre fin à la pratique des deux poids deux mesures observée dans les actions de cette dernière, et comme le disait le Secrétaire général, d'éviter les confrontations idéologiques qui avait marqué la Commission et l'empêchaient de fonctionner correctement. Or, rien n'a vraiment changé, si ce n'est le fait que la sélectivité a changé de côté selon le nouvel équilibre des forces au sein du Conseil. Au lieu de se présenter comme un lieu de dialogue pour un meilleur respect des droits humains, le Conseil semble, en effet, être devenu un forum où s'affrontent différents systèmes politiques, économiques et autres courants idéologiques, à en juger par les questions prioritaires faisant l'objet de résolutions, ainsi que par les résultats du décompte des votes qui s'organisent en son sein. S'agissant des priorités, un seul pays, en l'occurrence Israël, reste souvent la cible de la majorité des résolutions adoptées par le Conseil, si bien que ce pays a décidé de se retirer du Conseil pour protester contre cette situation[1070], et ne l'a réintégré que plus tard[1071]. Comme le rapporte le Comité sénatorial permanent canadien des droits de la personne, « [l]ors des sessions extraordinaires et des autres sessions du Conseil, la dynamique des blocs a facilité l'adoption d'une série de résolutions anti-Israël, alors que d'autres violations des droits de la personne sont passées

---

Burundi. En ligne : http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/TortureDetentionAuBurundi.aspx, (dernière visite : 10.04.2016).

[1070] Nations Unies, *Israël refuse de coopérer avec le mécanisme d'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme*. Centre d'actualités de l'ONU, 29 janvier 2013, en ligne : ONU <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=29724&Cr=droits&Cr1=isra%EF%BF%BDl&Kw1=isra%EBl&Kw2=&Kw3=#.UVB1gzdtb3U>, (dernière visite :14.06.2013).

[1071] Universal Periodic Review, *Israël reprend le dialogue avec le Conseil et l'EPU*, 8 mars 2013, en ligne : UPR <http://www.upr-info.org/+Israel-reprend-le-dialogue-avec-le+.html>, (dernière visite : 14.06.2013).

inaperçues »[1072]. S'agissant de la configuration des résultats des votes, même si des résolutions sont parfois adoptées par consensus, il demeure que les pays du Sud, qui dominent largement le Conseil[1073], imposent leur point de vue[1074]. Ainsi, même dans le cas où l'intitulé d'une résolution semble attrayant par rapport à la protection des droits humains, il se révèle souvent que le contenu de celle-ci attaque de front le fondement des systèmes politiques, économiques et idéologiques des États du Nord, de sorte qu'il ne serait pas déraisonnable de conclure que l'antagonisme Nord-Sud trouve son exutoire dans les résolutions Conseil. L'un des exemples patents de cette situation est attesté, notamment, par la résolution 6/22 du 28 septembre 2007, adoptée à la 22^{e} séance de la Sixième session, et intitulée : « De la rhétorique à la réalité: appel mondial pour une action concrète contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée »[1075]. Par cette résolution, le Conseil a décidé des mesures à adopter pour renforcer la Déclaration de Durban contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance. Malgré l'idéal vers lequel une telle résolution devait tendre, celle-ci a été adoptée sans avoir obtenu l'appui des États du monde occidental. Comme l'ont expliqué la plupart de ceux des États qui ont voté contre, le sommet de Durban s'était révélé le contraire de ce qu'il était censé représenter[1076]. La division des votes au Conseil apparaît alors comme étant symptomatique de cette dichotomie, dans la mesure où l'on remarque que les pays occidentaux votent d'un côté, tandis que les autres

[1072] Le Comité sénatorial permanent des Droits de la personne, Rapport intérimaire, *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins*, mai 2007 à la p 33.

[1073] Ces États représentent en effet plus des deux tiers des membres du Conseil.

[1074] L'examen des résolutions adoptées à ce jour au Conseil révèle que rarement le groupe Europe, Canada, États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande y expriment un vote positif.

[1075] Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, A/HRC/21/L.29. Cette résolution a été adoptée par 28 voix, contre 13, avec 5 abstentions.

[1076] Le Nouvel Observateur, *Conférence sur le racisme : les pays absents*, 20 avril 2009, en ligne : Le Nouvel Observateur <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20090420.OBS3926/conference-sur-le-racisme-les-pays-absents.html>, (dernière visite : 14.06.2013).

adoptent souvent une position contraire. La distinction est tellement nette qu'on est en droit de se demander s'il s'agit bien d'une enceinte où sont discutées la promotion et la protection des droits humains ou d'une arène politique où s'affrontent les clivages Nord-Sud à propos de plusieurs sujets, dont certains n'ont d'ailleurs rien à voir avec les droits humains[1077]. Ainsi, conscients de leur pouvoir au sein du Conseil, les pays du Sud « sont en train de se rendre compte qu'il y a définitivement des avantages à faire dérailler un processus avec des débats géopolitiques, à se protéger soi-même et ses amis, à vilipender ses ennemis et à veiller à ce que le processus n'avance pas »[1078]. Il y a, dès lors, lieu d'exprimer les mêmes craintes que le Comité sénatorial permanent canadien des droits de la personne, pour lequel cette dynamique des blocs paralyse les défenseurs des droits de la personne comme le Canada qui ne peuvent dès lors pas faire grand-chose au sein même du Conseil[1079]. En d'autres mots, les inquiétudes qu'exprimait A.-C. Zoller au sujet des travaux de la Commission[1080] restent toujours fondées s'agissant du Conseil qui, selon lui, est dominé par un certain nombre d'États qui bloquent ses actions en politisant ses débats. En faisant allusion à la politisation des résolutions de cette instance, le Secrétaire général Ban Ki-moon déclarait, déjà en 2007, être « déçu par la décision du Conseil, de choisir seulement un dossier régional spécifique, malgré l'étendue et la portée des allégations de

[1077] À titre d'exemple : Sixième session, 21e séance, 28 septembre 2007, Résolution 6/7. Les Droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales. Le Conseil demande instamment à tous les États de cesser d'adopter ou d'appliquer des mesures coercitives unilatérales non conformes au droit international et à la Charte des Nations Unies, qu'il désapprouve vivement, dans la mesure où il les considère comme une menace à la souveraineté des États. Le Conseil condamne les mesures que certaines puissances mettent en application pour exercer des pressions politiques et économiques sur un pays donné afin d'empêcher celui-ci de décider librement de son système politique, économique et social. Cette résolution a été adoptée par les États du Sud et la Russie, par 33 voix contre 11, avec 2 abstentions.

[1078] Comme le déclarait Elizabeth Riddell-Dixon, de l'université de Western Ontario, devant le Comité sénatorial permanent des Droits de la personne, Sénat du Canada, *supra* note 970.

[1079] *Ibid.*

[1080] Adrien-Claude Zoller, *supra* note 972.

violations des droits de l'homme dans le monde entier »[1081]. Or, ce sont les mêmes critiques qui avaient été à la base de l'abolition de la Commission, comme le regrettait déjà le Secrétaire général Koffi Annan, en affirmant, en 2005, que « la politisation [avait] miné ses sessions à un tel point que [sa] crédibilité déclinante [avait] fait une ombre sur la réputation du système des Nations Unies dans son ensemble »[1082]. Il apparaît, par ailleurs, que cette tension, qui prévaut dans les séances du Conseil, s'observe également dans les autres organes de cette institution, notamment au sein du mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU).

1.2.3. L'Examen périodique universel : un mécanisme qui manque d'efficacité

Le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU) a été institué au sein du Conseil pour répondre aux critiques faisant état du travail biaisé de la Commission, dans la mesure où tous les États sont, dans ce mécanisme, placés sur un pied d'égalité, des plus vertueux aux moins respectueux des droits humains. C'est dans cette perspective que Louise Arbour, Haut-commissaire des droits de l'homme à l'époque, déclarait que la surveillance universelle des droits humains allait pouvoir réduire au minimum les risques inhérents à la politisation et la sélectivité[1083]. Si ce mécanisme a, théoriquement, pour avantage de faire taire ces critiques, il présente, toutefois, au moins six faiblesses. Premièrement, en examinant la situation de chaque État membre de l'ONU, le Conseil

[1081] United Nations, Secretary-General, SG/SM/11053, HRC/8, 20 June 2007, Secretary-General Urges Human Rights Council to Take Responsibilities Seriously, Stresses Importance of Considering all Violations Equally, en ligne : ONU <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm11053.doc.htm>, (dernière visite : 02.06.2013).

[1082] United Nations, Geneva, 7 April 2005 - Secretary-General's Address to the Commission on Human Rights.

[1083] Madame Louise Arbour, alors Haut-commissaire aux droits de l'homme, discours de clôture de la 61e session de la Commission des droits de l'homme, 22 avril 2005. Propos rapportés par Amnesty International, *Nations Unies. De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme. Le défi d'une transformation*. Amnesty international, Index AI : IOR 40/008/2005, Londres, avril 2005.

risque de se laisser distraire de son objectif premier, lequel est de promouvoir et de protéger les droits humains. Aucun pays au monde ne peut, certes, se targuer d'être sans reproche en matière de protection des droits humains, cependant, même si tous les droits sont censés être interdépendants et indivisibles[1084], il va sans dire qu'on ne peut faire entrer dans la même catégorie un État qui assassine ses propres citoyens et celui qui n'arrive pas à fournir à sa population des logements convenables[1085]. C'est ce qui, pourtant, se fait au Conseil, lorsque celui-ci décide, par exemple, d'étudier la situation des droits humains en Norvège ou en Suède, en remettant à plus loin dans la liste, celle du Yémen. Il est aberrant qu'il n'y ait pas d'ordre de priorité visant à examiner, dans les premières rondes et successivement, les États qui présentent un bilan désastreux en matière de droits humains. Par ailleurs, le fait que le Conseil consacre le même temps à l'examen de la situation des droits humains, par exemple, au Soudan et au Canada, est à notre avis un non-sens, dans la mesure où l'on sait que le premier est l'objet de plusieurs résolutions des Nations Unies (Conseil de sécurité et Conseil des droits de l'homme) pour essayer de l'amener à faire cesser les violations des droits de l'homme dont la population du Darfour est victime depuis plusieurs années, alors que le second est unanimement reconnu comme un État protecteur des droits humains. Deuxièmement, dans le but d'étudier la situation de tous les États du monde dans un délai raisonnable, le Conseil se

[1084] Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, *Que sont les droits de l'homme?* En ligne : HCDH <http://www.ohchr.org/FR/issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>, (dernière visite : 17.06.2013).

[1085] C'est pour cela qu'il existe des règles constituant le *jus cogens* ainsi que le noyau dur des droits humains, auquel il ne peut jamais être dérogé, même en cas de guerre ou de danger menaçant la nation. Voir l'article 4, par. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme. D'ailleurs, la Cour européenne des droits elle-même n'est manifestement pas de cet avis, dans la mesure où elle classe l'ordre des urgences des affaires devant être traitées prioritairement selon l'existence ou non d'un risque pour la vie ou la santé du requérant. Voir : Cour européenne des droits de l'homme, *Politique de prioritisation* (sic) *de la Cour*, à la p 2, en ligne : ECHR <http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_FRA.pdf>, (dernière visite : 25.06.2013).

voit dans l'obligation de conduire un examen superficiel, au risque de faire l'impasse sur l'essentiel. Un examen de la situation des droits humains dans 48 États chaque année, en réservant à un État une période de moins d'une demi-journée pour les discussions, constitue, à notre avis, de la poudre aux yeux des défenseurs des droits humains, particulièrement en raison de l'absence de rapports préalablement rédigés sur l'État en question par un comité d'experts. Tout laisse donc à penser qu'il s'agit de simples exercices de routine sans examen de fond, et ce d'autant plus que le temps de parole est fixé à un maximum de trois minutes pour chaque État membre du Conseil et à deux minutes pour les non membres[1086]. Le meilleur moyen d'éviter toutes ces difficultés serait d'associer des experts indépendants à la préparation de ces rapports, dans la mesure où leur expertise et leur indépendance vis-à-vis des États permettraient la production de rapports présentant de bien meilleures garanties d'impartialité. Troisièmement, étant donné que le temps fait défaut pour couvrir la situation de tous les pays du monde dans un délai raisonnable, il serait important de concentrer les rapports, non pas sur ce que l'État a déjà fait pour promouvoir et protéger les droits humains sur son territoire, mais plutôt sur ce qu'il n'a pu encore réaliser. Ce faisant, l'État se rendrait compte qu'il s'agit, non pas d'un catalogue d'exploits à exhiber devant le Conseil dans le but de remplir une formalité, mais plutôt d'un aide-mémoire lui permettant de se fixer les objectifs à atteindre en matière de protection des droits humains. Ces rapports identifieraient, notamment, les défis qui se posent dans ce domaine, les pistes de solution envisageables pour les relever, ainsi que les échéances que l'État s'est fixé pour satisfaire à ces impératifs. Il faudrait que les États cessent, enfin, de ne voir dans ces rapports qu'un

[1086] Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution A/RES/65/281 du 17 juin 2011*, Appendice, Modalités d'établissement de la liste des personnes prenant la parole devant le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel.

moyen simple et rapide d'éviter des critiques des autres États, et les perçoivent comme un moyen réel de se mettre en conformité avec leurs engagements. Quatrièmement, il s'agit de contrer la politisation à outrance de l'EPU, due, notamment, au fait que ce sont les représentants des États qui ont à examiner les rapports de leurs pairs, car si l'on peut compter sur les rapports tant du Haut-commissariat aux droits de l'homme que des Institutions nationales des droits de l'homme – les « GONGOs » (Governmental-Organized NGOs)[1087] – ainsi que de ceux de membres de la société civile[1088] des États sous examen, il n'en demeure pas moins que ces acteurs n'ont aucun droit de parole lors de l'examen de ces rapports. Tout laisse à donc penser qu'il est aisé pour les membres du Conseil de se montrer bienveillants lors de l'examen des rapports de pays amis, pour être, en revanche, beaucoup plus sévères à l'égard des autres. Il ne serait pas également déraisonnable de penser que des membres du Conseil peuvent se garder d'émettre des critiques sévères au sujet des rapports de leurs pairs, pour ne pas subir eux-mêmes le même sort au moment de l'évaluation de leurs propres rapports. Pour corriger cela, il serait dès lors utile d'associer, à l'étude de ces rapports, le Haut-commissariat aux droits de l'homme ainsi que des ONG indépendantes en matière de droits humains, tant nationales qu'internationales. Il faudrait également prévoir, entre autres, un temps de parole plus large pour les discussions. Ce processus serait assez long, mais il y gagnerait en crédibilité et en efficacité. Cinquièmement, en laissant les États peu respectueux des

[1087] D'après le New-York Times, GONGOs – government organized non-governmental organizations - are funded, staffed, and otherwise supported by governments. The idea is not to instigate or inspire change, but rather to control and manage it, en ligne: <http://schott.blogs.nytimes.com/2010/10/29/gongo/?_php=true&_type=blogs&_r=0>, (dernière visite: 10.01.2015).

[1088] Il ne faudrait pas perdre de vue que des États peu respectueux des droits humains sont souvent enclins à museler la société civile indépendante et que les membres de celle-ci préfèrent ne pas "se brouiller" avec leurs États afin de pouvoir continuer à fonctionner.

droits humains[1089] critiquer ceux qui s'en soucient davantage, ce mécanisme crée une relativisation de la protection des droits en question, ce qui peut conduire à une "banalisation du mal". Ne risque-t-on pas, en effet, de voir les États peu soucieux de la protection des droits humains demander à ceux qui leur font des leçons d'aller d'abord faire leurs propres devoirs ? Ce risque est d'autant plus probable que le Conseil place tous les droits humains sur le même piédestal. Sixièmement, étant donné que les États ont la faculté d'accepter ou non les recommandations qui leur sont faites au terme de l'EPU, il apparaît que le résultat final de cet exercice manque d'efficacité, dans la mesure où ces recommandations ne sont pas obligatoires. Il est vrai que le droit international est dominé par le consensualisme, mais les droits humains devraient, à notre avis, échapper à ce principe et bénéficier d'un statut particulier exigeant non seulement un engagement sans possibilité de marchandage de la part des États, mais également un mécanisme de suivi permettant à la société internationale de vérifier si les obligations internationales en la matière ont été respectées.

Au bout du compte, nous sommes d'avis que l'EPU, tel qu'il se présente aujourd'hui, n'apporte pas grand-chose aux mécanismes de garantie en matière de droits humains et que sa raison d'être ne se justifie pas. En revanche, si ce mécanisme était modifié tel que nous le proposons, il aurait davantage de possibilités d'être utile, et ce

[1089] Il est aberrant que le Canada (8e au classement 2015 de la liberté de la presse) se soit fait critiquer par des États connus comme peu respectueux des droits humains tels que Cuba (classé 169e), le Pakistan (classé 159e), l'Azerbaïdjan (classé 162e), l'Iran (classé 173e), l'Égypte (classé 146e) et l'Arabie saoudite (classé 164e), pour son bilan en matière de droits humains, comme cela a eu lieu lors de l'EPU du Canada à Genève le 3 février 2009. Voir plus de détails, Sénat du Canada, *supra* note 970, à la p 120. Les questions sur lesquelles portaient les critiques étaient, notamment, le racisme, la xénophobie, la discrimination à l'égard des minorités ethniques, la pauvreté et l'itinérance, et le renvoi des demandeurs d'asile vers des pays où ils pourraient être torturés, en ligne ; Sénat du Canada <http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2008,33.html>, (dernière visite : 15.02.2015). Les numéros entre parenthèses indiquent la place des États dans le classement mondial de 2015 du Rapport de Reporters sans frontières en matière de liberté de la presse.

d'autant plus qu'il constituerait un complément nécessaire au système des « procédures spéciales ».

1.2.4. Le système des « procédures spéciales » : un mécanisme primordial à revitaliser

Les « procédures spéciales » sont au cœur du mécanisme de protection des droits humains du système des Nations Unies, en raison, principalement, de leur rôle préventif, dont la finalité est d'éviter que les problèmes constatés ne s'aggravent. Quoique ce mécanisme soit très utile, il souffre cependant d'un certain nombre de faiblesses qui le rendent inefficace. Premièrement, le nombre des mandats thématiques est pléthorique, ce qui peut nuire à leur efficacité. À notre avis, en éparpillant les responsabilités, on en arrive à créer un chevauchement non-productif, dans la mesure où les titulaires de mandats peuvent, soit faire double emploi, soit se renvoyer la balle quant à leurs responsabilités respectives. Dans la perspective du renforcement des mandats thématiques, le Conseil devrait opérer la fusion de certains d'entre eux. À titre d'exemple, mentionnons les trois mandats ci-après qui pourraient être combinés, à savoir : celui concernant les disparitions forcées ou involontaires; celui portant sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires; enfin, celui relatif aux détentions arbitraires (établis respectivement en 1980, en 1982 et en 1991). En effet, ces mandats procèdent tous les trois du même domaine, soit la surveillance aux atteintes à la vie, à la sécurité et à la liberté physique de l'individu, dans la mesure où les disparitions forcées vont souvent de pair avec les détentions arbitraires et les exécutions extra judiciaires, étant donné que les personnes qui disparaissent sont d'abord arbitrairement détenues et souvent exécutées sans jugement. Comment alors enquêter sur l'une des trois violations aux droits

fondamentaux en laissant de côté les deux autres ? De même, devraient être fusionnés les deux mandats relatifs à la liberté de religion ou de conviction d'une part, et à la liberté d'opinion et d'expression d'autre part (établis respectivement en 1986 et en 1993), l'un et l'autre ayant pour dénominateur commun la liberté de pensée et d'expression. Dans la même perspective, le mandat sur l'extrême pauvreté, celui sur le droit à l'alimentation et celui sur le droit à un logement convenable (établis respectivement en 1998, en 2000 et en 2000) ne devraient en former qu'un seul, dans la mesure où il y a une imbrication étroite du manquement aux uns et aux autres. Le fait de combiner ces différents mandats pour les confier à un seul groupe d'experts travaillant en collégialité rendrait celui-ci plus productif, dans la mesure où les responsabilités des experts seraient plus claires s'agissant du champ d'action de leurs mandats respectifs, et se compléteraient avec leurs différentes expertises et expériences. Il faudrait, en revanche, instituer un mandat essentiel qui, jusqu'à présent, a été oublié, soit celui sur la prévention du génocide, lequel soutiendrait le bureau du Conseiller spécial sur le génocide, en s'intéressant notamment à l'étude des facteurs "génocidogènes"[1090]. Deuxièmement, le processus de nomination des rapporteurs spéciaux ne devrait reposer, ni sur les propositions des États, ni sur le choix opéré par un organe consultatif institué par les groupes régionaux, dans la mesure où les critères d'éligibilité ne devraient prendre en compte que l'expertise, l'expérience dans le domaine du mandat, ainsi que l'impartialité et l'intégrité personnelles du candidat. Étant donné que le Conseil doit, en fin de compte, entériner ou non la liste proposée par son Président, il va sans dire qu'il risque de la rejeter, si celui-ci n'a pas inclus les candidatures proposées par des groupes régionaux ou des États membres du Conseil. Ce rejet ne figure pas, certes, parmi les choix offerts au Conseil, étant donné que celui-ci se prononce par

[1090] Voir *supra* note 960.

consensus ou, le cas échéant, à la majorité, mais on peut penser que les tractations ne doivent pas manquer en coulisse, si la liste du Président ne comprend pas les candidats proposés soit par des États membres du Conseil, soit par des groupes régionaux. Par ailleurs, l'exclusion de la liste d'experts de toute personne dont les fonctions sont exercées au sein d'un État se révéleraient susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêts est de nature à écarter des candidats compétents et motivés, dans la mesure où des universitaires prennent souvent position contre les violations ou les menaces de violation des droits que fait peser l'État sur sa population ou une partie de celle-ci. Cette règle n'a pas, à notre avis, de raison d'être, étant donné que les experts en question n'enquêtent pas sur leurs pays respectifs. Que les fonctionnaires d'un État ne figurent pas sur la liste de candidats titulaires de mandats, on peut le comprendre, mais exclure de cette liste des membres de la société civile, sous prétexte qu'ils ont, par exemple, pris position contre des violations des droits humains commises par leur État, relève d'un non-sens. Pour réunir les conditions de compétence, d'indépendance et d'impartialité requises s'agissant des experts, la liste des candidats devrait être dressée par le Haut-commissariat aux droits de l'homme, sur la base des propositions faites par les institutions nationales et internationales de défense des droits humains ayant acquis le statut consultatif auprès du Conseil[1091]. Cette liste serait soumise au Conseil pour élection au scrutin secret. Ceci apporterait au processus plus de transparence et d'indépendance en ce qui concerne le travail des experts, dans la mesure où ceux-ci auraient plus de latitude pour exercer leur mandat de contrôle des États, sans être liés par une quelconque obligation de loyauté à

[1091] Il se pose, aujourd'hui, un problème d'accréditation des ONG. Ce rôle revenait à l'ECOSOC au moment où la Commission était sous sa responsabilité, en vertu de l'article 71 de la Charte des Nations Unies. Or, comme le Conseil relève désormais de l'Assemblée générale, on ne sait plus à qui incombe cette responsabilité. Pour notre part, nous proposons que ce rôle revienne provisoirement au HCDH, en attendant qu'une décision définitive soit adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à ce sujet.

l'égard de quelque État que ce soit. Troisièmement, on pourrait peut-être penser que le caractère bénévole du mandat des experts constituerait un élément déterminant en termes d'indépendance dans leur travail, or, dans la réalité, il n'en va pas forcément ainsi, dans la mesure où il ne vient à personne de reprocher aux fonctionnaires de l'ONU, lesquels sont pourtant payés par l'Organisation elle-même, de manquer d'indépendance dans leur travail. Pour quelle raison un Rapporteur spécial serait-il moins indépendant que le Haut-commissaire aux droits de l'homme s'il était payé? Nous croyons, en revanche, que l'absence de rémunération pourrait engendrer au moins deux inconvénients majeurs, à savoir : a) celui de trouver, en temps réel, des candidats disponibles possédant une large expertise en matière de droits humains, en raison du fait que ceux-ci pourraient être accaparés par des emplois lucratifs, tant et si bien qu'ils ne pourraient s'en libérer pour prendre en charge ce travail bénévole; b) celui du risque, pour les experts enquêteurs non rémunérés, de succomber aux tentations des États corrompus à cause du besoin d'argent[1092], ce qui pourrait, notamment, amener l'expert à "adoucir" les termes utilisés dans son rapport. Quatrièmement, s'agissant des visites dans les pays, l'exigence pour l'expert d'obtenir le consentement de l'État suspecté de violer les droits des individus pour pouvoir y conduire ses enquêtes constitue, à notre avis, une limite déraisonnable au mandat. Que faire, en effet, si l'État en question refuse de collaborer? Mener ses enquêtes dans les pays voisins peut ne pas se révéler productif, particulièrement si des victimes ou leurs proches n'ont pas pu s'échapper du pays en question. Nous croyons qu'il serait plus sage de prévoir une procédure obligeant l'État fautif à ouvrir ses portes

[1092] Nous ne sous-entendons pas, ici, de gros montants d'argent dans ses poches, mais bien de petites faveurs, telles que la fourniture de logement gratuit dans un hôtel de haute gamme, des facilités de déplacement dans des conditions avantageuses, et bien d'autres agréments dont le système des Nations Unies ne peut rembourser le coût.

aux experts des Nations Unies, par exemple en brandissant contre lui la menace de le placer au ban de la société internationale et de faire appel au Conseil de sécurité, pour que celui-ci prenne les mesures qui s'imposent dans pareille situation. Autrement, les victimes ne seront toujours laissées qu'à elles-mêmes, si l'État en question s'entête dans son refus. Cinquièmement, la règle selon laquelle les résultats des enquêtes doivent d'abord être envoyés aux autorités gouvernementales de l'État sous enquête pour obtenir leur réplique avant que les experts ne transmettent leurs rapports au Conseil devrait être réaménagée dans le sens de la fixation de délais plus rapides de réponse, étant donné que l'urgence est souvent de mise dans pareilles situations. Une procédure contradictoire est, certes, pertinente, mais un retard causé par celle-ci peut avoir des conséquences irréversibles au niveau des victimes. Ces délais devraient, par exemple, être fixés à l'intérieur de la période de séjour de l'expert, sur le territoire de l'État sous enquête. Sixièmement, l'absence d'un mécanisme pouvant assurer le suivi des recommandations des rapports des experts ou des conclusions du Conseil constitue une lacune gravement préjudiciable dans le système des « procédures spéciales ». Ces rapports sont, en réalité, souvent laissés dans des tiroirs après avoir été lus et débattus, pour être vite oubliés. Or, l'utilité d'un rapport en matière de droits humains suppose que celui-ci soit suivi d'actions au niveau international, et qu'ainsi, il puisse produire des résultats concrets sur le terrain. Autrement, il ne représenterait qu'une perte de temps. Les Nations Unies devraient garder en mémoire les conséquences de l'absence de réaction adéquate au Rapport de l'expert Ndiaye, lequel avait, pourtant, tiré la sonnette d'alarme à la veille du génocide au Rwanda. Ce rapport, qui allait jusqu'à affirmer que les alinéas a) et b) de l'article II de la Convention sur le génocide[1093] étaient susceptibles de s'appliquer aux cas

[1093] L'alinéa a) de l'article II de la Convention sur le génocide concerne « le meurtre de membres

de violations des droits humains perpétrés au Rwanda[1094] à cette période, a, hélas, été ignoré. Non seulement il n'a été étudié que quatre mois plus tard malgré l'urgence que la situation sur place impliquait, mais il n'a, de plus, été suivi d'aucune action de la part de l'ONU. En dépit de cette terrible expérience, le Conseil des droits de l'homme n'a toujours pas prévu de mécanisme de suivi des rapports des experts dans le cadre des «procédures spéciales ». À notre avis, les experts des « procédures spéciales » devraient pouvoir déclencher une session spéciale du Conseil, laquelle étudierait les mesures à prendre en cas d'urgence. Ils devraient, en outre, travailler en équipe, afin de mettre en commun leurs enquêtes sur certaines questions nécessitant une variété d'expertises et d'éviter, ainsi, d'être soumis aux pressions des États ou des groupes régionaux, particulièrement le jour où ils seront appelés à renforcer le mécanisme des requêtes.

1.2.5. Le mécanisme des requêtes : un organe utile à renforcer

Le système des requêtes du Conseil des droits de l'homme est la seule voie par laquelle un individu peut déclencher une action en tant que sujet passif du droit international pour réclamer, pour lui-même ou pour ses proches, la protection que celui-ci leur accorde sans que leur État ait à y consentir au préalable. Il ne s'agit pas encore, certes, d'un vrai mécanisme juridictionnel à l'instar de ceux institués par des systèmes régionaux dans lesquels l'individu est un sujet actif du droit international, mais ce mécanisme est tout de même utile, dans la mesure où la victime possède, même

---

du groupe » visé, tandis que l'alinéa b) est en rapport avec « l'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe » victime. Voir *supra* note 1.

[1094] Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, cinquantième session. Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants. Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, *Rapport présenté par B.M.V. Ndiaye, Rapporteur spécial, sur la mission qu'il a effectuée au Rwanda, du 8 au 17 avril 1993*, paragraphes 78 et 79. E/CN.4/1994/7/Add.1 du 11 août 1993.

virtuellement, un recours contre le gouvernement de son pays. Il est par ailleurs intéressant de constater qu'une organisation nationale ou internationale privée puisse agir au nom des victimes, sans pour autant être, d'une façon ou d'une autre, liée à celles-ci. Aussi attrayant soit-il, ce système souffre néanmoins d'un certain nombre de faiblesses qui le rendent inefficace. Premièrement, l'exigence de l'épuisement préalable des recours internes avant de présenter une requête constitue une contrainte excessive, spécialement dans les situations de violations graves et massives des droits humains où il y a urgence à agir. Ce critère est, certes, tempéré par le fait qu'il peut être écarté dans le cas où il apparaît que « ces recours seraient inefficaces ou d'une durée excessivement longue »[1095], mais il n'en demeure pas moins que la règle perd l'essentiel de son efficacité, particulièrement dans la mesure où la procédure en question traite, non pas de situations de personnes prises individuellement, mais généralement de celles de pays, et qu'elle ne débouche nullement sur une décision en faveur d'un requérant précisément identifié. Deuxièmement, contrairement à l'ancien mécanisme relevant de la Résolution 1503, où un premier examen de plaintes était fait par des experts indépendants, le nouveau mécanisme connaît un recul, dans la mesure où le premier tri des requêtes repose sur le jugement d'un seul individu en la personne du Président du groupe des communications. Que celui-ci soit un expert siégeant à titre individuel ne convainc pas, à partir du moment où il est nommé en tant que représentant d'un groupe régional proposé par un État. On s'attend à ce qu'une telle personne soit au-dessus de toute pression étatique, mais le risque de contrainte est ici élevé, puisqu'il doit sa place à la fois à l'État et au groupe régional auquel cet État appartient. Cet examen devrait, à notre avis, être

[1095] Conseil des droits de l'homme, *supra note* 974, art. 87.

confié à un organe composé d'experts indépendants qui examineraient les requêtes avec plus d'impartialité. Troisièmement, étant donné que les délais de traitement des requêtes sont, dans la pratique, excessivement longs, il faudrait que des mesures conservatoires soient prises pour éviter que la situation faisant l'objet d'une plainte ne s'aggrave et que des dommages irréversibles n'en résultent. Le même organe composé d'experts indépendants devrait pouvoir remplir ce rôle, en attendant qu'une décision définitive soit prise à l'issue de la procédure. Quatrièmement, dans la mesure où elles ne sont que de simples recommandations, les conclusions émises à l'issue de la procédure d'enquête n'ont ni force obligatoire ni encore moins force exécutoire, étant donné qu'il n'existe aucune sanction appropriée ni aucun organe de suivi pour les faire appliquer. Ces conclusions peuvent, certes, déboucher sur la mise en place d'une procédure spéciale, soit un mandat par pays ou par thème, mais il demeure que les victimes ayant déclenché la procédure préféreraient une réponse plus rapide et plus efficace. Dans cette perspective, nous recommandons que la procédure de requête débouche, non sur des recommandations, mais sur des décisions ayant force obligatoire et exécutoire. Ceci requiert qu'une instance appropriée soit investie de ce rôle, et nous suggérons que ces attributions relèvent du Comité des droits de l'homme, dont le mandat inclurait également les mécanismes du système non-conventionnel de protection des droits humains, lequel Comité aurait une fonction contentieuse, tout en remplissant également les fonctions du Comité consultatif.

1.2.6. Le Comité consultatif : un organe superflu, dans son fonctionnement actuel

Tel qu'il est conçu, le Comité consultatif est un organe dont on ne voit pas bien l'utilité au sein du système du Conseil des droits de l'homme. La création de ce Comité, en remplacement de la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, a été, à notre avis, une grave erreur du Conseil[1096]. La Sous-commission, qui avait notamment les pouvoirs de prendre des résolutions, était en réalité la véritable cheville ouvrière de la Commission, dans la mesure où c'est au sein de celle-ci qu'étaient élaborées la plupart de nouvelles règles et de lignes directrices concernant l'application des normes en matière de droits humains, si bien que cet organe a souvent été qualifié de « laboratoire d'idées »[1097]. En revanche, le Comité consultatif n'a pas le pouvoir d'initiative, non plus que celui de prendre des résolutions ou des décisions. Par ailleurs, son calendrier de travail ne s'étale que sur 20 jours par an. Qui s'occupera désormais du volet normatif au sein du Conseil? Rien n'est moins clair, et ce, d'autant plus que ce Comité, dit composé de "sages", ne possède que des pouvoirs limités de conseils, dans la mesure où il ne peut les fournir d'initiative sans attendre la demande du Conseil. À vrai dire, le rôle réel du Comité consultatif n'est pas du tout clair, ce qui nous amène à penser que, tel qu'il se présente, cet organe est superflu.

A notre avis, il faudrait, soit rétablir la Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, soit confier un volet normatif au Haut-commissariat

---

[1096] Conseil des droits de l'homme, *Résolution 5/1 de Mise en place des institutions du Conseil des droits de l'homme*, 18 juin 2007, Annexe : *Mécanisme d'examen périodique universel*, art. 65.

[1097] Expressions utilisées par la Sous-commission elle-même, en précisant que « [L]es études qu'elle a faites traitent de divers aspects de la réalisation des droits de l'homme, l'administration de la justice, la lutte contre la discrimination et la protection des droits de l'homme des minorités, des peuples autochtones et des autres groupes vulnérables ». Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, Rapport de la cinquante-huitième session, Genève, du 7 août au 25 août 2006, en ligne : HCDH <http://www2.ohchr.org/french/bodies/subcom/>, (dernière visite le 17.06.2013).

aux droits de l'homme, dont l'équipe serait plus étoffée et collaborerait avec les experts des mandats thématiques, dans l'optique de combler le vide laissé par la Sous-commission en matière de promotion et de protection des droits humains, sans toutefois que celui-ci puisse étudier les situations dans les pays. C'est d'ailleurs ce qu'avait elle-même souhaité la Sous-commission avant sa disparition, qui soulignait la nécessité d'avoir « un organe représentatif d'experts indépendants capable de réfléchir collectivement, libéré des contraintes d'un mandat spécialisé et de considérations politiques, pour susciter et poursuivre une réflexion novatrice sur les normes en matière de droits de l'homme et leur application »[1098]. Cette idée a été appuyée par un membre de la Commission internationale des juristes, qui a suggéré qu'il « serait préférable que l'organe n'ait pas le pouvoir de traiter de la situation dans des pays particulier, ceci étant, selon elle, le rôle explicite du Conseil »[1099]. S'agissant de la fonction d'examen des situations dans les pays, cette fonction devrait rester du ressort des procédures spéciales, pour ce qui concerne la prévention des violations massives des droits humains. Quant au mécanisme de requête individuelle, il serait confié à un organe juridictionnel, véritable cour internationale des droits humains, laquelle combinerait les recours au titre des mécanismes des systèmes non-conventionnel et conventionnel, et dont les décisions seraient obligatoires et exécutoires. Cette cour comblerait les vides relevés dans le

[1098] Haut-commissariat aux droits de l'homme, Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, *Décision 2005/114, Rôle d'un organe d'experts indépendants dans le cadre de la réforme des mécanismes de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme*, 20e séance, 11 août 2005, Annexe, para 6, en ligne : HCDH <http://apohchr.org/documents/F/SUBCOM/decisions/E-CN_4-SUB_2-DEC-2005-114.doc>, (dernière visite : 16.06.2013).

[1099] Nicholas Howen, *Architecture of the Human Rights Council: Role of the Chair and Bureau & the role of "experts"*, dans le Séminaire sur le Conseil des droits de l'homme, Lausanne, 15 mai 2006, à la p 15. Cité par : International Service for Human Rights, *Un nouveau chapitre pour les droits de l'homme*, Manuel sur les questions relatives à la transition de la Commission des droits de l'homme vers le Conseil des droits de l'homme, en ligne : ISHR <http://olddoc.ishr.ch/handbook/Chap4FR.pdf>, (dernière visite : 16.06.2013).

système actuel de protection des droits humains, dans la mesure où elle serait capable de prendre également des décisions provisoires requérant célérité et posséderait des pouvoirs de contrainte, tout en étant en mesure d'accorder des réparations aux victimes. Le système actuel est trop complaisant envers les États, dans la mesure où si même un État peut accepter de mettre fin aux violations des droits humains commises sur son territoire, il demeure que les victimes de ces violations ne reçoivent aucune réparation pour les dommages subis. Nous sommes d'avis que l'existence d'une telle cour pourrait inciter les États à accorder plus de respect aux droits humains de leurs populations respectives.

Nonobstant l'avis du Haut-commissaire aux droits de l'homme émis, en 2007, devant le Comité sénatorial permanent des droits de la personne du Canada, pour qui la possibilité de création d'une cour internationale des droits de l'homme est « si lointaine qu'il est inutile d'en discuter sérieusement »[1100], nous sommes d'avis qu'il serait possible d'arriver à trouver une approche qui permettrait sa mise en place. Si les États ont accepté l'émergence de cours similaires aux niveaux régionaux, pourquoi les refuseraient-ils sur le plan universel? Par ailleurs, si les gouvernants des États du monde ont accepté la création d'une instance judiciaire pouvant les juger en personne, pourquoi refuseraient-ils celle ayant vocation de juger l'action de leurs États? Nous croyons qu'une coalition à l'instar de celle qui a porté à bout de bras la création de la Cour pénale internationale pourrait arriver à convaincre les États de mettre en place une cour internationale des droits humains. Comme nous l'avons souligné plus haut, celle-ci serait compétente pour

[1100] Sénat du Canada, Le Comité sénatorial permanent des Droits de la personne, Rapport intérimaire, *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins*, mai 2007 à la p 59.

connaître les violations des droits humains civils et politiques exclusivement[1101], commises par les États contre leurs citoyens, que ces États soient ou non parties au système conventionnel de protection des droits humains.

En remplaçant la Commission des droits de l'homme par le Conseil, l'ONU croyait remédier aux problèmes de la première. Or, l'examen que nous venons de faire s'agissant du fonctionnement du Conseil révèle que le remède qui était censé guérir la maladie n'a eu aucun effet sur celle-ci, dans la mesure où le patient éprouve les mêmes souffrances qu'avant, sinon pire[1102]. Et c'est la raison pour laquelle nous croyons que si elles étaient adoptées, les propositions de renforcement du Conseil que nous venons d'identifier lui apporteraient un vrai renouveau. Les États auront-ils la volonté politique de changer les choses ? Il s'agit ici d'une question importante, que les citoyens, d'abord, doivent eux-mêmes prendre au sérieux, afin de mobiliser la synergie nécessaire au changement de mentalités. Nous y reviendrons plus loin, mais continuons à présent l'examen des mécanismes de garantie que possèdent les citoyens pour faire valoir leurs droits.

[1101] S'agissant des droits économiques, sociaux et culturels, ceux-ci seraient, dans un premier temps, laissés de côté, pour ne pas "effaroucher" un certain nombre d'États, les empêchant de signer, ratifier ou adhérer à la Convention créant cette cour. Ceci permettrait également de ne pas engorger le système de la cour.

[1102] Il suffit de lire l'analyse figurant sur le site de Humanrights.ch par rapport au bilan négatif du Conseil des droits de l'homme pour se rendre compte que les critiques que nous faisons ici sont très fondées. Voir : *Révision du Conseil des droits de l'homme: la montagne a accouché d'une souris*. En ligne : <http://www.humanrights.ch/fr/droits-humains-internationaux/nouvelles/conseil-des-droits-de-lhomme/revision-conseil-droits-de-lhomme-montagne-a-accouche-dune-souris>, (dernière visite : 10.04.2016).

2. Les mécanismes de garantie au sein du système conventionnel universel de protection des droits humains

La plupart des grands traités adoptés en matière de droits humains possèdent des systèmes de comités qui fonctionnent à titre de mécanismes de contrôle[1103], parmi lesquels le Comité des droits de l'homme occupe une place de choix, en raison de l'importance des droits que celui-ci protège et du rôle que cet organe est appelé à jouer dans la protection de ces droits. Quoique tous les droits humains soient censés être égaux et indivisibles[1104], il n'en demeure pas moins qu'ils sont classés en trois "générations", la première et la plus importante renvoyant aux droits civils et politiques[1105]. C'est, en effet, au sein de cette catégorie que l'on trouve le noyau dur des droits humains, auquel on ne peut en aucun cas déroger et sur lequel reposent tous les autres droits humains. Il serait illusoire, effectivement, de prétendre faire valoir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, lorsque les droits civils et politiques ne sont pas respectés. C'est dans cette perspective que nous aborderons, dans cette étude, l'examen du Comité des droits de l'homme, qui contrôle le respect des droits humains fondamentaux. Ce Comité joue, par ailleurs et également, le rôle de vigile indirecte du respect des droits que surveillent

---

[1103] Il s'agit des comités suivants : le Comité des droits de l'homme; le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, récemment entré en vigueur (le 5 mai 2013); le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes; le Comité contre la torture; le Sous-comité pour la prévention de la torture, le Comité des droits de l'enfant; le Comité des travailleurs migrants; le Comité des droits des personnes handicapées et le Comité des disparitions forcées.

[1104] Plusieurs auteurs se rangent derrière l'avis de la Conférence de Vienne de juin 1993 pour confirmer l'indivisibilité des droits humains, arguant que les uns ne peuvent pas être protégés sans les autres. Voir notamment : William A. Schabas, *supra note* 965 à la p 46. L'auteur Christian Tomuschat, quant à lui, reconnaît qu'il ne s'agit pas d'une génération qui suit et remplace une autre, mais explique bien qu'il s'agit de générations qui se suivent et se complètent. Voir : Christian Tomuschat, "Human Rights, Between Idealism and Realism", Second Edition, New-York, Oxford University Press, 2008 à la p 27.

[1105] Les droits économiques, sociaux et culturels constituent la deuxième génération, tandis que les droits collectifs, dits aussi de solidarité, tels que le droit au développement et à un environnement sain, composent la troisième génération. Voir : Ligue des droits et libertés, *Les droits civils et politiques: Nature, contenu, obligations des États, applicabilité internationale et national,* en ligne : LDLQ <http://liguedesdroits.ca/wp-content/fichiers/PAC-2002-09-00-DCPpdf>, (dernière visite : 16.06.2013).

les autres comités, dans la mesure où il est chargé de veiller au droit à la vie, à la liberté de conscience et d'opinion, à la sécurité physique, à l'égalité, et aux garanties juridiques et judiciaires, sachant que sans le respect de ces droits, les autres seraient vains.

2.1. La structure du Comité des droits de l'homme

Le Comité des droits de l'homme (CDH) est un organe composé de 18 d'experts indépendants, « qui doivent être des personnalités de haute moralité et possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme »[1106]. Prévu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)[1107], il assure un contrôle portant sur le respect des obligations internationales que les États souscrivent lorsqu'ils ratifient ou adhèrent au PIDCP et au Protocole facultatif s'y rapportant. Le CDH a pour qualité de connaître, par l'entremise du Secrétaire général des Nations Unies, des rapports périodiques précisant les mesures arrêtées par les États parties et donnant « effet aux droits reconnus dans le […] Pacte et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits »[1108]. Ces rapports indiquent, « le cas échéant, les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en œuvre des dispositions du […] Pacte »[1109]. Le Comité possède une autre compétence innovatrice introduite par le premier Protocole facultatif au PIDCP[1110], qui lui permet de recevoir et d'examiner les communications individuelles émanant de particuliers relevant de la juridiction des États parties au Protocole, et faisant mention de violations de leurs obligations internationales en matière de droits humains. L'instance devant le CDH se déroule en deux phases : l'examen de la recevabilité de la

[1106] Art. 28 et suivants du PIDCP.
[1107] *Ibid.*
[1108] Art. 40, par. 1 du PIDCP.
[1109] *Ibid.* par. 2.
[1110] Art. premier du Protocole facultatif au PIDCP.

communication (et non de la requête), dans un premier temps, l'étude du bien-fondé de celle-ci[1111], dans un second temps. Deux conditions doivent être remplies pour que la communication soit recevable : a) il faut que celle-ci émane d'un particulier ressortissant d'un État partie, qui se dit victime d'une violation d'un droit que lui reconnaît le PIDCP[1112]; b) elle ne doit pas être anonyme[1113]. Lorsque la victime est dans l'incapacité de présenter la communication elle-même, le Comité peut accepter d'examiner une communication faite en son nom par une autre personne, lorsque celle-ci a un lien apparent avec la victime[1114]. Par ailleurs, le Comité applique le principe de l'épuisement préalable des voies de recours internes[1115] à condition que les délais des procédures ne soient pas déraisonnables. Dans ce cas, le fardeau de la preuve de cette exception repose sur l'État défendeur et non sur le plaignant[1116]. Par ailleurs, la communication ne peut être reçue si la même question est déjà pendante devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement[1117]. Lorsqu'une communication est déclarée recevable, l'État défendeur est sommé d'y répondre dans un délai de six mois, en fournissant des explications ou des éclaircissements sur le problème, en indiquant s'il a déjà pris des mesures pour y remédier[1118]. Il est intéressant de noter que, dans l'ensemble de la procédure, le fardeau de la preuve peut parfois ne pas reposer sur l'auteur de la communication, tel que cela a été observé dans « plusieurs affaires de droit à la vie, de

---

[1111] Art. 3 et 4 du Protocole facultatif au PIDCP.
[1112] Art. 2 du Protocole facultatif au PIDCP.
[1113] Art. 3 du Protocole facultatif au PIDCP.
[1114] Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, Fiche d'information numéro 7, *Procédures d'examen des communications*, en ligne : HCDH < http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet7Rev.2_fr.pdf >, (dernière visite : le 18.06.2016).
[1115] Art. 2 du Protocole facultatif au PIDCP.
[1116] Frédéric Sudre, *Droit International et européen des droits de l'homme*, Paris, PUF, 1989 à la p 267.
[1117] Art. 5, par. 2, a, du Protocole facultatif au PIDCP.
[1118] Art. 4, par. 2 du Protocole facultatif au PIDCP.

torture ou de mauvais traitements, d'arrestation arbitraire ou de disparition »[1119]. En outre, contrairement au système non-conventionnel, le Comité peut, dans les cas présentant un risque de survenance d'un mal irréversible, prendre des mesures conservatoires pour demander aux États de surseoir à leurs décisions « sans préjuger du bien-fondé de la plainte »[1120]. La procédure au sein du Comité est toujours contradictoire, l'auteur de la communication et l'État étant à armes égales, dans la mesure où l'un et l'autre ont droit de réagir à leurs réponses respectives avant que le Comité ne fasse ses propres constatations. Le Comité communique lesdites constatations aux deux parties[1121] et au public[1122]. Mais là s'arrête son rôle et aucun autre organe n'est prévu pour assurer le suivi de ses constatations, ce qui constitue l'une des faiblesses de ce système.

2.2. Les faiblesses du Comité des droits de l'homme

Le PIDCP et son Protocole, qui constituent le fondement du système conventionnel de protection des droits humains, représentent une force contraignante pour les États parties, mais l'organe de garantie qu'ils ont créé qu'est le Comité des droits de l'homme comporte quelques faiblesses. Premièrement, l'action du Comité des droits de l'homme, qui découle du Protocole facultatif, ne s'applique qu'aux individus relevant de la juridiction des États qui l'ont ratifié. Or, un bon nombre d'États ne sont pas encore parties[1123] à cet instrument international, alors même que certains de ces États sont,

[1119] Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, *supra* note 945.
[1120] *Ibid.*
[1121] Art. 5, par. 4 du Protocole facultatif au PIDCP.
[1122] Art. 6 du Protocole facultatif au PIDCP.
[1123] Moins des deux-tiers des États du monde sont parties au Protocole facultatif (114 sur 193). Voir : Nations Unies, Collection des traités, *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, État des ratifications, en ligne : <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=fr>, (dernière visite : 21.06.2013).

pourtant, parties au PIDCP. Il faudrait dès lors que soit organisée au sein même des Nations Unies, une campagne visant à encourager les États à adhérer au Protocole, à commencer par ceux étant déjà parties au PIDCP[1124]. Deuxièmement, quoi qu'en dise le professeur W. Schabas, le CDH ne fonctionne pas comme un vrai tribunal[1125], dans la mesure où, même si ses recommandations sont obligatoires, celles-ci sont privées de toute force exécutoire, dès lors qu'aucun organe n'est prévu pour veiller à leur application. Dans la pratique, cependant, il semble que la plupart des États acquiescent à ses recommandations et agissent en conséquence[1126]. Nous recommandons de redynamiser cet organe de contrôle, en lui fournissant les moyens de sa raison d'être. À quoi bon, en effet, déclencher et poursuivre une procédure couteuse en moyens matériels et en temps, si la victime sait d'avance qu'il n'y a aucune certitude à ce que la décision finale en sa faveur soit suivie d'effet? Comme nous l'avons souligné plus haut, le Comité des droits de l'homme devrait posséder les mêmes pouvoirs qu'un organe juridictionnel, dans la mesure où les États qui ont ratifié le Pacte et son Protocole ont entendu être liés par ces instruments juridiques, en attendant qu'une Cour internationale des droits de l'homme soit créée, laquelle aurait le pouvoir de prendre des décisions obligatoires et exécutoires, en faveur des victimes.

Il ressort de ce qui précède que même si le Comité des droits de l'homme, mécanisme de garantie mis en place au sein des Nations Unies, a le mérite de mener un

[1124] Se trouvent dans cette situation 46 États.

[1125] Le professeur W. Schabas affirme que le Protocole facultatif crée une forme de cour d'appel internationale dans le domaine des droits civils et politiques, bien qu'il reconnaisse que le Comité des droits de l'homme ne possède pas de pouvoir exécutoire, mais qu'il est tout de même muni d'une autorité hautement persuasive. Voir William A. Schabas, *Précis du droit international du droit de la personne*, Cowansville, Éditions Yvon Blais 1977 à la p 64.

[1126] Jean-Maurice Arbour, *supra* note 729 à la p 371.

contrôle des États parties au PIDCP et au Protocole y relatif sur leurs obligations en matière de droits civils et politiques, il demeure que cet organe n'est pas suffisamment protecteur, en raison de sa compétence limitée aux États parties et du caractère non-contraignant de ses décisions. Dans le but de pallier cette insuffisance, il faudrait que les Nations Unies s'attèlent à la mise en place d'une Cour internationale des droits humains, à l'image de ce qui a été réalisé dans les systèmes régionaux de protection des droits humains, non pas par simple désir mimétique, mais par nécessité, celle-ci s'imposant pour contribuer à la création d'un monde où la violence des États sur leurs populations respectives ne serait plus tolérée.

Section IV. Le renforcement des mécanismes de protection des droits humains dans les systèmes régionaux

Sur les plans régionaux, seuls trois continents disposent aujourd'hui de mécanismes de protection des droits humains adoptés dans le cadre des organisations continentales respectives. Il s'agit : 1) de l'Europe qui voit cohabiter plusieurs instruments juridiques de protection des droits humains, et dont le plus important est celui de la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (dite Convention européenne des droits de l'homme)[1127], signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953; 2) de l'Amérique, où l'on retrouve des conventions adoptées dans le cadre de l'Organisation des États américains, et dont la

[1127] *Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales*, 213 U.N.T.S. 222, entré en vigueur 3 septembre 1953, texte révisé conformément aux dispositions du Protocole n° 3, entré en vigueur le 21 septembre 1970, du Protocole n° 5, entré en vigueur le 20 décembre 1971 et du Protocole n° 8, entré en vigueur le 1er janvier 1990.

principale est la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*[1128]; 3) enfin, de l'Afrique, où la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*[1129] a été adoptée dans le cadre de l'Organisation de l'Unité africaine (aujourd'hui Union africaine). L'Océanie ne dispose pas encore de système régional de protection des droits humains. Quant à l'Asie, elle s'est récemment dotée d'une Commission des droits de l'homme qui est encore à ses débuts mais dont ceux-ci sont encourageants, au vu des Rapports publiés sur les États parties[1130]. Les pays arabes se sont, quant à eux, dotés d'une Charte arabe des droits de l'homme, entrée en vigueur le 15 mars 2008. Cette Charte met en place une Commission arabe permanente pour les droits de l'homme, mais elle est critiquée par Madame L. Arbour, Haut-commissaire aux droits de l'homme, du fait que « ce texte reste incompatible avec les normes internationales, tant en ce qui concerne les droits des femmes qu'en ce qu'il continue d'assimiler le sionisme au racisme »[1131]. Pour question d'ordre pratique, nous n'examinerons pas, dans cette étude, ces deux derniers instruments régionaux de protection des droits humains.

Si les instruments européens sont plus avancés et constituent de vrais boucliers pour la protection des droits humains dans les États membres, il n'en va pas de même des deux autres, lesquels se retrouvent encore à un stade de développement. Il sera question, ici, d'examiner dans un premier temps, les forces et les faiblesses de ces différents mécanismes, avant de suggérer la manière dont ceux-ci pourraient être renforcés, afin

---

[1128] *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123 *entrée en vigueur* 18 juillet 1978.

[1129] *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), 27 juin 1981, *entré en vigueur* 21 octobre 1986.

[1130] Asian Human Rights Commission, *Human Rights Report 2015*. En ligne: <http://www.humanrights.asia/resources/hrreport/2015>, (dernière visite :10.03.2016).

[1131] HCDH : *la Charte arabe des droits fondamentaux incompatible avec les normes internationales*, 30 janvier 2008. En ligne : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=15698>, (dernière visite : 10.03.2016).

qu'ils puissent protéger efficacement les droits humains des populations des États concernés.

1. Le système de protection des droits humains sur le continent européen

Plusieurs systèmes[1132] distincts et superposés protègent les droits de l'homme sur le continent européen, mais celui du Conseil de l'Europe, avec son mécanisme de la Convention européenne des droits de l'homme a, en réalité, absorbé la plupart des autres, depuis l'entrée en vigueur, le 1er décembre 2009, du Traité de Lisbonne[1133] marquant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne et au Protocole n°14, le 1er juin 2010[1134]. Un autre instrument important à mentionner est la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, également adoptée au sein du Conseil de l'Europe. Ces instruments constituent, certes, une avancée remarquable en matière de protection des droits humains en général, mais ils accusent certaines faiblesses, particulièrement en ce qui concerne la prévention des crimes de masse et la protection des minorités.

1.1. La Convention européenne des droits de l'homme

La Convention européenne, qui prévoit une « panoplie » de mesures pour la protection des droits de l'homme, avait créé deux organes judiciaires complémentaires, à savoir, d'une part, la Commission européenne des droits de l'homme et, d'autre part, la Cour européenne des droits de l'homme. Au fil du temps, des protocoles additionnels à

[1132] Il s'agit, notamment : a) de la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme*; b) de la *Charte des droits fondamentaux* adopté en 2001 et entrée en vigueur en 2009; c) de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, Conseil de l'Europe, adoptée en 1994 et entrée en vigueur en 1998; d) de la *Charte sociale européenne* adoptée en 1961; et e) de la *Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants*, adoptée en 1987.

[1133] *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, art. 6, par. 2.

[1134] Art. 17 du Protocole, modifiant l'art. 59, par. 2 de la Convention.

cette Convention ont apporté des améliorations majeures au texte originel, dont celle qui a largement modifié la procédure devant la Cour en abolissant la Commission, organe chargé de filtrer les affaires devant être portées devant elle[1135]. À l'exception de quelques dispositions à caractère économique et social énoncées dans le premier Protocole additionnel (droit au respect de la propriété, droit à l'instruction et à l'enseignement, droit à des élections libres au scrutin secret), la Convention concerne essentiellement les droits civils et politiques. L'originalité du système repose sur le droit reconnu aux États membres du Conseil de l'Europe ainsi qu'aux individus résidant sur leurs territoires, d'introduire des requêtes auprès de la Cour, sans possibilité de clause facultative de la part des États membres, étant donné que l'adhésion sans réserve aux dispositions de la Convention constitue la condition *sine qua non* d'entrée dans l'organisation du Conseil de l'Europe. Il s'agit donc d'un standard minimum auquel un État doit satisfaire pour prétendre être admis comme membre de cette organisation et qui devrait servir de modèle aux autres organisations continentales.

1.1.1. Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

La saisine de la Cour est permise, de droit, aux individus, aux groupes d'individus ou aux organisations non gouvernementales étant sous la juridiction des États membres du Conseil de l'Europe, lorsqu'ils estiment être victimes de violation d'un droit garanti par la Convention européenne[1136]. Ce droit de saisine est subordonné à l'épuisement préalable des recours au niveau national et doit être exercé dans les six mois qui suivent

[1135] Protocole n°11 de la Convention.
[1136] Art. 34 de la Convention.

la décision de justice définitive interne[1137]. Les voies de recours doivent être accessibles et adéquates, le fardeau de la preuve de l'existence de celles-ci reposant sur l'État défendeur[1138]. Outre ces conditions, les requêtes individuelles ne doivent pas être anonymes, abusives ou mal fondées. Par ailleurs, elles ne peuvent pas contenir de faits nouveaux, tout comme elles ne doivent pas reproduire la requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement[1139]. En cas de règlement amiable ou lorsque le requérant se désiste de l'affaire, la Cour continue quand même l'examen de la requête « si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige »[1140]. La Cour octroie une compensation pécuniaire à la victime, lorsqu'elle conclut à l'existence d'une violation de la Convention et que « le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation »[1141]. Cette compensation comprend, en général, le remboursement des frais et dépenses encourus, et, le cas échéant, une indemnité pour dommages matériels ou moraux. L'indemnité doit être versée à l'intéressé dans les trois mois du prononcé, à défaut de quoi il y aura paiement d'intérêts moratoires[1142]. La Cour européenne peut décider, sous certaines conditions strictes, qu'une décision rendue par une Chambre ordinaire composée de sept juges soit renvoyée devant une grande Chambre composée de 17 juges[1143]. Les arrêts définitifs de la Cour

[1137] Art. 35 de la Convention.
[1138] Cour européenne des droits de l'homme, Points-clés de la jurisprudence, *L'épuisement des voies de recours internes*, en ligne : CEDH <http://www.humanrights.ch/upload/pdf/091222_jurisdprudence_CEDH_7ppdf>, (dernière visite : 25.01.2015).
[1139] Art. 35 de la Convention.
[1140] Art. 37 de la Convention.
[1141] Art. 41 de la Convention.
[1142] Art. 50 de la Convention.
[1143] Art. 43 de la Convention.

sont obligatoires et exécutoires[1144], la diligence de leur exécution étant contrôlée par le Comité des ministres, lequel vérifie que l'État condamné a effectivement pris les mesures nécessaires pour respecter les obligations mises à sa charge par la Cour.

1.1.2. Les améliorations souhaitables susceptibles de parfaire le mécanisme de la Cour européenne

La Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'elle se présente à ce jour, avec son mécanisme de garantie judiciaire, constitue l'instrument par excellence de protection des droits humains à l'échelle continentale. Cette Convention permet, en fait, aux populations sous sa juridiction d'exercer des recours effectifs dans les cas où leurs droits sont violés.

Aussi avant-gardiste soit-il, ce système n'est cependant pas sans reproche. Il ne prévoit, en effet, aucun mécanisme pour surveiller les velléités, voire les débuts de violations graves et massives des droits humains sur le territoire du Conseil de l'Europe et sur les possessions d'outre-mer des États membres du Conseil. Ceci constitue donc la principale faiblesse de ce système. Nous croyons que la mise en place d'un système d'alerte rapide, ainsi que des moyens adéquats pouvant prévenir en temps utile les violations des droits humains dans l'espace géographique sous la juridiction du Conseil de l'Europe viendrait parachever l'œuvre accomplie dans le domaine de la protection des droits humains. S'agissant des moyens à utiliser, le Conseil de l'Europe pourrait s'inspirer du mécanisme des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme, mécanisme que nous avons examiné plus haut.

[1144] Art. 46 de la Convention.

D'autres faiblesses, de nature moindre en rapport avec la prévention par dissuasion, transparaissent au niveau du fonctionnement de la Cour européenne. Nous pouvons citer : premièrement, l'absence d'un organe indépendant à même de saisir la Cour en cas de violations graves et massives des droits humains. Dans de telles situations, la Cour devrait pouvoir être saisie par le Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, lequel se verrait reconnaître des compétences plus élargies, lui permettant de demander à celle-ci de prendre des décisions conservatoires visant à faire cesser ces violations; de plaider ensuite la cause des victimes devant la Cour et de demander pour elles qu'une compensation leur soit octroyée pour les dommages subis, sans qu'il y ait de requête de leur part[1145]. Rappelons que le Commissaire a actuellement pour mission :

- de promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et d'aider les États membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière ;
- de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe ;
- de déceler d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en matière de droits de l'homme ;
- de faciliter les activités des bureaux nationaux de médiateurs et d'autres structures chargées des droits de l'homme ;
- d'apporter conseils et informations concernant la protection des droits de l'homme dans toute la région[1146].

En plus de ces compétences, le Commissaire devrait avoir le pouvoir de saisir la Cour pour exercer, au nom d'un groupe ou de groupes d'individus victimes de discrimination ou de persécution, une action en leur faveur, lorsque ses conseils et recommandations pour corriger les manquements observés n'ont pas été suivis d'effets de la part de l'État membre en cause. Étant donné, d'ailleurs, que le Protocole 14 autorise le Commissaire à

[1145] Des victimes présumées pourraient, en effet, se trouver dans une situation telle qu'elles ne soient pas en mesure de saisir la Cour, soit en raison du manque d'information ou de moyens financiers.

[1146] Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999 lors de sa 104e Session. Voir : Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, *Mandat du Commissaire aux droits de l'homme*, en ligne : Conseil de l'Europe <http://www.coe.int/t/commissioner/Activities/mandate_fr.asp>, (dernière visite : 24.01.2015).

«présenter des observations écrites et prendre part aux audiences »[1147], nous ne voyons pas pour quelle raison celui-ci ne pourrait pas plaider en faveur de victimes collectives si elles-mêmes sont dans l'incapacité de le faire. Le principe de subsidiarité pourrait, certes, constituer un obstacle à une telle procédure, dans la mesure où celui-ci impose l'épuisement préalable des voies de recours internes, mais nous croyons que ce principe devrait souffrir d'une telle exception, lorsqu'on se trouve en présence de situations de violations graves et massives des droits humains. À partir du moment où la raison d'être de la Cour européenne est de rétablir les populations du Conseil de l'Europe dans leurs droits violés par les autorités de leurs États respectifs, cette mission ne peut être remplie si le principe de subsidiarité empêche de remédier, dans l'urgence, à des situations de violations graves des droits humains. Ces nouvelles compétences du Commissaire lui fourniraient d'ailleurs les moyens de faire pression sur les États, lesquels hésiteraient, à l'avenir, à faire fi de ses recommandations. Deuxièmement, la longueur des délais dans le traitement des affaires portées devant la Cour constituent une faiblesse qui nuit à l'efficacité de celle-ci. Ce système est, en effet, victime de son influence et de ses réalisations, ce qui justifie la raison pour laquelle la Cour compte dans son registre des rôles des arriérés de plusieurs années[1148]. Pourtant, il est bien vrai que, comme le dit l'adage, « *justice delayed is justice denied* ». Depuis la réforme introduite par l'adoption du Protocole 14 bis et l'entrée en vigueur du Protocole 14 (laquelle a rendu caduc le

[1147] Convention européenne des droits de l'homme, *Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention*, art. 36 de la Convention.

[1148] Au 31 décembre 2013, environ 100 000 affaires étaient pendantes devant la Cour, alors que celle-ci ne peut même pas connaître 2000 affaires par an. Voir : Cour européenne des droits de l'homme, *la CEDH en faits et chiffres, 2013*, en ligne : COE <http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2013_FRA.pdf>, (dernière visite : 10.03.2015).

Protocole 14 bis)[1149], le traitement des requêtes s'est, certes, accéléré, sans que l'on soit, cependant, parvenu à désengorger la Cour. Cette réforme a, par ailleurs, sacrifié la qualité à la quantité, dans la mesure où elle organise désormais un premier filtrage des affaires par un juge unique[1150] à la place des trois juges commis précédemment, et qu'elle permet, en outre, à un comité de trois juges, au lieu de sept, de rendre des « arrêts-pilotes », c'est-à-dire des arrêts ayant vocation à s'appliquer à toutes les affaires similaires présentant la même question »[1151]. Ces décisions ajournent les requêtes similaires, tout en demandant à l'État en cause de mettre en place, « à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif, un ou des recours internes effectifs aptes à offrir un redressement adéquat et suffisant dans les cas »[1152]. Ces décisions pourront certainement réduire, à long terme, le nombre de requêtes devant la Cour et ainsi la désengorger, dans la mesure où l'État concerné aura résolu les problèmes systémiques qui étaient portés devant elle. Cependant, le gel des requêtes similaires pourrait avoir des conséquences fâcheuses, s'agissant, par exemple, de situations où le droit à la vie ou à la liberté serait bafoué par un État. Par ailleurs, la réforme octroie également à la Cour le pouvoir de déclarer irrecevables des requêtes qui sont normalement recevables, si le requérant n'a subi aucun préjudice important[1153]. Nous

---

[1149] Le Protocole n° 14bis permettait, en attendant l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, l'application de deux éléments procéduraux du Protocole n° 14 à l'égard des États qui avaient exprimé leur consentement :

- Un juge unique peut rejeter des requêtes manifestement irrecevables.
- Les compétences des comités de trois juges sont étendues afin qu'ils puissent déclarer une requête recevable et rendre un arrêt sur le fond lorsqu'il existe déjà une jurisprudence bien établie de la Cour. Voir, en ligne : https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/204.

[1150] *Ibid.* art. 27.

[1151] *Ibid.* art. 28. Effectivement, le nombre d'arriérés a fortement diminué en raison de cette nouvelle procédure, dans la mesure où environ 65.000 affaires seulement étaient pendantes devant la Cour au 31 décembre 2015, alors qu'elles approchaient les 100.000 deux ans auparavant. Voir : <http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_FRA.pdf>, (dernière visite: 15.04.2016).

[1152] Cour européenne des droits de l'homme, Unité de presse, Fiche thématique, *Les arrêts-pilotes*, en ligne : COE <http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf.>, (dernière visite : 25.01.2015).

[1153] Art. 35, par. 3, b. de la Convention.

sommes d'avis que ces réformes, quoique très utiles pour réduire le volume des affaires, et partant, les délais d'attente, remettent en cause le principe même du droit de recours individuel, dans la mesure où le requérant aura le sentiment que sa requête n'a pas été prise en considération par la Cour. Mais comment satisfaire les deux exigences, à savoir le respect du droit de recours individuel et le besoin d'offrir un recours effectif contre les violations des droits humains commises par les États? L'équation est, certes, difficile à résoudre, et c'est pour cela que nous sommes d'avis que la protection des droits humains devrait davantage s'exercer en amont afin d'empêcher que les violations se commettent. Comme le rappelle un rapport émanant du Sénat français, « seule une garantie effective et efficace de ces droits au niveau national paraît de nature à diminuer la charge de travail de la Cour»[1154]. Or, cela constitue l'une des responsabilités du Commissaire, comme mentionné plus haut.

1.2. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

La question des minorités nationales a constitué la trame de fond de tous les génocides perpétrés au cours du siècle dernier. Les minorités nationales constituent, souvent, les groupes les plus vulnérables au sein des États. Devant une situation de crise, que celle-ci soit d'ordre politique, économique ou autre, les autorités d'un État ont tendance à chercher au sein des groupes minoritaires la cause du mal. Ces minorités deviennent alors des boucs émissaires faciles auxquels on peut tout imputer. C'est pour cette raison que des mécanismes régionaux de protection des droits humains devraient être prévus afin de leur assurer une protection générale, sans pour autant aller jusqu'à leur

[1154] Sénat français, Rapport des travaux parlementaires, *La Cour européenne des droits de l'homme à la recherche d'un second souffle*, 25 juillet 2012, en ligne : Sénat français <http://www.senat.fr/rap/r11-705/r11-7051.pdf>, (dernière visite : 25.06.2013).

réserver un traitement spécial. Nous sommes d'avis qu'une protection spéciale, accordant donc un traitement préférentiel, n'est pas nécessaire, dans la mesure où une protection générale suffit pour accorder aux minorités le même traitement qu'au reste de la population[1155]. En revanche, nous croyons qu'un traitement préférentiel pourrait être source d'envie de la part du reste de la population et ainsi provoquer le résultat inverse au but recherché. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adoptée au sein du Conseil de l'Europe[1156] apparaît alors comme un instrument pertinent permettant de surveiller les rapports majorité/minorité et d'assurer aux minorités européennes le respect de leurs droits fondamentaux. Celle-ci s'inscrit d'ailleurs essentiellement dans une optique de protection générale.

Comme son nom l'indique, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a pour ambition de lutter contre toute discrimination et de promouvoir une égalité pleine et effective entre les minorités nationales et la société dominante. Adoptée le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1er février 1998, cette Convention-cadre constitue le tout premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré à cette question. Le concept de « minorités nationales » n'a cependant pas été expliqué dans cette Convention, étant donné l'impossibilité, à ce stade-là, « de dégager une définition susceptible de recueillir l'approbation de l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe »[1157]. La Convention-cadre établit que « [l]a protection des minorités nationales

[1155] Il peut y avoir des exceptions sur le plan interne des États, particulièrement au sein des États ayant connu des conflits ethniques, afin que des mesures positives soient prises en faveur des minorités, afin de leur permettre de participer pleinement à la chose publique au même titre que la majorité de la population.

[1156] Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, entrée en vigueur le 1er février 1998.

[1157] Conseil de l'Europe, *La protection des droits des minorités nationales*, en ligne COE, <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Fre/minf.htm>, (dernière visite : 25.06.2016).

et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait partie intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale »[1158]. Conçue dans le but de protéger les minorités nationales de toute discrimination, la Convention-cadre étend sa compétence à d'autres personnes pouvant « être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse »[1159]. Les principes essentiels énoncés dans la Convention-cadre sont notamment : la non-discrimination[1160]; la promotion d'une égalité effective et la protection de la culture, de la religion, de la langue et des traditions[1161]; la liberté de réunion, d'association, d'expression, de pensée, de conscience et de religion[1162]; la participation à la vie économique, culturelle et sociale ainsi que l'interdiction de l'assimilation forcée[1163]. La Convention-cadre énonce que la réalisation de ces objectifs peut être poursuivie par des moyens législatifs ou administratifs internes appropriés comme dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux[1164]. Il est important de souligner que le suivi de la mise en œuvre effective de cette Convention-cadre est du ressort du Comité des ministres, en collaboration avec un Comité consultatif[1165]. Enfin, les États parties ont l'obligation de soumettre, périodiquement et autant de fois que le Comité des ministres le demande, un rapport complet sur les mesures législatives, administratives ou autres, adoptées dans le cadre du respect de ladite Convention-cadre[1166].

[1158] *Ibid*., art. premier.
[1159] *Ibid*., art. 6.
[1160] *Ibid*., art. 4.
[1161] *Ibid*., art. 5.
[1162] *Ibid*., art. 7.
[1163] *Ibid*., art. 9 à 17.
[1164] *Ibid*., art. 18.
[1165] *Ibid*., art. 24 et 26.
[1166] *Ibid*., art. 25.

Quoique cette Convention-cadre soit unique en son genre, elle présente tout de même quelques faiblesses. Le premier reproche que l'on peut faire à ce système concerne l'absence d'un organe proactif de promotion et de surveillance des droits protégés. Ce système devrait être complété par la création d'un poste de Commissaire ayant les mêmes attributions et pouvoirs que le Commissaire des droits de l'homme dans le cadre du Conseil de l'Europe, mais dont le mandat serait axé sur les droits des minorités. Ce Commissaire devrait également disposer d'une équipe d'experts en droits humains qui pourraient faire enquête et lui transmettre leurs rapports. Celui-ci devrait en même temps saisir le Conseil de l'Europe et la Cour européenne, en cas de situation de violations de cette Convention-cadre. En effet, on ne peut parler d'efficacité quand ce sont les États eux-mêmes qui sont tenus de dénoncer leurs propres manquements au respect des droits des minorités, alors qu'il s'agit de questions qui sont souvent d'une extrême urgence, en raison de la vulnérabilité de tels groupes dans certains pays. Pour rendre cette Convention-cadre plus efficace, le Conseil de l'Europe devrait s'inspirer de l'organe du Haut-commissaire pour les minorités nationales[1167] institué au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), en imitant le rôle de prévention de celui-ci.

[1167] Il existe, au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), un organe ayant vocation de s'intéresser aux droits des minorités. Il s'agit du Haut-commissaire pour les minorités nationales, dont le mandat est de concentrer ses activités sur la détection précoce et la prévention des tensions qui pourraient dégénérer en situations susceptibles de troubler la paix et la stabilité dans la région de l'OSCE et nuire aux relations entre les pays membres. Les tâches du Haut-commissaire sont : d'une part, enquêter sur des questions relatives à des minorités, mais seulement celles qui ont une influence sur la sécurité et la coopération entre les États membres et essayer de désamorcer les tensions de façon précoce; d'autre part, jouer le rôle de lanceur d'alerte lorsque la situation échappe à son contrôle. Il ne s'agit pas, à vrai dire, d'un organe de garantie des droits des minorités, dans la mesure où le Haut-commissaire n'a pas le pouvoir de recevoir et de traiter les plaintes émanant des minorités et concernant les violations des droits de celles-ci. Il a, cependant, le pouvoir de faire, d'initiative, des enquêtes et de produire des rapports sur les violations en question.

En dépit des améliorations que nous proposons visant à parfaire le système européen de protection des droits humains, il n'en demeure pas moins que celui-ci est très avant-gardiste, particulièrement si on le compare à des systèmes équivalents mis en place sur d'autres continents.

2. Le système de protection des droits humains sur le continent américain

Le mécanisme de protection des droits de l'homme dans le système américain se compose d'une Commission et d'une Cour interaméricaines des droits de l'homme, lesquelles sont fondées sur les dispositions de la Convention américaine relative aux droits de l'homme[1168]. Adoptée le 22 novembre 1969 par des États membres de l'Organisation des États américains (OÉA) et entrée en vigueur le 18 juillet 1978, cette Convention a été complétée par deux Protocoles additionnels, dont le premier porte sur l'abolition de la peine de mort et le second sur les droits économiques, sociaux et culturels. La Convention affirme résolument que :

> [l]es droits fondamentaux de l'homme ne découlent pas de son appartenance à un État donné, mais reposent sur les attributs de la personne humaine, ce qui leur justifie une protection internationale, d'ordre conventionnel, secondant ou complétant celle que procure le droit interne des États Américains[1169].

Elle énonce aussi la corrélation entre les droits et les devoirs de la personne, affirmant que « [t]oute personne a des devoirs envers la famille, la communauté et l'humanité »[1170]. Et d'ajouter que « [l]es droits de chaque personne sont limités par les droits d'autrui, par la sécurité de tous et par les justes exigences du bien commun, dans une société démocratique »[1171]. Les deux organes, à savoir la Commission et la Cour, fonctionnent

---

[1168] Chapitre VI, art. 33 de la Convention, *supra* note 1128.
[1169] *Ibid*. *Préambule*.
[1170] *Ibid*. art. 32.
[1171] *Ibid*.

ensemble, mais la Cour constitue, en réalité, une instance de second degré par rapport à la Commission, dans la mesure où l'accès à la première requiert de passer par la seconde.

2.1. Le rôle de la Commission interaméricaine des droits de l'homme

La Commission interaméricaine des droits de l'homme possède une double mission, soit celle d'assurer la protection des droits de l'homme[1172] et celle de faire la promotion de ces droits[1173]. S'agissant de la protection des droits de l'homme, la Convention américaine reconnaît notamment le droit de recours individuel en établissant que :

> [t]oute personne ou tout groupe de personnes, toute entité non gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs États membres de l'Organisation peuvent soumettre à la Commission des pétitions contenant des dénonciations ou plaintes relatives à une violation de la présente Convention par un État partie[1174].

La Convention protège les droits humains, tant civils et politiques[1175], qu'économiques, sociaux et culturels[1176]. Il est frappant de noter que le droit à la non-discrimination[1177] est placé avant le droit à la vie[1178] dans l'ordre des articles de la Convention. Cette anomalie de rédaction se retrouve d'ailleurs également dans d'autres conventions de protections des droits humains, telles que la Convention africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte canadienne des droits et libertés. Autre particularité de la Convention, celle-ci élargit la liste des droits auxquels aucune dérogation ne peut être apportée, même « en cas de guerre, de danger public ou dans toute autre situation de crise

---

[1172] *Ibid*. art. 33.
[1173] *Ibid.* art. 41.
[1174] *Ibid.* art. 44.
[1175] *Ibid*., chapitre II.
[1176] *Ibid*., chapitre III.
[1177] *Ibid*., art. premier.
[1178] *Ibid*., art. 4.

qui menace l'indépendance ou la sécurité d'un État partie »[1179], pour y inclure les droits politiques. Par ailleurs, la Commission interaméricaine reçoit aussi les communications interétatiques, lorsque les États concernés ont reconnu, par une déclaration expresse, la compétence de la Commission[1180]. La procédure devant la Commission ne s'écarte pas de ce qui est d'usage dans d'autres instances internationales de règlement des litiges. Ainsi, pour saisir la Cour, le principe de l'épuisement préalable des recours internes y est d'application et un délai de six mois ne doit pas avoir été dépassé à compter de la prise de connaissance de la décision définitive interne. Ces recours doivent être effectifs et non aléatoires. En outre, l'objet de la pétition ou de la communication ne doit pas être en cours d'examen devant une autre instance internationale de règlement des litiges[1181]. Une réforme introduite par la Résolution 1/2013 adoptée le 18 mars 2013 et entrée en vigueur le 1er août 2013 permet à la Commission et à la Cour, notamment, de prendre des mesures conservatoires et provisoires en cas de situations sérieuses et graves de violations nécessitant une action urgente pour éviter un dommage irréparable[1182]. La réforme introduit également des exceptions à la règle de traitement des cas devant la Commission, lequel n'est plus seulement lié à l'ordre d'arrivée, mais prend également en compte la situation personnelle du requérant. Ceci est notamment le cas lorsque cette situation nécessite des mesures conservatoires ou lorsque l'État manifeste l'intention de collaborer à la recherche de solutions au problème, voire encore « lorsque la décision peut avoir pour effet de résoudre des problèmes structurels graves ayant un impact sur les droits de

[1179] *Ibid*., art. 27.
[1180] *Ibid.* art. 45.
[1181] *Ibid.* art. 46.
[1182] Organisation des États américains, Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Résolution sur des règles de procédure, de politiques et de pratiques*. Art. 25 et 76 de la Convention, en ligne : OAS <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution1-2013eng.pdf>, (dernière visite : 03.02.2015).

l'homme »[1183]. Il en va également ainsi lorsque la situation « est susceptible de provoquer des changements législatifs ou des évolutions dans la pratique étatique, afin d'éviter la réception par la Commission de multiples demandes sur une même problématique »[1184]. La réforme assouplit, par ailleurs, les conditions d'admissibilité devant la Commission, notamment en cas d'urgence, si la situation des conditions du requérant s'aggrave, ou lorsque « l'écoulement du temps empêche que la décision de la Commission ait un effet utile »[1185]. Quand la pétition ou la communication est déclarée recevable et fondée, la Commission peut tenter une conciliation[1186]. Faute d'accord, la Commission dresse un rapport à l'intention des États intéressés, comprenant des recommandations pertinentes et un délai d'exécution des mesures appropriées[1187]. À l'expiration du délai imparti, la Commission décide, à la majorité absolue de ses membres, si l'État en question a pris ou non des mesures appropriées, et conséquemment, si elle publie ou non son rapport[1188]. Les recommandations de la Commission peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme, si l'État en cause a reconnu la juridiction de la Cour. Ce recours peut être porté par la Commission elle-même pour le compte de l'individu ou par l'État en cause[1189]. Il apparaît cependant que la Commission ne réfère qu'avec parcimonie les cas à la Cour et qu'aucun État n'a, jusqu'ici, jugé opportun de la saisir.

[1183] *Ibid*., art. 29.
[1184] *Ibid.*
[1185] *Ibid*., art. 36.3.
[1186] *Ibid*., art. 48.
[1187] *Ibid*., art. 49.
[1188] *Ibid*., art. 50.
[1189] *Ibid.*, art. 61.

2.2. Le rôle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme

La Cour interaméricaine des droits de l'homme fonctionne comme une chambre d'appel de la Commission à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme avant l'entrée en vigueur du Protocole numéro 11. Elle a également compétence pour entendre les plaintes individuelles, à condition que les États parties à la Convention aient formulé une déclaration supplémentaire reconnaissant sa juridiction. Cependant, seuls les États parties à la Cour et la Commission elle-même ont qualité pour la saisir. À ce titre, il est bien évident qu'elle ne peut se déclarer compétente que lorsqu'il y a eu épuisement de la procédure devant la Commission, sauf en ce qui concerne les mesures conservatoires[1190], lesquelles peuvent être ordonnées par la Cour à la demande de la Commission dans « des cas d'extrême gravité requérant la plus grande célérité dans l'action »[1191]. La Cour est habilitée à connaître toute action relative à l'interprétation et à l'application des dispositions de la Convention, pourvu que les États en cause aient reconnu ou reconnaissent sa compétence[1192]. Elle ordonne la cessation des violations des droits de la partie lésée ainsi que, le cas échéant, des mesures de réparation ou le versement d'une juste indemnité en faveur de celle-ci[1193]. L'arrêt est signifié aux parties en cause et transmis aux États parties à la Convention[1194]. Aucune autre instance d'appel n'est prévue[1195]. La Cour avise l'Assemblée générale de l'OÉA, avec des recommandations,

[1190] *Ibid*., art. 64.
[1191] *Ibid*., art. 63, par. 2.
[1192] *Ibid*., art. 62.
[1193] *Ibid*., art. 63, par. premier.
[1194] *Ibid*., art. 69.
[1195] *Ibid*., art. 67.

des cas où un État n'a pas exécuté ses arrêts[1196], mais aucun organe n'est prévu pour en poursuivre l'exécution.

2.3. Les faiblesses du système de protection des droits humains sur le continent américain

Les réformes récemment apportées au mécanisme de protection des droits de l'homme dans le système de la Commission et de la Cour interaméricaines des droits de l'homme ont introduit des avancées significatives au niveau de la protection des droits humains sur le continent américain, mais ce système souffre encore de plusieurs faiblesses. La plupart de celles que nous avons évoquées au regard du mécanisme européen de protection des droits humains valent, *mutatis mutandis*, pour le mécanisme américain. Outre celles-ci, il en existe d'autres, dont : 1) la faiblesse du nombre des adhésions étatiques à la Convention; 2) l'absence de mesures de prévention proactives; 3) L'absence d'un droit d'action judiciaire individuelle directe; 4) la faiblesse de la sanction judiciaire en cas de violations constatés par les organes juridictionnels.

2.3.1. La faiblesse due à l'absence d'un grand nombre d'États à la Convention

En tant que traité international, la Convention américaine relative aux droits de l'homme est un instrument contraignant à l'égard des États qui l'ont ratifié. Mais qu'en est-il de ceux qui ne l'ont pas fait ? Contrairement aux instruments normatifs du Conseil de l'Europe qui lient *de plano* tous les États membres de cette institution, la Convention américaine doit être ratifiée par les États pour qu'elle leur soit opposable. Or, le fait que les États-Unis, le Canada et un certain nombre de pays anglophones des Caraïbes ne

[1196] *Ibid*., art. 65.

l'aient pas encore ratifié la fait apparaître, comme le dit L. Hennebel, « comme un instrument essentiellement latino-américain »[1197]. Il importe que les États récalcitrants adhèrent à cette Convention, pour que celle-ci puisse protéger les populations de tout le continent américain. On ne peut, en réalité, comprendre la raison pour laquelle le Canada et les États-Unis ne sont pas parties à cette Convention, alors que ces deux pays sont tout de même des exemples de démocratie. Si certaines dispositions de la Convention sont en contradiction avec le droit qu'appliquent ces deux pays, rien n'empêche ceux-ci d'introduire une réserve, comme le suggère le professeur Schabas[1198], sans pour autant rejeter en bloc la Convention. Nous sommes d'avis que l'adhésion de ces deux "poids lourds" à la Convention apporterait plus de force au mécanisme interaméricain de protection des droits humains, ce qui probablement encouragerait les autres États non parties, du continent américain, à y adhérer.

2.3.2. L'absence de mesures de prévention proactives de protection des droits humains

Le système de protection des droits humains dans le système américain ne prévoit aucun mécanisme d'alerte avancée permettant de détecter, avant leur manifestation, les violations graves et massives des droits humains en général, et plus spécialement celles concernant les minorités. Le système ne possède, non plus, aucun dispositif permettant de créer des conditions à même de prévenir la survenance de telles violences. Nous sommes

[1197] Ludovic Hennebel, *La Cour interaméricaine des droits de l'homme, entre particularisme et universalisme*, en ligne : CADH <http://www.pedone.info/cadh/Hennebel-CADH.pdf>, (dernière visite : 18.06.2013).

[1198] Le professeur Schabas soutient qu'il y a, pour le Canada, « un certain inconfort généralisé à cause de l'article 4 de la Convention qui semble interdire l'interruption de grossesse et qui est, par conséquent, en contradiction flagrante avec l'état du droit canadien ». Et d'ajouter que « cette question peut être réglée facilement en formulant une réserve à la disposition problématique », William A. Schabas, *supra note* 965 à la p127.

alors d'avis que l'OÉA devrait se pencher, sans tarder, sur cette question, Autrement, il n'est pas exclu que cette Organisation se retrouve un jour "en retard" de massacres de populations, voire de génocide.

2.3.3. L'absence d'un droit d'office d'action judiciaire individuelle directe devant la Cour interaméricaine

Le droit de requête individuelle directe est garanti devant la Commission interaméricaine pour les États qui ont reconnu la compétence de celle-ci, mais il reste interdit devant la Cour interaméricaine. Contrairement au système européen où non seulement la compétence de la Cour est impérative à l'égard des États membres du Conseil de l'Europe, mais également ouverte d'office aux requêtes individuelles, celui de l'OÉA laisse la faculté aux États membres de reconnaître ou non la compétence de la Commission et de la Cour[1199], tout en fermant catégoriquement la porte de cette dernière aux requêtes individuelles[1200]. Pour renforcer son système de protection des droits humains, l'OÉA devrait adopter un Protocole additionnel autorisant les requêtes individuelles devant la Cour, afin de permettre à la Convention d'obliger d'office tous les États parties à celle-ci, tout en permettant aux victimes d'intenter un recours direct devant la Cour. Il est inexplicable que celui-ci soit fermé aux individus et reste ouvert aux États en cause, alors que ceux-ci sont évidemment les plus susceptibles de commettre des violations à l'encontre de leurs citoyens.

[1199] *Ibid*., art. 62 et 74.
[1200] *Ibid*., art. 61.

2.3.4. L'ineffectivité de la sanction judiciaire en cas de violation des droits humains

L'existence des droits humains serait illusoire s'il n'y avait pas de mécanisme de garantie contraignant pour les protéger. À quoi serviraient les textes de proclamation des droits de l'homme, si aucun organe effectif et efficace de recours judiciaire n'était prévu pour sanctionner les violations des droits en question? Il serait réellement utopique de penser que les États exécutent toujours volontiers les décisions rendues par les organes de recours devant lesquels ils ont comparu. Or, telle est la situation qui prévaut dans le système de la Commission et de la Cour interaméricaines, dans la mesure où il n'existe pas, hélas, d'organe chargé de veiller à l'exécution des arrêts, un organe qui serait l'équivalent du Comité des ministres dans le mécanisme de la Convention européenne. Le Protocole additionnel, dont nous avons proposé l'adoption, devrait prévoir un organe semblable, susceptible d'assurer le suivi des décisions prises par la Cour interaméricaine, en vue de les faire appliquer, le cas échéant, par des mesures diplomatiques plus ou moins contraignantes. Ce Protocole inclurait également une possibilité de faire appel des jugements comme dans le système européen.

3. Le système de protection des droits humains sur le continent africain

Contrairement aux autres instruments normatifs continentaux similaires, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine)[1201] ne prévoyait pas la création d'une Cour africaine des droits de l'homme, mais seulement une Commission, laquelle a représenté, pendant plus de 17 ans, le seul mécanisme de protection et de promotion des droits humains en Afrique. Il semble, pourtant, que l'institution de la Cour

[1201] *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, adoptée le 26/06/1981 et entrée en vigueur le 21/10/1986. Doc. O.U.A. CAB/LEG/67/3 Rev. 5.

ait été discutée au moment de l'adoption de la Charte africaine en 1981, mais, qu'à cette époque, deux tendances contraires s'étaient opposées, l'une à l'autre. Selon Mutoy Mubiala :

> [l]es partisans du courant favorable à la création d'une Cour estimaient que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, telle qu'elle était conçue dans la Charte, n'était pas suffisamment outillée pour assurer une protection efficace des droits de l'homme et des peuples. Cet argument était tiré des limites apportées aux pouvoirs de la Commission. L'argument principal des partisans de la thèse contraire était axé sur le respect des traditions juridiques africaines, qui privilégient la conciliation sur le règlement judiciaire des litiges, tendance reflétée du reste dans le système du règlement pacifique des différents interétatiques en Afrique[1202].

Comme ce dernier courant était majoritaire, la proposition de la création de la cour fut dès lors rejetée. Ce n'est que beaucoup plus tard que le Protocole à la Charte africaine portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a été adopté[1203].

Avec l'adoption de son Protocole, la Charte africaine s'inspire, par certains aspects, de la Convention européenne dans sa version d'avant l'adoption du Protocole 11, mais se fonde aussi sur la même idéologie que celle qui sous-tend la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme. Et, de fait, le système de la Charte africaine connaît aujourd'hui deux instances d'examen des requêtes, à savoir la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) en tant que premier filtre, et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour), qui reçoit les requêtes introduites par la première. S'agissant de la ressemblance avec la Déclaration américaine, on remarque, dès le Préambule, qu'il y a une corrélation étroite

---

[1202] Mutoy Mubiala*, La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire ?* Revue Générale de Droit International Public, Tome CII, Paris, Pedone, 1998 à la p 765.

[1203] Le Protocole a été adopté le 10 juin 1998 et il est entré en vigueur le 25 janvier 2004.

entre les droits et les devoirs de l'homme, dans la mesure où les deux insistent non seulement sur les droits, mais aussi sur les devoirs vis-à-vis de la collectivité, de la nation à laquelle l'individu appartient et de la communauté internationale dans son ensemble[1204]. Écrivant à ce sujet, le juge Keba Mbaye dit qu'il ne faut pas s'en étonner, puisque « l'idée de droit ne va jamais sans l'idée de devoirs »[1205] en Afrique. Selon lui, « il faut bien se rendre compte qu'un droit n'est réel que parce qu'il est le devoir d'un autre : personne physique ou morale »[1206]. Et d'ajouter : « droits et devoirs s'équilibrent et s'intègrent harmonieusement tant en ce qui concerne l'individu que dans les rapports de ce dernier avec la communauté nationale et l'État »[1207]. Ce point de vue est également partagé par le juge Fatsah Ouguergouz, qui observe que c'est à la lumière de la « civilisation africaine qu'il faut apprécier la place privilégiée accordée aux droits de l'individu dans la Charte africaine et l'affirmation de leur lien dialectique avec ces droits et libertés »[1208], ajoutant que ce concept n'est d'ailleurs pas seulement « propre à la société africaine »[1209], étant donné qu'il se retrouve sous-entendu dans d'autres instruments de même nature. Cette conception qui soupèse les droits de l'homme à l'aune de ses devoirs nous paraît cependant discutable, dans la mesure où elle ne permet de garantir les premiers à l'individu que si celui-ci a rempli les seconds envers la communauté. Cela ne reviendrait-il pas à affirmer que l'individu qui n'aurait pas rempli ses devoirs ne devrait pas voir ses droits reconnus? Qu'en serait-il de l'universalité et de l'inaliénabilité des droits humains dans ce cas? La réponse à cette question n'est pas claire. La clause établissant que « [l]es

[1204] Art. 27 à 29 de la Charte, *supra* note 1129.
[1205] Keba Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone 1992 à la p 163.
[1206] *Ibid.* à la p 164.
[1207] *Ibid.* p 214.
[1208] Fatsah Ouguergouz, *La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, Paris, PUF, 1993 à la p 233.
[1209] *Ibid.* aux pp 233 ss.

droits et libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun »[1210] était suffisante et ne nécessitait pas, à notre avis, la mention de devoirs spécifiques. Par ailleurs, la Charte africaine a introduit une particularité qui ne se retrouve pas dans d'autres conventions continentales des droits humains, à savoir celle qui accorde une grande attention aux «droits des peuples »[1211], droits qui ne sont d'ailleurs pas assez clairement délimités, dans la mesure où la Convention africaine ne définit pas le concept de « peuple », alors que son interprétation par la Commission africaine est pour le moins ambigüe. À titre d'exemple, en obligeant les États à protéger les droits des peuples à l'autodétermination, la Charte africaine n'explique pas vis-à-vis de qui les États parties devaient s'engager à protéger ce droit, d'autant plus que l'on sait que la Convention a été adoptée bien longtemps après la période de la décolonisation. Voulait-on, par là, exprimer la protection du droit à l'autodétermination des nations au sein des États africains? Cela semble, en effet, être le cas, dans la mesure où la Commission africaine a, de fait, interprété ces termes comme signifiant les droits des différents « peuples » au sein d'un État[1212], quoiqu'elle ait refusé d'admettre à la Province du Katanga de faire sécession de l'ex-Zaïre (aujourd'hui RDC), au motif que :

> en l'absence de preuve tangible à l'appui des violations des droits de l'homme à tel point qu'il faille mettre en cause l'intégrité territoriale du Zaïre et en l'absence de toute preuve attestant le refus au peuple Katangais du droit de participer à la direction des affaires publiques conformément à l'article 13 (1) de la Charte Africaine, la commission maintient que le Katanga est tenu d'user d'une forme d'auto détermination qui soit compatible avec la souveraineté et l'intégrité territoriale du Zaïre[1213].

[1210] Art. 27, par. 2, *supra* note 1129.

[1211] Art. 19 à 24, *supra* note 1129.

[1212] *Social and Economic Rights Action Center et le Center for Economic and Social Rights (ONG) c. Le Nigeria*, Communication 155/96, Quinzième rapport d'activités, 2001-02, CADHP/RPT.15.

[1213] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Communication 75/92 : Congrès du peuple katangais / DRC, 22 mars 1995.

On se rappellera, pourtant, que les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) avaient déjà énoncé le principe de l'intégrité territoriale de chaque État[1214] ainsi que celui de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation (*uti possidetis juris*)[1215]. Nonobstant cela, la jurisprudence de la Commission est venue mettre un bémol à la consécration de ces deux principes. On sait, du moins, que selon la jurisprudence de la Commission, il s'agit, tantôt des droits de toute la population d'un État qui sont concernés, tel que cela figure dans sa Communication 147/95 en rapport avec le coup d'État perpétré en Gambie en 1994, où la Commission a décidé que le fait de priver le peuple gambien du droit de choisir son système de gouvernement constituait une violation grave et flagrante de l'article 20, alinéa 1 de la Charte africaine[1216], tantôt des droits de l'un des groupes membres de la population d'un État, tel qu'elle l'a reconnu dans son Avis Juridique sur la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones[1217]. Elle a, par ailleurs, réaffirmé cela dans l'affaire Kevin Mgwanga Gunmé et al c. Cameroun, en énonçant que :

> [l]es droits des peuples sont aussi importants que les droits individuels. Ils méritent et doivent être protégés. Le moins que l'on puisse dire sur les droits des peuples est que chaque membre du groupe porte en lui les droits individuels au groupe, dont le groupe jouit dans sa collectivité : les droits communs dont bénéficie la communauté, tels que le droit au développement, à la paix, à la sécurité et à un environnement sain, à l'autodétermination et à une part des ressources[1218].

[1214] Charte de l'OUA, art. III.

[1215] OUA, Résolution AGH/Rés. 16 (I), voir: Resolutions Adopted by The First Ordinary Session of The Assembly of Heads of State and Government Held in CAIRO, UAR, From 17 to 21 July 1964.

[1216] Cette disposition concerne, en effet, le droit des peuples à l'existence, à l'autodétermination et au statut politique de son choix.

[1217] Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (2007), Avis Juridique de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sur la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones, Adoptée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples lors de sa 41ieme Session Ordinaire tenue en Mai 2007 à Accra, Ghana (« Avis Juridique »), paragraphe 24, pages 6-7.

[1218] Commission africaine, Communication 266/203 – Kevin Mgwanga Gunmé et al c. Cameroun, 26e Rapport d'activités, para 176.

En effet, dans cette affaire, après avoir insisté sur le principe de l'intégrité territoriale d'un État africain, la Commission africaine a également reconnu le droit des peuples à l'autodétermination, lorsqu'il existe « des preuves concrètes de violations de droits humains au point que l'intégrité territoriale de l'État partie soit remise en question, en plus de la dénégation au peuple de son droit de participer au gouvernement qui est garanti par l'Article 13 (1) »[1219], avant de décider que « les griefs des Camerounais du Sud ne [pouvaient] pas être réglés par la Sécession mais par un dialogue national global »[1220]. La Commission a alors exhorté l'État défendeur à prendre en charge les griefs exprimés par les Camerounais du sud à travers ses institutions démocratiques[1221]. Interprétée dans ce sens, la notion de « droits des peuples » affirmée dans la Convention africaine pourrait bien être utile à la prévention du génocide, si les décisions (recommandations) de la Commission étaient obligatoires et s'il existait les moyens à même de forcer leur mise en application, dans la mesure où les victimes pourraient faire cesser les persécutions en faisant valoir leurs droits, au stade le plus précoce du processus génocidaire. Il importe, en effet, de rappeler que le projet génocidaire cible des groupes similaires à ceux reconnus par la Convention africaine dans les conditions et circonstances que nous avons présentées lors de l'étude des étapes du génocide et que les membres des groupes en question seraient en droit de saisir cette instance pour demander protection, avant même que le plan criminel ne soit mûr. Comme nous l'avons exposé dans la première partie de cette étude, les Tutsis du Rwanda ont été l'objet de toutes sortes de tourments, durant des décennies, ordonnés ou encouragés par les dirigeants des deux Républiques hutues, lesquelles persécutions ont finalement culminé en génocide en 1994. S'ils avaient alors

[1219] *Ibid*., para 194.
[1220] *Ibid*., para 203.
[1221] *Ibid*., para 201.

bénéficié d'un droit de recours auprès de la Commission africaine sur base du concept de « droits des peuples » tel que celui-ci a été interprété par celle-là, il est fort à parier que le pouvoir criminel, au Rwanda, aurait été forcé de renoncer à son projet génocidaire, à condition évidemment que la Commission ait, notamment, eu le pouvoir de prendre les mesures conservatoires, telles que les injonctions interlocutoires, que celles-ci aient été revêtues de la force exécutoire et qu'aient existé les moyens de contrainte, à même de faire appliquer les décisions.

Par ailleurs, par rapport à d'autres conventions comparables, la Charte africaine est beaucoup plus inclusive en ce qui concerne les droits protégés, dans la mesure où elle consacre, sans possibilité de clause dérogatoire ni suspensive, non seulement les droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels[1222], mais aussi ceux dits de la "troisième génération", tels que le droit au développement et à l'environnement[1223]. Il s'agit, certes, d'une originalité incontestable mais aussi d'un concept difficile à cerner, dans la mesure où l'on peut se demander pourquoi les États de ce continent, qui ne sont pourtant pas parmi les plus respectueux des droits humains, ont entendu se démarquer de manière aussi avant-gardiste des autres instruments universels ou régionaux, en étendant si largement la gamme des droits protégés. La Commission africaine a, d'ailleurs, saisi cette occasion pour confirmer qu'il n'y a pas de droit dans la Charte Africaine que l'on ne puisse mettre en œuvre[1224]. Les autres systèmes prévoient, en effet et pour leur part, la possibilité de déroger à certains droits (à l'exception du noyau dur) en cas de danger menaçant la sécurité ou l'intégrité de l'État, tout en émettant des réserves selon lesquelles

[1222] Art. 15 à 18, *supra* note 1129.
[1223] Art. 24, *supra* note 1129.
[1224] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Communication 155/96, 15e *Rapport annuel d'activités* (2001-02), para 68.

certains droits (surtout économiques ou socioculturels) sont garantis dans la mesure des moyens disponibles. Cette initiative de la Commission est fort louable, mais il faut reconnaître que le fonctionnement de celle-ci serait paralysé, si les citoyens, au sein des États parties, étaient aptes à réclamer le respect intégral de tous ces droits, et ce d'autant plus que les États ne pourraient se justifier en affirmant ne pas être en mesure de satisfaire à tous les droits économiques, sociaux et culturels de chacun des membres de la population, en raison de la faiblesse de leurs moyens, dans la mesure où, comme l'affirme la Commission, « the African Charter really and truly imposes an obligation of result and not one of diligence on the States Parties, of guaranteeing to the victims […] the enjoyment and effective exercise of the rights which it proclaims »[1225]. Examinons, à présent, la façon dont les principaux organes de protection des droits humains au sein de l'Union africaine pourraient efficacement jouer leur rôle.

3.1. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Le 21 octobre 1986 marque une étape importante dans l'histoire des droits humains en Afrique. L'entrée en vigueur de la Charte africaine a, en effet, fait naître beaucoup d'espoirs au sein de la communauté de défenseurs des droits humains en Afrique et dans le monde, dans la mesure où cette Charte instituait, pour la première fois sur ce continent, un organe de recours vers lequel les victimes de violations des droits humains pouvaient se tourner pour faire valoir leurs droits, à savoir la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples[1226]. Celle-ci joue deux rôles essentiels :

[1225] Communication 272/03 Association of Victims of Post Electoral Violence & INTERIGHTS / Cameroon, 25 November 2009.

[1226] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 30 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, *supra* note 1129.

celui de la promotion et celui de la protection des droits de l'homme et des peuples[1227]. Elle assume également deux autres compétences; d'une part, l'interprétation de la Charte africaine et, d'autre part, toute autre tâche susceptible de lui être confiée par la Conférence des chefs d'États et de gouvernements[1228]. Dans son rôle de protection des droits humains, la Commission africaine se démarque positivement sur deux points, au niveau des textes, par rapport aux instances équivalentes sur d'autres continents: 1) elle examine les rapports des États sur les mesures législatives ou autres, prises afin de rendre concrète la protection des droits garantis dans la Charte africaine; 2) elle utilise le système des rapporteurs spéciaux[1229] sur un pays ou sur un thème spécifique[1230], système inconnu même au sein de la Convention européenne. En revanche, et à l'instar d'autres instances de même type, la Commission africaine reçoit les communications émanant des États parties, des ONG ayant le statut d'observation auprès d'elle, ou des individus s'estimant victimes de violations des droits humains commises par un État partie[1231]. S'agissant de sa saisine, les conditions de recevabilité des communications restent identiques à celles des autres organes similaires[1232]. Même si le texte de la Charte africaine ne reconnaît pas l'exception traditionnelle de litispendance d'une affaire devant une autre instance internationale de règlement comme constituant un obstacle à la recevabilité de la même affaire devant la Commission, celle-ci a déjà établi une jurisprudence similaire à ce sujet. Elle a, en effet, déclaré irrecevables deux affaires[1233],

[1227] Art. 45, *supra* note 1129.
[1228] *Ibid.*
[1229] L'on doit cependant déplorer que ceux-ci sont, non pas des experts indépendants, mais des membres de la Commission; ce qui peut évidemment poser problème, comme nous allons le voir plus loin.
[1230] Art. 45, *supra* note 1129.
[1231] Art. 47 et 55, *supra* note 1129.
[1232] Art. 50, *supra* note 1129.
[1233] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Communication 69/92, *Amnesty international c/ Tunisie*, 7 avril 1993. Rapport de la septième activité, 1993/1994. Annexe IX, Document de

au motif, pour la première, qu'elle était déjà en cours d'examen par la Commission des droits de l'homme en vertu de la procédure 1503, et pour la deuxième, qu'une telle communication avait été envoyée au Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Pourtant, dans les deux cas, il n'y avait aucune indication permettant de faire croire que ces affaires avaient été réglées par les instances concernées. Or, le texte de la Charte africaine précise tout simplement que les communications ne sont pas examinées par la Commission africaine si elles concernent des cas réglés conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, de la Charte de l'OUA ou de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples[1234]. La procédure devant la Commission peut se terminer par un rapport accompagné de recommandations, rapport qui n'est publié par la Commission que sur décision de la Conférence des Chefs d'État de l'Union africaine[1235]. Enfin, la Charte africaine précise que chaque « État partie s'engage à présenter tous les deux ans […] un rapport sur les mesures d'ordre législatif ou autres prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis »[1236] dans la Charte.

La Commission africaine a, jusqu'à présent, tranché un nombre peu important de cas; elle éprouve en outre beaucoup de difficultés à se faire obéir des États condamnés. Ces difficultés sont, en partie, liées aux faiblesses de la Charte africaine, mais d'autres sont imputables aux États concernés. Ce sont probablement les faiblesses de la Commission qui ont poussé à la mise en place de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour).

---

la Commission africaine, à la p 347. Communication 15/88, *Mpaka-Nsusu André Alphonse c/Zaïre*, 8 octobre 1988. Rapport de la septième activité, 1993/1994, Annexe IX, Document de la Commission africaine, à la p 340.

[1234] Art. 56, par. 7, *supra* note 1129.

[1235] Art. 59, *supra* note 1129.

[1236] Art. 62, *supra* note 1129.

3.2. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole créant la Cour[1237], celle-ci a pour compétence de connaître toutes les affaires et tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte africaine, du Protocole et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme ratifié par les États parties[1238]. Contrairement à ses homologues d'Europe et d'Amérique, dont la compétence est uniquement limitée aux instruments régionaux relevant de leur juridiction, la Cour peut également connaître des violations des instruments universels de protection des droits de l'homme que les États parties ont ratifiés. La Cour endosse trois rôles: premièrement, elle reçoit les communications tendant à dénoncer les violations des droits de l'homme commises par un État partie au Protocole. Ces communications sont obligatoires lorsqu'elles émanent de la Commission, des États parties au Protocole et des organisations intergouvernementales[1239], tandis qu'elles sont facultatives si elles proviennent des individus et des ONG[1240] ayant le statut d'observateur auprès de la Commission. La Cour innove en matière de saisine, dans la mesure où, contrairement aux autres cours similaires, elle peut être saisie par une personne autre que la victime directe, qu'il s'agisse d'un individu ou d'une ONG. Une fois saisie, la Cour peut prendre, même d'office, des mesures provisoires dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence, afin d'éviter que des dommages irréparables soient causés à des personnes[1241]. En outre, le requérant peut (ce n'est qu'une possibilité) recevoir une assistance judiciaire gratuite, s'il

[1237] *Protocole à la Charte africaine portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, adopté le 10.06.1998 et entré en vigueur le 25.01.2004.
[1238] Art. 3 du *Protocole*.
[1239] Art. 3, 5, 6 et 7 du Protocole.
[1240] Art. 34, par. 6 du Protocole.
[1241] Art. 27, par. 2 du Protocole.

est dans l'incapacité de se payer les services d'un avocat[1242]. S'agissant du jugement, la Cour ordonne toutes les mesures appropriées afin de remédier à la situation dénoncée, y compris le paiement d'une indemnité ou l'octroi d'une réparation, lorsqu'elle constate des violations des droits de l'homme[1243]. Deuxièmement, la Cour donne un avis consultatif, à la demande d'un État membre de l'Union africaine ou d'une organisation reconnue par celle-ci, sur les droits garantis par la Charte africaine ou sur toute autre disposition juridique relative aux droits de l'homme[1244]. Troisièmement, elle tente de régler à l'amiable les conflits avant d'engager une procédure contentieuse de règlement des différends[1245]. À l'issue du jugement, les États parties s'engagent à exécuter les arrêts rendus par la Cour, lesquels sont, dès leur prononcé, définitifs et obligatoires[1246]. Comme dans le système de la Convention européenne, le suivi de l'exécution de ces arrêts est du ressort du Conseil des ministres de l'Union africaine[1247]. Quoique semblables sur ce point dans les textes, la réalité diffère cependant sur le terrain. De fait, alors que les institutions dans les États de droit se caractérisent par la force de la loi, c'est la loi de la force qui prévaut encore dans un certain nombre d'États en Afrique[1248]. C'est la raison pour laquelle même s'ils existent, les instruments africains de protection des droits humains restent non seulement méconnus, mais sont aussi beaucoup moins performants dans leur application que ce que prévoient les textes.

[1242] Art. 10, par. 2 du Protocole.
[1243] Art. 27, par. 1 du Protocole.
[1244] Art. 4 du Protocole.
[1245] Art. 9 du Protocole.
[1246] Art. 61 du Protocole.
[1247] Art. 29 et 30 du Protocole.
[1248] L'Afrique reste encore le continent des coups d'États, comme cela a récemment été observé au Mali, en Égypte, en République Centrafricaine ; celui des Présidents à vie, tels que dans les pays suivants : Zimbabwe (plus de 30 ans), Cameroun (plus de 30 ans), Ouganda et Angola (30 ans), et j'en passe.

3.3. Les faiblesses du système africain de protection des droits humains

Le système africain de protection des droits de l'homme a le mérite d'exister et se caractérise, par ailleurs, au niveau des textes, par quelques avancées significatives en matière de droits humains, ainsi que mentionné plus haut, mais aussi des retards préjudiciables à la protection effective des droits humains. L'OUA a, en effet, mis non seulement beaucoup de retard dans l'adoption de traités instituant la Commission et la Cour, mais en outre, elle n'a pas fourni à ces deux instances les moyens à même de leur permettre de remplir leurs missions respectives. Au nombre des déficiences, nous pourrions reprendre celles déjà relevées pour les deux autres systèmes continentaux et dont la plupart valent également, *mutatis mutandis*, pour le système africain. Celui-ci possède toutefois des faiblesses particulières liées, notamment, aussi bien aux spécificités des textes qui fondent ce système qu'à l'environnement politique qui prévaut en Afrique.

3.3.1. Les inconsistances de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples

Sur le plan institutionnel, les ambiguïtés contenues dans la Charte africaine affaiblissent considérablement le système de protection des droits humains en Afrique. Kéba Mbaye est d'ailleurs d'avis que les rédacteurs de la Charte africaine l'ont « voulue très vague, pour ne pas effaroucher les représentants des États et laisser place à une action dynamique de la Commission »[1249]. Il est cependant difficile de comprendre comment la Commission, - même à supposer que ses membres le veuillent bien -, pourrait déborder son cadre constitutif en faisant œuvre innovatrice dans ce sens, sans verser dans l'illégalité. S'agissant des ambigüités, on ne peut que constater, par exemple, que les

[1249] Kéba Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone, 2è édition, 1992 à la p 198.

devoirs de l'individu envers la collectivité contenus dans la Charte africaine, entrent en conflit avec ses droits. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire l'article 10.2, qui établit que « [n]ul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29 ». Comme l'expression "solidarité" n'a pas été définie, on est en droit de se demander si, au lieu de protéger les droits humains de l'individu, les termes de cet article ne les violent pas plutôt, dans la mesure où il apparaît que l'individu pourrait, contre sa liberté, s'affilier avec d'autres par solidarité avec eux. Le professeur Schabas fait en outre remarquer que :

> [u]ne possible confrontation entre le droit individuel à l'intégrité physique et à la santé, protégé par l'article 4 de la Charte et le droit collectif à la culture et l'obligation de l'État de sauvegarder les valeurs traditionnelles peut être envisagée dans les cas d'excision des organes génitaux des jeunes filles, une pratique courante dans certains pays africains[1250].

Il est difficile de savoir, en effet, lequel des deux droits a préséance sur l'autre. Il appartiendra à la Commission ou à la Cour de trancher, mais nous croyons, d'ores et déjà, qu'il faudrait pouvoir privilégier un droit civil aussi important que l'intégrité physique, au détriment d'une simple obligation de respect des valeurs traditionnelles[1251]. C'est d'ailleurs dans le même sens que la Commission a tranché, lorsqu'elle a été confrontée à une situation quasi similaire, en décidant que la peine de flagellation prévue par la Charia était contraire à l'article de la Charte africaine interdisant la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants. Elle a demandé, en conséquence, au gouvernement du Soudan d'amender immédiatement la loi pénale de 1991 et d'abolir la peine de

[1250] Wlliam A. Schabas, *supra note* 965 à la p 130.

[1251] Il est même très surprenant qu'une telle cause ne soit pas encore portée devant la Commission, soit par des individus, soit par des ONG, alors qu'il s'agit d'une violation flagrante de la CADHP.

flagellation[1252]. Une autre lacune importante à souligner concerne l'absence de mécanisme de prévention au sein des organes institués par la Convention et son Protocole créant la Cour. La Charte africaine donne mandat à la CADHP de faire la promotion des droits de l'homme, mais elle ne lui enjoint nullement de s'occuper de la prévention des violations graves et massives des droits humains qui sont pourtant monnaie courante en Afrique. S'agissant de la prévention du génocide, l'UA devrait développer l'instrument politique qu'elle a créé en vue de la prévention et la résolution des conflits[1253], pour lui donner la compétence d'intervenir face à des situations dans lesquelles les États violent les « droits des peuples », au sens de la jurisprudence de la Commission. Au bout du compte, il faudrait que la Charte africaine lève toutes les ambiguïtés identifiées et comble les lacunes observées, afin de renforcer son système de protection des droits humains.

3.3.2. Les faiblesses de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Les principales faiblesses du système de la Charte africaine ressemblent, pour la plupart d'entre elles, à celles que l'on retrouve dans le système de la Convention interaméricaine. Ces faiblesses reposent, notamment, sur quatre éléments principaux. Premièrement, l'incompétence de la Commission à prendre des mesures conservatoires en cas de situations graves et urgentes, ainsi que sur la longueur excessive des délais dans la prise de décisions. Les violations des droits humains, particulièrement des droits civils, requièrent une décision urgente pour les contrer. Or, il arrive souvent que la Commission prenne une décision longtemps après la survenance de telles violations, avec les

[1252] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Communication 236/2000, *Curtis Francis Doebbler c/ Soudan*, 16e Rapport d'activités, 2002/2003, 4 mai 2003.

[1253] Il s'agit de l'Organe central du Mécanisme de l'Union africaine pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits qui, en tant que tel, ne concerne que les conflits interétatiques.

conséquences dramatiques qu'un tel retard peut engendrer, comme cela a été observé dans les Communications[1254] connexes 27/89-46/91-49/91-99/93[1255], introduites contre le Rwanda par l'Organisation mondiale contre la torture, l'Association Internationale des juristes démocrates, la Commission internationale des juristes et l'Union interafricaine des droits de l'homme, quelques mois avant le génocide. La décision dans ces Communications, lesquelles concernaient principalement des massacres et des actes de persécutions perpétrés par les pouvoirs publics au Rwanda sur la minorité tutsie dans les années 90 à 93, n'a été rendue que le 20 octobre 1996, soit plus de deux ans après le génocide. Entretemps, la Commission n'avait pu prendre aucune mesure conservatoire adéquate pour obliger les autorités rwandaises à mettre fin aux massacres et aux persécutions des minorités concernées. Il faudrait alors, en conséquence, que la Commission soit en mesure de prendre des décisions conservatoires avant même l'examen au fond, dès lors qu'il y aurait une extrême gravité ou une urgence nécessitant une réaction immédiate. Deuxièmement, l'absence d'un mécanisme semblable à celui des «procédures spéciales» avec rapporteurs spéciaux pour conduire des enquêtes dans les pays concernés par des Communications constitue une autre lacune importante

[1254] Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Communications 27-89-46-91-49-91-99-93 : Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme c/ Rwanda*.

[1255] 1. La communication 46/91 avait été présentée par la Commission Internationale des Juristes le 16 octobre 1990 et alléguait des arrestations arbitraires et des exécutions sommaires au Rwanda. La communication 49/91 avait été présentée par l'Organisation Mondiale contre la torture le 28 novembre 1990 et alléguait la détention de milliers de personnes, dans différentes parties du pays, par les forces de sécurité rwandaises. Ces arrestations étaient basées sur des considérations ethniques et sur des activités politiques pacifiques. 2. La communication précisait que plus de 10 000 personnes, dont des femmes, des enfants et des personnes âgées, étaient détenues dans des conditions déplorables. Un grand nombre de villages avaient été détruits et des habitants massacrés, appartenant principalement à l'ethnie tutsie. 3. La communication 99/93 avait été introduite par l'Union Internationale des Droits de l'Homme le 20 mars 1993 et alléguait des violations graves et massives commises entre octobre 1990 et janvier 1992. Un rapport, présenté au même moment, indiquait en détails comment ces violations s'étaient généralisées sous forme de massacres, d'exécutions extrajudiciaires et d'arrestations arbitraires contre des membres de l'ethnie tutsie.

empêchant la Commission de remplir son rôle de protection des droits humains. Comme la Charte africaine ne mentionne nulle part l'institution de rapporteur spécial, nous sommes d'accord avec Frans Viljoen, lorsqu'il affirme que le fondement juridique peut, à cet égard, être trouvé dans l'article 45(1) (a), lequel dispose que « [l]a Commission a pour mission de : 1) promouvoir les droits de l'homme et des peuples, notamment [...] faire des études et des recherches sur les problèmes africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples »[1256]. En effet, si un tel mécanisme avait existé, il aurait été possible pour la Commission d'envoyer une mission d'enquêtes au Rwanda au moment où elle venait de recevoir les Communications mentionnées. La mission aurait probablement décelé l'existence d'un plan génocidaire, qui à l'époque était à une étape assez avancée, et des mesures adéquates auraient alors pu être prises pour éviter la catastrophe. La Commission a cherché à remédier à cette carence en confiant, depuis quelques années, les fonctions de Rapporteurs spéciaux à quelques-uns de ses Commissaires, assortis de mandats thématiques visant à examiner des violations des droits de l'homme, relativement à des thèmes précis, dont l'expertise[1257] et l'indépendance font, parfois, défaut[1258]. Par ailleurs, comme l'affirme R. Murray:

> [t]here are a number of difficulties with appointing members of the Commission as Special Rapporteurs. Despite the belief that of having this roles occupied by its own members will ensure that the Commission would have a degree of control over their functioning, the Commission has, ironically though unsurprisingly, found it difficult and uncomfortable to have to reprimand its own members for any shortcomings. It might be less reticent

---

[1256] Frans Viljoen,The Special *Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa : Achievements and Possibilities*, *Human Rights Quarterly* 27, The Johns Hopkins University Press, 2005 à la p 130.

[1257] Chaloka Beyani, « Recent Developments in the African Human Rights System 2004-2006 », 7 Hum. Rts. L. Rev. (*Human Rights Law Review*) 582, 2007 à la p 588.

[1258] Malcom Evans and Rachel Murray, "The Special Rapporteurs in the African System", in Malcom Evans, Rachel Muray, The African Charter on Human and Peoples' Rights: the system in practice, 1986-2000, Rachel , New York ; Cambridge : Cambridge University Press, 2002 à la p 321.

> in doing so if the individual in question were answerable to the Commission but were not a part of it[1259].

À notre avis, même si ces problèmes cités n'existaient pas, nous croyons que la nomination des commissaires à titre de Rapporteurs spéciaux constitue une confusion de pouvoirs, voire un conflit d'intérêt, dans la mesure où ce sont ces mêmes commissaires qui prennent les recommandations (décisions), au moment où les cas sur lesquels ils ont enquêté débouchent devant la Commission pour examen. Il y aurait, de fait, incompatibilité à remplir des fonctions qui s'apparentent à celles de procureur et de juge dans une même affaire. Il est alors essentiel qu'il y ait un changement de paradigme, qui permettrait de confier ces fonctions de Rapporteurs spéciaux à des experts indépendants, lesquels auraient l'expertise et la liberté nécessaires pour présenter les constatations des faits devant la Commission[1260]. Il faudrait, par ailleurs, que les dispositions de l'article 58 de la Charte soient retirées, pour permettre à la Commission de se pencher, d'initiative, sur les situations d'urgence de violations massives de droits humains, au lieu d'attendre que le président de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement demande une enquête approfondie. En effet, il est vraiment aberrant que la Commission ne puisse qu'attirer l'attention des États sur les violations massives des droits humains et doive attendre que le plus haut organe de l'Union africaine demande une enquête approfondie avant de pouvoir examiner des situations d'urgence[1261], alors que celui-ci est de nature politique. Troisièmement, les recommandations de la Commission sont souvent non suivies d'effet. Certes, l'ensemble des décisions de la Commission démontre que les

---

[1259] *Ibid*.

[1260] Il semble, cependant, que depuis peu, la tendance actuelle soit de confier ce travail à des Rapporteurs spéciaux indépendants, de préférence venant du monde des ONG. Cette initiative est à encourager fortement. Voir *ibid*.

[1261] Art. 58 de la Charte africaine des droits de l'homme.

Commissaires ont une liberté suffisante pour condamner les États qui les ont nommés, dans la mesure où la tendance a toujours été de respecter les droits des requérants, mais le problème réside en ce que, les décisions en question, qui ne sont que de simples recommandations, semblent illusoires, dans la mesure où elles ne sont pas contraignantes. Leur exécution est laissée à la libre appréciation du « syndicat des chefs d'État »[1262] membres de l'UA, dont « chaque membre se voile la face sur les méfaits de son voisin»[1263]. Cet avis est, dans une moindre mesure, partagé par Sybil Sakle Thompson, qui affirme que « [l]'Assemblée a donc le pouvoir d'influencer indûment le travail de la Commission, au point d'occulter ses capacités de protection »[1264]. La Commission devrait pouvoir s'adresser à la Cour pour lui faire valider ses décisions, dans la mesure où elle possède, en effet, la compétence de saisir celle-ci au sujet des violations des droits humains commises au sein d'un État partie, même si l'État en question n'a pas fait la déclaration facultative de l'article 34, alinéa 6, cité plus haut[1265]. Quatrièmement, les travaux de la Commission sont méconnus de la majorité des victimes pour diverses causes, dont le manque de rayonnement de celle-ci. En effet, trop peu de victimes connaissent l'existence de la Commission, ce qui explique la raison pour laquelle celle-ci reçoit un nombre très limité de requêtes, alors que les violations des droits humains sont monnaie courante, en Afrique. Il est, en effet, étonnant d'observer que, ne fût-ce qu'en

[1262] Ce terme est de Keba Mbaye, *supra* note 1205 à la p 269.
[1263] *Ibid.*
[1264] Sybil Sakle Thompson, *L'Organisation de l'unité africaine (OUA) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, dans Michael Wodzicki, *Défendre les droits humains en Afrique : points de vue sur la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Montréal, Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), 2008 à la p 42.
[1265] Art. 5 du Protocole portant création de la Cour africaine.

2015, pas moins de 65 150 requêtes[1266] étaient pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, alors que la Commission africaine n'a jusqu'à présent reçu que 428 communications en 25 ans d'existence[1267], comme s'il se commettait plus de violations des droits humains en Europe qu'en Afrique. C'est ce que souligne également, dans son guide, Amnesty International, en disant que :

> [b]ien que sa jurisprudence s'enrichisse et que le nombre d'ONG présentes en Afrique soit en augmentation, la Commission africaine demeure sous-utilisée par les ONG régionales et nationales. Un grand nombre d'entre elles ne savent pas comment coopérer avec la Commission. À l'exception des lignes directrices adoptées par la Commission et de quelques études théoriques, elles ne disposent guère en effet d'informations pratiques sur la manière de s'adresser à cet organe[1268].

On comprend alors que, si les ONG régionales sont elles-mêmes sous-informées en ce qui concerne la saisine de la Commission, alors qu'elles comptent en leur sein un certain nombre d'intellectuels dont des juristes, il va sans dire que la victime, qui, souvent, se présente comme étant un individu sans ressources, est encore beaucoup moins informée de l'utilité, voire de l'existence de la Commission. Dans la perspective de rendre son rayonnement plus large, la Commission devrait activement remplir son rôle de promotion des droits de l'homme, notamment en organisant des séminaires de formation et de sensibilisation aux droits humains au sein des États, en effectuant des visites dans les États et en y établissant des collaborateurs (des sortes d'antennes) pouvant l'aider dans cette tâche, voire en utilisant les médias de masse pour faire connaître aussi bien son existence que les droits qu'elle protège. Étant donné que toutes ces activités nécessitent

---

[1266] Cour européenne des droits de l'homme, Analyse statistique 2012, *Évolution des statistiques de la Cour en 2012*, en ligne : COE < http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2015_FRA.pdf >, (dernière visite : 08.04.2016).

[1267] Union africaine, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Documents. En ligne : <*http://www.achpr.org/fr/search/?t=826%7C840%7C841*>, (dernière visite : 08.03.2016).

[1268] Amnesty International, *Guide pratique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Londres, Éditions francophones 2008 à la p 2.

des moyens financiers non négligeables, l'UA devrait accorder plus de fonds[1269] à la Commission, afin lui de permettre de s'acquitter de ses obligations. Enfin, comme la Commission africaine reste, comme le souligne J.D. Bokoungou, « un organe dépendant des Chefs d'États »[1270], ceux-ci devraient cesser d'exercer leur emprise sur elle, afin de permettre « une bonne administration de la justice [et] d'une impartialité nécessaires aux traitements des violations récurrentes des droits de l'homme sur le continent africain»[1271]. Enfin, il faudrait que la fonction contentieuse de la Commission soit, à terme, dévolue à la Cour, pour ne se consacrer exclusivement qu'au rôle de promotion des droits humains. Ceci requiert évidemment que les structures de la Cour soient adaptées selon le modèle que nous allons suggérer dans les lignes qui suivent. L'UA pourra ainsi démontrer que sa volonté de protéger les droits humains en Afrique est ferme et que son discours à ce sujet n'est pas prononcé seulement du bout des lèvres, en renforçant tous ses organes marqués par des faiblesses ataviques.

3.3.3. Les faiblesses de la Cour africaine des droits de l'homme

La plupart des faiblesses de la Cour renvoient à celles de la Commission, mais les plus fondamentales concernent l'absence de compétence obligatoire ainsi que du droit de saisine direct de la requête individuelle *de plano* pour les victimes dans tous les États membres de l'UA. Les États qui ont négocié le Protocole ont, en réalité, retiré d'une main

[1269] Le budget de la Commission africaine ne représente, aujourd'hui, que 2,08% du budget de l'Union africaine. Voir : Union africaine, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

[1270] Jean Didier Bokoungou, « Les autorités nationales en Afrique centrale», dans J.-F. Flauss et E. Lambert Abdelgawad (éd.), *L'application de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Bruxelles, Bruyant, 2004 à la p 155.

[1271] *Ibid*.

ce qu'ils venaient de donner de l'autre[1272]. Si l'UA entendait réellement accorder un droit de recours effectif aux victimes de violations des droits humains qui n'en avaient pas un au sein de leurs États respectifs, pour quelle raison a-t-elle limité ce droit en prescrivant une compétence facultative, à la fois pour la Cour et pour le droit de saisine individuel direct? Dans la perspective d'accorder un droit de recours plein et entier aux victimes, les États parties devraient modifier le Protocole créant la Cour, pour rendre obligatoire aussi bien la compétence de celle-ci que le droit de saisine individuel pour tous les États membres de l'Union africaine, à l'instar du système européen de protection des droits humains. Ceci devrait évidemment apporter d'autres changements à la Cour, tel que l'augmentation du budget de celle-ci pour lui permettre de siéger en permanence, étant donné que le nombre de requêtes s'accroîtrait. En conséquence, la fonction contentieuse de la Commission devrait lui être retirée, pour que celle-ci se charge uniquement de la promotion des droits humains sur le continent. De même, le siège de la Commission, situé à Banjul en Gambie, devrait rejoindre celui de la Cour à Arusha en Tanzanie, afin que les deux organes de promotion et de protection des droits humains en Afrique puissent bénéficier des économies d'échelle et partager plus facilement leur expérience respective.

Par contre, au lieu d'orienter ses actions vers ce genre de changements qui rendraient plus effectif et plus efficace le système africain de protection des droits humains, l'UA semble plutôt aller en sens contraire, en choisissant de réduire la capacité du système, par la fusion de la Cour des droits de l'homme avec une Cour de justice

[1272] À la date du 16 mars 2016, le nombre d'États parties à la Cour est de 26 sur 54, tandis que seulement huit États ont reconnu la compétence obligatoire de la requête individuelle et des ONG, dont un, le Rwanda, vient de retirer son acceptation à cette compétence. En ligne : http://www.rfi.fr/afrique/20160305-rwanda-victoire-ingabire-cour-africaine-droits-homme-peuples.

qu'elle compte mettre en place, pour former la nouvelle Cour africaine de justice et des droits de l'homme (ou Cour unique) ayant deux sections, celle des affaires générales et celle de protection des droits humains[1273]. Nous sommes d'avis que la réforme apportée par le Protocole sur la Cour unique va affaiblir la Section de protection des droits humains en mettant la priorité sur les problèmes de la Section des affaires générales[1274], surtout quand l'on sait que l'article 28 du Protocole en question lui fixe une compétence matérielle très étendue[1275]. Lorsque le Protocole relatif à la Cour unique entrera en vigueur, il y aura certainement un ralentissement des affaires dans le domaine de la protection des droits humains, étant donné que la Section ne comptera plus que 8 juges[1276] au lieu des 11 qui siègent aujourd'hui, et que la Cour continuera à siéger à temps partiel[1277]. En revanche, quelques avancées remarquables sont à signaler, notamment l'obligation de l'épuisement préalable des voies de recours internes qui n'est plus exigé pour la recevabilité d'une affaire devant la Section des droits de l'homme, ainsi que l'introduction de l'imposition de sanctions contre les États, sur décision de la Conférence de l'UA, en cas d'inexécution des arrêts[1278]. Pour le reste, il n'y a pas d'autres grands changements, sauf à signaler que la nouvelle Cour a laissé tomber la dénomination «droits des peuples»[1279], même si elle aura toujours à connaître les violations des droits reconnus dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

[1273] Union Africaine, *Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, adopté le 1er juillet 2008. Non encore en vigueur.

[1274] Union Africaine, art. 16 et 17 du *Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, figurant en annexe du Protocole.

[1275] *Ibid*. art. 28.

[1276] *Ibid.* art. 16.

[1277] *Ibid.* art. 8.

[1278] *Ibid.* art. 46.

[1279] Elle sera dénommée : Cour africaine de justice et des droits de l'homme. Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. En ligne : http://www.refworld.org/pdfid/493fee9c2.pdf.

Les défenseurs des droits humains, qui s'attendaient à ce que la réforme du système africain de protection des droits humains s'oriente vers la voie tracée par le système du Conseil de l'Europe, notamment en introduisant la compétence obligatoire de la Cour et le droit de saisine individuelle direct, ont vu leurs espoirs déçus. Il ne reste plus alors qu'à solliciter la bonne volonté des États non encore parties à la Cour africaine, pour que ceux-ci ratifient le Protocole, y compris la déclaration de la compétence facultative. Les États devraient également reconnaître la compétence permettant aux individus et aux ONG de saisir directement la Cour. Il importe que cela se fasse rapidement, avant qu'une autre proposition de réforme ne survienne et n'apporte d'autres perturbations susceptibles de rendre le système encore moins efficace en l'alourdissant. On sait, en effet, que l'Union africaine est en train de penser à la mise en place d'une cour pénale africaine[1280] qui viendrait court-circuiter la Cour pénale internationale, car, aux yeux des dirigeants africains, «la lutte contre l'impunité est trop importante pour être laissée à la seule CPI»[1281]. On pourrait alors s'attendre à ce qu'une section pénale vienne s'adjoindre à la nouvelle Cour, dans le but de se détourner de la Cour pénale internationale, que la plupart des États africains trouvent biaisée[1282]. Ce reproche constitue d'ailleurs la cause de la fronde que l'Union africaine a récemment organisée contre la CPI, demandant aux États africains, parties à cette Cour, de se retirer de celle-ci. La mise en place d'une cour pénale africaine résoudrait-elle le problème de l'impunité des crimes internationaux en Afrique?

[1280] Union africaine : *Jean Ping annonce la création d'une Cour criminelle propre à l'Afrique*, en ligne : UA <http://www.afriquinfos.com/articles/2011/7/3/brevesdafrique-181485.asp>, (dernière visite : 06.02.2015).

[1281] Communiqué de la Commission de l'Union africaine concernant les Décisions ICC-02/05-01/09-139 et ICC-02/05-01/09-140 des 12 et 13 décembre 2011, respectivement, de la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale (CPI), 09 janvier 2012, en ligne : UA <http://www.au.int/en/sites/default/files/PR002-2012.pdf>, (dernière visite : le 06.02.2015).

[1282] Voir « ICC accused of 'exclusively' targeting Africans », Mail & Guardian Online, 20 avril 2011, en ligne : Mail & Guardian <http://mg.co.za/article/2011-04-20-icc-accused-of-exclusively-targeting-...,> (dernière visite : 06.02.2015).

Rien n'est moins sûr. Nous ne croyons pas qu'une telle réforme soit opportune pour les droits humains en Afrique, dans la mesure où celle-ci disperserait les efforts visant l'éradication des crimes internationaux par le moyen de la dissuasion, efforts que la CPI est en train de soutenir, lentement mais sûrement.

Section V. Le rôle de la Cour pénale internationale dans la prévention du génocide et autres crimes de masse

L'adoption, le 17 juillet 1998, du Statut de Rome créant la Cour pénale internationale (CPI) marquait une étape importante dans la lutte contre l'impunité des crimes de masse, dans la mesure où se mettait en place un instrument permanent de niveau international, chargé non seulement de juger ce type de criminalité, mais aussi d'en prévenir la perpétration. Longtemps espérée par de nombreux défenseurs des droits humains, la naissance de la Cour fut saluée par une majorité d'États qui signèrent le Statut de Rome. L'entrée en vigueur de ce Statut était cependant attendue avec beaucoup d'appréhensions, dans la mesure où il fallait pour cela une soixantaine de ratifications. L'on sait, en effet, que les États sont généralement jaloux de leur souveraineté et que la fonction de juger constitue l'une des actions régaliennes que se réservent les États, particulièrement en matière pénale[1283]. Fort heureusement, grâce à la persévérance de la Coalition pour la Cour pénale internationale[1284], quatre ans seulement suffirent pour

[1283] Ce n'est pas par hasard que le projet de création d'une telle Cour avait été jeté aux oubliettes. Comme le révèle un auteur, « [l]e refus de voir la souveraineté des États limitée (enfreinte) de quelque manière que ce soit ou la juridiction nationale restreinte dans sa portée, et la crainte d'une immixtion étrangère dans les affaires intérieures ont été les principaux obstacles à une mise en application effective ». Voir, Leo Kuper, *International Action Against Genocide,* Londres, Groupement pour le droit des minorités, 1984, cité par Benjamin Whitaker, Special Rapporteur), *Revised and updated report on the question of the prevention and punishment of the crime of genocide*, UN, Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/6, 2 July 1985, par. 29.

[1284] Cette coalition d'ONG, qui regroupe ce que Pierre Hazan appelle de « nouveaux entrepreneurs normatifs », a joué un « rôle déterminant » dans le processus de ratification du Statut de Rome par les États signataires. Lire, Pierre Hazan, *Juger la guerre, juger l'histoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2007 aux pp 72 et 73.

atteindre le nombre requis de ratifications et permettre à la Cour de devenir, le 1er juillet 2002, une réalité.

La majorité des auteurs s'accordent pour reconnaître que la répression constitue un moyen de prévention par dissuasion. Par « prévention par dissuasion », il faut entendre le postulat selon lequel on peut empêcher ou limiter la perpétration de crimes en tablant sur la peur des criminels, au vu des conséquences probables qui peuvent découler de leurs actes. Selon ce postulat, plus la probabilité de subir la punition est élevée, plus la prévention par dissuasion sera effective sans qu'il soit pour autant nécessaire d'atteindre des sommets dans la gravité de la réponse pénale. Comme l'écrivait le juriste Cesare Beccaria au XVIIIe siècle :

> [l]a certitude d'une punition, même modérée, fera toujours plus d'impression que la crainte d'une peine terrible si à cette crainte se mêle l'espoir de l'impunité : les moindres maux, s'ils sont inévitables, effraient les hommes, tandis que l'espoir, ce don du ciel qui souvent nous tient lieu de tout, écarte la perspective des châtiments, surtout s'il est renforcé par des exemples de l'impunité qu'un juge faible ou cupide accorde fréquemment[1285].

Des auteurs contemporains, à l'exception de Mucchielli[1286], vont dans le même sens. Ainsi, même en utilisant des méthodes statistiques différentes, sociologues[1287],

---

[1285] Cesare Beccaria, *Des délits et des peines*, Genève, Librairie Droz, 1965, à la p 46.

[1286] Laurent Mucchielli**,** *Le « nouveau management de la sécurité » à l'épreuve : délinquance et activité policière sous le ministère Sarkozy (2002-2007), Champ pénal/Penal field* Vol. V, 2008. En ligne <http://champpenal.revues.org/3663>, (dernière visite : 11.07.2013).

[1287] Jack P. Gibbs, 1968, *Crime, punishment and deterrence*. Southwestern Social Science Quarterly, vol. 48, pp 515-530. Cet auteur est arrivé à une conclusion différente de sa théorie de recherche, laquelle consistait, au départ, à démontrer combien la punition n'emportait en soi aucun effet dissuasif général. Cependant, il a eu le courage et l'honnêteté de publier les résultats de sa recherche. Silvia Mendes &Michael MacDonald, *Putting severity of punishment back in the deterrence package*, Policy Studies Journal, December 22, 2001. En ligne <http://www.highbeam.com/doc/1G1-84738884.html>, (dernière visite : 31.07.2013). Ces auteurs insistent beaucoup sur le fait que la sévérité de la peine n'a aucun effet dissuasif, si celle-ci n'est pas accompagnée d'une probabilité de punition correspondante. Silvia, Mendes, *Certainty, severity, and their relative deterrent effects: questioning the implications of the role of risk in criminal Deterrence policy*, Policy Studies Journal, February 1, 2004. En ligne <http://www.highbeam.com/publications/policy-studies-journal-p5192/february-2004>, (dernière visite: 11.07.2013).

économistes[1288] et criminologues[1289] en sont arrivés à la même conclusion, à savoir que le dosage adéquat entre la sévérité et la probabilité de la peine suscitait un effet dissuasif général et spécifique[1290]. En revanche, ces études confirment qu'un renforcement de l'une des deux mesures, sans accroissement correspondant de l'autre, n'a aucun impact sur la prévention. Ainsi, l'adoption d'une loi rendant plus sévères les peines encourues pour les crimes commis ne donnerait probablement aucun signal de dissuasion, dès lors que celle-ci ne serait pas accompagnée d'un renforcement concomitant des opérations de surveillance et d'interventions policières visant à rendre plus certaine l'appréhension des criminels. À l'inverse, le renforcement de ces actions policières, l'appréhension des criminels et leur jugement, non suivies de l'accroissement de peines correspondant à la gravité des actes délictueux commis, n'aurait pas l'effet dissuasif escompté. Selon ces études, c'est un équilibre entre les deux facteurs, à savoir la menace d'une forte probabilité que la peine sera exercée ainsi que la sévérité de celle-ci, qui rend plus

---

[1288] Gordon Tullock, *Does Punishment Deter Crime?*, The Public Interest, No. 36, Summer 1974, pp 103-11. En ligne <http://www.nationalaffairs.com/doclib/20080527_197403605doespunishmentdetercrimegordontullock.pdf> (dernière visite: 11.07.2013). L'article cite plusieurs études qui corroborent les conclusions de l'étude de cet auteur.

[1289] Bradley R. E. Wright, Avshalom Caspi, Terrie E. Moffitt, Ray Paternoster, *Does the Perceived Risk of Punishment Deter Crimally Prone Individuals? Rational Choice, Self-Control, and Crime*, *Journal of Research in Crime and Delinquancy*, Vol. 41, No. 2, May 2004, pp 180-213. En ligne <http://www.sagepub.com/criminologystudy/articles/chapter16_article02wright.pdf>, (dernière visite : 30/01/2012); Maurice Cusson, *Dissuasion, justice et communication pénale*, Institut pour la justice, Études et analyses, numéro 9, mai 2010 ; Valerie Wright, *Deterrence in Criminal Justice Evaluating Certainty vs. Severity of Punishment*, Nov. 2010.
En ligne <http://www.sentencingproject.org/doc/Deterrence%20Briefing%20.pdf>, (dernière visite : 02.07.2013) ; Maurice Cusson, *Le contrôle social du crime*, Paris, PUF., 1983. En ligne <http://classiques.uqac.ca/contemporains/cusson_maurice/controle_social_du_crime/controle_social_du_crime.pdf>, (dernière visite : 11.07.2013); Morgan O. Reynolds, *Does Punishment Deter?*, Policy Backagrounder, nº 148, August 17, 1998. En ligne <http://www.ncpa.org/pdfs/bg148.pdf>, (dernière visite : 11.07.2013).

[1290] La dissuasion générale concerne le public en général, tandis que la dissuasion spécifique est en rapport avec les délinquants qui ont déjà connu les rigueurs de la punition.

efficace la prévention des crimes par dissuasion[1291]. Ces études ayant été menées en matière de criminalité interne aux États, il importe de vérifier si ce postulat peut s'appliquer à l'identique s'agissant des crimes internationaux.

De fait, le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre n'étant pas, en principe, des crimes perpétrés par des individus en raison de motivations personnelles, mais relevant plutôt d'une criminalité d'État, il n'est pas aisé de mesurer le ratio coût/bénéfice dans le choix économique des auteurs et des complices de ces crimes. Il apparaît, cependant, que les signataires du Statut de Rome, en se disant « déterminés à mettre un terme à l'impunité des auteurs de ces crimes et à concourir ainsi à la prévention de nouveaux crimes »[1292], en sont arrivés à la conclusion selon laquelle la certitude de la répression pouvait opérer une prévention par dissuasion, même pour les crimes internationaux, contrairement à ce qu'affirmait le Rapporteur spécial Whitaker en 1985. Celui-ci était, en effet, d'avis que les individus qui sont psychologiquement prêts à commettre le génocide ne sont pas toujours susceptibles d'être dissuadés par le châtiment, du moins, ajoutait-il, dans ce monde[1293]. La question qui se pose alors est celle de savoir si la CPI remplit ce rôle de dissuasion qu'on attend d'elle? Avant d'y répondre, il serait utile d'examiner d'abord le contexte dans lequel cette Cour évolue, c'est-à-dire ses compétences et sa saisine.

[1291] À ne pas cependant confondre cela avec le niveau du taux de criminalité dans un pays ou dans une ville donnés par rapport à un autre pays ou à une autre ville, étant donné que d'autres éléments externes entrent en ligne de compte, notamment les facteurs socio-économiques, voire politiques. Ce principe ne peut donc s'observer que lorsque toutes les choses restent égales par ailleurs.

[1292] Préambule du Statut de Rome.

[1293] Benjamin Whitaker, "Revised and Updated Report on the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide" (E/CN.4/Sub. 2/416/1985/6, 2 July 1985), para 78.

1. La CPI en bref

Le Statut de Rome fixe les compétences et le cadre normatif de saisine de la Cour. Opérationnelle depuis 2003 au moment où elle s'est installée à la Haye[1294], la Cour compte, à ce jour[1295], 124 États parties, soit un nombre presqu'équivalant à celui des votes positifs exprimés lors de l'adoption du Statut.

1.1. Les compétence de la CPI

S'agissant des compétences, la Cour en compte trois, soit : la compétence matérielle (*ratione materiae*), la compétence temporelle (*ratione temporis*) et la compétence personnelle (*ratione personae*). En ce qui concerne le cadre normatif de saisine de la Cour, celui-ci limite les pouvoirs du Procureur en l'empêchant d'être le premier à agir.

1.1.1. La compétence matérielle (*ratione materiae*)

La Cour a compétence pour les crimes internationaux considérés comme « les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale »[1296]. Ces crimes sont le génocide[1297], les crimes contre l'humanité[1298], les crimes de guerre[1299] et le crime d'agression[1300]. La compétence de la Cour n'est cependant que complémentaire[1301] à celle des juridictions étatiques, dans la mesure où elle ne s'exerce que lorsque ces dernières ne

[1294] Après l'élection des juges et du Procureur, l'embauche du personnel judiciaire et l'adoption des règles de procédures.
[1295] Effectif au 1er avril 2016.
[1296] Art. 5 du Statut.
[1297] Art. 6 du Statut.
[1298] Art. 7 du Statut.
[1299] Art. 8 du Statut.
[1300] Art. 8 bis du Statut.
[1301] Préambule et art. 17 du Statut.

veulent pas intervenir ou ne sont pas en mesure de le faire. L'un des problèmes que pose ce principe de complémentarité renvoie au fait que le Procureur ne peut agir en première ligne lorsqu'il reçoit des informations selon lesquelles des crimes de la compétence de la Cour seraient en train de se commettre quelque part dans le monde. Il doit s'abstenir d'agir jusqu'à ce que la Cour constate que la justice nationale de l'État compétent n'a pas la capacité ou la volonté de poursuivre les crimes allégués[1302]. Or, cette compétence subsidiaire pose problème, dans la mesure où elle est susceptible d'interprétations diverses, en raison du fait qu'il n'existe pas de critères précis sur lesquels la Cour pourrait se baser pour déterminer correctement cette subsidiarité. Ni le Statut de Rome, ni le Règlement de procédure et de preuve n'apportent aucun éclairage là-dessus.

On est donc loin du système de juridiction universelle que les défenseurs des droits humains avaient tant espéré voir exister, et au sein duquel le Procureur aurait joué le rôle de vigile active à même de se saisir de toutes les situations dans lesquelles des crimes internationaux relevant de la compétence de la Cour auraient été signalés. Les négociateurs du Statut de Rome ont hésité à aller aussi loin, désireux qu'ils étaient de voir

[1302] L'affaire concernant Abdullah Al-Senussi constitue un exemple du respect du principe de complémentarité. Selon le communiqué de presse de la CPI du 11.10.2013, « la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale (CPI) a décidé qu'Abdullah Al-Senussi faisait l'objet d'une enquête nationale des autorités libyennes compétentes et que ce pays avait la volonté et la capacité de mener véritablement à bien cette enquête. Par conséquent, les juges ont conclu que l'affaire était irrecevable devant la Cour eu égard au principe de complémentarité consacré par le Statut de Rome. Le Procureur peut, cependant, demander à la Chambre de reconsidérer sa décision relative à la recevabilité s'il est certain que des faits nouvellement apparus infirment les raisons pour lesquelles l'affaire a été déclarée irrecevable, selon l'article 17 du Statut de Rome ». Par ailleurs, il est important de souligner que le principe de complémentarité ne joue que lorsque les enquêtes nationales et celles de la Cour recouvrent les mêmes faits. En effet, la Chambre préliminaire I a, le 31 mai 2013, « rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée dans l'affaire concernant Saif Al-Islam Gaddafi ». Même si les juges ont reconnu que la Libye faisait des efforts pour restaurer l'état de droit, ils ont conclu que « les preuves produites n'étaient pas suffisantes pour considérer que l'enquête menée au niveau national et celle menée par la Cour recouvraient la même affaire». Ils ont également considéré que pour ce cas précis, « la Libye était dans l'incapacité de mener véritablement à bien les poursuites contre Saif Al-Islam Gaddafi ». En ligne <http://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr953.aspx,> (dernière visite : 10.03.2015).

adhérer à ses principes le plus grand nombre d'États possible, lesquels auraient, certainement, été très réticents dans le cas contraire.

1.1.2. La compétence temporelle (*ratione temporis*)

Contrairement aux tribunaux *ad hoc*, dont la compétence temporelle est naturellement antérieure aux crimes qu'ils ont à poursuivre[1303], la Cour n'exerce sa compétence qu'au regard des crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, soit à partir du 1er juillet 2002 pour les États qui étaient parties à cette date, et à la date de leur adhésion pour les autres. S'agissant des crimes de guerre, un État peut, par déclaration au moment de l'adhésion, rendre inopérante la compétence de la Cour pendant une période de sept ans à compter de l'entrée en vigueur du Statut à son égard[1304]. Cette disposition qui était transitoire, devait être réexaminée à la conférence de révision[1305] prévue pour sept ans après l'entrée en vigueur du Statut[1306]. La Colombie et la France, sont jusqu'à présent, les deux seuls États qui se sont prévalus de cette clause de suspension de la compétence de la Cour pour crimes de guerre. C'est d'ailleurs à l'initiative de la France que cette clause a été, *in extremis*, insérée dans le texte du Statut.

[1303] Quoique cette compétence puisse se poursuivre même pour la période postérieure à la création desdits tribunaux, à l'instar de celles du TPIY et du TPIR.

[1304] Art. 124 du Statut

[1305] Le Rapport de la Conférence de révision de Kampala confirme le maintien de cet article, en ces termes : « les États parties ont choisi de conserver l'article 124 du Statut de Rome. Il a été convenu que l'article pouvait avoir une utilité dans la campagne de ratification au Statut de Rome et que cette option devait, par principe, rester disponible pour les États qui ratifieront le Statut à l'avenir, puisqu'elle était disponible pour les États parties actuels au moment de leur propre ratification. Les États parties se sont néanmoins mis d'accord pour réexaminer l'article 124 dans cinq ans en vue de sa suppression ». Coalition pour la Cour pénale internationale, *Rapport de la première conférence de révision du Statut de Rome*, 31 mai-11 juin 2010, Kampala, Ouganda.
En ligne <http://www.coalitionfortheicc.org/documents/RC_report_fr_web.pdf>, (dernière visite : le 10.10.2013).

[1306] Art. 123 du Statut.

Cet ajout constituait, semble-t-il, un compromis visant à « satisfaire un certain nombre de délégations hostiles au caractère universel de la Cour »[1307].

1.1.3. La compétence personnelle (*ratione personae*)

La compétence personnelle (*ratione personae*) de la Cour se double, en outre, de sa compétence territoriale (*ratione loci*). En effet, si la Cour peut exercer sa compétence sur les personnes physiques âgées de 18 ans et plus[1308] sans égard à leur statut personnel[1309], cette compétence n'est pas sans limites, dans la mesure où certaines conditions doivent d'abord être satisfaites, encore faut-il que : 1) le crime ait été commis sur le territoire d'un État partie au Statut; 2) ou que l'accusé soit un national d'un État partie; 3) ou alors que l'État non partie sur le territoire duquel le crime a été commis ou dont le suspect est un national ait consenti, par déclaration déposée auprès du Greffier, à ce que la Cour exerce sa compétence à l'égard du crime en question[1310]. On se rend donc compte que c'est la notion de compétence territoriale qui prédomine dans ces trois situations. Même lorsque la situation a été déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, c'est toujours le *situs* du crime qu'on tient en considération, dans la mesure où c'est celui-ci qui fonde justement l'intervention du Conseil, lorsque l'État en question n'a pas ratifié le Statut de Rome[1311].

[1307] Coalition française pour la Cour pénale internationale, *La déclaration de l'article 124*, en ligne : CCPI <http://www.cfcpi.fr/spipphp?article100>, (dernière visite : 10.10.2013).
[1308] Art. 26 du Statut.
[1309] *Ibid.* Cela signifie que la Cour ne reconnaît aucune immunité.
[1310] Art. 12 du Statut.
[1311] Art. 13.b) du Statut.

1.2. La saisine de la CPI

Le Statut de Rome prévoit trois modes de saisine de la Cour : 1) par un État partie, lequel peut déférer au Procureur une situation dans laquelle des crimes de sa compétence paraissent avoir été commis[1312]; 2) le Procureur peut décider, de sa propre initiative (*proprio motu*), d'ouvrir une enquête au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour[1313], mais il doit pour cela obtenir l'autorisation préalable de la Chambre préliminaire[1314]. Cette autorisation constitue un contrepoids aux pouvoirs du Procureur, mais également une mesure qui peut le protéger contre les attaques tous azimuts qui ne manqueraient pas d'être portées contre lui par des États non favorables à la Cour; 3) enfin, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, peut déférer au Procureur toute situation dans laquelle l'un des crimes prévus au Statut paraît avoir été commis, sans égard au statut personnel du suspect ni au lieu de perpétration du crime[1315].

La Cour est une juridiction permanente, dotée d'une Section préliminaire, d'une Section de première instance et d'une Section des appels[1316]. Le talon d'Achille de son intervention reste, toutefois, le fait qu'elle ne dispose pas d'un corps de police qui lui soit propre et qu'elle doive, par conséquent, s'appuyer sur la coopération des États[1317] pour l'exécution des mandats d'arrêt qu'elle délivre. Cette collaboration est d'ailleurs également nécessaire pour l'exécution des peines contre les individus condamnés, puisqu'aucun système carcéral propre n'est attribué à la Cour. Malgré son bilan mitigé, la

[1312] Art. 13.a) et 14 du Statut.
[1313] Art. 13.c) et 15 du Statut.
[1314] Art. 15 du Statut.
[1315] Art. 13.b) du Statut.
[1316] Art. 34 du Statut.
[1317] Art. 86 du Statut.

CPI a tout de même atteint un certain nombre de résultats appréciables, en dépit des quelque difficultés que nous allons mentionner.

Il convient, d'emblée, d'indiquer qu'à l'instar d'autres juridictions pénales internationales, la CPI connaît de multiples difficultés. Parmi celles-ci, mentionnons l'absence d'universalité de cette Cour, sa compétence n'étant que complémentaire de celle des États sur lesquels s'étend sa compétence[1318]. Par ailleurs, même dans son rayon de compétence, la pratique révèle que la Cour reste incapable de juger les plus grands criminels, alors même que leurs actes relèvent de son mandat. En effet, ne disposant pas de sa propre police, la Cour doit s'appuyer sur la coopération des États pour l'exécution de cette tâche. Or, cette coopération laisse parfois à désirer[1319]. De même, une fois déclenché le processus de jugement, la lourdeur de la procédure engendre une lenteur qui porte souvent préjudice tant aux prévenus qu'aux victimes. D'autres difficultés tiennent notamment au paradoxe de ne pas pouvoir poursuivre, dans certains cas, les acteurs politiques qui tirent les ficelles à l'arrière-plan. De fait, il s'avère souvent difficile de prouver les crimes commis par de hauts responsables politiques ou militaires, en raison de la chaîne de commandement qui opacifie les responsabilités. En outre, il est compliqué, lourd et coûteux de poursuivre des crimes commis à des milliers de kilomètres du siège de la Cour, après plusieurs mois, voire plusieurs années, et cela dans un contexte souvent

[1318] Par ailleurs, il faut noter que les pays les plus peuplés, tels que la Chine, l'Inde, les États-Unis, la Russie, ainsi qu'une grande partie des États asiatiques n'en sont pas parties.

[1319] L'exemple le plus emblématique étant la difficulté, pour la Cour, d'arrêter le Président Béchir du Soudan et ses acolytes au pouvoir à Khartoum malgré une Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU Le Procureur c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Le Procureur c. Ahmad Muhammad Harun ("Ahmad Harun") et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb"), Le *Procureur c. Abdel Raheem Muhammad Hussein*, ICC-02/05-01-07/09/12, 31 mai 2005, de même que les seigneurs de guerre ougandais Joseph Kony ainsi que son lieutenant Vincent Otti, dont les mandats d'arrêts existent depuis 2005. Le *Procureur c/ Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen*, ICC-02/04-01/05, 8 juillet 2005.

encore conflictuel et dans des endroits difficilement accessibles. Il en résulte un grand nombre d'accusations pour crimes considérés comme mineurs au détriment de poursuites plus graves. Cette difficulté résulte du fait qu'en vertu du principe de la responsabilité personnelle de l'accusé, on ne peut juger des individus que pour des crimes qu'ils ont directement et personnellement commis, ordonnés ou tolérés, et non point pour des activités criminelles "collectives" perpétrées par des organisations dont ils font partie. Le principe de la criminalisation des organisations avait pourtant permis aux juges du TMI de Nuremberg, d'être en mesure de juger et de condamner un grand nombre de criminels membres de ces organisations, qui auraient pu autrement passer à travers les mailles du filet, si ce principe n'avait pas été adopté[1320]. Il offrait, en effet, l'avantage de ne pas devoir rechercher une "baïonnette aux mains d'un général", comme cela peut être le cas aujourd'hui devant les tribunaux internationaux[1321]. Pourtant, comme l'a si bien précisé la Cour israélienne dans le jugement d'Adolf Eichmann, « en général, le degré de responsabilité augmente à mesure qu'on s'éloigne de l'homme qui manie l'instrument fatal de ses propres mains»[1322]. La justice internationale pénale continue d'éprouver des difficultés à mettre fin à l'impunité des crimes de masse en utilisant les procédures et catégories du droit applicables aux crimes de droit commun, alors que ceux-ci relèvent d'une criminalité à caractère individuel. Il faut, en effet, garder à l'esprit que la criminalité étatique présuppose que « la plupart de ces crimes ne sont pas le fait de la propension d'individus isolés à commettre des actes criminels mais sont des

[1320] L'article 6 *in fine* du Statut du TMI est libellé comme suit : « [l]es dirigeants, organisateurs, provocateurs ou complices qui ont pris part à l'élaboration ou à l'exécution d'un plan concerté ou d'un complot pour commettre l'un quelconque des crimes ci-dessus définis sont responsables de tous les actes accomplis par toutes personnes en exécution de ce plan ».

[1321] TPIR, TPIY et CPI.

[1322] Hannah Arendt, *Eichmann à Jérusalem, Paris,* Gallimard, 1966, traduction révisée, 2002 à la p 431.

manifestations d'un comportement criminel collectif [...] »[1323]. Cette question mérite que nous nous y attardions, afin d'examiner les difficultés inhérentes aux jugements de plus hauts responsables de crimes de masse en général et de génocide en particulier. Quoiqu'il soit indiscutable que le génocide est un crime d'État, il se révèle difficile, pour les Procureurs, en général, d'arriver à faire condamner des responsables étatiques au plus haut niveau, à moins d'obtenir leurs aveux ou de parvenir à produire des preuves documentaires, vocales ou audiovisuelles les impliquant. Or, ces preuves sont rares. Et, de fait, hormis l'ancien Premier ministre du Rwanda pendant le génocide, Jean Kambanda, qui a plaidé coupable de génocide et de complicité de génocide, aucun ministre de son gouvernement n'a été reconnu coupable de génocide sur la base de son appartenance à l'équipe dirigeante. Les ministres condamnés par le TPIR l'ont été pour des actes individuels précis, comme n'importe quel autre "simple exécutant". Comment comprendre qu'un gouvernement se soit rendu responsable d'un génocide, mais que les ministres qui en étaient à la tête n'aient pas été poursuivis au titre de ce crime ? Pourquoi ne pas avoir basé cette responsabilité sur le fait que les ministres en question n'avaient rien fait pour empêcher les crimes de se commettre alors qu'ils en avaient les moyens et qu'ils avaient, malgré cela, continué à faire partie de ce gouvernement[1324]? Le crime de génocide étant un crime d'État, comment comprendre que ceux qui se trouvent au sommet de l'État pendant la période où le crime est perpétré échappent à la justice? C'est tout le paradoxe des jugements en matière de génocide et autres crimes de masse, qui

[1323] TPIY, *Le Procureur c/Dusko Tadic*, IT-94-1-A, 15 juillet 1999, par. 191.

[1324] Pourtant le Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient avait adopté la même approche, en décidant, dans son arrêt du 12 novembre 1948 dans l'Affaire des crimes commis contre les prisonniers de guerre, que tout membre du gouvernement était automatiquement responsable de ces crimes, s'il en avait eu connaissance et s'il n'avait rien fait pour en empêcher la perpétration, tout en continuant de faire partie de ce gouvernement. Voir, Bernard Victor Aloysius Röling et C. F. Rüter, *The Tokyo judgment: the International Military Tribunal for the Far East* (I.M.T.F.E.), 29 April 1946-12 November 1948, Volume 2, APA-University Press Amsterdam, 1977, à la p 30. Ce jugement nous semble plein de bon sens.

exigent du Procureur de prouver la responsabilité criminelle individuelle de chaque accusé, alors que le crime, en lui-même, constitue une entreprise collective impliquant l'intervention de centaines, de milliers, voire de millions de participants et au moment où les preuves s'estompent au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la main qui a tenu l'arme du crime, pour remonter dans la hiérarchie des donneurs d'ordre et des planificateurs. Dans l'affaire dite « Gouvernement II » concernant quatre ministres rwandais en poste au moment du génocide, le Procureur du TPIR a essayé d'utiliser différents moyens pour prouver la culpabilité des ministres du gouvernement Kambanda, en soutenant notamment que ceux-ci avaient eu un « but commun », celui d'organiser le génocide au Rwanda. Il s'est cumulativement appuyé sur le principe de la responsabilité du supérieur hiérarchique et de celle de l'entreprise criminelle commune, soit précisément le crime «d'entente en vue de commettre le génocide » et « d'incitation directe et publique au génocide ». La Chambre de Première instance a cependant écarté la thèse de la responsabilité du supérieur hiérarchique, estimant que le Procureur n'avait pas apporté la preuve de l'autorité *de jure* ou *de facto* exercée par les ministres en question, qui seule leur aurait permis d'exercer un contrôle effectif sur des auteurs de crimes précis[1325]. Pourtant, le Procureur avait démontré le pouvoir de facto de ces ministres en tant que membres du gouvernement, laquelle instance nommait et limogeait les autorités étatiques durant le génocide[1326]. S'agissant du crime d'entente en vue de commettre le génocide et d'incitation directe et publique au génocide, la Chambre a reconnu coupables de ces crimes deux des quatre ministres poursuivis, en raison de leur participation au conseil des ministres au cours duquel avait été prise la décision de destituer le seul Préfet qui avait

[1325] TPIR, *Le Procureur c. Casimir Bizimungu et al.*, Affaire ICTR-99-50-T, Jugement du 30 septembre 2011, par. 1876 et suivants.

[1326] *Ibid*.

pu, jusqu'au jour de son limogeage, soit pendant dix jours après le déclenchement du génocide[1327], juguler la violence génocidaire dans sa préfecture. Le Tribunal a également déduit la preuve de l'intention criminelle requise pour commettre le crime d'incitation directe et publique au génocide par entreprise criminelle commune pour deux des ministres, en raison du fait que ceux-ci avaient participé à la cérémonie d'installation du nouveau préfet, appuyant ainsi le discours génocidaire prononcé par le Président du Rwanda à cette occasion. Le Tribunal a toutefois souligné que la présence de ces ministres à cet événement ne pouvait en aucun cas constituer une base indépendante de condamnation[1328]. La majorité[1329] des juges de la Chambre d'appel a cependant infirmé cette décision en acquittant Justin Mugenzi et Prosper Mugiraneza, au motif que la Chambre de Première instance avait commis une erreur en omettant de vérifier si le limogeage du préfet Habyalimana n'avait pu être inspiré par des motifs politiques ou administratifs[1330], plutôt que par la volonté de "déployer" la machine génocidaire en préfecture de Butare. S'agissant de la présence des deux ministres à la cérémonie d'investiture du nouveau préfet, les juges de la Chambre d'appel n'ont pas exclu le fait que ceux-ci aient pu y assister pour raison d'obligations liées au protocole dû à leur rang, tout comme ils n'ont pas écarté la thèse de la défense selon laquelle les accusés ne connaissaient pas à l'avance le contenu du discours qu'allait livrer le Président Sindikubwabo. Il s'agissait, à notre humble avis, d'une erreur de la part de la Chambre d'appel du TPIR, dans la mesure où la jurisprudence majoritaire au sein des deux TPI reconnaît que la responsabilité du supérieur s'exerce également lorsque celui-ci n'a pas

[1327] *Ibid.* par. 1966.
[1328] *Ibid.* par. 1968.
[1329] Le juge Liu Daqun a émis une opinion dissidente, s'agissant de l'interprétation du limogeage du préfet, estimant que la Chambre de Première instance n'avait commis aucune erreur. Voir TPIR, *Mugenzi et Mugiraneza c. Le Procureur,* Affaire ICTR-99-50-A, Arrêt du 4 février 2013 à la p 62.
[1330] *Ibid.* par.138-142 et 144.

fait rapport à qui de droit en vue d'enquêtes et poursuites. Or, on ne peut prétendre que les ministres en question n'ont jamais eu connaissance des crimes de masse qui étaient en train d'être commis. Pourtant, ils n'ont produit aucun rapport pour demander au gouvernement dont ils faisaient partie de faire cesser les atrocités.

Par ailleurs, une autre entrave à l'action de la justice internationale se situe au niveau du choix que peuvent faire les États entre l'impératif de paix et l'obligation de poursuivre les crimes internationaux, lorsque les pouvoirs en place préfèrent troquer la paix contre la justice au détriment de la répression[1331] et, partant, de la prévention par dissuasion, croyant que la fin de la violence ne peut s'obtenir qu'à ce prix-là[1332]. Or, nous estimons que l'objectif qui vise à obtenir la paix en occultant la justice n'est pas viable à long terme, en raison du message qu'il envoie et qui est susceptible d'encourager la répétition des crimes, créant ainsi des cycles de violences.

Pour revenir à la CPI, il est heureux de voir que son chemin ne s'est pas arrêté à Rome, malgré de multiples embûches qui recouvrent celui-ci depuis la naissance même de la Cour. En effet, malgré le fait que la cérémonie d'adoption du Statut de la Cour ait été à la hauteur de l'évènement, avec la présence des représentants de la majorité des

[1331] C'est ainsi qu'en Sierra Leone, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont prôné une amnistie des criminels de guerre pour faciliter la signature de l'Accord de Paix de Lomé signés le 7 juillet 1999. Madame Susan Rice, Sous-Secrétaire d'État américain pour l'Afrique a, en effet, déclaré que la paix était plus importante que la justice. Lire : Fabien Dubuet, *Interventions militaires et protection des populations*, Politique Internationale, hiver 2001-2002. En ligne : http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/2001-12-01-Dubuet.pdf, (dernière visite : 10.04.2016).

[1332] Lire notamment, à ce propos, une belle étude présentée par Pierre Hazan au sujet de l'Accord de paix de Dayton, lequel a failli couter la vie au TPIY au moment où ce tribunal était encore à ses balbutiements. Voir : Pierre Hazan, *La justice face à la guerre, De Nuremberg à la Haye*, Paris, Éditions Stock, 2000 aux pp 81 et ss.

États du monde et d'une affluence d'ONG[1333] qui avaient largement œuvré à ce que la Cour voie le jour, une ombre se projetait au tableau, celle de voir que les États-Unis et la Chine, deux membres permanents du Conseil de sécurité, s'étaient abstenus d'apposer leur signature sur ce document hautement historique[1334]. Nous croyons que cette Cour aurait acquis davantage d'autorité, si ces deux grandes puissances lui avaient manifesté leur appui, spécialement dans la mesure où, au-delà de la volonté affichée par les États signataires de faire du Statut un code pénal international, la véritable force de la Cour réside dans le contenu de l'article 13.b) de son Statut, lequel autorise la saisine de celle-ci par le Conseil de sécurité des Nations Unies[1335]. Étant donné que les décisions du Conseil sont exécutoires à l'égard de tous les États membres des Nations Unies[1336], et par là même à l'égard des États non parties à la CPI, il est évident que cette disposition est la plus susceptible de jouer un rôle décisif dans la mise en application du Statut de Rome[1337], s'agissant particulièrement de la saisine de la Cour et de l'arrestation des suspects. Par la suite, les États-Unis qui, à un moment donné, avaient fait mine de s'engager dans la bonne voie en apposant leur signature sur le texte du Statut à la date butoir du 31 décembre 2000, sont, en fin de compte, revenus sur leur décision[1338], au

[1333] La coalition pour la Cour pénale internationale regroupe plus de 1000 Organisations non gouvernementales, dont les principales sont celles militant pour la défense des droits humains. Voir en ligne : CCPI <http://www.iccnow.org/documents/5-6-2002FIDHfre.pdf>, (dernière visite : le 06.04.2013).

[1334] Il est fort probable que l'engagement de la Fédération de Russie, autre poids lourd du Conseil de sécurité, n'a été, lui aussi, accordé que du bout des lèvres, dans la mesure où la signature apposée sur le Statut le 17 juillet 1998 par le représentant de cet État à la Conférence de Rome n'a pas jusqu'à ce jour été confirmée par voie de ratification.

[1335] La force de cette disposition réside dans la compétence de la Cour, à savoir celle d'être saisie des affaires concernant les crimes internationaux n'ayant pas été perpétrés sur le territoire d'un État partie et dont les suspects ne sont pas ressortissants d'un État partie au Statut de Rome.

[1336] Art. 25 de la Charte des Nations Unies.

[1337] Il semble, en effet, saugrenu, que des États non-parties à la Cour soient associés à la prise de décisions concernant celle-ci.

[1338] Signé par le Président Clinton la veille de son départ de la Maison blanche, le Statut de Rome n'a jamais été présenté devant le Sénat américain pour ratification. En revanche, le Président Bush a

point d'engager un véritable bras de fer visant à saper l'autorité de la Cour. L'American Service-Members' Protection Act de 2002 (ASPA) également connu sous le nom de Loi de protection des ressortissants américains[1339], loi adoptée par le Congrès et signée par le Président Bush le 2 août 2002, ouvrait, en réalité, la porte à de réelles hostilités contre la CPI, dans la mesure où elle formulait, entre autres, une interdiction de principe de coopération avec celle-ci[1340]. Plus grave encore, cette Loi disposait, en outre, que les États-Unis devaient utiliser tous les moyens nécessaires et appropriés pour faire libérer les ressortissants américains et alliés qui seraient détenus par cette Cour[1341]. Par ailleurs, cette Loi interdisait également toute assistance militaire à certains États, parties ou non au Statut, à partir du moment où ils n'avaient pas signé un accord garantissant l'immunité aux ressortissants américains vis-à-vis de la CPI[1342]. Plus grave encore, le Congrès américain a durci le ton sur cette question en adoptant, en décembre 2004, l'Amendement Nethercutt[1343]. La Coalition pour la Cour pénale internationale estime que cette loi avait une portée plus grande que l'ASPA, dans la mesure où elle autorisait « le retrait de l'aide du Fonds Économique de Soutien à tous les pays, y compris certains alliés clés des États-Unis, ayant ratifié le Traité CPI mais n'ayant pas signé d'Accord bilatéral d'immunité avec les États-Unis »[1344]. Toutefois, il est intéressant de noter qu'au fil du temps, les États-Unis ont :

---

annulé, le 6 mai 2002, soit deux mois avant l'entrée en vigueur de ce Statut, l'engagement pris par son prédécesseur.

[1339] American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court, en ligne : AMICC <http://www.amicc.org/docs/ASPA_2002.pdf>, (dernière visite : le 10.10.2013).

[1340] *Ibid.*

[1341] *Ibid.*

[1342] *Ibid.*

[1343] Coalition pour la Cour pénale internationale, *ASPA*, en ligne : CCPI <http://www.iccnow.org/?mod=nethercutt>, (dernière visite : 19.09.2013).

[1344] Coalition pour la Cour pénale internationale, *La Loi Nethercutt*, en ligne : CCPI <http://www.iccnow.org/?mod=nethercutt&lang=fr> (dernière visite : le 13.07.2013).

> commencé à adoucir leur position au sujet des accords bilatéraux. Des modifications apportées à l'ASPA en 2006 et 2008 ont eu pour effet de lever les restrictions sur l'assistance militaire étrangère accordée aux pays qui n'avaient pas signé les accords en question, et un certain nombre de dérogations ont été consenties. Le gouvernement américain a aussi, de façon générale, cessé d'exiger la signature d'accords d'immunité par les États parties[1345].

Par ailleurs, si les États-Unis sont hostiles à la CPI en ce qui concerne le jugement de leurs ressortissants, ils se montrent cependant ouverts à la coopération avec celle-ci, s'agissant de ressortissants étrangers suspectés de crimes internationaux[1346], allant jusqu'à promettre des récompenses pour la capture de criminels présumés recherchés par la Cour[1347]. Ces récents appuis donnés par la première puissance mondiale constituent un développement important dans la projection de l'image de la Cour, dans la mesure où ce pays dicte en général la politique internationale du monde.

Nonobstant ces écueils auxquels elle s'est heurtée, la Cour a tout de même atteint sa vitesse de croisière, dans la mesure où elle est, aujourd'hui, saisie de près d'une trentaine d'affaires[1348], dont la plupart lui ont été déférés par les États et qu'elle a rendu ses premiers jugements. La place que le Statut accorde aux victimes survivantes dans le

---

[1345] Laura, Barnett, Parlement du Canada, *La Cour pénale internationale : histoire, rôle et situation actuelle*, 4 novembre 2008. En ligne : <http://www.parl.gc.ca/content/LOP/ResearchPublications/prb0211-f.htm#critiques> (dernière visite : le 13.07.2013).

[1346] En vertu de la loi appelée *Senator Dodd's second-degree amendment to ASPA 2002* et libellée comme suit : "Nothing in this title shall prohibit the United States from rendering assistance to international efforts to bring to justice Saddam Hussein, Slobodan Milosevic, Osama bin Laden, other members of Al Queda, leaders of Islamic Jihad, and other foreign nationals accused of genocide, war crimes or crimes against humanity, en ligne : AMICC <http://www.amicc.org/docs/ASPA_2008.pdf>, (dernière visite : le 10.10.2013).

[1347] Radio-Canada, Nouvelles, *Les États-Unis promettent une récompense pour l'arrestation de Joseph Kony*, 5 avril 2013, en ligne : Radio-Canada <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/International/2013/04/03/009-recompense-kony-lra.shtml>, (dernière visite : 14.10.2013).

[1348] CPI, *Situations et affaires*.

prétoire[1349] constitue l'innovation la plus séduisante, et qui fonctionne avec succès. On a pu, en effet, se rendre compte que des victimes[1350] ont joué un rôle actif dans les procès qu'a organisés la Cour, en agissant non pas seulement comme témoins, mais également à titre de parties civiles à part entière[1351] pour réclamer des réparations[1352]. Même si le procès Lubanga a connu des retards, ceux-ci n'étaient pas dus à la présence des parties civiles dans la procédure comme on pouvait s'y attendre, mais renvoient à d'autres raisons qui n'ont rien à voir avec cette procédure[1353]. Par ailleurs, l'effet dissuasif de la CPI a déjà commencé à fonctionner, dans la mesure où il a été constaté que des autorités au plus haut niveau au sein des États, font aujourd'hui attention aux violations des droits humains commises sur leur territoire. À titre d'exemple, on a assisté à la suspension immédiate du directeur d'une agence régionale de la Radiotélévision congolaise, lequel avait permis, le 12 juillet 2012 (soit quelques jours après le début du conflit déclenché par des soldats mutins dans l'Est de la RDC), que des « propos tout à fait vexatoires et, à la limite, xénophobes » soient diffusés sur les antennes de cet organe de presse[1354]. Nous

[1349] Art. 68 du Statut.

[1350] Article 15, al. 3 et article 68. À titre d'illustration, pour la toute première fois dans l'histoire de la justice internationale, des victimes ont pu se faire entendre devant une instance de jugement pour réclamer que justice leur soit rendue, tant en ce qui concerne la punition de leurs bourreaux ou ceux des leurs, que la réclamation des réparations pour les préjudices subis. Voir : L'Affaire ICC-01/04-01/06, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, 14 mars 2012, dans laquelle celui-ci a été reconnu coupable de l'enrôlement et conscription d'enfants de moins de 15 ans dans la Force patriotique pour la libération du Congo (FPLC) et de les avoir fait participer activement dans des hostilités, dans le cadre d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international, du 1er septembre 2002 au 13 août 2003 (article 8-2-e-vii du Statut de Rome). Jugement du 14 mars 2012.

[1351] En vertu de l'art. 15, al. 3. du Statut. Cet article accorde aux victimes le pouvoir de saisir la Chambre préliminaire pour lui adresser des représentations.

[1352] Art. 75 et 79 du Statut.

[1353] Ce procès a été suspendu le 13 juin 2008 en raison du fait que l'accusation avait manqué à son obligation de communiquer à la Cour des éléments à décharge qu'elle avait eu en sa possession. Il a de nouveau été suspendu le 8 juillet 2010, parce que le Procureur n'avait pas exécuté une ordonnance lui enjoignant de communiquer le nom d'un intermédiaire qu'il utilisait, lequel était accusé par la défense d'avoir posé des actes illégaux contre leur client.

[1354] *Mende suspend le patron de la Radio télévision nationale congolaise***,** citant Radio Okapi, en ligne : Africatime <http://www.africatime.com/rdc/nouvelle.asp?no_nouvelle=682558&no_categorie=4>, 12.07.2012, (dernière visite : 28.07.2013).

sommes loin ici de l'indifférence qu'avaient manifestée les autorités de ce pays lorsque l'un de leurs ministres avait lancé un appel au génocide[1355], il y a plus d'une quinzaine d'années de cela. De même, l'intérêt que la Cour a porté à la situation des violences postélectorales commises au Kenya en 2007 a permis que les élections de 2013 dans ce pays se déroulent dans le calme. Enfin, en dépit de l'opposition de certains États autocratiques envers elle et des échecs qu'elle a subis, la Cour est là pour rester, étant donné que les appuis dont elle bénéficie de la part des États et des organisations internationales sont plus importants que les critiques malveillantes auxquelles, d'ailleurs, on ne pouvait que s'attendre de la part de ceux-là.

2. Échecs de la Cour pénale internationale et pistes de solutions

Si on devait comparer l'action de la CPI à celle des tribunaux internationaux *ad hoc* de la Haye et d'Arusha en dix ans d'existence, cette Cour ne justifierait pas encore pleinement sa raison d'être, même si on considère généralement qu'elle a accompli un travail très important. Les avancées considérables en matière de droit international pénal réalisées par la Cour en interprétant le Statut et plus particulièrement son rôle dans la prévention des crimes internationaux ainsi que son action vis-à-vis des victimes sont, certes, déjà palpables, mais il est regrettable de constater que certaines imperfections amoindrissent l'action de cette Cour aux yeux des défenseurs des droits humains. Les principales critiques contre celle-ci sont: 1) la lenteur de sa justice; 2) son incapacité à poursuivre les suspects placés à la tête des États; 3) son action limitée par le principe de complémentarité. Il convient d'abord d'analyser le fondement de ces critiques et d'en

[1355] *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République Démocratique du Congo c/Belgique)*, arrêt du 14 février 2002, en ligne : CIJ <http://www.icj-cij.org/docket/files/121/8131.pdf> à la p 56, in fine, (dernière visite : 28.07.2013).

examiner les causes probables[1356], avant de proposer des pistes de solutions susceptibles de permettre à la Cour de remplir convenablement son rôle.

2.1. Première critique : la lenteur de sa justice

Au dixième anniversaire de sa création en juillet 2012, la CPI n'avait rendu qu'un seul jugement dans l'affaire Thomas Lubanga, pour des crimes commis dix ans auparavant[1357]. Ce constat confirme la critique du professeur W. Schabas selon laquelle cette juridiction est « le plus lent tribunal pénal international de l'histoire »[1358]. Il est vrai qu'il est difficile de comprendre pour quelle raison la Cour a mis quatre ans avant de faire arrêter Lubanga et puis six ans de plus pour le juger, alors que ne manquaient ni les moyens financiers[1359], ni les moyens humains[1360]. La Cour ne pouvait non plus prétendre "crouler" sous le poids des dossiers, dans la mesure où elle n'en gérait pas des dizaines à cette époque. Quant au procès introduit contre l'ancien Vice-Président de la République démocratique du Congo (RDC) Jean-Pierre Bemba Gombo[1361] à la même époque pour les crimes présumés commis en République Centrafricaine (RCA) du temps où il était à la

[1356] Notre intention est de jouer le rôle d'avocat-conseil de cette Cour, en examinant le bien-fondé des accusations portées contre elle, non pas pour les réfuter en bloc, ni encore moins pour jeter l'opprobre sur celle-ci, mais dans le but de suggérer des pistes de solutions pouvant faire taire les critiques, dont la plupart sont, d'ailleurs, fondées.

[1357] L'Affaire ICC-01/04-01/06. *Le Procureur c/Thomas Lubanga Dyilo, supra note* 1113. Il est vrai qu'un second jugement a été rendu plus tard cette année-là par la Cour, mais il convient tout de même de rappeler que celui-ci s'est soldé par un acquittement, alors que le Procureur ne devrait normalement poursuivre que les affaires pour lesquelles il dispose de preuves solides. *Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo, Affaire N° : ICC-01/04-02/12*, jugement rendu le18 décembre 2012.

[1358] Amadou Ba, (cité par) *La Cour pénale internationale : évolution et bilan actuel*, dans Nils Andersson et Daniel Lagot (sous la direction), *La justice internationale aujourd'hui, Vrai justice ou justice à sens unique*?, Paris, l'Harmattan, 2009, à la p116.

[1359] La CPI reçoit un budget de plus de 100 millions d'euros chaque année. Source : Coalition pour la Cour pénale internationale, en ligne : CCPI <http://www.iccnow.org/?mod=budgetbackground>, (dernière visite : 20.07.2012).

[1360] La CPI a l'avantage de bénéficier de l'expertise et de l'expérience des membres de son équipe, dont un certain nombre ont travaillé aux TPI *ad hoc*. La Procureure de la Cour a d'ailleurs exercé comme Procureure au TPIR pendant plusieurs années avant d'être nommée Procureure-adjointe de la CPI et finalement Procureure en chef.

[1361] L'Affaire N° ICC-01/05-01/08, *Le Procureur c/Jean-Pierre Bemba Gombo*, 21 mars 2016.

tête d'une rébellion, il n'était encore qu'au stade préliminaire, alors que la RCA avait déféré cette affaire à la CPI huit ans auparavant, soit le 18 décembre 2004. L'arrestation de l'accusé avait elle-même pris plus de quatre ans, Jean-Pierre Bemba n'ayant été interpellé que le 24 mai 2008. Il a finalement été jugé le 21 mars 2016[1362], soit 14 ans après la perpétration des actes dont il a été reconnu coupable par la Cour, et huit ans après son arrestation. La raison de ces retards ne peut renvoyer à une volonté délibérée de la part des membres du Bureau du Procureur (ci-après : BDP) et de la Cour d'aller lentement. Les causes sont à chercher ailleurs et notamment : 1) l'éloignement du BDP et de la Cour par rapport aux lieux où sont perpétrés la majorité des crimes relevant de sa compétence; 2) la mauvaise collaboration des États; 3) le principe de complémentarité avec les juridictions étatiques qui limite l'action du Procureur et de la Cour. Examinons chacun de ces problèmes, afin de pouvoir y apporter des propositions de solution.

2.1.1. Première cause observable : l'éloignement géographique du Bureau du Procureur (BDP) et de la Cour

Les enquêtes de la Cour sont jusqu'à présent davantage menées en Afrique centrale et de l'Est, une zone géographiquement très éloignée du siège de la CPI. Par ailleurs, la Cour ne peut évidemment poursuivre les accusés que lorsqu'elle peut les faire arrêter. Or, l'arrestation des suspects est tributaire de la bonne coopération des États, puisque la Cour ne bénéficie pas de son propre service de police. Et même si elle disposait d'un tel service, elle ne pourrait pas procéder à l'arrestation d'un suspect sur le territoire d'un État sans le consentement de ce dernier, souveraineté étatique oblige. Il

[1362] La Chambre de première instance III de la CPI a, le 21 mars 2016, déclaré Jean Pierre Bemba Gombo coupable de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

suffirait alors pour les individus recherchés de trouver refuge auprès des États qui leur sont favorables, pour échapper à toute arrestation, comme c'est le cas, à ce jour, pour un certain nombre d'entre eux. En outre, le principe de complémentarité[1363] posé par le Statut de Rome, représente un élément important du fonctionnement de la justice internationale, dans la mesure où il responsabilise les États en leur accordant la compétence de juger, au premier chef, les crimes qui sont commis sur leur territoire, généralement par leurs propres citoyens et contre leurs propres citoyens. L'action de juger constitue, en effet, une responsabilité régalienne de l'État, en vertu du principe de la souveraineté étatique. Le revers de la médaille implique, cependant, que ce principe contribue à limiter l'action de la Cour au seul cas où l'État territorialement compétent n'a pas la volonté de poursuivre[1364]. Ces situations ne sont pas sans poser des difficultés diverses que nous allons exposer avant de tracer des pistes de solutions susceptibles d'apporter des solutions.

Il convient, ici, dans un premier temps, de dresser l'état des lieux de cette question, avant, dans un second temps, de proposer des suggestions susceptibles de tracer des pistes de solutions aux problèmes identifiés.

A. État des lieux

À leur siège de la Haye, la Cour et le BDP sont situés loin des contrées où se commettent la plupart des crimes relevant de sa compétence. On constate, en effet, que la majorité des affaires qui sont pendantes devant elle renvoie à des crimes commis en

[1363] Article premier du Statut, voir aussi, plus explicite à ce sujet, l'article 17, par. 1.

[1364] On peut présumer que l'État compétent pourrait se hâter de renvoyer les situations devant la Cour s'il ne s'agissait que d'un manque de moyens pour poursuivre.

Afrique centrale et de l'Est[1365]. Cette distance géographique, combinée aux barrières linguistiques et culturelles, constituent un handicap sérieux lorsqu'il s'agit de mener des enquêtes, voire de juger ces crimes. S'agissant du BDP, les enquêteurs rencontrent de réelles difficultés au niveau des enquêtes à diligenter dans des zones de conflit et dans un contexte totalement étranger; en outre, les enquêteurs n'arrivent à une connaissance des faits que par le biais de témoignages traduits, recueillis des mois, voire des années, après le drame. L'adage italien « *traduttore, traditore* »[1366] se justifie ici, dans la mesure où le témoignage traduit ne constitue pas une source de première main à proprement parler. Le traducteur peut, en effet, transformer le propos, volontairement ou non. Il est vrai que même les témoins ne sont pas toujours fiables, et peuvent alors donner une version de ce qui s'est passé qui favorise eux-mêmes ou les leurs, dans la mesure où ils sont, soit victimes, soit apparentés à des victimes ou à des criminels. Si la recherche de la vérité peut se révéler un vrai casse-tête pour les enquêteurs chargés de recueillir les preuves, il en va également ainsi pour les membres du BDP responsables de l'instruction des dossiers, particulièrement dans un contexte où se côtoient des centaines de fonctionnaires d'origines et de cultures différentes. Dans ces conditions, il n'est pas facile d'éviter de faire face au « Syndrome de la Tour de Babel »[1367], lequel génère confusion et malentendu dans la communication entre les personnes qui collaborent à la construction d'un édifice international. C'est, en effet, l'une des raisons qui contribue à rendre plus difficile le fonctionnement des tribunaux internationaux par rapport à celui des

[1365] Quoique la Procureure ait révélé qu'elle s'intéressait également à d'autres parties du monde. Selon le site Web de la Cour, le Bureau du Procureur effectuerait actuellement des examens préliminaires dans un certain nombre de pays, dont l'Afghanistan, la Géorgie, la Guinée, la Colombie, le Honduras, la Corée et le Nigeria.

[1366] Traduire, c'est trahir.

[1367] Cette expression de Yona Friedman caractérise toute organisation internationale ayant des buts démesurés, lorsque, selon lui, celle-ci a dépassé le "groupe critique" approprié. Voir : Yona Friedman, *Utopies réalisables*, Paris, éd. de l'Éclat, 2000 à la p 88.

juridictions nationales dans lesquelles les intervenants, du témoin au juge, en passant par les enquêteurs et les procureurs, évoluent dans un même environnement, parlent la même langue et partagent la même culture. Par ailleurs, l'action de la CPI reste méconnue de la part du grand public intéressé, ce qui ajoute aux critiques portées contre la Cour. Comment les groupes victimes peuvent-ils savoir, en effet, que des crimes commis ont bien été punis, lorsque ces personnes n'ont aucun moyen (ni TV, ni Internet) de s'informer sur le travail de cette justice. Or, ces questions sont cruciales en termes de visibilité et, partant, de crédibilité de ce système de justice.

B. Pistes de solutions possibles : augmentation des bureaux extérieurs du Procureur et délocalisation des audiences des procès

Le BDP se démultiplie en quelques bureaux extérieurs installés dans différents pays africains. Il importe cependant que la décision soit prise d'en implanter d'autres, au moins dans chacun des pays dont les situations sont en cours d'enquête. Le fait d'être sur place permettrait, notamment, aux enquêteurs de nouer des contacts étroits avec diverses institutions indépendantes locales, les membres de la société civile, en particulier des ONG de défense des droits humains, les médias et les responsables religieux situés dans les zones proches des lieux où ont été commis les crimes. Cette proximité faciliterait également les déplacements des enquêteurs et leur permettrait de tisser plus facilement des liens de confiance avec les témoins, dans la mesure où il est plus aisé de se confier à quelqu'un que l'on côtoie sur une base régulière qu'à un étranger. Le fonctionnement de ces bureaux nécessite, cependant, la garantie de conditions sécuritaires de travail, tant pour les enquêteurs que pour les témoins. Dans cette perspective, la Cour devrait, dans un premier temps, demander la collaboration de l'État, en vue d'assurer la sécurité des lieux

où se déroulent les enquêtes. En cas d'incapacité ou de mauvaise volonté des dirigeants locaux ou nationaux, la Cour devrait, dans un second temps, requérir l'assistance du Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans le but de protéger les témoins, les enquêteurs ne devraient pas recueillir leurs témoignages dans des lieux publics ou très isolés, afin d'éviter que leur identité ne soit révélée au grand public[1368]. S'agissant des moyens pour éviter de faire face au « Syndrome de la Tour de Babel », le Bureau du Procureur devrait inclure, dans ses équipes d'enquêteurs, des fonctionnaires compétents et intègres venant des régions proches des lieux où les crimes ont été commis. La connaissance des lieux, de la langue et du langage non verbal pourrait faciliter le processus de recherche de preuves, tout en permettant d'éviter des malentendus qui, parfois, font perdre du temps précieux, spécialement lors de la phase de jugement. Toutefois, il faudrait que l'embauche de tels employés suive un processus rigoureux, afin d'éviter de recruter des informateurs à la solde des suspects ou alors trop des proches des victimes comme cela a été le cas pour le TPIR.

Quant en ce qui concerne le jugement, la Cour devrait aussi pouvoir tenir ses audiences par délocalisation des procès dans leurs étapes les plus importantes[1369], afin non seulement de faire connaître son action et de rendre visible son travail, mais également de réduire les problèmes de retard dans cette phase. En apportant certaines

[1368] Dans le but de garder la confidentialité de l'identité des témoins, le Bureau du Procureur devrait recevoir ceux-ci dans un lieu difficile à identifier, tel qu'un bureau situé dans un grand édifice, mais fréquenté par tout public.

[1369] Comme se propose de le faire la Cour dans l'affaire Bosco Ntaganda. En effet, « [l]e 19 mars 2015, la Chambre de première instance VI de la Cour pénale internationale (CPI) a recommandé à la Présidence de la Cour que les déclarations d'ouverture du procès dans l'affaire Ntaganda se tiennent à Bunia en République démocratique du Congo (RDC). La Présidence de la CPI va désormais consulter les autorités de la RDC et prendra une décision sur cette question, en consultation avec la Chambre de première instance, en temps voulu ». CPI, Communiqués de presse, *Affaire Ntaganda: la Chambre de première instance VI recommande la tenue de l'ouverture du procès en RDC; une décision sur cette question sera prise en temps voulu*, 19 mars 2015.

étapes des procès sur les territoires des États où les crimes ont été perpétrés, la Cour faciliterait, en outre, tant pour les témoins que pour les parties civiles, l'accès aux audiences. Ce faisant, elle éviterait l'impression de déconnexion entre la répression, d'une part, et la prévention par dissuasion, d'autre part. Il importe, de fait, que l'effet thérapeutique, pédagogique et prophylactique de la justice bénéficie à la société dans laquelle les crimes ont été commis, au moyen notamment de la tenue d'audiences publiques. S'il est, en effet, primordial de punir les criminels, il est également très important d'offrir aux victimes survivantes l'occasion de confronter ceux-ci sur le banc des accusés[1370]. Tenir des procès à proximité des lieux où les crimes ont été commis pourrait alors démontrer, aux yeux de tous, victimes et criminels, que la justice internationale n'est pas une utopie. Par ailleurs, cette proximité dans le déroulement de la justice amortirait considérablement les coûts liés aux voyages et aux séjours des victimes, des parties civiles et des témoins. Tout ceci requiert, évidemment, une réelle coopération de la part des États parties et du Conseil de sécurité avec la Cour.

2.1.2. Deuxième cause observable : la mauvaise collaboration des États

Les États, même parties, ne manifestent souvent leur collaboration avec la Cour que lorsqu'ils ont un intérêt politique à ce que les individus recherchés par elle soient mis hors d'état de nuire. Dans le cas contraire, ils traînent les pieds en prétextant de multiples difficultés. Comme dans les causes observables précédentes, nous allons, ici, dans un premier temps, dresser l'état des lieux de cette question, avant, dans un second temps, de proposer des suggestions susceptibles de pallier aux problèmes identifiés.

[1370] Nous sommes d'avis que le jugement de n'importe quel crime rétablit, dans un certain sens, l'équilibre des choses, dans la mesure où se substitue la toute puissance du bourreau au moment du crime le pouvoir de la victime survivante, notamment lorsqu'elle dépose à charge contre l'accusé.

A. États des lieux

Les mandats d'arrêt que la Cour a lancé contre Joseph Kony et ses lieutenants depuis 2005 n'ont pas encore été exécutés à ce jour, soit dix ans plus tard. Il en a été également ainsi pendant plus de sept ans de celui que la Cour avait lancé contre Bosco Ntaganda, au moment où cet ex-général de l'armée congolaise (RDC) opérait à découvert sous l'uniforme de cette même armée. Les autorités congolaises n'ont essayé de l'arrêter que lorsqu'il a commis l'erreur de diriger sa rébellion contre le gouvernement. Ce n'est finalement que lorsque son aventure militaire a mal tourné pour lui que Ntaganda a choisi de se rendre à la Cour. Par ailleurs, le site Web de la Cour révèle qu'à peu près la moitié des individus inculpés sont en fuite, tels que le président Béchir et ses coaccusés, alors que personne n'ignore que ceux-ci se trouvent à Khartoum et que le Président du Soudan se déplace même pour se rendre dans d'autres États, y compris ceux parties à la CPI, sans avoir à ce jour jamais été inquiété[1371]. La non-arrestation des individus recherchés par la

[1371] Est révélateur de difficultés que pose une telle opération dans les relations internationales, le fait que des États parties ont refusé d'arrêter Béchir, alors que celui-ci se trouvait sur leurs territoires respectifs : voir Amnesty international : *Le Tchad doit arrêter le Président soudanais Omar el Béchir durant son séjour dans ce pays*, 21 juillet 2010, en ligne : AI <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/chad-must-arrest-sudanese-president-omar-al-bashir-during-visit-2010-07-21, (dernière visite : le 05.05.2013) ; le Kenya : voir Amnesty international, *Le Kenya refuse d'arrêter le Président soudanais Omar el Béchir*, 27 août 2010, en ligne : AI <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/kenya-refuses-arrest-sudanese-president-omar-al-bashir-2010-08-27, (dernière visite : 05.05.2013) ; la République centrafricaine : voir Amnesty international : *La République centrafricaine doit arrêter Omar el Béchir durant son séjour dans ce pays*, 1er décembre 2010, en ligne : AI <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/central-african-republic-must-arrest-omar-al-bashir-during-visit-2010-12-01, (dernière visite : 05.05.2013) ; Djibouti : voir Amnesty international : *Soudan : Présence indécente d'un ministre de la République française aux côtés d'Omar El-Béchir à Djibouti*, 9 mai 2011, en ligne : AI <http://amnesty.fr.amnesty-preprod.amnesty.lbn.fr/Presse/Communiques-de-presse/Presence-d-un-ministre-de-la-Republique-francaise-aux-cotes-d-Omar-El-Bechir-2623, (dernière visite : 05.05.2013) ; le Malawi : *Le Malawi doit arrêter le Président soudanais Omar el Béchir durant son séjour dans le pays*, 13 octobre 2011, en ligne : AI <http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/malawi-must-arrest-sudan%E2%80%99s-al-bashir-during-visit-2011-10-13, (dernière visite : 05.05.2013). Plus récemment, fin février 201, le Président Béchir a assisté, à Kinshasa, à un sommet des pays de la SADEC, sans être inquiété, alors que la RDC collabore habituellement avec la CPI. Malgré le tollé de protestations de la part des organisations nationales congolaises et internationales de protection des droits humains, Kinshasa n'a rien fait pour l'arrêter.

Cour relève autant de l'incapacité ou de la mauvaise volonté de certains États requis de coopérer avec elle, que de la complexité de l'application des articles 27 et 98 du Statut de Rome. S'agissant de l'incapacité, certains fugitifs, spécialement des rebelles militaires, défient les États qui les recherchent en raison de la protection que leur offrent leurs armées, comme ce fut le cas de Bosco Ntaganda durant plusieurs mois. S'agissant de la mauvaise volonté, les États censés coopérer n'aident la Cour que lorsqu'ils ont un intérêt particulier à ce que les individus recherchés soient jugés par elle, comme ce fut le cas pour la plupart des suspects déférés par Kinshasa. En ce qui concerne les difficultés que suscite l'application des articles 27 et 98 du Statut de Rome, cette question mérite que nous nous y attardions plus longuement, ce que nous ferons lorsque nous étudierons la question de l'arrestation des chefs d'États ou de gouvernements encore en poste. Cela étant, existe-t-il des pistes de solutions pour résoudre le problème de mauvaise volonté de coopération des États avec la Cour ? Nous le pensons, même si le Statut ne s'étend pas sur le sujet.

B. Pistes de solutions possibles : le recours aux leviers politiques et économiques comme outils de contrainte

Comme l'a bien dit Blaise Pascal, « […] la justice sans la force est impuissante ». Cette vérité se vérifie spécialement s'agissant de la justice internationale, en raison de l'absence d'une police internationale au service du Procureur. Contrairement à la procédure applicable en droit interne qui confie à la police la conduite des enquêtes, l'instruction des affaires et la transmission des dossiers au procureur, auquel il revient d'exercer l'action publique devant les juridictions répressives, l'entièreté de celle-ci est assumée par le bureau du Procureur international s'agissant des crimes jugés par les

tribunaux internationaux. Comme celui-ci ne dispose d'aucun moyen de contrainte, il est obligé de s'en remettre au bon vouloir des États en ce qui concerne l'arrestation des inculpés. Il semble paradoxal que celui-ci se retrouve si démuni alors qu'il lui revient de poursuivre des suspects bénéficiant souvent de la protection de forces étatiques ou militaires diverses. Les rédacteurs du Statut de Rome auraient dû combler cette lacune, en introduisant un dispositif plus contraignant que le seul recours à l'Assemblée des États parties[1372], laquelle ne dispose, en réalité, d'aucune force de coercition[1373]. Il est vrai que le Statut mentionne également l'intervention du Conseil de sécurité, mais seulement pour les affaires dont celui-ci a saisi la Cour[1374]. Même ici, la pratique démontre que cette intervention peut se révéler vaine, si la volonté des États membres permanents du Conseil n'est pas ferme[1375]. Nous sommes d'avis que le Conseil est pourtant le mieux placé pour imposer aux États parties, voire aux États non-parties, le respect des mandats émis par la Cour, dans la mesure où il agit au nom de tous les États membres des Nations Unies et que ceux-ci sont tenus de se plier à ses résolutions, spécialement celles prises dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. Les membres du Conseil devraient alors prendre davantage au sérieux leurs responsabilités en matière de paix et de sécurité, pour faire respecter les mandats de la Cour. Dans la pratique, le Conseil de sécurité pourra utiliser toutes les mesures susceptibles de faire plier un État à ses exigences, notamment celles

[1372] Art. 87, par. 7 du Statut.

[1373] Contrairement à ce que pensaient Maître Bourdon et Madame Duverger au moment où ils écrivaient leurs commentaires au sujet de l'article 112 du Statut. Ceux-ci étaient, en effet, très optimistes quant aux « pouvoirs considérables » dont disposait l'Assemblée des États parties. W. Bourdon avec E. Duverger, *La Cour pénale internationale : Le Statut de Rome*. Paris, éd. du Seuil, 2000 à la p 284.

[1374] Art. 87, par. 7 du Statut.

[1375] Le non-respect, par certains États, mêmes parties au Statut de Rome, de la Résolution 1593 qui a déféré à la CPI la situation au Darfour en 2005 en dit long. Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 1593 (2005), S/RES/1593 (2005).*

prévues aux articles 39 à 41 de la Charte[1376]. Maître Bourdon et la juriste Duverger suggèrent que les forces militaires des opérations de maintien de la paix se trouvant sur le territoire de l'État réfractaire, voire toutes celles engagées militairement sur le terrain, peuvent exécuter les mandats d'arrêt, comme cela s'est passé au Kosovo[1377]. Ces auteurs ont beau rappeler le précédent du Kosovo, mais ils oublient que l'arrestation de ces commandants militaires est irréalisable sans la coopération de l'État sur le territoire duquel ceux-ci œuvrent, et surtout quand on sait que, la plupart du temps, ces forces de maintien de la paix ne sont même pas capables de protéger les populations contre les exactions des seigneurs de guerre[1378]. La force des Nations Unies au Soudan ne se trouve-t-elle pas dans ce pays depuis plus de dix ans? Serait-elle en mesure d'arrêter Béchir et ses lieutenants si le Conseil de sécurité lui en donnait le mandat? La réponse à cette question demeure fort douteuse. En revanche, nous sommes d'avis que des sanctions ciblées mais fermes contre le Soudan pourraient provoquer un changement de régime, lequel permettrait alors l'arrestation des inculpés à l'instar de ce qui s'est passé pour feu le Président Milosevic. La Cour peut également, pour faire respecter ses mandats d'arrêt, recourir aux organisations interétatiques régionales, telles que l'Union européenne, l'Organisation des États américains ou l'Union africaine. S'agissant de l'Union africaine, les États membres de celle-ci devraient adopter une résolution par laquelle ils reconnaissent la primauté des droits humains et s'engagent à collaborer avec la Cour pour

[1376] Nous croyons que le Conseil ne serait pas amené à utiliser les mesures les plus contraignantes prévues à l'article 42 de la Charte, si celles de l'article 41 étaient appuyées par les États membres de l'ONU les plus puissants.

[1377] William Bourdon avec Emmanuelle Duverger, *La Cour pénale internationale, Le Statut de Rome*, Paris, éd. Du Seuil, 2000 de la p 246 à la p 247.

[1378] À titre d'illustration, on estime que des millions de citoyens en RDC ont été victimes des exactions commises par les différentes factions rebelles qui se sont succédées dans l'Est de ce pays depuis bientôt une vingtaine d'années, alors que les forces de la MONUC, puis celles de la MONUSCO, qui compte pourtant près de vingt mille militaires, sont dans cette région depuis plus d'une décennie. Le Général Ntaganda n'a-t-il pas régulièrement côtoyé ces forces-là sans être inquiété?

éradiquer l'impunité des crimes internationaux, à l'instar des États membres de l'Union européenne dont l'engagement a été adopté lors de la rédaction de la « Position commune 2003/444/PESC du 16 juin 2003 concernant la Cour pénale internationale »[1379], faute de quoi, l'Union européenne devrait revoir sa coopération au développement, tant en faveur des États membres de l'Union africaine que de l'Organisation elle-même. En conditionnant son aide aux pays membres de l'Union africaine à l'exigence de la coopération de ceux-ci avec la Cour, l'Union européenne contribuerait à mettre fin à la complaisance qui se manifeste face à des crimes internationaux dont la plupart se commettent en Afrique[1380]. S'agissant de l'arrestation des inculpés, la Cour peut, en outre, demander l'aide des organisations intergouvernementales, telle que l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), dont Maître Bourdon et sa collègue suggèrent qu'elle devrait « aménager les dispositions de l'article 3 [de son] règlement (sic)[1381], lesquelles, *a priori*, interdisent toute diffusion de mandats d'arrêt relatifs à des infractions politiques ou inspirées par des motivations politiques »[1382]. À notre avis, point ne serait besoin, pour cette Organisation, de modifier la disposition en question, dans la

[1379] Union Européenne. *Position commune 2003/444/PESC du 16 juin 2003 concernant la Cour pénale internationale*, en ligne : Journal officiel de l'Union européenne <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/l_15020030618fr00670069.pdf> (date d'accès le 10 novembre 2013).

[1380] L'Union Européenne étant le principal bailleur de fonds des États africains, sa voix serait entendue si elle menaçait de « fermer le robinet ».

[1381] Il s'agit, en réalité, de l'article 3 du Statut d'INTERPOL, qui dispose que « [t]oute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation ». À notre avis, ce que cette disposition interdit à l'INTERPOL, ce n'est que de s'immiscer dans des activités ou intervenir dans des affaires qui l'empêcheraient de garder sa neutralité. Or, rien ne serait plus aberrant que de voir INTERPOL s'occuper de crimes en rapport avec des vols de droit commun, et fermer les yeux sur un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre. Ceux-ci ne répondent, pourtant, à aucun des critères prohibés par le Statut d'INTERPOL.

[1382] William Bourdon et Emmanuelle Duverger, *supra note* 1377 à la p 245.

mesure où les crimes de la compétence de la Cour ne sont pas politiques[1383]. En revanche, l'Organisation devrait clarifier l'énoncé de son article 2 relatif à ses buts, pour préciser ce qu'elle entend par « assurer et développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, […] dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme », ainsi que […] « contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun »[1384]. Ce faisant, elle saisirait l'occasion pour inclure la contribution à l'arrestation des criminels internationaux dans sa compétence.

Dans le but d'éviter des retards préjudiciables au travail du Procureur, une réelle coopération des États serait dans tous les cas la plus fructueuse, particulièrement en matière de protection des témoins, de conduite des enquêtes, des arrestations et de renvois des inculpés devant la Cour, cela évidemment dans les limites du principe de la complémentarité, lequel principe constitue notamment la cause de retards dans l'action de la Cour.

2.1.3. Troisième cause observable : une cour dont le mandat est limité par le principe de complémentarité

La complémentarité constitue, en réalité, une question ambivalente. D'un côté, elle évite à la Cour de se retrouver submergée d'affaires dont elle ne pourrait s'occuper au vu du grand nombre de crimes internationaux qui se commettent dans le monde. D'un autre côté, ce principe cause des retards dans la prise en charge des situations par la Cour,

[1383] Nous croyons, de fait, que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ne sont pas des crimes politiques même s'ils sont souvent commis pour des motivations politiques, dans la mesure où ils ne constituent pas des infractions contre la Nation, l'État ou l'ordre public de l'État, mais sont commis par l'État lui-même ou sous son instigation. C'est ce qu'exprime d'ailleurs clairement l'article VII de la Convention sur le génocide. Voir *supra* note 1.

[1384] Ni le Statut, ni le règlement d'INTERPOL ne précisent ces notions. Le concept de crimes de droit commun s'oppose-t-il ici à celui de crimes internationaux ou à celui de crimes politiques ? L'article 49 du Statut, qui précise certains concepts utilisés dans le texte, reste muet à ce sujet.

avec les conséquences identifiées plus haut. Mais dans la logique, le principe de complémentarité constitue un non-sens, si on garde à l'esprit que la Cour n'est compétente que pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale, et que force est de constater que de tels crimes se commettent soit sur ordre des autorités étatiques ou du moins avec l'approbation de celles-ci, soit alors dans un État ou le pouvoir central n'a pas la capacité de les prévenir ou d'y mettre un terme.

A. États des lieux

Contrairement aux Tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*, qui eux, ont la primauté sur les juridictions étatiques, la CPI n'agit que lorsque celles-ci ne peuvent pas ou ne veulent pas engager des poursuites. Ce principe de la complémentarité des juridictions étatiques constitue un handicap sérieux pour la Cour, dans la mesure où celle-ci ne peut intervenir en première ligne lorsque des situations de violations graves et massives de droits humains sont signalées dans un pays donné[1385]. Cela implique que le Procureur devra attendre que les États compétents s'abstiennent de poursuivre[1386], avant de pouvoir affirmer sa propre compétence et de lancer ses enquêtes, et cela non sans avoir obtenu, au préalable, le feu vert de la Chambre préliminaire. Même si rien n'interdit au

[1385] Il semble paradoxal que les négociateurs du Statut de Rome aient privilégié la compétence des juridictions internes de juger les crimes internationaux, alors que ces crimes sont commis par les autorités étatiques ou à l'instigation de celles-ci.

[1386] Cette complémentarité joue également par rapport à d'autres États non territorialement compétents, dans la mesure où ceux ayant incorporé les dispositions du Statut de Rome dans leur ordonnancement pénal interne disposent de la compétence, non pas universelle comme on le pense souvent, mais extraterritoriale, de poursuivre les suspects lorsque ceux-ci se trouvent sur leur territoire. Il ne pourrait, en effet, s'agir d'une compétence universelle que si l'État en question avait le pouvoir de lancer un mandat d'arrêt contre n'importe quel suspect d'un crime international, de le faire arrêter, de demander à l'État sur le territoire duquel celui-ci se trouve de le lui déférer pour qu'il puisse le juger. Or, on est loin de cela.

Procureur de recueillir, entre temps, les renseignements[1387] dont il aura besoin pour mener ses enquêtes le moment venu, il va sans dire que ce principe, qui lui lie véritablement les mains, s'accompagne de conséquences pour son travail, en raison du temps écoulé entre la perpétration des crimes et leur poursuite, et du risque de voir les preuves disparaître. Ces retards engendrent, également, d'autres effets préjudiciables à la répression de ces crimes, dont la sécurité des témoins, lesquels risquent d'être éliminés par les suspects dans l'intention d'effacer toute trace. Il convient de se rappeler que les preuves, dans ce genre de situations, reposent, dans la plupart des cas, sur des témoignages oraux, tandis que des preuves écrites ou audiovisuelles ne sont que très marginales. À cela s'ajoute le fait que les traces des crimes peuvent être effacées par le temps, soit à cause de l'oubli, soit par la pression que les suspects peuvent exercer sur les victimes ou les témoins, par des menaces ou, au contraire, en leur offrant des avantages pour les amener à s'abstenir de témoigner[1388], voire à fabriquer de faux témoignages. Les suspects peuvent aussi utiliser ce temps pour se fabriquer des alibis. Le principe de la complémentarité pose d'autres défis à la CPI, notamment lorsqu'un État choisit de négocier avec les criminels pour arriver à la paix, au détriment, ce faisant, de la justice. Même si le Procureur peut interpréter cela comme un manque de volonté de poursuivre de la part de l'État

[1387] À ce stade-ci, il ne s'agit que de renseignements et non d'enquêtes. Par conséquent, le Procureur ne peut rien faire pour protéger les preuves et les témoins à charge.

[1388] C'est d'ailleurs le cas dans les affaires Ruto et Kenyatta, respectivement Vice-Président et Président du Kenya. Selon les derniers développements en ces deux affaires, un certain nombre de témoins et victimes se sont retirés du procès contre William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang. Le Procureur a, en effet, argué que les témoins à charge avaient été directement et indirectement intimidés; ce que la Cour a d'ailleurs, dans son *obiter dictum*, reconnu elle-même, tout en précisant, cependant, que le Procureur n'avait pas pu fournir les preuves irréfutables de cette intimidation des témoins, voir : William Samoei Ruto et Joshua Arap Sang ICC-01/09-01/11-2027, 05 April 2016. S'agissant de l'Affaire contre le Président Kenyatta, l'Accusation a, elle-même, abandonné, le 5 décembre 2014, les charges contre celui-ci, estimant qu'elle n'était pas en mesure de fournir les preuves hors de tout doute raisonnable de ses prétentions dans cette affaire. La Cour a donc, le 13 mars 2015, accepté le retrait des charges, précisant que rien n'empêchait le Procureur de présenter de nouveau les mêmes charges, si celui-ci était, à ce moment là, à même de fournir les preuves solides de cette accusation, voir : ICC-0l/09-02/11, THE PROSECUTOR v. UHURU MUIGAI KENYATTA,13 March 2015.

compétent, il va sans dire qu'il ne pourra obtenir la coopération de l'État en question pour conduire ses enquêtes et faire arrêter les suspects, ce qui retardera d'autant les poursuites. Or, comme on le sait, le temps, dans ces cas-là, est « l'allié des bourreaux »[1389]. Il importe alors de ne pas perdre de temps, particulièrement en ce qui concerne les enquêtes et la préservation de preuves des crimes commis.

B. Pistes de solutions possibles : le partenariat entre le BDP et les organisations en mesure d'agir en première ligne

Dans ces conditions, à moins d'un changement de l'équipe au pouvoir par un coup d'État ou suite à une guerre, il serait absurde de croire que ces mêmes États pourraient punir les responsables de ces crimes, s'ils n'ont pas pu ou voulu empêcher leur perpétration. D'ailleurs, les exemples du passé sont là pour prouver cette mauvaise volonté ou cette incapacité de prévenir ou d'arrêter la perpétration de ces crimes ou de les punir. Étant donné que la Cour a vu le jour pour combler ces lacunes, elle devrait, non pas évidemment faire fi du principe de complémentarité, mais du moins prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les responsables des crimes graves répondent de leurs actes. Dans cette perspective, le Procureur pourrait recourir aux services des experts de l'Organisation *Justice Rapid Response*[1390], peu employés à ce jour, si l'on s'en tient aux

[1389] William Bourdon et Emmanuelle Duverger, *supra* note 1377 à la p 93.

[1390] Créée en 2009, *Justice Rapid Response* (JRR) est une organisation intergouvernementale dont l'objectif est de fournir un mécanisme qui se tient prêt à intervenir pour déployer rapidement sur le terrain des experts en justice pénale et des professionnels associés à ce domaine. Elle peut, notamment :
- Nommer et former des professionnels en service actif travaillant dans le domaine de la justice pénale ou dans un domaine connexe, à des fins d'enquête et de déploiements à l'étranger.
- Déployer rapidement des spécialistes du domaine de la justice chargés de trouver, de rassembler et de conserver des renseignements au sujet d'actes considérés comme des crimes en vertu du droit international et de violations des droits de l'homme, et qui doivent ensuite préparer des analyses à ce sujet.
- Mener des enquêtes concernant les droits de l'homme et le droit pénal international, participer aux activités de commissions d'enquête et prendre part à la médiation et à différentes missions d'évaluation portant notamment sur la réforme du système de sécurité.

différents rapports annuels produits par cette Organisation jusqu'à la fin de 2012[1391]. Ces experts pourraient être très utiles pour plusieurs raisons : 1) on peut les déployer sans délai sur le théâtre des opérations chaque fois que la situation le requiert, ce qui éviterait les retards que l'on connaît habituellement dans ce genre d'enquêtes; 2) ils peuvent diligenter des enquêtes, faire des analyses de situations et des recommandations sur des solutions à apporter dans chaque cas d'espèces. Nous croyons aussi que ces experts pourraient saisir des pièces à conviction. La protection des témoins constitue une autre préoccupation majeure, mais elle ne peut être du ressort de cette organisation. Par ailleurs, les enquêteurs du BDP pourraient également utiliser des renseignements recueillis par différentes sources, dont celles collectés par les organisations internationales et nationales de défense des droits humains, en prenant soin d'opérer les recoupements nécessaires à l'établissement de la vérité. Dans cette perspective, le Bureau du Procureur devrait organiser des séances d'information et de formation à l'intention des membres de ces organisations, dans le but de leur apprendre les méthodes de cueillette d'informations et de protection des preuves conformes aux normes exigées par la Cour[1392].

- Faire rapport au demandeur, par exemple au Conseil de sécurité de l'ONU, au Département des affaires politiques, au Département des opérations de maintien de la paix, au Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à la Cour pénale internationale, aux organisations régionales et aux États responsables. -
Recommander le ou les mécanismes de reddition de comptes les plus appropriés dans les circonstances et contribuer au renforcement des capacités à long terme en matière de primauté du droit. Sources : Gouvernement du Canada, Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada. Politique étrangère, Intervention rapide au service de la justice, en ligne : MAECI <http://www.international.gc.ca/start-gtsr/justice_rapid_response-intervention_rapide_au_service_de_la_justice.aspx?lang=fra>, (dernière visite : 23.12.2014).

[1391] Les différents rapports annuels de l'organisation Justice Rapid Response révèlent que cette organisation n'utilise que moins de 10 % du nombre d'experts pouvant être déployés, faute de demandes, en ligne : Justice Rapid Response, *2014 Annual Report*, en ligne : JRR < http://www.supportjustice.org/wp-content/uploads/2015/03/Annual_Report_Final_Email.pdf>, (dernière visite : 24.03.2015).

[1392] Les renseignements fournis à chaud par des organisations internationales de défense des droits humains, tels que Human Rights Watch et Amnistie internationale sont très utiles, car ils servent à attirer

2.2. Deuxième critique : la Cour ne juge pas les crimes les plus graves ni les criminels les plus importants

Il est reproché à la Cour de ne pas poursuivre les crimes les plus graves ni les responsables les plus impliqués, notamment de par leur position d'autorité au moment des faits, alors que c'est précisément pour cette catégorie de crimes qu'elle a été créée. Il convient ici d'examiner les causes de ces critiques, avant de proposer des pistes de solution visant à résoudre les problèmes posés.

2.2.1. Première cause observable : difficulté à trouver les preuves des crimes commis

En droit international pénal, il n'existe pas, de façon formelle, de hiérarchie entre les crimes. Cependant, il appert que, plus le crime semble grave, plus il est difficile de réunir les preuves à charge contre l'accusé. Cette situation sape la confiance que le public, en général, et les victimes, en particulier, placent dans la Cour et fait douter de son efficacité. Il importe dès lors que la situation soit redressée, faute de quoi les témoins et victimes ne trouveront plus aucun intérêt à apporter leurs témoignages, essentiels pourtant à la poursuite de ces crimes.

A. État des lieux

En ce qui concerne cette critique, la Cour n'a, de fait, jusqu'à récemment, condamné que pour des crimes qui, s'ils ne sont pas moins ignobles, sont, du moins,

---

l'attention de l'opinion nationale et surtout internationale, ainsi qu'à faire savoir aux criminels que leurs actes sont observés. Cependant, ces renseignements ne sont pas, comme tels, utilisables en matière judiciaire, dans la mesure où leur cueillette ne satisfait pas aux normes exigées dans ce domaine. En effet, étant donné que l'objectif de ces organisations est, avant tout, de défendre et protéger les victimes, leurs rapports d'enquêtes manquent parfois d'équilibre, dans la mesure où ceux-ci instruisent rarement à décharge.

d'une gravité moindre par rapport aux massacres de masse. Il s'agit ici de l'enrôlement des mineurs et de leur utilisation dans les zones de combat. Poursuivre des individus pour les crimes d'enrôlement de mineurs dans une force combattante, en laissant tomber les accusations de massacres de masse perpétrés sur une base ethnique, tels que ceux qui ont fait la manchette dans la presse internationale concernant la situation en Ituri et qui mettaient en cause Thomas Lubanga et Mathieu Ngudjolo Chui, paraît certainement inacceptable pour la plupart de gens. Il est, en effet, difficile d'expliquer aux familles des victimes des crimes perpétrés en Ituri qui ont témoigné des massacres commis, pourquoi la Cour n'a pas pu poursuivre Lubanga et Ngudjolo Chui pour chef de ces crimes.

En effet, s'agissant plus particulièrement des crimes commis en RDC, la Cour a condamné Thomas Lubanga[1393] non pas pour les massacres dont il était suspecté et qui pourtant avaient amplement été documentés par des organisations de défense des droits humains tant nationales qu'internationales[1394]. Quant à Germain Katanga[1395], initialement poursuivi à titre de coauteur direct d'un crime contre l'humanité (meurtre) et de quatre crimes de guerre (meurtre, attaque contre une population civile, destruction de biens et pillage) sur le fondement de l'article 25-3-a du Statut, il a finalement été reconnu coupable de complicité de ces crimes, au sens de l'article 25-3-d du Statut de Rome, s'agissant uniquement de ceux commis le 24 février 2003 lors de l'attaque lancée contre

[1393] Voir jugement dans l'Affaire ICC-01/04-01/06, Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo, rendu le 14 mars 2012.

[1394] Voir notamment, Human Rights Watch, Ituri : 'Couvert de sang'. Violence ciblée sur certaines ethnies dans le Nord-Est de la RDC, juillet 2003, à la p 29 ; Lettre ouverte adressée au Procureur de la CPI par un groupe d'organisations de défense des droits humains, s'agissant de leur préoccupation quant à la suspension des charges dans l'affaire Lubanga, 12 janvier 2009, en ligne : FIDH <http://www.fidh.org/fr/afrique/republique-democratique-du-congo/RDC-RDC-CPI/Preoccupation-quant-a-la#nh2>, (dernière visite : 30.10.2013).

[1395] CPI, Affaire *ICC-01/04-01/07, Le Procureur c. Germain Katanga*, jugement rendu le 07 mars 2014.

le village de Bogoro, situé dans le district de l'Ituri en RDC. Cette requalification juridique du mode de responsabilité fait cependant douter du respect du droit de la défense, dans la mesure où elle n'est intervenue que tard dans la procédure, au moment où certaines déclarations antérieures de l'accusé pouvaient être considérées comme une sorte d'auto-incrimination. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont amené Mme la juge Van den Wyngaert, dans son opinion dissidente au jugement[1396], à critiquer la majorité, l'autre raison renvoyant, quant à la condamnation de Katanga, à l'insuffisance des preuves[1397]. Il est heureux que la CPI ait transféré G. Katanga en RDC et qu'elle ait accepté que cet État puisse le juger, « dans la mesure où les poursuites nationales concernent des crimes autres que ceux pour lesquels M. Katanga avait été jugé devant la CPI »[1398]. La Cour a donc observé que le principe non bis in idem n'allait pas faire l'objet de violation. Elle a « également noté que M. Katanga, bien qu'il ait été informé qu'il pourrait faire l'objet d'une procédure pénale nationale, a quand même demandé que la RDC soit désignée comme l'État chargé de l'exécution de sa peine »[1399].

[1396] Voici comment elle justifie sa dissidence: « [f]irst and foremost, I believe it is wholly inappropriate to fundamentally change the legal characterization of the charges after the trial has run its course. It bears repeating that these proceedings were conducted for 1,969 days without anyone ever mentioning article 25(3)(d). What is more, when the Defence finally challenged the Majority's intention to recharacterise the charges, none of the other parties, including the Prosecutor, stood up in support. It is thus quite clear that the charges against Germain Katanga under article 25(3)(d)(ii) are a creation of the Majority alone, presumably in order to arrive at a ground for conviction, because none was available under article 25(3)(a) ». Voir ICC-01/04-01/07-3436-AnxI 07-03-2014 170/170 NM T *Le Procureur c. Germain Katanga*, jugement rendu le 07 mars 2014, par. 313.

[1397] La juge s'exprime en ces termes: « [b]e that as it may, even if the charges under article 25(3)(d)(ii) were properly before this Chamber, I would still not have agreed to convict Germain Katanga. The reason for this is very simple: the evidence is insufficient to meet the standard of proof. More specifically, I find that a lot of potentially relevant evidence is missing from the case record and that quite a lot of the available evidence suffers from serious credibility problems. Under these circumstances, it is simply not possible, in my opinion, to come to any meaningful findings beyond reasonable doubt. In fact, I am firmly of the view that a different interpretation of the evidence is possible, if not more plausible ». Voir ICC-01/04-01/07-3436-AnxI 07-03-2014 170/170 NM T *Le Procureur c. Germain Katanga*, jugement rendu le 07 mars 2014, par. 317.

[1398] CPI, Communiqué de presse, 7 avril 2016.

[1399] *Ibid*.

S'agissant du jugement contre Thomas Lubanga Dyilo, le 14 mars 2012, la Cour a rendu son premier jugement, soit un verdict de culpabilité contre lui, pour conscription et enrôlement d'enfants de moins de 15 ans[1400] dans la FPLC et de les avoir fait participer activement à des hostilités, de septembre 2002 à août 2003[1401]. Chef de l'Union des Patriotes Congolais (UPC), un groupe armé dont les membres sont des Hema, ethnie vivant en Ituri, dans le Nord-Est de la RDC, Lubanga a été, en outre, soupçonné d'avoir, à la tête de ce même groupe rebelle, perpétré des massacres, des exécutions sommaires, des actes de torture et de viols, contre des membres d'autres groupes ethniques, dont les Lendus[1402]. Si l'on ne parle pas de génocide malgré la dimension ethnique des crimes commis, les atrocités reprochées à Lubanga étaient néanmoins constitutifs de crimes contre l'humanité. Il semble alors déraisonnable que la Cour ait uniquement poursuivi celui-ci pour enrôlement et conscription d'enfants de moins de 15 ans dans une force armée et de les avoir fait participer activement dans des hostilités, en omettant de le poursuivre pour les viols collectifs et de massacres de populations civiles sur une base discriminatoire. Pourquoi le Procureur a-t-il fait preuve d'une telle frilosité dans la détermination de sa politique de poursuite? Aucune explication n'a été fournie par son Bureau à ce sujet, mais nous pensons, quant nous, que c'est à cause du fait que les enquêteurs n'ont pas été en mesure de rassembler des preuves solides qui auraient permis au Procureur de défendre ce dossier devant la Cour. Le verdict et la peine contre T. Lubanga ont été confirmés par la Chambre d'appel le 1er décembre 2014.

[1400] Au sens des articles 8-2-e-vii et 25-3-a du Statut.
[1401] Affaire ICC-01/04-01/06, *Le Procureur c.Thomas Lubanga Dyilo*, par. 1358.
[1402] Human Rights Watch, *supra note* 1394.

Des difficultés similaires se sont d'ailleurs posées s'agissant d'autres affaires dont celle de Mathieu Ngudjolo Chui[1403]. Celui-ci était poursuivi pour les crimes commis sous ses ordres[1404] dans le village de Bogoro dans la région d'Ituri, située dans l'Est de la RDC entre janvier et mars 2003, à savoir trois crimes contre l'humanité[1405] et sept crimes de guerre[1406]. Au moment du verdict le 18 décembre 2012, Ngudjolo Chui a été déclaré non coupable de toutes les charges qui pesaient contre lui. Les juges ont trouvé que le Procureur n'avait pas pu s'acquitter de son obligation de présenter les preuves permettant d'établir, au-delà de tout doute raisonnable, que l'accusé commandait effectivement les combattants qui ont participé à l'attaque du village en question. Ils ont également relevé le manque de crédibilité de certains témoins. Le Procureur n'a pas eu plus de succès dans la poursuite menée contre Germain Katanga pour les mêmes crimes et dont les dossiers avaient d'ailleurs été joints, au départ[1407]. En effet, même si la Cour a condamné Katanga pour crimes de guerre et crime contre l'humanité, les juges ont dû, comme mentionné plus haut, requalifier juridiquement le mode de responsabilité, modifiant les charges originairement portées contre lui en tant qu'auteur principal sur base de l'article 25-3-a, à celles de complice au sens de l'article 25-3-d du Statut de Rome[1408]. C'est, enfin, lors du

[1403] CPI, Affaire *ICC-01/04-02/12, Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo Chui*.

[1404] Au sens de l'article 25-3-a du Statut de Rome.

[1405] Meurtre (sanctionné par l'article 7-1-a du Statut) ; esclavage sexuel et viol (sanctionnés par l'article 7-1-g du Statut).

[1406] Ceux-ci comprennent les éléments suivants : le fait de faire participer des enfants de moins de 15 ans à des hostilités (article 8-2-b-xxvi du Statut); le fait de diriger intentionnellement une attaque contre la population civile en tant que telle ou contre des civils qui ne participent pas directement aux hostilités (article 8-2-b-i du Statut); homicide intentionnel (article 8-2-a-i du Statut); destructions de biens (article 8-2-b-xiii du Statut); pillage (article 8-2-b-xvi du Statut); esclavage sexuel et viol (article 8-2-b-xxii du Statut).

[1407] CPI, Affaire *ICC-01/04-01/07, Le Procureur c. Germain Katanga*, jugement rendu le 07 mars 2014.

[1408] La Cour a reconnu Germain Katanga coupable d'un crime contre l'humanité (meurtre) et de quatre crimes de guerre (meurtre, attaque contre une population civile, destruction de biens et pillage) commis lors de l'attaque lancée contre le village de Bogoro, en Ituri, entre janvier et mars 2003. Elle l'a cependant acquitté des autres charges dont il faisait l'objet, à savoir les crimes de viol et de réduction en

jugement de Jean-Pierre Bemba, le 21 mars 2016, que la Cour a finalement réussi à arriver à une condamnation sur base du principe de la responsabilité du supérieur pour les actes commis par ses subordonnés. Sur base des éléments de preuve analysés dans leur ensemble, la Chambre de la CPI a conclu au-delà de tout doute raisonnable que Jean-Pierre Bemba était pénalement responsable, au sens de l'article 28-a, de crimes contre l'humanité que constituent le meurtre et le viol, ainsi que de crimes de guerre pour meurtres, viols et pillage, lesquels ont été commis sur le territoire de la République centrafricaine par les forces du MLC au cours de l'Opération de 2002-2003[1409].

B. Pistes de solutions possibles : le recours à la doctrine de l'entreprise criminelle commune

Mener des enquêtes dans des régions encore en proie à la violence s'avère très difficile et périlleux pour les enquêteurs comme pour les témoins, particulièrement lorsqu'il faut obtenir des témoignages contre des individus encore puissants et donc dangereux. Partant du fait que, dans la plupart des situations, les lieux des crimes ne sont accessibles que longtemps après la perpétration des crimes, c'est-à-dire au moment où la sécurité est rétablie dans les régions affectées par des conflits, on peut en déduire que les criminels ont, entretemps, l'opportunité d'effacer les traces de leurs forfaits, soit en subornant les témoins ou en les menaçant pour les empêcher de témoigner. En conséquence, à moins d'avoir "la chance" de tomber sur des preuves documentaires ou

---

esclavage sexuel, ainsi que le fait de faire participer des enfants de moins de 15 ans à des hostilités. La Cour n'a pas pu, en effet, se faire une conviction au-delà de tout doute raisonnable concernant la responsabilité de l'accusé pour ces crimes. Selon le jugement, « [a]près avoir constaté que la responsabilité pénale de Germain Katanga ne pouvait être retenue sur le fondement de l'article 25-3-a du Statut, la Chambre a donc examiné s'il était possible, en droit comme en fait, de procéder à une requalification de ce mode de responsabilité sur le fondement, cette fois, de l'article 25-3-d qui définit un cas de complicité par contribution de toute autre manière à la commission […] d'un crime par un groupe de personnes agissant de concert ».

[1409] L'Affaire ° ICC-01/05-01/08, *Le Procureur c/Jean-Pierre Bemba Gombo*, 21 mars 2016.

audio-visuelles[1410], le Procureur éprouve de grandes difficultés pour réunir les preuves permettant de faire condamner les prévenus, même lorsque ces crimes sont connus[1411]. Les pistes de solution à envisager ne diffèrent pas, en réalité, de celles que nous avons évoquées dans le point précédent, dans la mesure où il s'agit de réunir des preuves contre des individus qui ne sont pas des exécutants directs. Il est vrai que le Statut ne limite ni les sources d'information du Procureur, ni la façon dont celui-ci peut obtenir les renseignements concernant les crimes relevant de la compétence de la Cour[1412]. Toutes ces informations peuvent notamment être fournies par les membres de la société civile sur le terrain, dont les défenseurs des droits humains, les responsables des différentes confessions religieuses, ainsi que des membres des médias. Nous croyons alors que le Bureau du Procureur devrait nouer des partenariats avec les membres de la société civile locale, ainsi qu'avec les organisations de défense des droits humains les plus fiables, dans le but de maximiser la collecte et la préservation des preuves de crimes. Dans le même sens, le Procureur pourrait, comme nous l'avons déjà mentionné, recourir plus souvent aux services des experts de l'organisation *Justice Rapid Response*, qui sont, eux, en mesure de se déployer rapidement sur le théâtre des atrocités pour recueillir des renseignements à chaud émanant de sources différentes.

[1410] Même si Lubanga n'a été poursuivi que pour des crimes relativement faciles à prouver, à savoir l'enrôlement, la conscription d'enfants de moins de 15 ans dans la Force patriotique pour la libération du Congo (FPLC) et de les avoir fait participer activement dans des hostilités, il est fort douteux que le Procureur aurait pu réussir à le faire condamner s'il n'avait pas commis l'imprudence de se faire prendre en vidéo devant les enfants en question sur le terrain des activités militaires. Voir jugement Lubanga, Affaire ICC-01/04-01/06, *Le Procureur c.Thomas Lubanga Dyilo*, par. 257.

[1411] C'est probablement la raison pour laquelle le Procureur n'a pas pu convaincre la Cour de la culpabilité de Mathieu Ngudjolo Chui, n'ayant pas été en mesure de présenter une seule preuve documentaire ou en vidéo, alors que les témoignages oraux étaient, soit contradictoires, soit peu fiables.

[1412] Art. 15 du Statut.

Par ailleurs, devant les échecs répétés dans la poursuite de cette criminalité de masse, le recours à un nouveau paradigme juridique s'impose à la CPI. Cette Cour a été créée pour lutter contre l'impunité des grands criminels internationaux, or les standards exigés au niveau de la production de preuves, qui sont, raisonnables s'agissant de crimes de droit commun, semblent inadaptés dès lors qu'il est question de crimes de masse. Comment, en effet, exiger du Procureur une qualification de l'action individuelle à charge de l'accusé, alors qu'on sait que le phénomène criminel est, pour sa part, collectif en matière de crimes de masse? Comment exiger la preuve d'un ordre, d'une préparation ou d'une incitation au génocide, au moment où les plus hauts responsables opèrent en coulisse, loin des lieux où sont "matériellement" commis les crimes? Ces questions révèlent qu'exiger du Procureur qu'il prouve la responsabilité personnelle directe des donneurs d'ordre placés au plus haut niveau de la hiérarchie militaire ou politique relève de l'impossible, à moins qu'il profite de l'imprudence commise par les accusés. Or, comme on le sait, ces crimes sont tellement graves que les auteurs et complices prennent beaucoup de précautions pour ne pas laisser des traces de leur participation directe. Dans cette perspective, sans aller jusqu'à renouer avec une responsabilité collective de tous les membres d'une organisation considérée comme criminelle, il faudrait que les juges de la CPI s'inspirent d'une jurisprudence abondante définie depuis l'arrêt Tadic, en ce qui concerne la « doctrine d'entreprise criminelle commune »[1413]. Cet arrêt énonce les éléments objectifs de ce type de participation aux crimes, à savoir : 1) la pluralité des accusés; 2) l'existence d'un projet, dessein ou objectif commun qui consiste à commettre

[1413] Créée par les TPI, la doctrine de l'entreprise criminelle commune est d'origine prétorienne. Voir notamment : *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A, Arrêt (15 juillet 1999) au para. 229 (TPIY, Chambre d'appel); *Le Procureur c. Milorad Krnojelac*, IT-97-25-A, Arrêt (17 septembre 2003) aux para. 31-33 (TPIY, Chambre d'appel); *Le Procureur c. Mitar Vasiljevic*, IT-98-32-A, Arrêt (25 février 2004) au para. 102 (TPIY, Chambre d'appel).

un des crimes visés dans le Statut ou en implique la perpétration; 3) la participation de l'accusé au dessin commun[1414]. Quant à l'élément moral requis, il consiste en :

> [l]'intention de participer et de contribuer à l'activité criminelle ou au dessein criminel d'un groupe et de contribuer à l'entreprise criminelle commune ou, en tout état de cause, à la consommation d'un crime par le groupe. Par ailleurs, la responsabilité pour un crime autre que celui envisagé dans le projet commun ne s'applique que si, dans les circonstances de l'espèce, i) il était prévisible qu'un tel crime était susceptible d'être commis par l'un ou l'autre des membres du groupe, et ii) l'accusé a délibérément pris ce risque[1415].

Comme on le constate, il ne s'agit pas de permettre des condamnations basées sur la culpabilité par simple association, dans la mesure où le Procureur doit prouver la participation de l'accusé à l'entreprise. Dès lors, le recours à la doctrine d'entreprise criminelle commune paraît utile dans la poursuite des crimes de masse, dans la mesure où l'on sait que le degré d'implication des commandants civils ou militaires dans la réalisation "matérielle" des crimes ne renvoie pas, dans la majorité des cas, à un acte précis en tant que tel. Leur responsabilité, en effet, est beaucoup plus générale, dans la mesure où ils sont les "maîtres d'œuvre" de crimes qu'ils font accomplir par de "simples" exécutants[1416].

2.2.2. Deuxième cause observable: difficultés à poursuivre les criminels encore au pouvoir

De tout temps, le droit international a été, et reste encore, un droit qui tient compte des rapports de forces politiques, économiques et militaires des États. Cette réalité ne fait, hélas, pas exception quand il s'agit de juger les hauts responsables étatiques ou militaires,

---

[1414] *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A, Arrêt (15 juillet 1999) aux paras. 228 et 229 (TPIY, Chambre d'appel).

[1415] *Ibid.*

[1416] Il convient de mentionner que la CPI a déjà commencé à faire usage de ce principe de droit international pénal. Voir: L'Affaire ° ICC-01/05-01/08, *Le Procureur c/Jean-Pierre Bemba Gombo*, 21 mars 2016.

encore en exercice. Même accusés des crimes les plus graves, ils trouvent toujours des appuis au sein de la société internationale, soit du fait d'une solidarité négative, soit en raison d'alliances nouées avec les responsables politiques d'autres États puissants, qui leur fournissent aide, assistance, voire refuge, pour leur permettre d'échapper au jugement. Cette situation mine la crédibilité de la justice internationale, malgré les efforts déployés pour mettre en place la CPI.

A. État des lieux

Le Rapport conjoint du 13 avril 2010 de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies a révélé que plusieurs groupes armés et certaines armées régulières gouvernementales, dans au moins une vingtaine d'États au monde, ont recruté et utilisé des enfants dans des conflits armés[1417]. En dépit du poids de ce Rapport, le Procureur de la CPI ne semble pas encore avoir entamé de poursuites contre les responsables concernés au sein de ces États, dont un certain nombre d'entre eux sont pourtant parties au Statut de Rome. Sans tomber dans le cynisme affiché par les États de l'Union africaine, lesquels pensent que la CPI s'acharne sur l'Afrique, alors même que le Procureur n'a utilisé sa compétence *proprio motu* que dans une seule situation, celle des affaires kenyanes[1418], soulignons tout de même que l'action de la justice internationale n'échappe pas à la *Realpolitik*[1419], qui veut que les intérêts des États (et des organisations internationales) priment sur leurs engagements internationaux. Ce principe constitue incontestablement un frein à l'exercice de la compétence de la Cour, dans la mesure où,

[1417] Assemblée générale et Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, *Le sort des enfants en temps de conflit armé*, A/66/782–S/2012/261, 26 avril 2012.

[1418] Ces États reprochent à la CPI de pratiquer la politique du « deux poids, deux mesures », comme si l'absence de poursuites sur d'autres continents exonérait les suspects africains.

[1419] Selon Henry Kissinger, ce terme désigne « la politique étrangère fondée sur le calcul des forces et de l'intérêt national ». Henri Kissinger, *Diplomatie*, Paris, éd. Fayard, 1996 à la p 123.

avant de prendre la décision de poursuivre, le Procureur et les juges évaluent les conséquences possibles de celle-ci dans les relations internationales. D'ailleurs, le Conseil de sécurité procède également au même calcul pour les affaires qu'elle doit déférer à la Cour, ce qui explique pourquoi il n'a jusqu'à présent été en mesure de lui envoyer qu'une seule affaire. Sur la base du même principe, l'Union africaine continue de faire barrage à la mise en application des mandats d'arrêt contre le Président Béchir[1420] du Soudan, comme elle l'a souvent fait contre ceux délivrés contre feu le Président Kadhafi, de son vivant[1421]. En juin 2011, l'Union africaine a déclaré en avoir assez avec la façon dont fonctionne la Cour, accusant celle-ci de s'acharner sur l'Afrique[1422] et appelant ses membres à ne pas ou plus coopérer avec elle[1423]. Dans la foulée des affaires kenyanes, la Conférence des chefs d'États et de gouvernements de l'Union africaine a organisé, le 12 octobre 2013, une session extraordinaire presque exclusivement consacrée à l'examen de ses relations avec la Cour. Au cours de cette session, la Conférence a réaffirmé « les principes des législations nationales et du droit coutumier international selon lesquels les chefs d'État en exercice et autres hauts représentants de l'État jouissent de l'immunité durant leur mandat » [1424], et a, en conséquence, décidé de:

[1420] Conférence de l'Union africaine, (Syrte, 1-3 juillet 2009), *Décision de l'UA sur la Cour pénale internationale*, en ligne : Organisation Voltaire <http://www.voltairenet.org/Decision-de-l-UA-sur-la-Cour>, (dernière visite : 14.07.2013).

[1421] *Ibid.* Voir également, en ligne : HRW <http://www.hrw.org/fr/news/2011/06/27/observations-et-recommandations-sur-la-cour-p-nale-internationale-et-lunion-africain#_ftn13>, (dernière visite : 14.07.2013).

[1422] Voir « ICC accused of 'exclusively' targeting Africans », Mail & Guardian Online, 20 avril 2011, en ligne : Mail & Guardian <http://mg.co.za/article/2011-04-20-icc-accused-of-exclusively-targeting-...,> (dernière visite : 14.07.2013).

[1423] Voir Assemblée de l'Union Africaine, Assembly/AU/Dec.296 (XV), Kampala, 27 juillet 2010, paras. 5, 8 et 9.

[1424] Union Africaine, Session extraordinaire de la conférence de l'Union africaine 12 octobre 2013, *Décision sur les Relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale (CPI)*, Ext/Assembly/AU/Dec.1(Oct.2013), en ligne : Union africaine <http://www.au.int/en/sites/default/files/Ext%20Assembly%20AU%20Dec%20&%20Decl%20_F.pdf>, (dernière visite : le 20.10.2013).

i) Sauvegarder l'ordre constitutionnel, la stabilité et l'intégrité des États membres en réaffirmant qu'aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'État ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat ;
ii) Demander la suspension des procès du Président Uhuru Kenyatta et de son Vice-Président William Samoei Ruto, qui sont les dirigeants en exercice du Kenya, jusqu'à la fin de leur mandat[1425].

La Conférence a également affirmé que « le Président Uhuru Kenyatta ne comparaîtr(ait) pas devant la CPI tant que le Conseil de sécurité des Nations unies et la CPI ne tiendr(aient) pas compte, comme il conv(enait), des préoccupations exprimées par l'Union africaine et ses États membres »[1426]. Dans l'ensemble, on peut affirmer que la CPI a perdu la bataille face à l'UA dans ces dossiers concernant de hautes personnalités africaines[1427]. Ce serait, selon toute vraisemblance, la raison pour laquelle cette organisation africaine se penche actuellement sur la possibilité de création d'une Cour pénale africaine[1428], qui pourrait servir d'alternative à la CPI, pour lui permettre, ce faisant, de se libérer de l'emprise de la Cour internationale[1429]. L'Union africaine a, en effet, demandé à la Commission « d'accélérer le processus d'élargissement du mandat de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples au jugement des crimes internationaux et ce conformément à la décision pertinente des organes de décision de l'Union »[1430], avant d'inviter « les États membres à soutenir le processus »[1431]. Pour

[1425] *Ibid.*
[1426] *Ibid.*
[1427] *Cour pénale internationale : l'Afrique entre en résistance*, en ligne : Slateafrique <http://www.slateafrique.com/9667/cpi-ua-afrique-dictateurs-crimes-justice-extradition>, (dernière visite : 14.10.2013).
[1428] Union africaine : *Jean Ping annonce la création d'une Cour criminelle propre à l'Afrique*, en ligne : Afriquinfos <http://www.afriquinfos.com/articles/2011/7/3/brevesdafrique-181485.asp>, (dernière visite : 14.07.2013).
[1429] L'article 4(h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, repris dans l'article 4 du Protocole de l'Acte constitutif du Conseil de Paix et de Sécurité, dispose que l'Union a le droit d'intervenir sur le territoire des États membres dans les cas de crimes de guerre, génocide et crimes contre l'humanité. Pourtant, non seulement cette organisation ferme les yeux lorsque ces crimes sont perpétrés dans l'un des États membres, mais elle s'oppose également à ce que les individus ayant perpétré ces crimes soient poursuivis.
[1430] Union africaine, *supra* note 1428.

couper court à tout renvoi devant la Cour des affaires concernant les ressortissants des États africains, la Conférence a recommandé que « tout État membre de l'Union africaine qui souhaiter(ait) le renvoi d'un cas à la CPI (pourrait) en informer l'Union africaine et obtenir son avis»[1432]. Toutefois, en arguant que le Président et le Vice-Président du Kenya bénéficiaient de l'immunité diplomatique devant la CPI, les membres de la Conférence de l'Union africaine se sont mis en contradiction avec la Constitution du Kenya, laquelle dispose en son article 143 que « [t]he immunity of the President under this Article shall not extend to a crime for which the President may be prosecuted under any treaty to which Kenya is party and which prohibits such immunity »[1433]. Or, on le sait déjà, le Statut de Rome ne reconnaît aucune immunité, quelle qu'elle soit. L'Union africaine avait, enfin, décidé d'inviter le Kenya à adresser au Conseil de sécurité une requête demandant le renvoi des poursuites engagées contre ses deux plus hautes autorités, renvoi prévu par l'article 16 du Statut de Rome. Présenté par trois États africains membres non permanents du Conseil de sécurité, le projet de résolution, qui risquait d'établir un précédent néfaste au regard de la protection des droits humains dans le monde, a, heureusement, avorté[1434]. En fin de compte, on peut croire que la Cour n'a pas su surmonter les difficultés liées à la fronde de l'Union africaine dans cette affaire, dans la mesure où elle vient, en effet, de laisser tomber les poursuites à l'encontre du Président Kenyatta et du Vice-président Ruto, manifestement pour cause d'absence de

---

[1431] *Ibid.*

[1432] *Ibid.* On peut, d'ores et déjà, suspecter que les avis en question seraient défavorables, dans la mesure où l'Union africaine considère que la CPI s'acharne sur les Africains.

[1433] National Council for Law Reporting, Laws of Kenya, *The Constitution of Kenya 2010*, en ligne: Republic of Kenya <http://www.kenyalaw.org:8181/exist/kenyalex/actview.xql?actid=Const2010#KE/CON/Const2010/chap_9>, (dernière visite : 20.10.2013).

[1434] Le résultat du vote est les suivant : on voté pour : Chine, Russie, Maroc, Pakistan, Rwanda, Azerbaïdjan et Togo. Ont voté contre : États-Unis d'Amérique, France, Royaume-Uni, Guatemala, Luxembourg, Argentine, Australie et République de Corée.

preuves[1435]. En réalité, la forte désapprobation manifestée par l'Union africaine contre la poursuite engagée par le Procureur dans cette affaire semble avoir pesé lourd dans la balance.

Le principe de *Realpolitik* peut également justifier ce que les États et la société internationale appellent « l'intérêt de la justice »[1436]. Il en va ainsi lorsque la Cour choisit de ne pas poursuivre une personne suspectée de crimes internationaux, et préférer, au contraire, rechercher un compromis visant à trouver un équilibre entre la paix et la justice, dès lors qu'un tel choix permettrait d'aboutir à une paix négociée entre l'État partie concerné et les suspects en question. L'"intérêt de la justice" peut également se justifier par le choix du Procureur de ne pas poursuivre, immédiatement, certaines hautes autorités au sein des États, si cette poursuite avait pour effet de faire échouer la conduite d'enquêtes sur le territoire des ces États. En effet, même si la bonne coopération constitue une obligation pour les États parties au Statut de Rome[1437], il va sans dire que celle-ci fera défaut, de la part de l'État contre les hauts responsables duquel le Procureur viendra à

[1435] Le retard que la Cour a enregistré dans les jugements des deux autorités kenyanes n'augurait rien de bon, particulièrement depuis que les deux accusés avaient décidé d'enterrer la hache de guerre pour se représenter aux élections sous la même bannière. Cette manœuvre ayant bien fonctionné, il fallait s'attendre à ce que les témoins des deux camps soient amenés, de gré ou de force, à faire coalition pour défendre leurs leaders respectifs. Par ailleurs, il faut comprendre qu'il serait vraiment suicidaire d'accepter de témoigner à charge dans une affaire contre n'importe quel chef d'État africain, à moins de bénéficier du soutien des autres États et de ne plus encore vivre sur le territoire sous la juridiction de l'État dont le Chef est poursuivi. Il aurait donc été plus facile, pour la Cour, de juger les deux autorités kenyanes avant leur accession à la magistrature suprême de leur pays. L'on peut, peut-être, espérer que la CPI rouvrira ses dossiers après le départ des deux autorités du pouvoir, si jamais celles-ci acceptent de quitter leurs forteresses.

[1436] Appliqué *de facto* depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale où les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis par les Alliés n'ont jamais été jugés, ce principe a acquis une reconnaissance *de jure* dans l'article 53.c) du Statut de Rome, qui offre au Procureur la faculté d'ouvrir ou non une enquête, « [s]'il y a des raisons sérieuses de penser, compte tenu de la gravité du crime et des intérêts des victimes, qu'une enquête ne servirait pas les intérêts de la justice ».

[1437] Art. 86 du Statut.

intenter des poursuites[1438]. Dans le même sens, l'article 16 du Statut de Rome semble relever, lui aussi, du principe de *Realpolitik*, dans la mesure où une résolution du Conseil de sécurité, agissant au titre du Chapitre VII de la Charte, peut empêcher la Cour d'enclencher des poursuites, voire des enquêtes, pendant une durée d'une année renouvelable indéfiniment[1439]. Il est fort regrettable qu'une telle disposition ait été insérée dans cet instrument destiné à lutter contre les crimes les plus graves qui soient. On pourrait également, à première vue, penser que l'article 98 du Statut de Rome renvoie au principe de *Realpolitik*, dans la mesure où il dispose que :

> [l]a Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité.

Pourtant, selon l'article 27 du même Statut, « les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit national ou international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne »[1440]. Le contenu de ces deux articles semble dès lors contradictoire. Cependant, une lecture attentive permet de se rendre compte que les deux dispositions visent, en fait, des objectifs différents. L'article 27 concerne l'absence d'immunité d'un

[1438] Dans son livre, Carla Del Ponte, ancienne Procureur des TPIY et TPIR, raconte comment elle a été obligée de renoncer à poursuivre les responsables militaires de l'OTAN pour les frappes aériennes ordonnées par l'Alliance sur Belgrade, pour éviter que le travail du TPIY ne soit compromis, dans la mesure où le Tribunal était soutenu par les membres de l'OTAN, notamment en ce qui concernait l'arrestation des suspects serbes. Dans le même sens, elle affirme que le Conseil de sécurité a refusé de renouveler son mandat au TPIR, parce qu'elle avait refusé de laisser tomber la poursuite des crimes présumés commis par les militaires de l'Armée patriotique rwandaise (APR). Voir : Carla Del Ponte (en collaboration avec Chuck Sudetic), *La Traque, les criminels de guerre et moi. Madame la Procureure accuse*, éd. Héloïse d'Ormesson, Paris, 2009 à la p 382.

[1439] Art. 16 du Statut.

[1440] Art. 27 (2) du Statut.

accusé dans le processus de jugement, lorsque la Cour est compétente[1441]. Ceci signifie que l'immunité n'est, à aucun moment, prise en considération dans le déroulement des poursuites que la Cour entreprend. Plus clairement, aucun suspect ne peut se faire prévaloir d'une immunité quelconque pour réfuter la compétence de la Cour. En revanche, l'article 98 renvoie, pour sa part, aux actes de procédure mises en œuvre par les juridictions d'un État appelé à apporter sa coopération à la Cour dans l'arrestation et le transfert d'un inculpé. C'est d'ailleurs pour cette raison que cet article se situe, non pas dans le chapitre relatif à la compétence de la Cour, mais bien dans celui qui se rapporte à la « Coopération en relation avec la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise »[1442]. À deux reprises, la CPI a eu l'occasion d'interpréter ces deux articles; une interprétation qui prête, cependant, à discussion. Dans ses deux décisions, en effet, la Cour reprochait respectivement au Malawi et au Tchad de ne pas lui avoir apporté leur coopération en refusant d'arrêter le Président Béchir, au moment où il se trouvait sur leur territoire. À cette occasion, les juges ont constaté que les deux articles ne s'opposaient pas, sans pour autant saisir l'occasion de clarifier le sens de l'article 98-1 du Statut. Ils se sont contentés d'affirmer qu'il existait un conflit entre, d'une part, les articles 27-2 et 98-1 du Statut et, d'autre part, le rôle joué par l'immunité lorsque la Cour recherche la coopération d'États aux fins de l'arrestation d'un chef d'État[1443], tout en s'abstenant

[1441] Les crimes internationaux étant perpétrés, soit par des États, soit par groupes bénéficiant de l'appui de ces États, il va sans dire qu'aucune immunité, quelle qu'elle soit, ne devrait être attachée à la qualité du délinquant. En effet, si de telles immunités n'avaient pas été bannies dans le Statut de Rome, des États pourraient les accorder à des personnalités suspectées d'avoir commis des crimes internationaux, dans le but de les protéger.

[1442] Il est clair que cette disposition ne concerne nullement la compétence de la Cour à l'égard d'un inculpé, mais plutôt celle des juridictions étatiques à l'égard des individus à même de se prévaloir de l'immunité diplomatique, dans le cadre de la coopération des juridictions avec la Cour.

[1443] Cour pénale internationale, *Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome relativement au manquement par la République du Malawi à l'obligation d'accéder aux demandes de coopération que lui a adressées la Cour aux fins de l'arrestation et de la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, N° : ICC-02/05-01/09, 12 décembre 2011, par. 37.

d'expliquer le rôle que joue l'article 98-1 dans le Statut et la raison pour laquelle il y a été inséré. Dans la première décision concernant le Malawi, la Cour a conclu que:

> [e]n droit international l'immunité des chefs d'État, qu'ils soient ou non en exercice, ne peut être invoquée pour s'opposer à des poursuites menées par une juridiction internationale. Ce principe s'applique de la même manière aux chefs d'États non parties au Statut, qu'ils soient ou non en exercice, dès lors que la Cour peut exercer sa compétence[1444].

Les juges ont apporté cette clarification après avoir rappelé le point de vue de la doctrine, des traités et de la jurisprudence, selon lequel le principe coutumier en matière d'immunité est écarté s'agissant des chefs d'États poursuivis par une juridiction internationale[1445]. Pour appuyer leur affirmation selon laquelle ces immunités n'existaient plus, les juges ont ajouté que :

> [m]ême certains États non parties au Statut ont à deux reprises autorisé le renvoi à la Cour de situations en application de résolutions du Conseil de sécurité, en sachant pertinemment que ces renvois pourraient entraîner des poursuites à l'encontre de chefs d'État qui normalement jouiraient d'immunités devant des juridictions nationales[1446].

La Cour a alors conclu, dans cette affaire, que « le droit international coutumier cré[ait] une exception à l'immunité des chefs d'État lorsque des juridictions internationales demandent l'arrestation d'un chef d'État pour la commission de crimes internationaux », et que, dès lors, il n'y avait pas, dans le cas d'espèce, « de conflit entre les obligations du Malawi envers la Cour et ses obligations en droit international coutumier ; partant, l'article 98-1 du Statut ne s'appliqu[ait] pas »[1447]. Dans sa brève décision concernant le Tchad, la Cour n'a fait que reprendre ce qu'elle avait conclu, s'agissant du Malawi[1448].

[1444] *Ibid.* par. 36.
[1445] *Ibid.* par. 23 à 35.
[1446] *Ibid.*
[1447] *Ibid.* par. 43.
[1448] Cour pénale internationale, *Décision rendue en application de l'article 87-7 du Statut de Rome concernant le refus de la République du Tchad d'accéder aux demandes de coopération délivrées par la*

En écartant l'immunité de juridiction devant la Cour, les juges ont également rejeté le recours à l'immunité pour les actes de procédure intentés devant les juridictions nationales, justifiant de ce que « l'absence d'immunités contre les poursuites engagées par des juridictions internationales s'appliqu[ait] à tout acte de coopération étatique [faisant] partie intégrante des poursuites »[1449]. Il est vrai que l'article 27 du Statut de Rome a reconfirmé un principe coutumier selon lequel il n'existe aucune immunité, de quelque nature que ce soit, devant une juridiction internationale pénale, lorsque celle-ci est compétente pour juger qui que ce soit. Quant à dire que le Statut a retiré « les immunités dont jouissent les plus hauts responsables en droit international » est une autre histoire, dans la mesure où ces immunités restent applicables devant les juridictions nationales. Dans le cas contraire, quelle serait la raison de la présence de l'article 98-1 dans le Statut de Rome? La Cour est restée d'un mutisme absolu sur ce sujet. C'est dans le même ordre d'idées que, lors d'une conférence tenue à Ottawa (Canada), Monsieur Amady Ba, chef de la Section de la coopération internationale du Bureau du Procureur, a affirmé qu'un État n'était pas tenu d'obtenir une levée de l'immunité pour qu'il remette à la Cour un chef d'État, de gouvernement, ou un diplomate d'un autre État partie. Il s'est référé, dans cette perspective, aux « travaux préparatoires qui ont abouti à la rédaction du Statut»[1450], mais il s'est bien gardé d'en dire davantage s'agissant du sens à donner à l'article 98 du Statut. Il convient de préciser que la Cour n'a nulle part fait mention des travaux préparatoires dans les deux décisions précitées, écartant ainsi l'article 21 du Statut qui en régit l'interprétation, sous prétexte que le contenu des articles en question

---

Cour concernant l'arrestation et la remise d'Omar Hassan Ahmad Al Bashir. N° : ICC-02/05-01/09, 13 décembre 2011.

[1449] Cour pénale internationale, *ibid*. par. 44.

[1450] Amadou Ba, 3è Congrès de l'AHJUCAF, tenu à Ottawa (Canada) du 21 au 23 juin 2010. En ligne <http://www.ahjucaf.org/IMG/pdf/Internationalisation_du_droit.pdf>, (dernière visite : 14.07.2013). Voir à la page 53.

était clair, même si cela ne semble pas être vrai, à s'en tenir à la controverse que les articles 27 et 98 du Statut de Rome font naître, même auprès des juristes spécialisés en droit international pénal.

Ainsi, dans son commentaire de l'article 98 du Statut de Rome, le professeur Jason Ralph précise que « [l]'article 27 ne serait opposable qu'aux États parties au Statut de Rome, dans la mesure où il n'est pas déclaratif du droit international coutumier »[1451]. D'autres auteurs, experts dans ce domaine, partagent d'ailleurs ce point de vue, notamment les professeurs Paola Gaeta[1452] et Dapo Akande[1453], lesquels affirment que l'article 27 du Statut ne peut lever les immunités reconnues à des hautes autorités des États non-parties. Ces auteurs ont raison d'affirmer que seuls les États parties ayant souscrit à la « renonciation » contenue dans l'article 27 du Statut sont liés par le contenu de cet article, dans la mesure où il s'agit ici de la règle générale concernant les États tiers, lesquels ne sont pas liés, sans leur consentement, par un traité auquel ils ne sont pas parties[1454]. Cependant, en ce qui concerne les actes de procédure de la Cour[1455], nous devons ajouter qu'il est permis de penser qu'une décision du Conseil de sécurité lui déférant une affaire concernant une haute autorité d'un État non-partie, peut être considérée comme une levée d'immunité assimilable à l'absence d'immunité prévue par

[1451] Jason Ralph, dans, *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article* (sous la direction de Julian Fernandez et Xavier Pacreau), Paris, Pedone, 2012 à la p 1915.

[1452] Paola Gaeta, 'Does President Al Bashir Enjoy Immunity from Arrest?' (2009) 7 Journal of International Criminal Justice, aux pp. 322, 325 et 329.

[1453] Dapo Akande, 'International Law Immunities and the International Criminal Court' (2004) 98(3) American Journal of International Law, à la p. 417.

[1454] Article 34 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

[1455] Nous reviendrons plus loin sur les immunités dont il est question devant les juridictions nationales, en vertu de l'article 98 du Statut. En effet, l'article 27 du Statut concerne l'absence d'immunité devant la Cour, tandis que l'article 98 est relatif aux immunités devant les juridictions nationales.

l'article 27 du Statut[1456]. Il faut, en effet, garder à l'esprit que le Statut autorise la Cour à exercer sa compétence « [s]i une situation dans laquelle un ou plusieurs […] crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies »[1457]. Cet article lie donc, dans ces conditions, même les États non-parties, dans la mesure où les décisions du Conseil sont obligatoires pour tous les États membres de l'ONU. Par ailleurs, quoique cela n'apparaisse pas dans les travaux préparatoires relatifs au Statut de Rome, nous croyons que l'article 27, concernant l'absence d'immunités en faveur des plus hautes autorités devant un tribunal international, est déclaratoire de droit coutumier, droit affirmé par les instruments juridiques au fondement de la création des juridictions internationales pénales, de Nuremberg à Arusha[1458]. Quoique la Charte du TMI de Nuremberg et celle du TMI pour l'Extrême-Orient n'aient été adoptées que par les grandes puissances victorieuses de la Deuxième Guerre mondiale, il importe de rappeler que l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé, pour sa part, les principes que contenaient celles-ci. S'agissant de la portée des Statuts des TPI *ad hoc*, il faut souligner que ces textes ont été adoptés par le Conseil de sécurité et qu'aucun des États membre des Nations Unies ne s'est publiquement opposé à ceux-ci. Certains pourraient arguer de ce que l'opposition actuelle de l'Union africaine contre la Cour est révélatrice de l'absence d'*opinio juris* empêchant ainsi la cristallisation de cette coutume dans ce domaine, mais cet argument peut être aisément contré, au regard du nombre d'États ayant ratifié le Statut de Rome

[1456] En l'exprimant autrement, le professeur Akande est du même avis. Voir Journal of International Criminal Justice, April 19, 2012, aux pp. 305 et 306.

[1457] Art. 13, b du Statut.

[1458] Nous faisons ici référence au Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg, art. 7, au Statut du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient, art. 6, au Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, art. 7, par. 2, ainsi qu'au Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, art. 6, par. 2, lesquels confirment l'absence d'immunité de quiconque se trouve accusé devant ces tribunaux.

sans introduire aucune réserve quant aux dispositions de l'article 27[1459]. L'absence d'immunité devant certaines juridictions internationales, dont la CPI, constitue dès lors une réalité, pour les crimes de sa compétence, comme le précise bien la CIJ dans l'*Affaire du mandat d'arrêt* [1460].

S'agissant de l'article 98 du Statut de Rome, le professeur J. Ralph poursuit en affirmant que celui-ci « […] semble ainsi empêcher justement la Cour de présenter une demande conduisant les États à manquer au droit international des immunités parce qu'elle vise l'atteinte à une personne protégée ressortissante d'un État non-partie au Statut »[1461]. En réalité, rien, dans l'article 98, ne vient soutenir le point de vue selon lequel cette disposition concerne uniquement les personnes ressortissantes des États non-parties au Statut. De fait, si telle avait été la volonté des négociateurs du Statut de Rome, ils n'auraient pas manqué de le préciser. Contrairement au point de vue du professeur J. Ralph, par ailleurs appuyé par les professeurs Sarah Williams et Lena Sherif[1462], "l'État tiers" dont le Statut fait mention dans cet article ne désigne nullement un État non-partie, mais bien l'État dont l'inculpé est ressortissant, dans le cas où celui-ci se trouve sur le

[1459] Il faut rappeler que 34 États africains sont aujourd'hui parties au Statut de Rome, ce qui représente plus de 64 % des États membres de l'Union africaine.

[1460] La CIJ a, en effet, décidé qu'un individu bénéficiant d'une immunité diplomatique « peut faire l'objet de poursuites pénales devant certaines juridictions pénales internationales dès lors que celles-ci sont compétentes. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, établis par des résolutions du Conseil de sécurité adoptées en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ainsi que la future Cour pénale internationale instituée par la convention de Rome de 1998, en sont des exemples. Le statut de cette dernière prévoit expressément, au paragraphe 2 de son article 27, que 'les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne' ». CIJ, Recueil des Arrêts, *Avis consultatifs et Ordonnances, Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000* (*République démocratique du Congo c. Belgique),* Arrêt du 14 février 2002, para 61.

[1461] Jason Ralph, *supra* note 1451.

[1462] Sarah Williams and Lena Sherif, *The Arrest Warrant for President al-Bashir: Immunities of Incumbent Heads of State and the International Criminal Court*, Journal of Conflict & Security Law, Oxford University Press 2009, à la p. 86.

territoire d'un État autre que celui de sa nationalité[1463]. Il est également difficile de soutenir, comme le font ces professeurs, qu'en acceptant les prescriptions de l'article 27, les États parties renoncent à celles prévues par l'article 98, alors que les deux dispositions, qui figurent dans le même texte, ne s'excluent nullement, et qu'elles sont totalement indépendantes l'une de l'autre, sans pour autant être incompatibles. Dans leur commentaire du Statut de Rome, Maître Bourdon et la juriste Duverger s'interrogent, de leur part, sur la compatibilité des deux articles, sans s'arrêter sur la question de l'immunité diplomatique. Ils se contentent d'observer, de façon laconique, que « les dispositions générales de l'article 27 priment sur les obligations conventionnelles d'un État, quelles qu'elles soient »[1464]. Ces auteurs ont, certes, raison de préciser que l'alinéa 2 de l'article 98 affirme la préséance du Statut de Rome, en tant que traité international, sur des traités bilatéraux ou multilatéraux que les États peuvent signer entre eux, mais ils oublient de se prononcer sur le premier alinéa de cet article qui, pour sa part, concerne non seulement une obligation d'origine coutumière, mais qui, également, interdit explicitement à la Cour de :

> [p]oursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité[1465].

[1463] Quoique l'auteur Claus Kreß soutienne la même position que nous, il affirme que « […] the term third State in Article 98(1) refers not just to States not party to the Statute, but to any State other than the requested State ». Voir Claus Kreß, *The International Criminal Court and Immunities under International Law for States Not Party to the Court's Statute*, FICHL Publication Series, No. 15 (2012), à la p. 233. S'il est vrai que la lettre de cet article n'identifie pas clairement l'État dont il est question, on pourrait cependant se demander quel autre État aurait la compétence de lever l'immunité de l'accusé, si ce n'est celui de son appartenance nationale.

[1464] William Bourdon avec Emmanuelle Duverger, *supra note* 1377 à la p 264.

[1465] Statut de Rome sur la CPI, art. 98, al. 1er.

Les professeurs Anthony Dworkin et Katherine Iliopoulos apportent, en revanche, plus d'éclairage sur l'apparente contradiction entre les deux articles, en dégageant l'autonomie de l'un par rapport à l'autre. Ils expliquent, en effet, combien il ne peut y avoir de conflit entre les deux articles, dans la mesure où ceux-ci concernent des questions différentes. Commentant les deux articles au regard des difficultés rencontrées par la Cour dans l'arrestation du Président Béchir, ces auteurs précisent que :

> [i]t would appear at first glance that this provision conflicts with Article 27. However, Article 27 is concerned with the question of the Court's jurisdiction, whereas Article 98 is concerned with international co-operation and judicial assistance. It is possible that the Court might have jurisdiction over an individual head of state, but that the same individual would have immunity from the proceedings in national courts involved in any attempt to arrest and transfer him[1466].

Le professeur W. Schabas partage cet avis, en observant que « there is no incompatibility or inconsistency between the two provisions, given that Article 27 governs the exercise of jurisdiction over an accused before the Court whereas Article 98 applies solely to obligations of cooperation »[1467]. Cette prise de position sur la question nous semble totalement pertinente, dans la mesure où l'article 27 ne concerne que le mandat illimité de la Cour de juger tout individu inculpé de crimes relevant de sa compétence[1468], quel que soit par ailleurs le mode de saisine, alors que l'article 98, pour sa part, renvoie aux procédures judiciaires nationales des États, procédures relatives à l'arrestation et à la remise à la Cour de personnes inculpées, dans le cadre de leur coopération avec celle-ci.

[1466] Anthony Dworkin et Katherine Iliopoulos, *The ICC, Bashir, and the Immunity of Heads of State, Crimes of War*, en ligne : <http://www.crimesofwar.org/commentary/the-icc-bashir-and-the-immunity-of-heads-of-state/>, (dernière visite : 14.10.2013).

[1467] William A. Schabas, *An Introduction to International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2011 à la p 247.

[1468] Il s'agit en réalité de toutes les compétences, à savoir : la compétence personnelle, la compétence matérielle, la compétence territoriale, la compétence temporelle.

Une interprétation différente de cette question est apportée par les professeurs Sarah Williams et Lena Sherif, qui avancent que « [a]rticle 98 (1) applies only to requests for the arrest and surrender of nationals of states not party to the Rome Statute »[1469]. Contrairement à leur point de vue, nous pensons, pour notre part, que l'article 98-1 ne dit pas exactement cela, dans la mesure où les conventions ne sont valables qu'entre parties et qu'elles ne nuisent ni ne profitent aux tiers[1470]. S'agissant des immunités reconnues des hauts dirigeants des États, il importe de rappeler, encore une fois, que même les juges de la CIJ ont reconnu, dans un *obiter dictum* certes, qu'il existe une règle coutumière interdisant à une juridiction nationale d'engager des poursuites contre de hauts dirigeants d'États étrangers. La CIJ a affirmé, dans le cas d'espèce, que l'émission et la diffusion d'un mandat d'arrêt international constituaient :

> [d]es violations d'une obligation juridique du Royaume de Belgique à l'égard de la République Démocratique du Congo, en ce qu'elles [avaient] méconnu l'immunité de juridiction pénale dont le ministre des affaires étrangères en exercice de la République Démocratique du Congo jouissait en vertu du droit international[1471].

Il semble clair que cette affirmation ne concerne pas seulement l'incompétence d'une juridiction interne à juger un haut dirigeant d'un État étranger, mais également celle relative aux formalités d'arrestation ou de tout autre acte de procédure. Or, il serait impossible pour un État de déférer devant la Cour un haut dirigeant d'un État étranger recherché par celle-ci et se trouvant sur son territoire, sans procéder à son arrestation ni introduire des actes juridictionnels de procédure prohibés par le droit international.

[1469] Sarah Williams and Lena Sherif, *supra* note 1462 à la p 86.

[1470] Il s'agit ici du principe de l'effet relatif des contrats et conventions, principe reconnu aussi bien en droit interne qu'en droit international.

[1471] CIJ, Recueil des Arrêts, *Avis consultatifs et Ordonnances, Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000* (*République démocratique du Congo c. Belgique*), Arrêt du 14 février 2002, para 61, en ligne : CIJ <http://www.icj-cij.org/docket/files/121/8126.pdf>, (dernière visite : le 14.07.2013).

Pour résumer notre point de vue sur la question, nous disons que, d'une part, l'article 27 du Statut de Rome prohibe toute immunité de quelque nature que ce soit en ce qui concerne les actes de procédure engagés par la Cour lorsqu'elle est compétente, et que, d'autre part, en vertu de l'article 98 (1), l'État national de l'inculpé doit au préalable lever l'immunité de celui-ci, avant que les juridictions nationales entreprennent tout acte de procédure à son encontre, dans le cadre de la coopération de la Cour avec les États parties au Statut. Il en va d'ailleurs de même à l'égard de tous les États, parties ou non, s'agissant des affaires déférées à la Cour par le Conseil de sécurité.

Qu'en est-il, dès lors, de la situation où l'État requis par la Cour n'obtient pas la levée d'immunité de l'État dont l'inculpé est ressortissant? L'impasse que l'on observe aujourd'hui dans l'Affaire Béchir est-elle la norme? Il convient d'examiner cette question et de proposer quelques pistes de solutions possibles pour résoudre cette difficile équation.

B. Pistes de solutions possibles : la fermeté du Conseil de sécurité de l'ONU devant le refus des États de coopérer

Contrairement au point de vue exprimé par certains auteurs que nous avons cités dans les pages précédentes, il n'existe aucun conflit entre les articles 27 et 98 du Statut de Rome, dans la mesure où le premier énonce l'absence d'immunité de poursuite et de jugement de n'importe quel individu que la Cour a la compétence de juger, tandis que le second concerne la mise en œuvre de l'immunité devant les juridictions étatiques dans le cadre de la coopération des États avec la Cour. En revanche, un conflit existe bien entre le mandat de la Cour, d'une part, qui consiste à mettre un terme à l'impunité des crimes

internationaux, planifiés et ordonnés le plus souvent par les plus hautes autorités civiles et militaires des États, et d'autre part, l'existence d'immunités diplomatiques qui protègent ces mêmes autorités. Pour résoudre ce conflit, la solution idéale serait que les États jugent eux-mêmes les crimes commis sur leurs territoires respectifs, mais il serait utopique de croire que le bras de la justice peut être aussi long, s'agissant surtout des États où se commettent ces crimes. L'alternative serait alors que les États acceptent de lever les immunités en ce qui concerne les hauts dirigeants suspectés de crimes internationaux et de les déférer à la Cour, mais ceci paraît également irréalisable, dans la mesure où ce sont ces mêmes dirigeants concernés qui seront tenus de prendre la décision, et qu'en conséquence, ils ne manqueront pas d'entraver la marche de la justice. C'est dire donc que, malgré le fait que le Statut de Rome ait été adopté dans la perspective de mettre fin à l'impunité des plus hauts dirigeants perpétrant les crimes qui choquent la conscience internationale, il devient difficile, sinon impossible, de donner un effet utile à ses dispositions, en dépit du nombre élevé de ratifications. Dans ces conditions, la seule possibilité réside dans les pouvoirs que le Statut accorde au Conseil de sécurité. En effet, le Statut de Rome a prévu comme dispositif le recours à l'Assemblée des États parties, dans le cas où un État ne coopère pas avec la Cour[1472]. Cependant, on doit reconnaître que les pouvoirs de cet organe sont loin d'être contraignants même à l'égard de ses membres, contrairement à la Charte des Nations Unies qui s'impose à tous les États du monde. Quoique ce Statut ait été négocié en dehors de la Charte, il nous paraît indispensable que la Cour fasse appel aux pouvoirs du Conseil de sécurité, chaque fois que les États sont réticents à arrêter, en vertu d'un mandat délivré par elle, un haut dirigeant d'un État, bénéficiant de l'immunité diplomatique. Cette solution semble d'autant plus réaliste que

[1472] Art. 87, par. 7 du Statut.

les pouvoirs que la Charte reconnaît au Conseil de sécurité sont implicitement reconfirmés dans le Statut de Rome[1473]. S'agissant, par exemple, de l'obligation de coopération du Malawi et du Tchad, la Cour aurait pu, dans ses décisions, justifier le devoir des deux États à la coopération par le fait qu'elle-même tenait sa compétence d'un renvoi de la situation par le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, dont la résolution « demandait instamment à tous les États et à toutes les organisations régionales et internationales concernées de coopérer pleinement»[1474] avec elle. Il est difficile de comprendre pourquoi la Cour s'est abstenue d'utiliser cet argument, préférant réfuter les immunités prévues au Statut, tout en passant sous silence l'article 98 du Statut[1475]. Pourtant, la référence à une résolution du Conseil de sécurité aurait été utile, dans la mesure où on reconnaît que les décisions qu'il prend en vertu du Chapitre VII s'imposent à tous les États membres de l'ONU[1476], lesquels doivent se prêter mutuellement assistance dans leur exécution[1477]. C'est, en réalité, ce pouvoir qui sert de fondement à la compétence du Conseil que lui reconnait le Statut de Rome de déférer une affaire à la Cour, et c'est lui aussi qui permet au Conseil de contrôler l'obligation de coopération des États parties envers la Cour[1478]. Certes, on peut arguer que, dans le cas

[1473] Art. 13, al. b ; art. 15 *bis*, par. 6, et 8 ; art. 15 *ter* ; art. 16 ; art. 15, par. 2, al. c et par. 3, al. a ; art. 87, par. 5, al. b et par. 7.

[1474] Nations Unies, Conseil de sécurité, *S/RES/1593 (2005)*, 31 mars 2005.

[1475] Nous croyons que la Cour s'est, après coup, rendu compte de la hardiesse de ses décisions dans les deux affaires, raison pour laquelle elle n'a plus utilisé le même dispositif. En effet, dans la situation concernant la visite du Président Béchir à Kinshasa et devant le refus des autorités congolaises de l'arrêter, la Cour a préféré ne prendre aucune décision similaire à celles qu'elle avait adoptées à l'encontre du Malawi et du Tchad.

[1476] L'article 25 de la Charte est, en effet, sans équivoque, dans la mesure où il dispose que « [l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

[1477] L'article 49 de la Charte dispose que « [l] Membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité ».

[1478] Art. 87, par. 7 du Statut. Cet article dispose que « [s]i un État Partie n'accède pas à une demande de coopération de la Cour contrairement à ce que prévoit le présent Statut, et l'empêche ainsi

d'espèce, la faiblesse de cet argument résidait dans le manque de fermeté des termes de la Résolution du Conseil de sécurité par laquelle il renvoyait la situation du Darfour à la Cour. En effet, au lieu d'exiger des organisations internationales et les États concernés de coopérer pleinement avec la Cour à l'instar de qui avait été fait pour le Soudan, la Résolution utilisait seulement l'expression « demander ». Le fait qu'elle y ait ajouté l'adverbe « instamment » suffirait-il à exprimer un impératif contraignant? Rien n'est moins sûr. Il faudrait dès lors qu'à l'avenir le Conseil soit plus incisif dans la formulation d'une résolution comme celle-ci, dans la mesure où le recours au Chapitre VII de la Charte n'intervient que lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées, soit une situation dont la gravité impose le recours à des termes fermes et sans équivoque. Dans la mesure où le Conseil pouvait formuler une telle obligation vis-à-vis du Soudan, lequel État n'est pourtant pas partie au Statut de Rome, nous croyons qu'il aurait pu, *a fortiori*, imposer la même obligation à l'égard des deux États parties, soit le Tchad et le Malawi. Une telle résolution aurait probablement eu pour résultat d'autoriser ces États à déroger aux immunités coutumières reconnues en droit international, dans la mesure où l'article 103 de la Charte établit une hiérarchie entre les obligations dérivant de celle-ci à l'égard des États et celles découlant du droit international, en donnant préséance aux premières[1479]. En conséquence, les obligations énoncées à l'article 25 de la Charte envers les États membres de l'ONU sont supérieures aux autres obligations qui pèsent sur eux en vertu du droit international, conventionnel ou coutumier. Il en va donc de même à l'égard des États non-parties au Statut de Rome, particulièrement lorsque les résolutions ont été

---

d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le présent Statut, la Cour peut en prendre acte et en référer à l'Assemblée des États Parties ou au Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie ».

[1479] L'article 103 de la Charte dispose qu' « [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ».

prises en vertu du Chapitre VII de la Charte. Le professeur Liu Daqun exprime le même avis, écrivant que « [i]f the Security Council would like to make an arrest warrant effective, it may adopt a resolution requesting all states, including non contracting states, to co-operate with the ICC and surrender the fugitives to the ICC. This might be the only effective way to compel a non contracting state to carry out such an arrest warrant »[1480]. Le point de vue du professeur Akande va un peu dans le même sens lorsqu'il écrit que «[…] all States (including non-parties) are bound to accept that the Court can act in accordance with its Statute. In this sense, at least, a non-party to the Statute is bound by the Statute in the case of a referral – in the sense that it is bound to accept the jurisdiction of the Court and legality of the Court's operation in accordance with its Statute »[1481]. En réalité, l'État non-partie n'est pas, dans ce cas, lié par le Statut, mais plutôt par la Résolution du Conseil de sécurité.

Les propos du professeur Claus Kreß semblent étonnants, lorsqu'il soutient que l'idée maîtresse ayant guidé l'insertion de l'article 98 dans le texte du Statut de Rome était de se prémunir contre les conflits pouvant naître au sujet des immunités des États et des immunités diplomatiques concernant les propriétés[1482]. Il ne nous semble pas opportun de discuter de cette affirmation, mais quelles qu'aient été les motivations à la base de cette disposition, cette décision semble raisonnable, dans la mesure où l'on imagine les perturbations diplomatiques qui pourraient naître entre les États, si l'un d'entre eux pouvait arrêter un chef d'État étranger de passage sur son territoire, sans le couvert d'une injonction émanant du Conseil de sécurité. L'idéalisme de la défense des

[1480] Daqun LIU, Has Non-Immunity for Heads of State Become a Rule of Customary International Law? In Morten Bergsmo and LING Yan (editors), State Sovereignty, and International Criminal Law, Beijing, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2012, à la p 73.

[1481] Dapo Akande, *supra* note 1453.

[1482] Claus Kreß, *supra* note 1463 à la p 233.

droits humains peut parfois heurter de front le réalisme des États, entraînant ainsi des conséquences fâcheuses susceptibles de nuire au but recherché. En effet, si les États membres de l'Union africaine sont aussi furieux à l'encontre de l'action de la Cour visant à faire arrêter le Président Béchir, alors que le Conseil de sécurité a autorisé cette action, il est facile d'imaginer la suite que l'Afrique réserverait à une arrestation d'un chef d'État de ce continent, sans l'aval de l'ONU. On s'attendrait, en effet, à ce que la plupart des États africains membres se retirent du Statut de Rome, minant ainsi les fondements mêmes de la Cour.

Par ailleurs, nous croyons que le Conseil de sécurité devrait intervenir pour obliger les États, parties ou non, à coopérer avec la Cour, y compris à l'égard des situations qu'il ne lui a pas déférées. L'article 87 du Statut limite, en effet, l'intervention du Conseil de sécurité aux seules affaires que celui-ci lui a dénoncées, en laissant les autres situations à la diligence de l'Assemblée des États[1483]. Il apparaît, dès lors, que le Statut contient de graves lacunes, dans la mesure où, d'une part, le principe général consiste à référer les situations problématiques à l'Assemblée des États parties, alors que cet organe ne dispose d'aucune mesure de contrainte, et que, d'autre part, il n'existe aucun recours lorsque le refus de coopérer concerne un État non-partie. Il convient, dès lors, que l'Assemblée des États parties se décide à modifier l'article 87 du Statut de Rome, notamment en faisant disparaître la formulation « lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie »[1484].

[1483] L'art. 87.7 du Statut de Rome dispose que « [s]i un État Partie n'accède pas à une demande de coopération de la Cour contrairement à ce que prévoit le […] Statut, et l'empêche ainsi d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le […] Statut, la Cour peut en prendre acte et en référer à l'Assemblée des États Parties ou au Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie ».

[1484] Art. 87.5.b et 87.7 du Statut de Rome.

S'agissant du principe de droit international coutumier de l'immunité de juridiction pénale et de l'inviolabilité dont jouissent les hauts représentants des États auprès des juridictions nationales étatiques, principe confirmé par l'article 98 (1) du Statut de Rome, nous sommes d'avis qu'il devrait demeurer en l'état, afin d'éviter, comme nous l'avons expliqué plus haut, les situations susceptibles de nuire à la paix et à la sécurité internationales. En effet, ce principe est d'une importance capitale, dans la mesure où il tire sa raison d'être du souci, pour les États, de ne pas se porter mutuellement ombrage dans leurs relations internationales. Or, étant donné que la Charte investit le Conseil de sécurité des pouvoirs dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales et qu'il existe un lien évident entre cet impératif et le mandat de la Cour[1485], nous croyons que le Conseil est le mieux placé pour arbitrer les questions pouvant porter atteinte à la paix et à la sécurité internationales. En effet, dans la mesure où les résolutions du Conseil obligent tous les États, elles leur fournissent la justification dont ils ont besoin pour ne pas s'aliéner les autres États. De fait, l'absence du concours de cet "arbitre international" du processus de coopération des États envers la Cour est sujette à des complications susceptibles d'être préjudiciables à la pérennité même de la CPI[1486].

Cela étant dit, il ne faut pas perdre de vue que le recours au Conseil de sécurité n'est, en aucun cas, une panacée, dans la mesure où il ne règle pas pour autant le problème posé par le principe de *Realpolitik*. Il convient, en effet, de se rappeler que ce principe prévaut également, sinon beaucoup plus souvent, au sein du plus important

[1485] Or, il existe un lien entre cet impératif et le mandat de la Cour, comme le souligne le 3è paragraphe du préambule du Statut de Rome qui dispose que « [r]econnaissant que les crimes d'une telle gravité menacent la paix, la sécurité et le bien-être du monde […] ».

[1486] On pourrait, en effet, craindre que les différends entre les États n'amènent un grand nombre de ceux-ci à se retirer du Statut, obligeant ainsi la Cour à "mettre la clé sous le paillasson".

organe de l'ONU. Il ne serait donc pas exclu que les membres du Conseil demeurent divisés sur la nécessité de soutenir la Cour, dès lors qu'une situation viendrait à concerner l'un de leurs "protégés" respectifs. L'histoire récente de la justice internationale pénale connaît d'ailleurs des exemples de cas où les mandats d'arrêt pris contre des chefs d'État n'ont été respectés que lorsque ces dirigeants ont perdu le pouvoir. Les plus récents concernent les ex-Présidents Milosevic, Taylor et Gbagbo. Bien qu'inculpés alors qu'ils étaient en exercice, ils ne furent livrés à la justice internationale qu'après leur chute. Cette réalité est inacceptable au regard de la protection des droits humains, dans la mesure où elle incite les dictateurs à tout mettre en œuvre pour rester au pouvoir, de crainte d'être poursuivis, une fois destitués.

Pour avancer dans la bonne direction, il est grand temps que les trois grandes puissances membres permanents du Conseil de sécurité non parties au Statut de Rome fassent un effort pour adhérer aux idéaux de celui-ci, afin de contribuer à faire du monde un endroit exempt de violences de masse. Sans la participation des cinq grands à la justice internationale, il est à craindre que la Cour ne devienne qu'un simple "épouvantail", incapable de faire peur même au plus petit tyran de ce monde. Il faudrait que le Conseil de sécurité soit conséquent avec ses propres déclarations, selon lesquelles, il est « essentiel de mettre fin au règne de l'impunité si l'on veut qu'une société en proie à un conflit ou en sort, tire les leçons des exactions commises dans le passé contre les civils et empêche qu'elles ne se reproduisent »[1487]. Dans cette perspective, il importe que les cinq grands prennent l'engagement de coopérer effectivement avec la Cour, particulièrement en se mettant d'accord sur un code de conduite à respecter, qui leur imposerait de

[1487] Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 1674 (2006) relative à la protection des civils en période de conflit armé*, 28 avril 2006, par. 7.

s'engager à ne pas utiliser le droit de véto, lorsque la situation en cause fait état de crimes de masse perpétrés n'importe où dans le monde. Il y va de l'avenir de l'humanité.

D'autres acteurs non moins importants sur l'échiquier international pourraient, de leur propre initiative, exercer des pressions sur les États récalcitrants pour que ceux-ci collaborent avec la Cour. Il s'agit notamment des organisations régionales politiques et des organisations internationales et régionales financières. L'Union européenne, qui fournit une aide substantielle au développement à la plupart des États du Sud, pourrait utiliser cet outil pour les contraindre à apporter leur collaboration à la Cour. Dans le même sens, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BIRD) et la Banque africaine de Développement (BAD) pourraient, de leur côté, geler l'aide accordée aux États qui refusent de collaborer avec la Cour. Il va sans dire que nous aussi, citoyens électeurs des États démocratiques, pouvons faire en sorte que les choses changent. Nous possédons, en effet, un pouvoir dont nous sommes loin d'imaginer la magnitude, lorsqu'il est utilisé en synergie au sein des ONG. Celles-ci constituent une véritable force à l'œuvre dans les relations internationales, au point qu'on n'hésite pas à les considérer comme le "cinquième pouvoir"[1488], non seulement sur le plan interne des États, mais également sur la scène internationale. Les ONG sont, en effet, aujourd'hui en mesure de rassembler l'opinion publique autour d'une idée et de faire en sorte que celle-ci devienne réalité. Il convient ici de rappeler que l'adoption du Statut de Rome n'aurait pas été possible sans le concours des ONG internationales et nationales, partout dans le monde, organisations regroupées au sein de la Coalition pour la Cour pénale internationale. De même, la ratification du Statut par un nombre aussi important d'États n'aurait pas pu

[1488] Après le quatrième pouvoir constitué des médias.

aboutir aussi rapidement, si ces mêmes ONG n'avaient pas œuvré dans ce sens. Il importe, en outre, de se rappeler, que c'est encore une ONG, comme l'écrit P. Hazan, qui déposa la première plainte pénale devant la CPI, en février 2003[1489]. Fort heureusement, les ONG bénéficient aujourd'hui d'un allié de taille dont il importe de savoir tirer profit. L'usage des médias de masse, dont les réseaux sociaux, facilite, en effet, la conscientisation des populations à la violation et donc au respect des droits humains, et avec elle, à la mobilisation de l'opinion publique internationale. En utilisant « la 'loi du tapage' chère à Bernard Kouchner »[1490], les citoyens du « village global » qu'est aujourd'hui le monde pourraient, en fin de compte, contraindre les dirigeants de leurs États respectifs à assurer une collaboration efficace avec la Cour. De fait, la pression de la rue pourrait pousser les organisations internationales et régionales concernées à utiliser ce que P. Hazan appelle « la diplomatie du chéquier »[1491], pour qu'elles forcent les États à collaborer avec la Cour, afin que même les plus grands criminels internationaux répondent de leurs crimes.

Cependant, il importe que les ONG, qui militent en faveur de la protection des droits humains, prennent l'initiative de secouer la léthargie des citoyens qui restent la plupart de temps indifférents quand un problème ne les concerne pas directement, afin que la « loi du tapage » puisse produire effet. Comme l'affirmait, dans une entrevue, Mark Hanis, directeur de "The Genocide Intervention Network (GI-Net)", « [p]olitical

[1489] Il s'agit, selon Pierre Hazan, de la plainte contre le Président du Congo (sic), Ange-Félix Patassé. Voir Pierre Hazan, *supra* note 1332 à la p 75. Il s'agissait, en réalité, du Président de la République centrafricaine.

[1490] *Ibid*. à la p 77.

[1491] Pierre Hazan affirme que « la Serbie n'a livré Slobodan Milosevic au TPIY que parce que les Occidentaux avaient conditionné l'octroi d'un prêt de 10 milliards de dollars au transfert de l'ex-Président serbe dans la prison du TPIY ». *Ibid*. à la p 78.

will doesn't just show up on the doorstep – it takes people to actively create »[1492]. L'on sait, par exemple, que le Président Clinton est resté insensible à la question des victimes du génocide des Tutsis, parce qu'il n'entendait aucun tollé de protestation autour de lui. Comme l'affirme Don Steinberg, qui était l'Assistant spécial pour les Affaires africaines à la Maison Blanche, le Président Clinton ne pouvait intervenir alors qu'il se posait la question : « where is the public outcry? The hallelujah chorus' of support? »[1493]. Et Steinberg d'ajouter, « [s]uch question were often accompanied by a tendency to blame regular citizens for failing to take up this channel of opportunity, and an assumption that citizens just did not care »[1494]. Et de conclure, « f]or the most part, that was where the questions stopped »[1495]. C'est dans cette perspective que les quatrième et cinquième pouvoirs pourraient unir leurs forces en vue de créer une synergie planétaire susceptible de mobiliser les citoyens du monde, afin de leur faire comprendre qu'ils se rendent complices de la violence de masse[1496], lorsqu'ils favorisent, par leur indifférence, non pas seulement la « banalisation du mal », mais plus encore la « banalité du mal »[1497]. Il importe donc que l'environnement global dans lequel le monde évolue connaisse des

[1492] Rebecca J. Hamilton, *Creating the Outcry: Citizen-Driven Political Will for Genocide Prevention in the US Context*, in René Provost et Payam Akhavan, Confronting Genocide, e-book, 2011. <http://www.springer.com/us/book/9789048198399?wt_mc=ThirdParty.SpringerLink.3.EPR653.About_eBook>, (dernière visite : 26.03.2016).

[1493] *Ibid*, citant Warren Hoge, "Intervention Hailed as a Concept is Shunned in Practice", *New York Times*, January 20, 2008, à la p 272.

[1494] *Ibid*.

[1495] *Ibid*.

[1496] Car, comme le disait Claude Lévi-Strauss, « le barbare est celui qui ne s'oppose pas à la barbarie ». Cité par Damien Vandermeersch, *Comment devient-on génocidaire ?* Bruxelles, éd. GRIP, 2013 à la p 4 de couverture.

[1497] Pour emprunter l'expression utilisée par H. Arendt dans le titre de son célèbre ouvrage. Voir Hannah Arendt, *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, traduction française A. Guérin, Gallimard, 1966. Il convient de ne pas confondre les deux expressions. La différence réside dans ce que, s'agissant de la banalisation, le mal est reconnu comme tel par celui qui le fait, même s'il le fait quand même, alors que dans la banalité, celui qui fait le mal ne s'en rend pas nécessairement compte, dans la mesure où cela découle de l'ordre normal du système étatique dont il constitue un maillon dans la chaîne et en lequel il croit.

transformations sur les plans structurels et opérationnels, lesquelles seraient susceptibles de favoriser la prévention et l'arrêt des crimes de masse, dont le génocide.

CHAPITRE II. LES MOYENS STRUCTURELS ET OPÉRATIONNELS DE PRÉVENTION ET D'ARRET DU GÉNOCIDE

Le génocide est un crime qui naît de la différence et se nourrit de l'indifférence. Différence entre ceux que l'État criminel considère comme les « vrais citoyens » et les autres, souvent qualifiés d'ennemis intérieurs, parce que perçus comme les « alliés naturels » des ennemis extérieurs. C'est à ce titre que l'État criminel décrète leur mise à mort, elle-même rendue possible par l'indifférence de non seulement la société ambiante, mais aussi et surtout du monde entier. C'est, en effet, à cause de cette indifférence des uns et des autres que l'État criminel peut se permettre de mettre en œuvre son projet génocidaire. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, la raison de l'indifférence, sur le plan intérieur, s'explique par le fait que l'État criminel met en place les conditions nécessaires à son développement. D'abord par le formatage d'une manière de penser construite à partir de la propagande qui falsifie la réalité. On parle alors d'une stratégie d'« accusation en miroir », procédé qui consiste, pour l'État criminel, à accuser les futures victimes de fomenter un complot contre la nation; autrement dit, il met à la charge des victimes les crimes que lui-même envisage de perpétrer contre elles. En déformant la réalité, cette « accusation en miroir » transforme le crime en un acte de légitime défense. Sur le plan international, l'indifférence à l'égard des victimes découle du fait que les gens ne sont pas, en principe, sensibles à un malheur lointain touchant des personnes non proches, souvent des inconnus, particulièrement lorsque le risque est faible

de voir cela se produire dans leur environnement immédiat[1498]. Ainsi, il se révèle extrêmement difficile de sensibiliser l'opinion publique internationale et de l'amener à réagir contre les violences humaines graves, lorsque celles-ci se commettent sous d'autres latitudes, contrairement à la facilité relative avec laquelle cette opinion se mobilise quand il s'agit de catastrophes naturelles. Pourtant, si tous ceux qui savent et restent indifférents réagissaient contre les violences de masse, les États y regarderaient deux fois avant d'aller de l'avant dans leurs entreprises criminelles. Les acteurs internes ont cependant moins de marge de manœuvre que le monde extérieur pour réagir contre les manifestations de la criminalité d'État, dans la mesure où ils subissent, eux-mêmes, un conditionnement qui les rend atones à toute contestation. Il s'ensuit alors que la société internationale est la mieux placée pour jouer le rôle de prévention précoce du génocide, en mettant en place des moyens structurels et opérationnels dans cette perspective. Ces moyens lui permettraient de ne plus devoir réagir comme elle le fait jusqu'à présent lorsque les violences de masse ont déjà commencé. Il s'agit, avant tout, d'une question de volonté politique, qui, seule, peut mobiliser ces moyens et adopter les stratégies à même de prévenir le génocide et autres violences de masse. En effet, ce manque de volonté

[1498] On observe souvent que le moindre malheur suscite l'indignation et la commisération lorsqu'il touche des personnes proches et incite à réagir en faveur des victimes, alors que des massacres à grande échelle qui se déroulent loin de chez nous ne font naître en nous qu'une simple empathie envers les victimes. En revanche, un élan de solidarité mondial s'observe quand frappent des catastrophes naturelles; ce qui éveille, en général, au sein de la population, une propension à secourir ou à pousser les gouvernements à agir en faveur des sinistrés. Il suffit de se rappeler l'élan humanitaire qu'ont suscité, au Canada et partout dans le monde, le tsunami en Indonésie en décembre 2004 et le tremblement de terre en Haïti en janvier 2010, comparé à l'inertie devant les crimes de masse perpétrés aujourd'hui en Syrie, en RDC, en RCA, au Sud-Soudan, … On n'observe pas, en effet, dans les capitales occidentales, de manifestations de citoyens visant à demander à leurs gouvernements d'intervenir pour mettre fin aux crimes de masse commis contre des civils dans les pays du Sud. Il convient également d'observer la contradiction créée par la levée de boucliers tous azimuts contre la loi homophobe récemment votée par le parlement ougandais et promulguée par le Président Museveni, fin février 2014, en comparaison avec l'apathie avec laquelle la société internationale considère les crimes de masse qui se commettent dans la même région, celle des Grands-Lacs africains, depuis plus d'une décennie. Voir : RFI, *Ouganda : face à la loi homophobe, plusieurs pays coupent leur aide*, 7 mars 2014, en ligne : <http://www.rfi.fr/afrique/20140306-ouganda-loi-homophobe-plusieurs-pays-coupent-aide-museveni-homosexualite/>, (dernière visite : 10.02.2015).

politique ne découle pas de la personnalité masochiste des dirigeants des États tiers ou des organisations internationales, il renvoie plutôt aux mesures de priorités politiques et économiques qu'adoptent ces dirigeants. Dès lors, nous croyons qu'en mettant en place les moyens de différentes sortes, notamment structurels et opérationnels de nature politique, économique, diplomatique, financière, voire militaire, dans une synergie à la construction de laquelle la société internationale serait appelée à contribuer, nous croyons que cela faciliterait la tâche de ces dirigeants au moment de prendre la décision d'utiliser ces outils. Cela serait d'autant plus facilité par les manifestations d'encouragement de la part des citoyens, dans la mesure où la plus grande pression, qui est le plus souvent de nature politique, serait, cette fois-ci, exercée dans le sens d'inciter les dirigeants à agir rapidement, dès qu'un risque de génocide ou d'autres atrocités de masse serait observés. C'est donc à l'architecture de cette structure que nous allons consacrer le présent chapitre.

Cette étude a déjà mis en exergue un certain nombre de moyens normatifs par lesquels la société internationale pourrait exercer une surveillance des acteurs étatiques, en vue de les contraindre à abandonner tout projet de perpétration de crimes de masse. Nous n'y reviendrons pas. Cependant, pour rendre ces moyens normatifs efficaces, la société internationale a besoin de les "arrimer" à des moyens structurels et opérationnels susceptibles de les traduire dans le concret. Par moyens structurels de prévention, nous faisons référence à des mécanismes durables visant à empêcher l'apparition et le développement des facteurs susceptibles de conduire à un génocide ou à tout autre crime de masse. Quant aux moyens opérationnels de prévention, il s'agirait d'outils mobilisables immédiatement pour freiner toute velléité de perpétration de violences de masse, dont le génocide. Pour recourir à une analogie, les moyens structurels se

présentent comme toutes mesures de précaution susceptibles d'éviter qu'il y ait "surchauffe dans le moteur", alors que les moyens opérationnels renvoient davantage, au mieux, à une sorte de disjoncteur empêchant l'incendie de se déclarer, au pire, à des extincteurs utilisables lorsque la fumée apparaît. Il s'agira ici d'examiner la façon de renforcer les moyens existants, voire en mettre en place de nouveaux, autant pour prévenir le génocide (Section I) que pour y mettre un terme le plus rapidement possible (Section II), dès lors que les moyens de prévention n'auraient pas fonctionné.

Section I. La mise en place des moyens structurels pour prévenir le génocide

Dans son rapport du 18 juillet 2006, le Secrétaire général des Nations Unies rappelle qu'un « grand nombre de conflits armés trouvent leur origine dans les défaillances des systèmes, des institutions et des pratiques de gouvernance et d'administration publique »[1499]. Et d'ajouter que :

> [l]es inégalités horizontales qui découlent (ou donnent l'impression de découler) d'une gestion déficiente conduisent fréquemment à des conflits qui peuvent devenir violents, en particulier lorsque les clivages ethniques, régionaux ou religieux existants se doublent d'une répartition inéquitable des biens collectifs[1500].

Et le Secrétaire général de conclure que « [l]es acteurs extérieurs peuvent apporter à cet égard une aide considérable, en particulier au moyen de programmes de gouvernance et de renforcement des institutions »[1501]. De fait, le génocide et tout autre crime de masse

[1499] Nations Unies A/60/891 Assemblée générale 18 juillet 2006, Soixantième session Point 12 de l'ordre du jour, Prévention des conflits armés, Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés, Rapport du Secrétaire général.

[1500] *Ibid.*

[1501] *Ibid.*

sont impensables dans une société démocratique caractérisée par l'État de droit[1502], la bonne gouvernance[1503] et le respect des droits humains. La démocratie, qui renvoie à une « organisation constitutionnelle de la concurrence pacifique pour l'exercice du pouvoir»[1504], constitue une condition nécessaire, quoique non suffisante, pour écarter complètement le spectre de violations graves des droits humains dans un pays. Pour arriver à une meilleure protection des droits des citoyens, le principe démocratique doit se jumeler avec le renforcement du principe de l'État de droit. Tel que le reconnaît l'Assemblée générale des Nations Unies, « l'État de droit et la démocratie sont interdépendants et se renforcent mutuellement »[1505]. Ce sont, dès lors, ces deux conditions qui assurent la bonne gouvernance. En conséquence, les droits et libertés des citoyens, dans un État, ne peuvent être brimés s'il existe des institutions de surveillance et de recours effectifs et efficaces. Toutes ces conditions font, hélas, encore défaut dans plusieurs États membres de l'ONU, particulièrement en Afrique, malgré l'insistance exercée à cet égard par l'ancien Secrétaire général, Koffi Annan qui, dans ses rapports, leur a plusieurs fois rappelé la nécessité d'œuvrer à l'avènement d'une société où les

[1502] L'ONU définit l'État de droit comme étant un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation des lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. L'État de droit implique, par ailleurs, l'existence de mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs. Voir Nations Unies, Assemblée générale, A/66/749, 16 mars 2012. *Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'État de droit aux niveaux national et international*, Rapport du Secrétaire général.

[1503] La gouvernance désigne l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un État, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale.

[1504] Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965 à la p 76.

[1505] Nations Unies A/RES/60/1, Assemblée générale, 16 septembre 2005. *Document final du Sommet mondial de 2005*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale, le 16 septembre 2005.

États seraient guidés par le principe de la primauté du droit dans une société démocratique, en affirmant que :

> [l]e meilleur moyen de prévenir un conflit violent est de promouvoir le développement humain durable et d'instaurer une société démocratique harmonieuse reposant sur le strict respect de la légalité et des institutions civiles solides, une société où tous les droits de l'homme - économiques, sociaux, politiques et culturels - sont respectés[1506].

Pourtant, les États membres des Nations Unies ont, eux-mêmes, pris les engagements, lors du forum du Millénaire, visant à n'épargner « aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international […] »[1507]. Par la suite, au Sommet mondial de 2005, les États ont réitéré leur engagement solennel :

> [d]e remplir les obligations qui leur incombent en vertu de la Charte, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des autres instruments relatifs aux droits de l'homme et règles du droit international pour ce qui est de promouvoir le respect universel de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales, de veiller à leur protection et d'en assurer l'exercice par tous[1508].

Et de confirmer que « [l]'universalité de ces droits et libertés ne saurait être mise en question »[1509]. Qu'en est-il de ces engagements, une décennie plus tard? Le bilan ne semble pas très positif pour un grand nombre d'États, même si d'autres se démarquent positivement dans ce domaine. La société internationale devrait joindre l'action à la parole et exiger de traduire tous ces engagements en actes, au besoin, en contraignant les États récalcitrants à respecter ces principes.

[1506] A/55/502, 21 octobre 2000. Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général*, en ligne : ONU <http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/docs/55_502f.pdf>, (dernière visite : 02.10.2013).

[1507] Nations Unies A/RES/55/2, 13 septembre 2000. *Déclaration du Millénaire*, Résolution adoptée par l'Assemblée générale.

[1508] Nations Unies A/RES/60/1, *supra* note 726.

[1509] *Ibid*.

Au nombre des moyens structurels à mettre en œuvre pour y arriver, l'ONU et ses institutions spécialisées pourraient faire recours à des mesures de nature politique, diplomatique, économique et militaire. Des organisations régionales et sous-régionales devraient faire de même, en agissant en partenariat avec les Nations Unies dans ce qui devrait être leur combat du XXI^{e} siècle, afin que la société internationale puisse s'atteler à d'autres objectifs, notamment de développement, une fois que les principes de démocratie, d'État de droit et de bonne gouvernance auront trouvé droit de cité dans l'ensemble des pays du monde.

1. Les moyens structurels politiques et diplomatiques, économiques et financiers, ainsi militaires que l'ONU pourrait mettre en œuvre pour prévenir le génocide et d'autres crimes de masse

Des États se servent du principe de la souveraineté étatique comme d'un paravent derrière lequel ils se placent pour violer impunément les droits de leurs populations. En effet, exception faite de situations où des crimes de masse sont déjà commis ou sont en cours, le droit international ne prescrit à ce jour aucune obligation à la charge de la société internationale d'intervenir par quelque moyen que ce soit, au sein des États, pour prévenir la perpétration de ces mêmes crimes. Pourtant, des mesures combinées de nature politique, diplomatique, économique, financières et militaire pourraient exercer une contrainte sur les États récalcitrants, afin d'amener ceux-ci à mettre en place des systèmes à même de les obliger à privilégier la primauté du droit et le respect des droits humains de leurs citoyens.

1.1. Les moyens politiques et diplomatiques

La société internationale doit lancer un message clair, au lieu de passer à côté de solutions adéquates, comme l'ONU l'a déjà fait, en indiquant que « [l]es gouvernements eux-mêmes doivent trouver leur chemin vers la démocratie, […] »[1510]. Cette position de sa part offrant aux États le choix de faire comme ils l'entendent en cette matière paraît surprenante, dans la mesure où la démocratie, un préalable à l'État de droit et au respect des droits humains, devrait être un critère essentiel que tout État devrait remplir pour prétendre mériter une place dans le concert des nations. De fait, l'État ne devrait faire valoir le principe de la souveraineté que s'il reconnaissait lui-même ce principe à sa population. Or, dans la mesure où un peuple souverain est en droit de choisir librement son système de gouvernement et ses gouvernants, on ne saurait dire que c'est lui qui choisit les institutions qui briment ses droits les plus fondamentaux. C'est la raison pour laquelle les organisations internationales et régionales devraient s'assurer que chacun de leurs États membres respecte ce principe, pour contraindre les États délinquants à s'ajuster. C'est dans cette perspective que les principaux organes de l'ONU devraient agir de concert pour fixer les critères minima que les États membres devraient respecter pour mériter une place dans le concert des nations. Ces critères incluraient, de façon prioritaire, l'obligation d'une alternance démocratique, empêchant ainsi l'avènement, au sein de ces États, d'un « pouvoir absolu » qui « corrompt absolument »[1511].

Les Nations Unies considèrent, avec raison, que les tensions sociales au sein des États constituent les causes principales de la violence criminelle au sein de ces mêmes

[1510] Nations Unies A/60/891 Assemblée générale 18 juillet 2006, *supra* note 726.

[1511] Une célèbre maxime affirme, avec raison, que le pouvoir tend à corrompre et que le pouvoir absolu corrompt absolument.

États[1512]. Pourtant, en cherchant à comprendre la cause de ces tensions, on se rend compte que celles-ci sont le résultat de mauvaises politiques conduites par les dirigeants en place. Il n'y a rien d'étonnant à ce que la dictature, l'autoritarisme et le totalitarisme engendrent des violations graves des droits humains, dans la mesure où cette criminalité est de l'essence même de tels régimes politiques. Il importe que les Nations Unies entreprennent des actions visant à la transformation de mauvais régimes politiques, afin de favoriser le respect des droits humains, contribuant ainsi au maintien de la paix et de la sécurité internationales[1513].

Les Nations Unies se sont quelque peu "réveillées" depuis le génocide des Tutsis, notamment sur le plan de la mise en place de moyens structurels de prévention du génocide, même si la semi-léthargie en la matière n'est pas encore affaire du passé. C'est, en effet, dans cette perspective qu'a été créée l'institution du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide et des atrocités de masse, dont il importe que les Nations Unies renforcent davantage le Bureau, en lui fournissant plus de moyens pour que cette institution puisse atteindre les objectifs pour lesquels elle a été créée.

[1512] Nations Unies, Assemblée générale Document final du Sommet de 2005 Résolution 60/1 (concernant le premier et le deuxième pilier de « La Responsabilité de protéger »). Assemblée générale et Conseil de sécurité, Rapport du Secrétaire général. *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, 28 juin 2011, A/65/877–S/2011/393, par. 21 et suivants.

[1513] Nous avons plusieurs fois rappelé que les Nations Unies sont d'avis que les crimes de masse, y compris le génocide, constituent des menaces à la paix et à la sécurité internationales. Par ailleurs, outre que la démocratie, l'État de droit et la bonne gouvernance constituent un gage pour le respect des droits humains des populations au sein des États, il demeure que ces éléments forment également le noyau de la paix et la sécurité internationales, dans la mesure où on sait que, en principe, les démocraties ne se font pas la guerre.

1.1.1. Le renforcement de l'institution du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide et des atrocités de masse

Suite à l'onde de choc ressentie dans le monde au cours de la décennie quatre-vingt-dix du fait du génocide au Rwanda et des massacres de masse perpétrés notamment en Ex-Yougoslavie, le Secrétaire général des Nations Unies a créé, en 2004, le poste de Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide et des atrocités massives. La mission de cette institution est d'informer les Nations Unies « sur les causes et les mécanismes du génocide, d'alerter les intervenants lorsqu'il y a risque et de faire prendre les mesures qui s'imposent »[1514]. Par la suite, en 2007, le Secrétaire général a renforcé ce poste initialement prévu à temps partiel, en le transformant en un Bureau permanent à temps plein et en élevant le chef de ce Bureau au rang de Secrétaire général adjoint des Nations Unies. Dans le même temps, le Secrétaire général a créé le poste de Conseiller spécial pour la responsabilité de protéger, lequel a pour principale mission «d'approfondir les aspects théoriques, politiques, institutionnels et opérationnels de la responsabilité de protéger »[1515]. Les Bureaux des deux Conseillers spéciaux ont été fusionnés[1516] peu après, dans le but de leur permettre de travailler main dans la main, dans la mesure où ils poursuivent le même objectif. Le mandat du Conseiller spécial pour la prévention du génocide (ci-après, le Conseiller spécial) repose sur la Résolution 1366/2001 du Conseil de sécurité et comprend les tâches suivantes :

a) recueillir toutes les informations, notamment au sein du système des Nations Unies, concernant des violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire, fondées sur l'origine ethnique et la race[1517] et qui,

[1514] Nations Unies, Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide, *Mission*.
[1515] *Ibid.*
[1516] Nations Unies, *Lettre du Secrétaire général au président du Conseil de sécurité*, 31 août 2007.
[1517] Il semble surprenant que ce mandat ne se limite qu'aux violations massives fondées sur l'origine ethnique et la race, sans y inclure les deux autres groupes protégés que sont le groupe national et

> si rien n'est fait pour les prévenir ou les faire cesser, comportent un risque de génocide

Cette première tâche, qui consiste dans la compilation et l'analyse des informations diffusées par des organes de l'ONU et par ses institutions spécialisées, vise à repérer toute situation susceptible de comporter un risque de génocide. Cette tâche est d'une importance capitale, dans la mesure où le monde a, dans le passé, justifié son immobilisme dans la quasi-totalité des situations de génocide et de crimes de masse graves survenues dans le monde, en arguant du manque d'information. En raison de l'importance et de la complexité de la tâche du Conseiller spécial, il conviendrait que les Nations Unies fournissent suffisamment de moyens financiers à son Bureau (ci-après : le BCS), afin que celui-ci soit en mesure de mettre en place des équipes d'experts chargés d'enquêter sur le terrain et de traiter les informations recueillies dans des conditions d'urgence et de professionnalisme requis. Dans cette perspective, il importe également que le BCS établisse une carte (*mapping*) des pays à hauts risques pour lesquels des enquêtes devraient être diligentées de façon prioritaire, notamment ceux qui font la manchette des médias en matière de violations massives des droits humains, de même que partout où il existe des facteurs structurels et systémiques de risque de violences de masse. On sait déjà, d'après le rapport de la Coalition internationale pour mettre fin au génocide[1518], que ces pays coïncident généralement avec ceux dans lesquels l'absence de démocratie et d'État de droit est très préoccupante. Trente-six États sont d'ores et déjà identifiés comme étant à hauts risques de connaître une situation génocidaire. Ce rapport est d'une grande importance en matière d'alerte rapide, dans la mesure où il indique

---

le groupe religieux. Nous croyons cependant qu'il s'agit d'une erreur d'inadvertance qu'il est urgent de corriger.

[1518] Genocide Watch, The International Alliance to End Genocide, *Countries at Risk, 2012*.

notamment le degré de gravité des risques de violence de masse pour chaque pays, l'échelle établie allant de pays dans lesquels la spirale génocidaire est à l'étape de la polarisation à ceux dans lesquels elle atteint l'étape ultime, soit celle de l'extermination. On constate d'ailleurs que les deux Conseillers spéciaux surveillent étroitement les situations alarmantes de violations des droits humains dans certains de ces pays cités dans le rapport[1519]. Cette surveillance ne suffit pas, cependant, dans la mesure où il faudrait agir de façon beaucoup plus ferme, au lieu d'émettre de simples avertissements non suivis d'effet. Il serait dès lors éminemment souhaitable que le BCS déploie, dans l'urgence, des équipes d'enquêteurs sur le terrain dans les pays mentionnés dans le rapport, à commencer par ceux pour lesquels l'échelle de gravité est la plus élevée, et que ceux-ci soient affectés, non pas à des missions temporaires, mais bien pour des affectations à long terme, afin qu'ils aient le temps de mieux comprendre la dynamique de la situation sur place, de déterminer les causes des violences et de suggérer au BCS des pistes de solutions pouvant stopper l'engrenage génocidaire. La présence des enquêteurs du BCS pourrait également jouer un rôle de prévention par dissuasion, dans la mesure où les États, même les plus récalcitrants, hésitent parfois à commettre des crimes de masse

[1519] L'année 2013 a connu une grande activité des deux Conseillers spéciaux, particulièrement dans la production des déclarations exprimant leur grande préoccupation au sujet des situations suivantes : Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide sur la situation en République centrafricaine (1er novembre 2013); Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide et de la Conseillère spéciale pour la responsabilité de protéger, Mme Jennifer Welsh, sur la situation en République centrafricaine (1er octobre 2013) ; Déclaration conjointe du Conseiller spécial pour la prévention du génocide et de Mme Jennifer Welsh, Conseillère spécial pour la responsabilité de protéger, sur l'utilisation présumée d'armes chimiques en Syrie (22 août 2013) ; Déclaration conjointe du Conseiller spécial pour la prévention du génocide et de Mme Jennifer Welsh, Conseillère spécial pour la responsabilité de protéger, sur la situation en Egypte (15 août 2013) ; Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide sur la situation en Syrie (8 juillet 2013) ; Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide sur le processus judiciaire contre l'ancien Chef d'État et ancien chef des renseignements du Guatemala (23 avril 2013) ; Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide sur l'adoption du traité sur le commerce des armes (2 avril 2013) ; Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide sur la situation au Myanmar (25 mars 2013) ; Déclaration du Conseiller spécial pour la prévention du génocide sur la situation au Mali (1er février 2013). Source : Site Web du Bureau du Conseiller spécial pour la prévention du génocide.

devant témoins[1520]. Ceci requiert des Nations Unies qu'elles fournissent davantage de ressources au BCS, afin que celui-ci puisse recruter des effectifs adéquats, tant en nombre qu'en qualité, capables d'entreprendre un travail d'enquêtes et de traitement de l'information[1521]. Il importe également que le BCS noue des partenariats de collaboration avec des ONG œuvrant dans le domaine de protection des droits humains, en prenant la précaution de ne pas placer beaucoup de confiance en celles qu'on appelle les « GONGOs » (Governmental-Organized NGOs)[1522], souvent mises en place par les États autocratiques dans le but de tromper l'opinion publique nationale et internationale, comme il doit éviter d'être instrumentalisé par celles travaillant pour l'opposition politique. Les enquêteurs devraient donc évaluer les informations recueillies sur le terrain en les corroborant avec d'autres obtenues de sources différentes, en vue d'arriver à l'évaluation la plus impartiale possible de la vérité. Le BCS devrait également fournir un

[1520] À titre d'exemple, nous nous rappelons que le gouvernement rwandais a arrêté les massacres pendant les deux semaines durant lesquelles les organisations internationales de défense des droits humains (FIDH, AFRICA WATCH, UIDH et CIDPDD) faisaient leurs enquêtes au Rwanda, du 07 au 21 janvier 1993. Il ne les a repris que lorsque ces enquêteurs ont quitté le pays. En revanche, hormis par la contrainte, il est difficile d'arrêter le génocide, une fois que celui-ci est arrivé à la dernière étape. On a vu que durant le génocide contre les Tutsis, les autorités génocidaires ont fait fi des condamnations internationales et même des recommandations de leurs amis français. À la demande de la France d'arrêter les massacres de masse, les autorités rwandaises ont seulement recommandé à la population d'éviter de tuer leurs victimes devant des caméras de télévision.

[1521] Le Rapport du Secrétaire général du 18 février 2008 indique que le BCS comptait, à cette date, 5 postes d'administrateurs (dont 2 financés par des ressources extrabudgétaires), 2 postes d'agents des services généraux et 1 poste d'administrateur auxiliaire. Même si le Secrétaire général mentionnait que l'Assemblée générale avait prévu d'établir des postes supplémentaires pour l'exercice 2008, on était très loin du nombre d'effectifs que devrait compter le BCS. On peut espérer qu'il y a eu une augmentation significative de membres de l'équipe au sein du BCS depuis cinq ans. Il est toutefois incompréhensible de constater combien les Nations Unies rechignent à assurer un financement adéquat aux actions visant la prévention des crimes de masse dont le génocide, sous prétexte de réaliser des économies de fonds, alors qu'elles savent qu'elles se retrouveront obligées de dépenser tellement beaucoup plus pendant et après la perpétration des violences. Comment comprendre qu'une institution aussi importante que le BCS soit si "sous-alimentée", au point d'être contrainte de n'employer qu'une dizaine de personnes, au moment où des ONG tels que Human Rights Watch disposent d'effectifs allant jusqu'à 300 personnes? Pourtant, si le BCS disposait de suffisamment de moyens pour accomplir efficacement son travail, tout porte à croire qu'à long terme, les États pourraient faire plus d'économies de fonds, notamment au moment où les Missions de maintien de la paix ne seraient plus requises et où la CPI serait obligée de mettre à pied les trois-quarts de ses effectifs, faute de travail, en raison de la pénurie de crimes de sa compétence.

[1522] Voir New-York Times, *supra* note 1087.

appui logistique aux ONG œuvrant dans le domaine de la défense des droits humains, dont un certain nombre pourraient, d'ailleurs, lui servir de relais dans l'éducation et la sensibilisation en matière de protection des droits humains, voire d'informateurs. Dans ce genre de partenariat, il reviendrait au BCS de concevoir des programmes de formation, de confectionner des manuels, et de s'assurer que les activités de formation et de collecte de renseignements se déroulent correctement. C'est, en effet, grâce à toutes ces mesures que le BCS pourrait faire échec à la planification du génocide, notamment en déclenchant des mécanismes de l'alerte précoce et rapide[1523]. Par ailleurs, le BCS est chargé de deux autres tâches qui n'en font en réalité qu'une seule, dans la mesure où elles visent toutes deux à alerter le plus rapidement possible les autorités compétentes en termes de prévention du génocide, à savoir :

b) faire office de mécanisme d'alerte rapide pour le Secrétaire général, et par son intermédiaire, pour le Conseil de sécurité, en portant à leur attention toute situation présentant un risque de génocide;
c) formuler des recommandations au Conseil de sécurité, par l'intermédiaire du Secrétaire général, sur les mesures visant à prévenir ou à faire cesser tout génocide.

L'efficacité de l'impact des rapports du Conseiller spécial réside dans le fait qu'ils s'adressent directement, quoique par l'intermédiaire du Secrétaire général, au Conseil de sécurité, contrairement à ceux émanant des mécanismes habituels des Nations Unies en matière de protection des droits humains, lesquels ne sont que directement traités par le Conseil des droits de l'homme. On peut dès lors espérer qu'ils ne resteront plus dans les tiroirs de l'ONU et que le Conseil leur réservera toute l'attention qu'ils méritent. Dans le but de "forcer la main" du Conseil, il faudrait que le Conseiller spécial puisse, dans ses

[1523] À notre avis, il ne suffit pas que l'alerte soit rapide, il faut également qu'elle soit précoce et suivie d'actions adéquates.

rapports, non seulement identifier la nature, les causes et les conséquences des crimes commis ou en voie d'être perpétrés, mais qu'il soit également en mesure de faire des propositions concrètes et détaillées[1524] susceptibles d'être mises immédiatement en application par le Conseil de sécurité. S'agissant des cas requérant une grande célérité, le Conseiller spécial devrait pouvoir avoir accès au Conseil de sécurité pour lui remettre son rapport en mains propres et en discuter avec les membres, sans nécessairement être obligé de passer par l'intermédiaire du Secrétaire général, notamment au cas où il devrait convaincre le Conseil de l'urgence d'agir. La lettre du Secrétaire général au Conseil de sécurité, déjà mentionnée, indique que le « Conseiller spécial n'aurait pas à se prononcer sur l'existence d'un génocide au sens de la Convention ». Ceci nous semble aberrant, dans la mesure où c'est le Conseiller spécial qui est le mieux placé pour qualifier la nature des crimes en préparation ou en cours, après avoir exploité les rapports reçus des enquêteurs sur le terrain. N'oublions pas que le défaut de qualifier le génocide au moment où les crimes de masse se perpétraient au Rwanda a fourni carte blanche à l'État criminel. Comment le Conseiller spécial pourrait-il actionner sa sirène en tant que système d'alerte précoce, s'il n'était pas en mesure de se prononcer sur la nature génocidaire des crimes en perspective ou en cours? De quelle façon fonctionnerait le système d'alerte rapide du Conseiller spécial, s'il était interdit à celui-ci de qualifier la nature exacte des crimes à prévenir ou à stopper? Nous croyons qu'il devrait pouvoir se prononcer sur la nature des crimes. Au cas où le Conseil de sécurité voudrait contester l'appréciation portée par le Conseiller spécial sur les crimes à venir ou en train de se commettre, il devrait d'abord inviter celui-ci à une discussion au cours de laquelle les deux parties présenteraient leurs

[1524] Il faudrait que ces experts enquêteurs se gardent de faire le genre de recommandations peu élaborées ou ne tenant que sur quelques lignes, à l'instar de ceux des rapporteurs spéciaux des Nations Unies, lesquelles ne proposent aucune mesure corrective concrète.

arguments respectifs sur la situation faisant l'objet du débat. Le Conseiller spécial étant l'expert en matière de génocide, nous croyons que son point de vue devrait faire l'objet d'une grande attention de la part du Conseil. L'annexe de la lettre du Secrétaire général relative au mandat du Conseiller spécial indique que la méthode de travail de celui-ci devrait faire « appel à un examen minutieux des faits ainsi qu'à des analyses et consultations politiques approfondies, sans publicité excessive »[1525]. Si nous sommes entièrement d'accord avec la première partie de cet énoncé, nous le sommes moins, en revanche, avec la seconde partie. Il est, en effet, essentiel que le BCS procède à des enquêtes avec toute la diligence nécessaire et dans le respect des règles internationales, en s'inspirant notamment des politiques et des pratiques qu'utilisent d'autres organisations œuvrant sur le même terrain, particulièrement celles ayant déjà fait leurs preuves[1526]. Il est également primordial que le Conseiller spécial s'appuie sur des informations provenant de sources internes à son bureau pour établir sa propre stratégie d'enquêtes concernant des situations susceptibles de dégénérer en génocide ou en toute autre violence de masse. Cependant, dans le cas où les enquêtes du BCS révéleraient l'existence, dans un État, des signes avant-coureurs de ce type de criminalité, le Conseiller spécial devrait posséder le mandat de mener des consultations de haut niveau auprès des autorités des États en cause, avec pour objectif, non pas d'engager un bras de fer avec elles, mais plutôt de les amener à collaborer en vue de stopper l'engrenage de la violence. Si, cependant, ces contacts avec les autorités en question s'avéraient non concluants, le Conseiller spécial n'aurait plus alors d'autre choix que d'utiliser contre

[1525] Nations Unies, *Lettre du Secrétaire général adressée au Conseil de sécurité*, S/2004/567, 13 juillet 2004.

[1526] Telles que les organisations Amnistie internationale et Human Rights Watch qui font, dans la plupart des cas, un travail de très haute qualité.

elles la menace du *naming and chaming*, en d'autres termes informer la communauté internationale de la nature des crimes en train de se commettre et identifier les responsables en dénonçant leurs actions criminelles et le danger encouru par les victimes. Même si une telle action ne constitue en rien une contrainte, il n'en demeure pas moins qu'aucun État ne veut être identifié comme étant génocidaire, à moins que les dirigeants de ces États n'aient plus rien à perdre. À terme, nous croyons que si le Conseiller spécial n'arrivait pas à convaincre les autorités étatiques en cause de cesser toute action susceptible de conduire au génocide ou à toute autre violence de masse, il serait effectivement de son devoir de mener une campagne médiatique visant à déclencher une alerte précoce internationale, afin que la société internationale fasse tout son possible pour forcer les États criminels à mettre fin à leurs plans génocidaires[1527]. Il importe, cependant, que cette alerte soit fondée sur des faits réels et vérifiables, et non sur de simples extrapolations ou rumeurs, dans la mesure où de fausses alertes pourraient décrédibiliser le BCS, avec pour conséquence de ne plus être pris au sérieux en cas d'alertes réelles. Il faudrait également que cette alerte précoce permette d'apporter des réponses immédiates à des situations potentiellement génocidaires. Nous croyons que c'est d'ailleurs à ce titre que les Nations Unies ont confié au Conseiller spécial une tâche complémentaire, à savoir celle qui consiste à :

> d) assurer les relations avec le système des Nations Unies sur les activités de prévention des génocides et s'efforcer d'améliorer la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'analyser et de gérer toute information relative à des crimes de génocide ou infractions connexes[1528].

[1527] Rappelons que même si c'est encore de façon timide, le Bureau du procureur de la CPI joue un rôle dans la prévention, par dissuasion, des atrocités de masse, en émettant des mises en garde contre les autorités des États dans lesquels se déroulent les violences massives.

[1528] Nations Unies, *Lettre du Secrétaire général adressée au Conseil de sécurité*, S/2004/567, 13 juillet 2004. Il est à noter que la nature des infractions connexes n'est pas définie dans cette lettre.

La coordination des activités de prévention du génocide constitue une tâche importante du Conseiller spécial, dans la mesure où, en évitant l'éparpillement des responsabilités, elle empêche que ne surviennent des béances dans la prévention, avec les conséquences catastrophiques que l'on connaît. La Convention sur le génocide attribue, en effet, cumulativement aux États et aux Nations Unies, l'obligation de prévenir ce crime, mais elle ne précise pas qui est le responsable premier, ni quels moyens respectifs les États et l'ONU peuvent utiliser pour satisfaire à cette obligation. C'est la raison pour laquelle les deux parties se rejettent mutuellement la balle en déclinant, chacun de son côté, sa responsabilité, en cas de génocide. Il est, certes, vrai que, même aujourd'hui, le Conseiller spécial n'a ni le mandat ni les ressources nécessaires pour prendre lui-même les mesures adéquates en vue de la prévention du génocide, mais il a au moins le pouvoir de centraliser toute l'information se rapportant à la situation de crise, ce qui lui permet de fournir des indications précises au Secrétaire général et au Conseil de sécurité, lesquels ne peuvent plus prétendre désormais qu'ils ont été pris au dépourvu. Étant donné que ce rôle de coordination des activités de prévention du génocide dévolu au Conseiller spécial oblige également les institutions spécialisées des Nations Unies ayant du personnel sur le terrain à partager avec lui toute information relative aux situations susceptibles de dégénérer en violations graves et massives des droits humains, on pourrait légitimement s'attendre à ce que ce partenariat soit suffisamment efficace pour être en mesure de renverser les tendances du passé.

Dans le but de permettre au BCS de s'acquitter de son obligation de coordination des activités de prévention du génocide, nous avons suggéré plus haut, la mise en place d'un Protocole additionnel à la Convention sur le génocide, dont la finalité serait de créer

le Comité international et les Comités nationaux pour la prévention du génocide[1529]. Avec l'appui de ces organes, le BCS serait en mesure de mener, au sein des États Parties, un ensemble d'activités d'éducation, de formation, de perfectionnement, d'information et de sensibilisation dans le domaine de la prévention du génocide et d'autres crimes de masse. La mise en place de ces Comités pourrait également permettre au BCS d'obtenir des informations, des conseils, des recommandations et des observations de la part des gens de terrain, ce qui lui serait très utile dans l'identification des actions à mener pour mettre fin à toute situation susceptible de se transformer en génocide. Dans le souci de rendre plus dynamique cette structure, le Conseiller spécial devrait pouvoir compter sur une équipe d'experts en matière de prévention du génocide, lesquels agiraient en qualité d'agents de liaison entre le terrain et le BCS, ainsi que de conseillers du Conseiller spécial[1530]. Il reviendrait à ceux-ci d'étudier, avec toute la diligence requise, les rapports provenant du terrain, afin de faire des propositions claires et concrètes au Conseiller spécial sur chaque situation. Ils conduiraient également des études et des recherches visant à améliorer le système des Nations Unies en matière de prévention du génocide. En outre, ces experts publieraient leurs travaux et organiseraient des conférences visant à partager leurs connaissances sur les causes profondes du génocide, le processus génocidaire ainsi que des moyens à mettre en œuvre pour prévenir ce crime. Ce partage d'informations se révélerait utile, dans la mesure où les discussions sur ce sujet feraient avancer leurs recherches, permettant ainsi au BCS de mieux affûter ses outils de prévention. Les experts du BCS seraient également chargés de mener des séances de

[1529] Le texte du projet de Protocole figure à l'annexe II de cette étude.

[1530] Ceux-ci remplaceraient, en réalité, les membres du Comité consultatif sur la prévention du génocide, lesquels ont pour mission, à titre bénévole, « de guider et de soutenir le Conseiller spécial pour la prévention du génocide dans ses travaux et de contribuer à l'ensemble des initiatives menées par les Nations Unies pour prévenir le génocide ». Avec réserves, nous doutons, en effet, de l'efficacité du travail des membres du Comité consultatif, dans la mesure où leurs conseils ne peuvent être fournis d'initiative.

formation et de sensibilisation[1531] à l'intention, non pas seulement des institutions du système des Nations Unies, mais également de différentes universités, afin de donner une plus grande visibilité au travail du BCS, permettant ainsi à celui-ci d'obtenir davantage d'appuis et l'adhésion de collaborateurs venant de divers horizons, tous engagés dans la prévention du génocide. Le BCS devrait prendre d'autres initiatives visant à rendre plus efficace le travail de ses experts, à condition évidemment que l'Assemblée générale lui fournisse le budget approprié.

Dans le cadre du renforcement de ses activités de prévention du génocide et autres atrocités de masse, il importe, par ailleurs, que le BCS puisse posséder ses propres médias d'information dans les pays à haut risque, dont spécialement des radios émettant en ondes courtes pendant quelques heures par jour, afin de contrer des émissions de propagande de dirigeants politiques ou de groupes militaires faisant l'apologie de la violence contre des groupes minoritaires. On connaît déjà le rôle néfaste qu'ont joué les médias du génocide au Rwanda avant et pendant le génocide. Or, nous sommes d'avis que le dommage que ceux-ci ont causé aurait été limité, si les Nations Unies avaient contredit, par des messages de paix, la propagande haineuse construite sur du mensonge et des contre-vérités que la presse criminelle diffusait à longueur de journée, sans qu'aucune voix discordante ne se fasse entendre. Il est également essentiel que le BCS puisse, à l'aide des médias sociaux et notamment par l'entremise des Comités contre le génocide, agir comme agent catalyseur d'une conscience internationale pour la prévention du génocide et autres atrocités de masse.

[1531] Il est vrai que les Conseillers spéciaux respectifs se sont activement investis dans des activités de sensibilisation concernant leur mandat, mais ils ne peuvent être à la fois, « au four et au moulin ». Aussi, faudrait-il qu'ils puissent compter sur une équipe d'experts qui viendrait les épauler dans leurs lourdes responsabilités.

La plupart des structures que nous venons de suggérer en vue de la prévention du génocide coûteraient certainement une fortune au BCS, mais c'est le prix à payer si les Nations Unies veulent, comme l'a rappelé le Secrétaire général, « que nos enfants puissent vivre dans un monde libéré de la peur d'être tués parce qu'ils appartiennent à un groupe ethnique, national, religieux ou racial »[1532]. Il s'agit également d'un travail de longue haleine qui requiert une réelle volonté politique de la part de tous les acteurs concernés pour s'y investir. Bien utilisés, d'autres outils que possède l'ONU pourraient parvenir à imposer aux États des valeurs universelles de tolérance et de paix. C'est dans cette perspective que l'ONU devrait agir, notamment, en partenariat avec ses institutions spécialisées, à cet égard.

1.1.2. Le recours de l'ONU à ses institutions spécialisées

Les institutions spécialisées des Nations Unies, chacune dans sa sphère de compétence, devraient soutenir la politique de mise en œuvre des standards minima que les États devraient respecter pour éliminer les causes profondes des conflits en leur sein, avant que ceux-ci puissent prétendre à une aide ou à un prêt dans le cadre de la coopération internationale. À défaut d'établir ces exigences, ces institutions ne pourraient qu'être taxées de complaisance envers les États partenaires par rapport aux crimes de masse que certains de ces États commettent contre leurs propres populations. Elles ne pourraient, en effet, arguer ne pas avoir été au courant des violences commises, alors qu'elles en ont observé les signes précurseurs sans réagir. En règle générale, on peut

[1532] Nations Unies, Assemblée générale, A/HRC/10/30 (18 février 2009) : L'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide : Rapport du Secrétaire général : http://undocs.org/A/HRC/10/30 et http://undocs.org/A/HRC/10/30/Corr.1.

constater que ces institutions entretiennent des relations de partenariat avec les États sans se préoccuper d'exiger d'eux le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains comme préalables à toute forme de coopération. Ceci peut être le résultat du fait que, parfois, les représentants de ces institutions sur le terrain ferment les yeux face aux violations massives de ces valeurs fondamentales, soit par crainte de se voir déclarés *persona non grata* par les autorités de ces pays-là, avec comme conséquence le risque de perdre leurs postes[1533], particulièrement quand le respect des droits humains ne constitue pas l'élément principal de leur mandat officiel, soit alors que ces représentants ne soient pas, eux-mêmes, imbus des valeurs en question. Comment expliquer, à titre d'exemple, que des représentants des institutions telles que le PNUD, l'UNESCO, le HCR, l'OIT ainsi que les institutions de Bretton Woods, dont les missions respectives incluent l'impératif de la justice sociale et le respects des droits fondamentaux, aient pu continuer à soutenir des projets de développement au Rwanda pendant une trentaine d'années, sans remarquer les signes évidents d'une dynamique de violence de masse? Il est difficile de comprendre comment les experts du PNUD et de la Banque mondiale n'ont pas remarqué que l'exclusion, la discrimination, la marginalisation, la stigmatisation et la persécution exercées sur la minorité tutsie constituaient une "bombe à retardement" qui risquait de détruire – et cela a effectivement détruit - tout ce qu'ils étaient en train de construire. Comment croire que l'UNESCO, dont les objectifs principaux sont la promotion de la culture de la paix et le développement durable, spécialement en Afrique, ait financé, pendant une trentaine d'années, la formation de Rwandais dès l'école primaire jusqu'à l'université, sans jamais exiger que l'identité ethnique des élèves, telle qu'elle figurait sur

[1533] Autrement, ces fonctionnaires de l'ONU et des institutions spécialisées déclencheraient une alerte pour informer le siège de l'inadéquation de leurs objectifs avec l'environnement politique et social dans lequel ils évoluent.

la « Fiche d'inscription de l'élève », soit rayée des éléments de leur identification? Or, on sait que cette fiche a servi à appliquer le *numerus clausus* à l'encontre de jeunes Tutsis, les empêchant, pour un grand nombre d'entre eux, d'accéder à l'école secondaire puis à l'université. Cette exclusion n'était-elle pas nettement contraire aux objectifs la promotion de la culture de la paix et du développement durable visées par l'UNESCO? Il est difficile de comprendre pourquoi cette Institution n'a pas "coupé les vivres" à l'État du Rwanda, pour l'obliger à cesser cette discrimination[1534]. Par ailleurs, comment croire que l'OIT, dont la vocation principale est de promouvoir la justice sociale et les droits internationalement reconnus de la personne humaine, ne se soit pas rendue compte que la minorité tutsie du Rwanda n'avait pas les mêmes droits au travail que la majorité de la population, malgré le fait que cette institution « dispose d'un incomparable capital d'expertise et de connaissances sur le monde du travail »[1535] et d'un « système de contrôle unique en son genre »[1536]? Est-il possible de comprendre pourquoi le HCR n'a rien fait pour résoudre le problème des réfugiés rwandais, qui sont restés dans des camps situés dans les pays limitrophes du Rwanda pendant une trentaine d'années, alors que son objectif premier est, non seulement de « garantir les droits et le bien-être des réfugiés»[1537], mais aussi de les « aider à trouver des solutions durables qui leur permettent

[1534] Un coopérant de l'UNESCO travaillant au Rwanda avait pourtant, déjà en 1964, donné l'alerte en ayant le courage de démissionner de son poste, expliquant qu'il ne lui était plus possible de « rester au service d'un gouvernement responsable ou complice d'un génocide », ajoutant qu'il ne pouvait plus enseigner dans le cadre de l'UNESCO, « dans une école où des élèves [avaient] été assassinés pour l'unique raison qu'ils étaient Tutsis »[1534]. Écœuré, en effet, par le caractère génocidaire des massacres génocidaires de Tutsis[1534], ce coopérant relata comment, « excités par les préfets, les bourgmestres et les commissaires du parti au pouvoir, le Parmehutu, des bandes de tueurs exterminèrent systématiquement, du 24 au 28 décembre 1963, les Tutsis, incluant aussi bien les femmes que les enfants résidant dans une des régions dans le Sud du Rwanda ». Lire, Linda Melvern, *supra* note 414 à la p 38 (citant le journal *Le Monde* du 06/02/1964).

[1535] OIT, *Missions et objectifs*.

[1536] *Ibid*.

[1537] Missions et objectifs du HCR.

de reconstruire leur vie dans la dignité et la paix »[1538]? Ce sont tous ces ratés qui ont aussi contribué à ce que l'innommable soit commis au Rwanda en 1994. Cette complaisance coupable, cette inertie, participent, elles aussi, de la logique des violences de masse perpétrées par les États partenaires de ces programmes et institutions, y compris ceux de nature économique et financière.

1.2. Les moyens de nature économique et financière

Le PNUD constitue l'outil principal dont se servent les Nations Unies pour s'attaquer aux problèmes que rencontrent des pays en développement dans cinq domaines liés, à savoir : la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté, la prévention des crises et la reconstruction après des crises, l'environnement et l'énergie ainsi que le VIH/Sida[1539]. Il s'agit d'un programme ambitieux qui pourrait changer le monde, s'il disposait de suffisamment d'appuis et de ressources, dans la mesure où la concrétisation de ces actions permettrait d'économiser les ressources dépensées dans des interventions que mènent les Nations Unies et des États, lorsque surgissent des crises provoquant des violences de masse. D'ailleurs, dans son rapport d'activité de 2006 à l'intention de l'Assemblée générale portant sur les conflits armés, le Secrétaire général reconnaît lui-même que :

> [t]rop souvent, la communauté internationale dépense des sommes considérables pour lutter contre des incendies qui, avec le recul, auraient pu être plus facilement éteints grâce à une action préventive menée en temps voulu, avant que d'innombrables vies ne soient perdues ou bouleversées. Au cours des cinq dernières années, nous avons dépensé plus de 18 milliards de dollars pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, en partie à cause de l'insuffisance des mesures de prévention. Une fraction de cette

[1538] *Ibid*.
[1539] Nations Unies, Mission du PNUD.

> somme, consacrée à l'action préventive, aurait certainement permis d'épargner des vies et de l'argent[1540].

En dépit de cette critique émise par le Secrétaire général, rien n'a encore été fait pour corriger les contradictions du système. En revanche, le Secrétaire général a tempéré cette critique dans son rapport du 18 février 2009 à l'Assemblée générale en louant la façon dont l'action du « PNUD aide les acteurs nationaux et locaux à atténuer le type de radicalisation qui risque de conduire à des crimes contre l'humanité et au génocide »[1541]. Ce rapport révèle que le PNUD y parvient en mettant en place « ses programmes de relèvement et de développement qui renforcent le rôle des institutions chargées d'assurer l'état de droit, comme la police, les organes de représentation légale et l'appareil judiciaire »[1542]. Il ne cite, cependant, aucun exemple précis d'au moins un État où ces actions auraient été réalisées avec succès. On peut penser que le rapport de 2009 visait, en réalité, à satisfaire certains milieux qui lui auraient reproché ses critiques de 2006. On peut difficilement comprendre que l'ONU continue aujourd'hui à jouer le rôle de "pompier", comme le déplorait le Secrétaire général dans rapport de 2006, alors qu'elle dispose d'"ingénieurs" dans la maison, capables d'opérer les corrections adéquates afin d'éviter que "l'incendie" ne s'allume. Il n'est peut-être pas déraisonnable de penser que cette situation résulte de l'incapacité des "techniciens" et du manque d'"équipements" appropriés pour s'acquitter de leurs tâches. C'est la raison pour laquelle nous suggérons que les Nations Unies renforcent prioritairement le volet visant la gouvernance démocratique au sein du PNUD, au lieu de prétendre « renforcer les travaux que le

---

[1540] Nations Unies, Assemblée générale, Rapport d'activités sur la prévention des conflits armés, Rapport du Secrétaire général (A/60/891), 18 juillet 2006.

[1541] Nations Unies, Assemblée générale, *L'action du système des Nations Unies visant à prévenir le génocide et les activités du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide*. Rapport du Secrétaire général, 18 février 2009, paragraphe 23. A/HRC/10/30.

[1542] *Ibid.*

système des Nations Unies réalise déjà dans le domaine de la démocratisation, des droits de l'homme et de la participation populaire »[1543] par l'intermédiaire du Fonds des Nations Unies pour la démocratie[1544], lequel Fonds manque d'efficacité. Tous les efforts devraient se concentrer sur le renforcement de ce Fonds du PNUD, en lui allouant des ressources suffisantes et en redéfinissant les moyens nécessaires pour atteindre des objectifs précis et mesurables. Si ce volet était renforcé[1545], le PNUD pourrait conditionner son aide au développement à l'exigence de la démocratie, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et du respect des droits humains. Les États qui ne respecteraient pas ces critères de base seraient automatiquement rayés de la liste de ceux susceptibles de recevoir de l'aide au développement. Après avoir fixé aux États concernés des échéances à respecter dans le processus d'ajustement démocratique, le PNUD s'assurerait que cet échéancier soit

[1543] Nations Unies A/60/891 Assemblée générale 18 juillet 2006. Prévention des conflits armés, *Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés*, Rapport du Secrétaire général.

[1544] Il s'agit d'un Fonds, dont la création a été annoncée en grande pompe au Sommet mondial de 2005 (Nations Unies A/60/891 Assemblée générale 18 juillet 2006. Prévention des conflits armés, *Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés*, Rapport du Secrétaire général), conçu comme un levier susceptible de faire tomber les dictatures dans le monde, mais il n'est, en réalité, qu'une coquille vide, en dépit de son nom si prometteur. Au lieu de servir à mettre en place des structures pouvant exercer de la pression politique sur les régimes des États autocratiques et totalitaires, le Fonds octroie d'insignifiantes contributions à de petites organisations de la société civile dans un certain nombre de pays du Sud, sans que le travail de celles-ci puisse générer d'impact réel, comme le révèlent d'ailleurs les informations contenues sur le site Web de ce Fonds (voir The United Nations Democracy Fund, Evaluation Report, 26 March 2013. Provision for Post Project Evaluations for The United Nations Democracy Fund, Strengthening Civil Society and Developing Independent Media in Africa, en ligne : ONU <http://www.un.org/democracyfund/sites/dr7.un.org.democracyfund/files/UDF-RAF-08218_Africa.pdf>, (dernière visite : 10.11.2013). Le Fonds ne pourrait réellement atteindre de résultats effectifs, étant donné qu'il dispose d'un budget anémique et que ses sources de financement sont plutôt hypothétiques. L'enveloppe budgétaire du Fonds, d'une moyenne de 15 millions de dollars par an, est financée en grande partie par deux contributeurs importants que sont les États-Unis et l'Inde, qui lui octroient respectivement 26% et 20% du budget total. Il n'y a pas de contribution en provenance des autres pays du G20 ou des membres permanents du Conseil de sécurité, à l'exception de la France, qui a cependant cessé ses versements en 2010, après y avoir injecté à peine trois pourcent du budget total du Fonds. S'agissant des projets financés, on a beau chercher les résultats que ceux-ci ont atteints, on ne trouve rien.

[1545] Le site Web du PNUD révèle que les dépenses de ce programme au titre de la gouvernance démocratique ont atteint un montant de 1,5 milliard de dollars en 2011. Si ce budget est cent fois plus important que celui utilisé par le Fonds pour la démocratie, il est primordial qu'il soit augmenté pour aider les États qui le veulent à s'en sortir. Il s'agirait, dans tous les cas, d'un bon investissement, dans la mesure où les Nations Unies ne seraient plus, à long terme, obligées de recourir aux contributions volontaires destinées à mettre en place des missions de Maintien de la paix, dont l'enveloppe budgétaire était de plus de sept milliards de dollars pour l'exercice 2013/2014.

respecté. Dans la même perspective, il pourrait encourager les États faisant des efforts pour atteindre les objectifs fixés en leur accordant un surcroît d'aide au développement. À l'inverse et à l'encontre de ceux qui ne feraient aucun effort pour y arriver, le PNUD pourrait recommander, notamment, à l'Assemblée générale par l'entremise de son Président, de suspendre certains des droits et privilèges reconnus[1546], tel que le droit de vote. Il pourrait également demander à l'Assemblée générale de refuser d'approuver des arrangements financiers et budgétaires passés entre ces États récalcitrants et les institutions spécialisées des Nations Unies[1547], voire encore de suspendre ceux qui seraient en cours d'exécution. En cas de refus persistant de la part des États en question de suivre ces recommandations, l'Assemblée générale pourrait, en dernier recours, procéder à leur exclusion de l'Organisation des Nations Unies[1548]. On peut espérer que le fait d'être ainsi mis au ban de la société internationale pourrait inciter les mauvais dirigeants de ces États à s'engager dans la bonne voie. À défaut de cela, on peut croire que cette mise en quarantaine des États récalcitrants pourrait provoquer une rupture avec la population, rupture à même de susciter des mouvements intérieurs de révoltes susceptibles de balayer de tels régimes, notamment par des mouvements de la rue tels que ceux que le monde a observés lors du printemps arabe. Il est ahurissant de penser aux millions de vies qui auraient pu être sauvées et aux milliards de dollars qui auraient pu être économisés si des mesures vigoureuses avaient été prises dans le passé contre les États récalcitrants, tel que le Rwanda. Il est, en effet, difficile de comprendre comment les gouvernements successifs du Rwanda ont pu continuer à recevoir des aides au développement provenant du PNUD et comment ses représentants ont pu continuer à

[1546] En vertu de l'article 18, par. 2 de la Charte.
[1547] En vertu de l'article 17, par. 3 et 63 de la Charte.
[1548] En vertu de l'article 18, par. 2 de la Charte.

siéger aux côtés de ceux des États démocratiques pendant une trentaine d'années, alors que cet État pratiquait, à ce moment-là, au vu et au su des autres États, une discrimination honteuse contre la minorité tutsie.

À terme, il est totalement contreproductif de s'atteler au développement sans insister sur la démocratie, l'état de droit, la bonne gouvernance et le respect des droits humains, alors que ces éléments constituent la base même du développement durable. Cela équivaut, à notre avis, à ériger un gratte-ciel sans d'abord creuser le sol pour construire la fondation. Il est plus que temps que les grandes puissances qui exercent une réelle influence dans le monde entreprennent des réformes sérieuses, par l'intermédiaire des Nations Unies, visant à mettre fin à l'indifférence face à la souffrance de populations totalement asservies par des régimes dictatoriaux et tyranniques. Les critiques[1549] ne suffisent pas, il faudrait maintenant passer à l'action.

Il s'agit cependant d'un travail de longue haleine qui requiert une réelle volonté politique de la part de tous les acteurs concernés, ainsi que le concours d'institutions ayant de plus gros moyens, ou des moyens plus contraignants, notamment de nature militaire. Nous pensons, en l'occurrence, à une armée permanente que les Nations Unies devraient mettre en place pour ne plus connaître les échecs passés et présents, dans la mesure où celle-ci servirait d'outil de prévention par dissuasion.

[1549] Dans son discours livré lors des obsèques de feu Nelson Mandela, le Président Obama a ouvertement critiqué ceux qui, nombreux, dont lui-même, se complaisent dans l'indifférence et le cynisme, alors que leurs voix devraient être entendues (traduction libre de « there are too many of us who stand on the sidelines, comfortable in complacency or cynicism when our voices must be heard »). *Text of President Obama's remarks at the Nelson Mandela memorial service in Johannesburg on Tuesday, as provided by the White House*. Par The Associated Press, Dec 10, 2013. Le President Obama s'exprimait ainsi pour fustiger ceux qui ne réagissent pas devant l'oppression et la misère des populations.

1.3. Les moyens militaires : la mise en place d'une force armée permanente au sein des Nations Unies

À titre d'organe principal responsable de la paix et de la sécurité internationales dans le monde[1550], le Conseil de sécurité possède des pouvoirs très étendus qui vont jusqu'à l'usage de la force en cas de nécessité[1551]. Cependant, il s'est souvent révélé que le Conseil ne possédait pas les moyens de ses ambitions, dans la mesure où, pour remplir sa mission en matière d'intervention d'humanité, il doit compter soit sur les Forces de maintien de la paix, dont le mandat est rarement coercitif et dont la constitution et le déploiement sont très lents et difficiles à réaliser, soit sur les forces nationales des États qui se portent volontaires lorsque ceux-ci ont des intérêts propres à défendre, soit encore sur des forces régionales dans le cadre de leur collaboration avec des organisations régionales politiques, qui connaissent les mêmes tares que les Forces constituées sous le parapluie de l'ONU. Cette dépendance est alors source d'obstacles pour le Conseil de sécurité dans la réalisation de son mandat pour plusieurs raisons, dont : 1) la difficile adoption de résolutions ordonnant l'intervention d'humanité; 2) l'incertaine force exécutoire de ses mandats coercitifs; 3) la non-disponibilité des forces militaires au moment où le Conseil en a besoin; 4) la formation insuffisante d'un certain nombre de contingents militaires; 5) l'utilisation d'armes et d'équipements militaires inadéquats; ainsi que 6) le fait que les forces armées en campagne ne relèvent pas des pouvoirs de l'ONU. L'adéquation des Missions de maintien de la paix en cours par rapport aux conflits actuels est d'ailleurs remise en cause par ceux-là même qui sont chargés de superviser la mise en œuvre de celles-ci. De fait, un rapport rédigé par Alain Le Roy et

[1550] Article 24, par. 1 de la Charte.
[1551] Chapitre VII de la Charte.

Susana Malcorra, respectivement Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux opérations de maintien de la paix et Secrétaire générale adjointe à l'appui aux missions, révèle que « les moyens existants ne correspondent pas à l'ampleur et à la complexité des activités actuelles de maintien de la paix »[1552]. Et le rapport d'ajouter que « les demandes de ces 10 dernières années ont mis à jour les limites des réformes précédentes et celles des systèmes, des structures et des instruments de base d'une organisation qui n'avait pas été conçue pour l'ampleur, le rythme et les tâches des missions actuelles »[1553]. Le rapport fait alors la suggestion selon laquelle les Nations Unies devraient mettre en place « un système global qui corresponde à l'entreprise globale qu'il est désormais devenu »[1554]. Il recommande également à l'ONU de « cesser de se focaliser sur l'aspect quantitatif – effectifs et volumes – et privilégier l'aspect qualitatif, en insistant sur la production de compétences »[1555]. L'idée de la création d'une force armée permanente des Nations Unies est également soutenue par Robert C. Johansen, qui propose la mise en place d'une « UN Emergency Peace Service, or whatever it might finally be called »[1556], destinée à s'assurer que « the next preventable humanitarian disaster will not occur »[1557]. Et d'ajouter que, « [i]f such a service had been established earlier, it could have prevented many of the atrocities that have killed millions of civilians, wounded millions more, forced tens of millions from their homes, destroyed entire economies, and wasted

---

[1552] Alain Le Roy et Susana Malcorra, *Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Nations Unies, Maintien de la paix, en ligne : ONU <http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf>, à la p 4.

[1553] *Ibid.*

[1554] *Ibid.*

[1555] *Ibid.* à la p 7.

[1556] Robert Johansen (ed.) *A UN Emergency Peace Service: To Prevent Genocide and Crimes Against Humanity. New York: Global Action to Prevent War*, Nuclear Age Peace Foundation, World Federalist Movement, 2006. <http://www.responsibilitytoprotect.org/files/UNEPS_PUBLICATION.pdf>, (dernière visite: 10.03.2016)

[1557] *Ibid.*

hundreds of billions of dollars »[1558]. Par ailleurs, les auteurs Kavitha Suthanthiraraj et Mariah Quinn reconnaissent que l'ONU constitue la plate-forme autorisée pour ce type d'interventions, mais critiquent la configuration actuelle des forces d'intervention en cas d'atrocités de masse, affirmant que,

> [w]hile the UN is still seen by many as a legitimate setting for new peacekeeping capacities, that legitimacy has also been compromised as peacekeeping operations are more numerous and costly, are deployed too little and often too late, fail to stem the violence and are being used, more and more, as a substitute for robust political engagement[1559].

Et d'ajouter que,

> [i]f the UN had at its disposal a deployment-ready force with both military and civilian capabilities, trained on the basis of the accumulated experience of previous peace-keeping operations, it would be less possible to allege that the international community's hands are tied, and less likely that the lack of political will to act, will again condemn us to frustration.

Le concept de la mise en place d'une armée permanente des Nations Unies est également soutenu par H. Peter Langille, qui affirme que cette force « would give people in crisis new hope and help to re-establish the UN's credibility »[1560]. La proposition de mettre en place une armée des Nations Unies, à même de mettre fin à des violences de masse, avait également été évoquée dans un rapport produit, en 1995, par la Commission internationale sur la Gouvernance mondiale, co-présidée par le Premier ministre suédois d'alors Ingvar Carlsson et Sir Shridath Ramphal, ancien Secrétaire général de la Commonwealth. Dans ce rapport, ils ont recommandé la création d'une force onusienne composée de volontaires, suffisamment entraînée, capable de prendre les risques de se

---

[1558] *Ibid*.

[1559] Kavitha Suthanthiraraj, Mariah Quinn, Juan Méndez, "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)" *Global Action to Prevent War*. En ligne: https://www.wcl.american.edu/humright/center/resources/publications/documents/YESstanding-for-change-final-may-09.pdf, (dernière visite : 10.03.2016).

[1560] H. Peter Langille, "Preparing for Peace", *The United Nations and Canada: What Canada has done*. En ligne: https://www.worldfederalistscanada.org/documents/LangilleE.pdf, (dernière visite : 10.03.2016).

battre pour briser le cycle de la violence à l'étape la plus précoce de celle-ci[1561]. En effet, cette Commission recommande d'agir vite, mais fait remarquer que, « as long as the UN relies entirely on national forces a fundamental problem remains: national governments are reluctant to send their own troops to a distant land to confront, arrest or disarm those committing mass murder »[1562]. Le principe de mettre sur pied une force permanente des Nations Unies possède l'appui de Juan Mendéz, ancien conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies dans la prévention du génocide. Selon lui, « the possibility of rapid deployment is an advantage that a standing force would undoubtedly contribute, and it would represent huge progress over our present circumstances ». Puis, d'ajouter, que « if a professional, well trained and ready force is standing by, it is not too optimistic to expect that vulnerable populations can be protected in a matter of days or weeks (as opposed to months, as in the current state of affairs) »[1563].

C'est alors à l'appui de ces critiques avisées que nous suggérons que les Nations Unies mettent en place leur propre armée permanente, laquelle pourrait résoudre adéquatement la plupart des problèmes que ces auteurs ont identifié et ainsi lui permettre de remplir le mandat de la protection des victimes civiles au sein des États. Nous avons déjà souligné le rôle dissuasif de la Cour pénale internationale dans la prévention des crimes internationaux, lorsque les criminels potentiels évaluent le ratio coûts/avantages avant de mettre en œuvre leurs politiques criminelles. La présence de l'armée permanente des Nations Unies pourrait alors jouer le même rôle dissuasif, dans la mesure où le

[1561] Dimitris Bourantonis, Marios L. Evriviades, "A United Nations for the Twenty-First Century: Peace, Security, and Development", La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1996 à la p 74.

[1562] *Ibid.*

[1563] Juan Mendéz, "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)" Global Action to Prevent War. En ligne: <https://www.wcl.american.edu/humright/center/resources/publications/documents/YESstanding-for-change-final-may-09.pdf>, (dernière visite : 10.03.2016).

recours à cette force immédiatement disponible découragerait les criminels les plus récalcitrants. L'ONU pourrait également déployer cette force permanente à titre préventif[1564], lorsqu'apparaîtraient les signes avant-coureurs de violences de masse dans une région ou dans un État donnés. Cette force serait évidemment bien différente de celle initialement prévue par la Charte des Nations Unies qui n'a jamais vu le jour et qui aurait dû être composée de contingents fournis par les États membres et mis à la disposition du Conseil de sécurité à la demande de celui-ci, sur la base d'accords passés avec les États[1565]. La force dont nous proposons la création, qui serait une armée de métier, permettrait, enfin, de répondre à un certain nombre de préoccupations actuelles dans le domaine de la sauvegarde de la paix et la sécurité internationales.

1.3.1. Une force armée permanente de l'ONU pour combler le vide laissé dans la Charte

En mettant en place sa force armée permanente, l'ONU comblerait, sur le plan juridique, un vide que la Charte a laissé béant au moment de son adoption. Le traité fondateur de l'ONU avait prévu que celle-ci allait devoir recourir aux États membres, qui allaient mettre à sa disposition des contingents ayant pour mission d'intervenir. Il avait également décidé de la mise en place d'un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité dans ce type de missions. Or, cette structure n'a jamais existé en raison de la « guerre froide » qui a engendré des divergences de vue entre certains membres permanents du Conseil. C'est dès lors en l'absence de cette structure que l'ONU a mis en place les Missions de maintien de la paix, lesquelles n'ont pas de

[1564] Les chances de succès seraient bien meilleures si les forces étaient déployées à titre préventif, comme ce fut le cas lorsque les Nations Unies ont mis en place la FORDEPRENU en Macédoine. Voir *supra note* 871.

[1565] Art. 43 et suivants, Charte des Nations Unies.

véritable fondement légal dans la Charte. D'ailleurs, à la base, les deux structures, à savoir celle des contingents nationaux et celle des Missions de maintien de la paix, ne visaient l'une et l'autre, qu'à garantir la paix et la sécurité internationales en arrêtant les conflits entre États et non ceux éclatant au sein des États. Il faut garder à l'esprit, en effet, que les forces prévues dans la Charte et celles de maintien de la paix devaient, à l'origine, uniquement servir de force-tampon entre des États belligérants et non à s'impliquer dans la protection des victimes civiles de conflits internes, mission que ces dernières n'ont assumée que bien plus tard. En mettant dès lors sur pied une force permanente, l'ONU s'engagerait à faire face à ce nouveau type de conflits, lesquels sont majoritairement internes et font des victimes généralement civiles, ce qui permettrait de lever toutes ambigüités quant à la légalité de l'intervention d'humanité. L'existence de cette force faciliterait également l'adoption de résolutions autorisant l'intervention d'humanité.

1.3.2. L'existence d'une force armée permanente faciliterait l'adoption de résolutions autorisant l'intervention d'humanité

L'expérience révèle que, la plupart du temps, les réticences des États membres permanents à adopter les résolutions autorisant l'intervention d'humanité découlent de plusieurs causes, dont les principales sont: tout d'abord, le fait que les dirigeants étatiques ne sont pas prêts à risquer la vie de leurs soldats et, partant, à mettre en jeu leur avenir politique auprès de leurs opinions publiques nationales[1566]. Ils préfèrent alors recourir aux

[1566] Nous avons déjà évoqué comment le choc ressenti par les citoyens américains suite aux événements de Mogadiscio avait obligé le Président Clinton à prendre la Directive PDD25, qui disposait notamment que les troupes américaines ne pouvaient plus faire partie des missions se situant en dehors du champ d'intérêts propres des États-Unis. Cette Directive a eu des conséquences graves sur le mandat de la MINUAR, adopté après ces événements. Tous les responsables politiques des pays occidentaux sont, en réalité, affectés par le "body bag syndrom", ainsi appelé par rapport aux sacs dans lesquels on rapatrie les corps des soldats tués dans les combats à l'étranger, surtout lorsque ces soldats ne sont pas tombés au combat pour défendre leur pays.

Missions de maintien de la paix, essentiellement composées de contingents en provenance de pays du Sud[1567]. Or, dans la mesure où les militaires de la force permanente préconisée seraient des volontaires s'étant fait enrôler auprès de l'ONU, aucun dirigeant étatique ne serait plus confronté au risque de payer le prix politique, advenant qu'il y ait des morts ou des blessés au sein de la force armée. Johansen Robert partage cette idée, affirmant que « [s]ince it would be individually recruited from among volunteers from many countries, it would not suffer the reluctance of UN members to deploy their own national units »[1568]. Ce point de vue est également soutenu par l'auteure Véronique Zanetti, qui émet la critique selon laquelle « […] les Nations Unies se donnent les moyens forts lorsque la situation, dégradée au point de menacer la sécurité internationale, est devenue dangereuse et coûteuse, alors qu'elle s'en prive lorsque la prévention permettrait d'épargner des vies à des coûts (matériels et humains) relativement faibles »[1569]. Et d'ajouter, plus loin, que :

> [s]i les Nations Unies disposaient d'une armée ou d'une police recrutées sur la base du volontariat, payées par les cotisations obligatoires pour tous les pays, elles jouiraient d'une plus grande efficacité non seulement par les moyens mais aussi du fait que le noyau des grandes puissances n'aurait plus à décider *ad hoc* du financement, de l'organisation ou de la direction d'une troupe d'intervention dont elles portent la responsabilité financière et politique (avec les retombées que l'on sait sur la politique intérieure)[1570].

Comme le suggèrent ces auteurs, nous croyons, de fait, que l'existence de cette force éliminerait, du moins en grande partie, les hésitations de la part des membres du Conseil quant à l'adoption d'une résolution d'intervention, dans la mesure où, les membres

---

[1567] L'opinion publique au sein des pays du Sud semble moins critique par rapport à cette question, probablement en raison du fait que les citoyens sont résignés ou sous-informés, s'agissant de ce type de situations.

[1568] Robert C. Johanssen, *supra* note 1556.

[1569] Véronique Zanetti, *L'intervention humanitaire. Droit des individus, devoir des États*, Genève, Labor et Fides, coll. « le champ éthique », 2008 à la p 144.

[1570] *Ibid*., à la p 173.

permanents du Conseil, plus particulièrement les États-Unis, qui sont le plus grand contributeur au budget des Nations Unies relatif aux missions de paix, manifestent souvent des réticences lorsqu'il s'agit de créer de nouvelles Missions de maintien de la paix, de les renforcer ou de renouveler leur mandat, en raison de la lourdeur des coûts supplémentaires qu'ils doivent supporter. Or, ce problème serait, en partie, résolu, dans la mesure où la nouvelle structure générerait des économies d'échelle, qui diminueraient considérablement les dépenses faites au titre des missions de paix, et par ricochet, les contributions des États au titre des subventions que ceux-ci accordent à l'ONU pour la réalisation de ces missions.

1.3.3. La force armée permanente permettrait à l'ONU de réaliser des économies de fonds

Avec la création d'une armée permanente, l'ONU réaliserait des économies de fonds au niveau du budget affecté à son fonctionnement, dans la mesure où le coût financier de cette force serait moindre par rapport à celui des missions actuelles de maintien de la paix, dont le budget était évalué à 7,06 milliards de dollars américains pour le seul exercice 2014/2015[1571]. La force permanente que nous proposons serait constituée principalement de militaires, appuyés par un certain nombre de policiers et de civils, tous recrutés sur une base volontaire[1572]. Ce recrutement se ferait selon la procédure habituelle d'embauche aux Nations Unies, dans la mesure où les membres de la force auraient le même statut que n'importe quel autre fonctionnaire de l'Organisation. Les exigences

[1571] Crédits approuvés au titre des opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1er juillet 2014 au 30 juin 2015, Note du Secrétaire général, A/C.5/68/26, 21 août 2014.

[1572] Volontaire, non pas dans le sens du terme de volontaires des Nations Unies, mais dans celui signifiant que le recrutement se ferait par appel de candidatures et que l'embauche se baserait sur la qualité personnelle des candidats (*intuitu personae*).

quant au profil des candidats, notamment celles relatives aux études, à la formation, à l'expérience[1573], aux habiletés de langues et aux antécédents judiciaires seraient prises en considération, comme cela se fait actuellement s'agissant du recrutement des fonctionnaires des Nations Unies. L'avantage de ce recrutement, comparé aux missions actuelles de maintien de la paix, serait double. En premier lieu, elle permettrait de couper court aux difficultés que rencontrent ces missions lorsqu'il s'agit de trouver des militaires qualifiés. Ceci est également confirmé par les auteurs du "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)", qui sont d'avis que :

> [a] major challenge facing the timely organization and deployment of peacekeeping missions is the over-dependency on the will of Member States to contribute trained troops and to provide adequate technical and logistical support. The current method of recruitment has often proven to be painfully slow and just as often results in operations being staffed by inadequately trained personnel[1574].

Puis, d'ajouter, que: « UNEPS' personnel will be recruited and trained on an individual basis, thereby removing the delays and inadequacies associated with troop contribution and the political difficulties that arise from country-specific participation in sometimes dangerous, life-threatening missions »[1575]. En effet, il va sans dire que la plupart des pays contributeurs, qui sont en majorité des pays du Sud, ne sont pas en mesure d'envoyer des soldats parmi les mieux entraînés, ni des armes ou autres équipements parmi les plus sophistiqués, dans la mesure où ils n'en disposent pas eux-mêmes[1576]. Aussi croyons-nous qu'un appel à candidatures fournirait à l'ONU un bassin important de personnes qualifiées au sein duquel elle pourrait choisir les meilleurs. En second lieu, contrairement

[1573] Sur cette question, il va sans dire que les candidats devraient posséder, au moment de leur recrutement, l'expérience militaire nécessaire pour être immédiatement déployés sur le terrain, ou à tout le moins le plus rapidement possible.

[1574] Kavitha Suthanthiraraj, Mariah Quinn, Juan Méndez, *supra* note 1514.

[1575] *Ibid.*

[1576] À titre d'exemple, le plus grand contingent de la MINUAR, qui provenait du Bengladesh, était inefficace au point que le Général Dallaire souhaitait que celui-ci soit remplacé. Voir Linda Melvern, *supra* note 414 à la p 220.

aux forces de maintien de la paix dont les membres sont "prêtés", *nolens volens*, par les États dont ils sont les ressortissants, les membres de la force permanente s'engageraient par choix personnel, ce qui laisse à penser qu'ils se consacreraient entièrement à leur mission. S'agissant des effectifs de la force permanente, dans la mesure où l'efficacité d'une force armée se mesure, non pas sur l'aspect quantitatif mais sur l'aspect qualificatif, ce dernier serait privilégié[1577]. Ainsi ce nombre devrait se situer entre 40 000 et 45 000 militaires (hommes et femmes, à compétence équivalente), et comprendrait les trois corps d'armées réunis, à savoir : l'infanterie, la marine et la force aérienne, avec toutefois une prédominance de l'infanterie[1578]. Ce nombre représenterait un pourcentage d'environ 50% des forces de maintien de la paix actuellement sur le terrain[1579]. S'agissant des policiers, leurs effectifs se situeraient entre 3 000 et 5 000[1580] et devraient également posséder une expérience dans la police, confirmée par un examen visant à vérifier leur qualification et aptitude. Le recrutement du personnel civil[1581] nécessaire pour appuyer la

[1577] L'exemple le plus significatif de cette situation renvoie au fait qu'un seul contingent de quelques centaines de Légionnaires français a, début 2013, mis en déroute, en très peu de temps, plusieurs milliers de combattants ayant attaqué le Mali et occupé la partie Nord du pays pendant quelques mois, alors que l'armée malienne qui compte plusieurs milliers de soldats n'avait même pas osé faire face aux rebelles.

[1578] L'infanterie devrait posséder notamment des chars de combat légers capables de se mouvoir sur des terrains escarpés et des fusils d'assaut ultrasophistiqués, ainsi que des lunettes de vision nocturne. De même, la force aérienne devrait compter des hélicoptères blindés ainsi que des drones. S'agissant de la marine, les navires serviraient surtout de porte-avions ainsi que pour le transport des équipements lourds.

[1579] Le nombre des forces de maintien de la paix déployées dans les missions sur le terrain était de 89 568 au 31 octobre 2014. Source : Nations Unies, Missions de maintien de la paix, *fiche d'information sur les opérations de maintien de la paix en cours. Situation au 31 octobre 2014*.

[1580] Le nombre de policiers déployés sur le terrain dans les Missions de maintien de la paix était de 12 913 au 30 novembre 2013.

[1581] Il serait également important d'embaucher des experts civils dans plusieurs domaines, notamment en droit international humanitaire et droits humains, ainsi qu'en communication. Nous insistons particulièrement sur ces deux domaines, étant donné que cette force devrait pouvoir être en mesure de respecter et de faire respecter le droit des conflits. Cette force devrait également posséder ses propres médias d'information, que ce soit de radiodiffusion et de télédiffusion, afin d'informer le public non seulement de ses buts et de ses réalisations, mais aussi pour contrer toute propagande qui viserait à attiser les conflits ou à décrédibiliser l'action de la force sur le terrain. On a vu, avec la RTLM, le rôle combien néfaste d'une presse criminelle, lorsque celle-ci diffusait des messages de haine visant à dresser les Hutus contre les Tutsis en les incitant à exterminer ces derniers, comme elle a sérieusement miné la confiance des Rwandais dans la MINUAR.

force tant au niveau de la gestion que de l'administration et de la formation se ferait de la même façon que le processus habituel à l'ONU et leur nombre dépendrait des besoins, tant au niveau international que local[1582]. En ce qui concerne le budget total de la force permanente, il va sans dire que celui-ci serait de loin moins important que celui utilisé actuellement pour les Missions de maintien de la paix. À titre de comparaison, si l'on évaluait le coût moyen de 60 000 dollars par militaire et le même montant par policier, le coût total de cette force serait de trois milliards de dollars par an, en prenant pour base le nombre de 50 000 militaires et policiers, suggéré. En y ajoutant un demi-milliard de dollars par an pour les salaires et autres avantages sociaux du personnel international et national civils, on n'atteindrait même pas la moitié du budget actuellement utilisé pour les Missions de maintien de la paix. L'autre moitié servirait, pour la première année uniquement, au financement des équipements et armements nécessaires au fonctionnement de la force[1583]. Il apparaît que même en procédant à une mise à niveau régulière des équipements et des armes, l'ONU dépenserait beaucoup moins que ce qu'elle débourse aujourd'hui pour l'entretien des forces de Maintien de la paix[1584]. Comme le révèle le rapport rédigé par l'organisation HRW sur la faillite de l'ONU dans

[1582] Les auteurs du "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)" estiment l'effectif total entre 12 000 et 15 000, ceci y compris le personnel civil. Ils soulignent, en effet, l'avantage de la force en question, en disant que : « [a]s its 12,000 to 15,000 personnel would be carefully selected, expertly trained, and coherently organized and commanded, it would not fail in its mission due to lack of skills, equipment, cohesiveness, experience in resolving conflicts ». Nous devons, cependant, souligner que nous ne parlons pas exactement de la même force, dans la mesure où, pour ces auteurs, la force proposée serait utilisée à des fins de réaction rapide, en attendant qu'une force plus robuste rassemblée par les États membres de l'ONU soit disponible. Ces auteurs disent, en effet, que: « UNEPS has always been promoted as a rapid-response, "first-in, first-out" complementary capacity to existing UN peacekeeping and regional missions ». Or, la force que nous proposons serait une vraie force de l'ONU, à même de s'occuper de toute l'intervention jusqu'à la fin.

[1583] Les auteurs que nous venons de citer estiment à 900 millions de dollars le coût annuel de l'entretien de la force, et à 2 milliards, le montant initial d'équipement; ce qui conforte nos chiffres, si l'on tient compte des proportions des effectifs dans les deux cas.

[1584] Il faut, en effet, garder à l'esprit qu'au lieu de louer les armes et équipements militaires qui lui coûtent cher alors qu'ils sont souvent obsolètes, l'ONU posséderait les siens propres, et qui plus est, seraient à la fine pointe de la technologie.

le génocide contre les Tutsis du Rwanda, les Nations Unies perdent beaucoup de temps et d'argent dans la location des équipements et armements, en raison des négociations laborieuses qui s'étirent souvent dans le temps, ainsi que de la surfacturation des États prêteurs qui, souvent, livrent du matériel désuet dont ils veulent se débarrasser[1585].

1.3.4. La force permanente permettrait à l'ONU d'intervenir plus rapidement

La disponibilité de la force permanente faciliterait à l'ONU d'intervenir rapidement sur le terrain et ainsi de sauver des vies humaines, en cas de génocide ou de tout autre crime de masse. Le Conseil de sécurité éprouve, en effet, de grandes difficultés à trouver des pays à même de fournir des troupes pour ses missions actuelles de maintien de la paix, surtout lorsque la situation nécessite un déploiement d'urgence. Il en va particulièrement ainsi lorsque les États n'ont pas d'intérêts propres à défendre dans une région donnée. Cette situation provoque des retards extrêmement préjudiciables en termes de protection des victimes, dans la mesure où les déploiements de troupes peuvent prendre de trois à six mois[1586], voire plus d'un an, dans quelques cas. En outre, même lorsqu'un État ou un groupe d'États manifestent leur désir d'envoyer des troupes d'intervention en vue de mettre un terme aux atrocités commises ou à venir, il n'est pas rare que l'on mette en doute leur impartialité, notamment lorsqu'il existe des relations étroites entre l'État intervenant et celui où sont commis les massacres[1587]. Cette réalité

[1585] Voir, HRW & FIDH, *supra note* 397 à la p 753.

[1586] Comme l'affirment les responsables du "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)", en disant que: « [i]n past crises, the UN has often been unable to assemble personnel and provide assistance in less than three to six months ». Voir: Kavitha Suthanthiraraj, Mariah Quinn, Juan Méndez, *supra* note 1559.

[1587] Rappelons que l'intervention française de la *Mission Turquoise* au Rwanda était mal vue par un certain nombre d'observateurs. Comme le dit dans son ouvrage le général Dallaire, commandant de la force de l'ONU au Rwanda, lui-même ne voyait pas d'un bon œil cette intervention, en raison des rapports très étroits qui existaient entre le régime rwandais et les autorités françaises à l'époque.

constitue alors un obstacle à l'intervention, dont la légitimité est mise en doute et, partant, sa crédibilité également. De fait, pour qu'une mission puisse réussir, il faut que l'impartialité des pays fournisseurs de troupes soit autant réelle qu'apparente, sans quoi elle est d'emblée vouée à l'échec. S'agissant du déploiement préventif, la disponibilité immédiate de la force permanente permettrait aux Nations Unies de décourager tout criminel de masse en puissance. Comme le reconnaissent également les initiateurs du "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)", « i]f cynical political leaders in strife-ridden societies knew that a rapid reaction UN Service could be deployed quickly to enforce international law, some of those political leaders who otherwise might be tempted to commit misdeeds would be more likely to be deterred»[1588]. Ce point de vue a également été soutenu par le Secrétaire general des Nations Unies Kofi Annan, en disant que « [i]f states bent on criminal behavior know that frontiers are not the absolute defence; if they know that the Security Council will take action to halt crimes against humanity, then they will not embark on such a course of action in expectation of sovereignty impunity »[1589]. S'agissant des réticences des États criminels à négocier avec les Nations Unies des ententes de déploiement préventif, nous croyons à la force de dissuasion du spectre d'une intervention impitoyable de la part des forces de l'ONU pour amener ces États à plus de docilité[1590]. Il faut, enfin, garder à l'esprit que ce sont ces déploiements préventifs qui garantissent le plus de succès, dans la mesure où ils agissent en amont des conflits. Pour permettre le déploiement rapide des contingents de la force

[1588] Kavitha Suthanthiraraj, Mariah Quinn, Juan Méndez, *supra* note 1559.

[1589] Kofi Annan, "Secretary-General's Annual Report to the General Assembly," UN Press Release, 20 September 1999 à la p 5.

[1590] Les responsables du "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)" rappellent, en effet, que le gouvernement de l'Indonésie a accepté le déploiement d'une force internationale de l'ONU, parce qu'il savait que les forces australiennes étaient prêtes à l'action. Kavitha Suthanthiraraj, Mariah Quinn, Juan Méndez, supra note 1559.

permanente au moment où éclate un conflit, les Nations Unies devraient négocier des ententes avec des États membres, dans un certain nombre de régions du monde, particulièrement en Afrique, afin que ceux-ci consentent à la force de stationner sur leurs territoires respectifs, ce qui faciliterait son déploiement rapide et presqu'immédiat[1591]. Enfin, la force permanente viendrait mettre fin à l'incertitude qui règne au niveau des missions actuelles de maintien de la paix. En effet, dans la mesure où, une fois mises au service des Nations Unies, les forces actuelles de maintien de la paix restent sous l'autorité de leurs États respectifs, ceux-ci peuvent les retirer à tout moment et à leur guise avant même la fin de leur mission[1592]. Cette situation constitue un handicap sérieux quant à l'efficacité des Forces de maintien de la paix, dans la mesure où le haut-commandement ne peut jamais savoir sur quelle force il peut compter tout au long de la mission. C'est au vu de tout cela que nous pensons que l'existence d'une force permanente de l'ONU éliminerait la plupart des inquiétudes, difficultés et obstacles actuels, dans la mesure où elle pourrait être immédiatement déployée dans n'importe quelle région du monde pour y rester jusqu'au terme.

1.3.5. La force armée permanente serait beaucoup plus efficace

La taille réduite et l'homogénéité relative des membres de la force permanente permettraient aux Nations Unies de gérer les troupes de façon beaucoup plus rationnelle

[1591] À l'instar des contingents de la Légion étrangère française. On sait, en effet, que les militaires de la *Mission Turquoise* qui a pu intervenir au Rwanda le jour même de l'adoption de la résolution de l'ONU l'y autorisant, étaient, en grande partie, basés en Afrique centrale. De même, la force dite "internationale" pour le Timor-Oriental, en réalité composée quasi-exclusivement de contingents australiens, a débarqué sur le terrain en moins de trois jours après l'adoption de la Résolution autorisant cette mission, notamment en raison de la proximité géographique entre les deux pays.

[1592] Comme cela est arrivé, s'agissant du contingent belge de la MINUAR. Le gouvernement belge a, en effet, retiré son contingent placé sous la force des Nation Unies au Rwanda, après l'assassinat de dix Casques bleus, tout au début du génocide.

et, partant, efficace[1593]. Ces deux facteurs faciliterait la formation des contingents, leur entrainement ainsi que la formation permanente, dans la mesure où tous auraient des compétences comparables, compte tenu du mode de recrutement reposant sur la prise en compte de l'expérience et des compétences des candidats. Ces éléments permettraient également une plus grande harmonisation de la formation sur le plan de la discipline, du code de conduite à respecter, de la doctrine militaire, de la connaissance des dispositions du Droit humanitaire, du perfectionnement des stratégies et des tactiques de combat, ainsi que des entrainements réguliers concernant le fonctionnement des armes sophistiqués et des équipements militaires nouvellement acquis. La formation serait facilitée encore par le fait qu'en tant qu'armée de métier, cette force serait à même de développer un esprit de corps, souvent absent, s'agissant des missions actuelles de maintien de la paix, faute pour leurs membres de travailler ensemble sur une base régulière. Par ailleurs, la pérennité des contingents militaires et policiers ainsi que du personnel civil constituerait un investissement majeur dans le maintien de la paix, dans la mesure où l'ONU n'aurait pas, pour chaque nouvelle mission, à partir de zéro en termes de politiques et de bonnes pratiques, comme cela est le cas aujourd'hui. En effet, Juan Mendez fait remarquer cette réalité, en ces termes, « [a]lthough there has been many efforts to learn lessons from experience, it is still a fact that every time the UN has to decide on the deployment of a

[1593] En effet, il s'agirait de combler la plupart des défaillances qu'on remarque dans les interventions menées par des forces disparates en provenance de pays fournisseurs de contingents, dont le manque est criant. Comme l'exprime Hussein Solomon, « […] conflicts in Africa point out an important truism—conflicts persist in Africa despite advances on paper in Africa's security structure. These include the Peace and Security Council of the African Union (AU), an African Standby Force (ASF), a Council of the Wise to mediate disputes before they become violent and a Continental Early Warning System. Most observers are of the opinion that these structures will take some time before they can function independently and effectively. For instance, consider here the ASF, which lacks development of a common military doctrine, common command and control, common training, and a common logistics framework, not to mention adequate resources ». Hussein Solomon, "UNEPS: An African Perspective", in Robert C. Johansen, *supra* note 1556 à la p 81.

protective force it has to start from scratch »[1594]. Le roulement continu des forces de maintien de la paix occasionne, en effet, des pertes considérables pour les Nations Unies en matière de connaissances, de savoir-faire et d'expérience, dans la mesure où il est très difficile de constituer une "mémoire collective" institutionnelle, lorsque les militaires, les policiers et les civils affectés aux différentes missions retournent dans leurs pays respectifs à la fin de chaque opération de maintien de la paix, sans certitude qu'aucun d'entre eux ne sera à nouveau disponible lors du déploiement d'une nouvelle opération. C'est dans le même esprit que lance cet appel Juan Mendez, en disant que: « it is crucial to professionalize peacekeepers and to create skillful, disciplined contingents of soldiers and civilians who are steeped on the problems of peacekeeping and able to apply its fundamental principles under highly variable conditions and circumstances »[1595].

La force permanente serait placée sous l'autorité du Secrétaire général des Nations Unies, appuyé par un Secrétaire général-adjoint responsables des questions politiques et administratives et d'un État-major ayant en charge les questions militaires. Elle recevrait son mandat du Conseil de sécurité, ou à défaut, de l'Assemblée générale. S'agissant de la planification et du déploiement des troupes, la responsabilité en incomberait aux instances actuelles de l'ONU qui s'occupent des opérations de maintien de la paix, lesquelles possèdent une large expérience dans ce domaine[1596]. L'ONU choisirait un nouvel uniforme propre à ses militaires et policiers, en vue d'opérer une distinction entre

[1594] Juan Mendez, "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS), Global Action to Prevent War". En ligne: <https://www.wcl.american.edu/humright/center/resources/publications/documents/YESstanding-for-change-final-may-09.pdf>, (dernière visite: 13.04.2016).

[1595] *Ibid*.

[1596] Les Missions de maintien de la paix seraient abolies, dans la mesure où elles n'auraient plus aucun rôle à jouer.

la nouvelle force et l'ancienne[1597]. S'agissant de la gestion quotidienne de la force, chaque corps d'armée serait placé sous l'autorité d'un commandement spécifique, nommé par le Secrétaire général.

En mettant en place sa propre armée permanente, l'ONU gagnerait sur tous les fronts, mais plus particulièrement en termes de réputation. Des résultats tangibles sur le plan de la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales non seulement lui redonneraient sa crédibilité, mais également lui permettraient de s'atteler à ses mandats, dont les problèmes internationaux d'ordre économique, social et intellectuel[1598], au lieu d'avoir à se concentrer essentiellement sur des situations de violations massives des droits humains, problèmes qui occupent les trois-quarts du temps des activités du Conseil de sécurité[1599]. Il faut cependant garder à l'esprit que l'ONU ne peut agir seule, et que sa tâche serait grandement facilité si elle était soutenue par les organisations régionales et sous-régionales.

2. Les moyens structurels de nature politiques, diplomatiques et économiques à la disposition des organisations régionales

Les textes constitutifs de la plupart des organisations régionales politiques et économiques mettent en avant la protection des droits humains en tant que critère fondamental que les États membres doivent respecter. On observe, cependant, qu'on en est loin, dans la pratique. À titre d'exemple, l'Afrique est grandement touchée par les violences de masse, lesquelles font chaque jour des milliers de victimes civiles, et ce

[1597] L'uniforme des Casques n'inspire plus confiance aux populations, en raison de multiples échecs que cette institution a connus.

[1598] Article premier, par. 3 de la Charte.

[1599] Les résolutions prises par le Conseil de sécurité concernant les conflits en Afrique représentent, depuis au moins deux décennies, les trois-quarts de toutes les résolutions adoptées.

malgré la Charte de l'Union africaine[1600] et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui affirment pourtant et sans ambiguïté la nécessaire protection des droits humains[1601]. Au vu de ce sombre constat, il est nécessaire d'examiner les moyens structurels que pourraient mettre en place les organisations régionales telles que l'Union européenne, l'Union africaine et d'autres organisations, afin de promouvoir et de faire respecter les droits humains, principalement au sein des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Nous avons déjà étudié ce que les organisations continentales pourraient améliorer, chacune de son côté, sur le plan des normes juridiques de protection des droits humains, aussi n'y reviendrons-nous pas. Notre intention ici est d'analyser comment les organisations régionales, dont principalement l'Union européenne, pourraient mettre en place des structures politiques, diplomatiques et économiques dans le but d'appuyer les Nations Unies, et de contraindre les États, notamment en Afrique, de respecter les droits humains.

2.1. Les moyens structurels de nature politique, diplomatique et économique dont l'Union européenne pourrait faire usage

Les mesures structurelles que l'ONU et ses institutions spécialisées mettraient en place pour contraindre les États récalcitrants à adopter une culture démocratique fondée sur l'État de droit et le respect des droits humains n'auraient pas d'impact réel, si elles n'étaient conjuguées avec celles de l'Union européenne, dans la mesure où cette

[1600] Il faut se rappeler que, sur papier, la Charte de l'Union africaine va beaucoup plus loin que d'autres Chartes continentales, en reconnaissant le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité.

[1601] Ce n'est pas par mépris pour l'Afrique que nous dirigeons essentiellement notre regard inquisiteur sur ce continent. C'est plutôt en raison du tableau très sombre que celle-ci affiche en matière de protection des droits humains. L'Afrique recense aujourd'hui, en effet, plus des deux-tiers des conflits civils les plus meurtriers, pour lesquels on compte les trois-quarts des interventions des forces des Nations Unies.

organisation constitue le principal bailleur de fonds des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À ce titre, l'Union européenne devrait conditionner son partenariat avec ces États au respect des mêmes critères précédemment évoqués, s'agissant des Nations Unies et ses institutions spécialisées, afin que sa coopération avec eux puisse produire des effets positifs dans le domaine du développement. L'Union européenne fait d'ailleurs de la démocratie, de l'état de droit, de la bonne gouvernance et du respect des droits humains l'une de ses exigences essentielles pour les États candidats à l'adhésion à l'Union[1602] comme pour son partenariat avec les États ACP[1603]. Une différence fondamentale sépare, cependant, l'application des dispositions selon le groupe d'États. Alors que ces valeurs constituent un préalable impératif pour tout État prétendant adhérer à l'Union, cette exigence est interprétée de manière plus souple s'agissant des États aspirant à un partenariat avec cette organisation dans le cadre de l'Accord de Cotonou, dans la mesure où elle n'exige pas, dans la pratique, des États partenaires le strict respect desdites valeurs.

2.1.1. L'Accord de Cotonou : un traité à géométrie variable

Signé le 23 juin 2000, pour une durée de 20 ans, entre l'Union européenne et 75 États ACP, cet accord introduit un « élément essentiel »[1604] dans le domaine de la

[1602] L'article 2 du Traité sur l'Union européenne dispose que « [l]'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». S'agissant des conditions d'adhésion de nouveaux pays, l'article 49 du traité dispose que « [t]out État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte ».

[1603] Art. 9, de l'*Accord de Cotonou*, signé le 23 juin 2000, entre l'Union européenne et les États ACP.

[1604] En réalité, ces exigences apparaissaient déjà, quoique de manière moins détaillée, dans l'accord précédent, à savoir Lomé IV révisé. Voir, *Accord portant modification de la Quatrième*

coopération au développement entre les parties, à savoir « un développement durable centré sur la personne humaine, [laquelle] en est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme »[1605]. Cet accord innove également en énonçant que « le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris celui des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable »[1606]. Après plus de 40 ans d'aide au développement sans résultats réellement probants, les deux parties en vinrent à reconnaître l'interdépendance entre le développement et la réduction de la pauvreté, d'une part, la démocratisation, la promotion et la protection des droits humains ainsi que la paix et la sécurité, d'autre part. Dans le domaine de la démocratie, les parties introduisirent cependant dans le texte un malheureux bémol, à savoir que chaque pays pouvait développer sa propre culture démocratique, à condition que celle-ci respecte les principes universellement reconnus[1607]. Les rédacteurs de cette disposition n'ayant pas précisé ce qu'ils entendaient par « principes universellement reconnus », plusieurs interprétations sont possibles, dont celle dénaturant les valeurs que la démocratie tend à protéger. On peut penser, à titre d'exemple, aux falsifications électorales sous couvert du système de listes bloquées[1608] qu'un certain nombre de dictatures utilisent en prétendant satisfaire leurs bailleurs de fonds, au lieu d'organiser des élections basées sur un suffrage

---

Convention ACP- CE de Lomé, signé à Maurice le 4 novembre 1995, en ligne : Union européenne <http://www.delbfa.ec.europa.eu/fr/kiosque/documents_de_reference/accord_lome_4_rev.pdf>, (dernière visite : 10.01.2014).

[1605] Art. 9.1.

[1606] *Ibid.*

[1607] Art. 9.1., par. 2, *in fine*.

[1608] Il s'agit d'un mode de scrutin proportionnel plurinominal où les électeurs ne votent que pour un parti, les sièges n'étant attribués aux candidats que selon l'ordre occupé dans la liste dressée par les responsables politiques du parti.

universel direct à un tour ou deux. Dans les États autoritaires, ce système ne vise, en réalité, qu'à permettre la cooptation des thuriféraires du régime en place, tout en donnant l'impression que de vraies élections ont eu lieu. Quoique ce système puisse être utilisé avec succès dans des pays démocratiques, il reste qu'il ne peut correctement fonctionner dans des pays où les règles du jeu électoral ne sont pas transparentes. À notre avis, le libellé de cette disposition est inadéquat, dans la mesure où il peut conduire à des résultats contraires à ceux recherchés. Par ailleurs, conclu il y a une quinzaine d'années, cet accord devrait avoir déjà produit des effets positifs dans le domaine de la démocratie en Afrique, si le suivi de sa mise en application avait figuré parmi les préoccupations de l'Union européenne. Or, au vu de la situation politique souvent désastreuse qui prévaut dans plusieurs États ACP, on peut constater que la démocratie et la protection des droits humains ne se sont guère implantées depuis l'adoption de l'accord, et du même coup se demander pourquoi l'Union européenne ferme les yeux lorsque ses partenaires ACP violent l'Accord de Cotonou de façon aussi flagrante, en refusant d'adopter les principes de démocratie et de respect des droits humains. Par ailleurs, l'accord ayant introduit dans les relations Union européenne/ACP une disposition relative à la ratification, l'adhésion et le respect, par les parties, du Statut de Rome emportant création de la Cour pénale internationale, on ne peut comprendre pourquoi l'Union européenne ne réagit pas lorsqu'elle se rend compte que la plupart de ses partenaires africains, pourtant parties au Statut, agissent en contradiction avec les prescriptions de celui-ci. L'accord prévoit, pourtant, « un dialogue englobant une évaluation régulière des évolutions au regard du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, ainsi que de la bonne gestion des affaires publiques »[1609]. Ce dialogue et cette évaluation ont-ils

[1609] Art. 8.4.

jamais lieu? Si oui, on est en droit de penser que l'Union européenne ferme les yeux sur les constatations. Or, en pratiquant un "relativisme moral"[1610], l'Union européenne se rend coupable de complicité dans les crimes de masse commis par certains de ses partenaires. Accorder de l'aide à des dictatures sans exiger, en contrepartie, le respect les droits humains revient, en effet, à se rendre moralement complices de crimes commis par les régimes sous assistance, dans la mesure où l'aide fournie leur permet de renforcer leur pouvoir. Il s'agit, en réalité, d'une aide « coupable », pour parodier un langage déjà connu concernant les dettes dites « odieuses »[1611]. Cette organisation devrait faire pression sur les États ACP autoritaires, en vue de les amener à changer, dans la mesure où la démocratie, l'État de droit et le respect des droits humains sont des éléments essentiels de l'Accord de Cotonou. L'Union européenne devrait rester ferme sur ces principes et considérer les violations de ces valeurs comme des « cas d'une urgence particulière »[1612] requérant des mesures de « dernier recours »[1613], dont « la suspension de l'Accord »[1614] à l'égard des États coupables. Nous sommes d'avis que les États ACP en général, et plus particulièrement les États africains, cesseraient de perpétrer des violations massives des droits humains, si l'Union européenne faisait une application rigoureuse de l'Accord de Cotonou comme elle le fait s'agissant des exigences mises à l'adhésion à son propre traité. Il ne s'agirait pas, comme certains pourraient le croire, d'une sorte de paternalisme,

[1610] Il s'agit d'un concept philosophique qui veut que ce qui est bon pour certains ne soit pas nécessairement bon pour d'autres.

[1611] Selon cette théorie, « si un pouvoir despotique contracte une dette, non pas pour les besoins et les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique et réprimer la population qui le combat, cette dette est odieuse pour la population de l'État entier ». Le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde considère donc que cette dette n'est pas obligatoire pour la nation, dans la mesure où il s'agit d'un engagement considéré comme personnel pour les membres du pouvoir qui l'ont contracté et non au nom des citoyens. Par conséquent, la dette tombe, selon eux, avec la chute de ce pouvoir. Voir le Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde, en ligne : CADTM <http://www.cadtm.org/Les-chiffres-de-la-dette-2011>, dernière visite : 18.03.2014).

[1612] Art. 96.1a.b), Accord de Cotonou.

[1613] Art. 96.1a.c), *ibid*.

[1614] *Ibid.*

dans la mesure où les États ACP ont eux-mêmes souscrit à ce type de contrôle en ratifiant l'Accord de Cotonou. D'autres mesures d'accompagnement pourraient, par ailleurs, favoriser une meilleure adhésion au système, par exemple la mise en place d'incitatifs en faveur des États considérés comme de « bons élèves ».

2.1.2. L'Union européenne devrait pratiquer la politique de la carotte en faveur des États considérés comme de « bons élèves »

La libéralisation des échanges dans le cadre de la mondialisation n'a pas profité de la même façon à tous les États du monde, dans la mesure où elle a accentué les inégalités entre États, à telle enseigne que certains ne pourraient s'en sortir qu'avec l'aide des pays nantis. S'il importe que l'Union européenne "ferme le robinet" pour les États ACP ne respectant pas les règles du jeu démocratique, il est également primordial que cette organisation fournisse une aide substantielle sous forme d'incitatifs non seulement aux États frappés de plein fouet par les effets de la mondialisation, mais uniquement à ceux considérés comme de "bons élèves" en termes de démocratie et de respect des droits humains, pour deux raisons essentielles. En premier lieu, pour encourager ceux-ci à maintenir le cap en épongeant les déficits de leurs balances commerciales apparus à la suite de la libéralisation des échanges, afin de leur permettre de ne pas faire un retour en arrière; en second lieu, pour montrer aux États encore "sceptiques" que la bonne foi peut payer. Aider les États affichant la volonté de s'en sortir à réduire la pauvreté et à former de la main-d'œuvre peut se révéler une solution, à long terme, au regard de la dépendance à l'aide au développement et, partant, de la résurgence des conflits. Ce n'est pas un hasard si, en général, le niveau élevé de développement des États est inversement proportionnel à l'existence des conflits en leur sein. L'Union européenne devrait donc

accompagner les États ACP qui le veulent, en facilitant l'acquisition des équipements modernes permettant de créer de la richesse sur place et de former la jeunesse, ainsi qu'en leur octroyant des marchés de façon préférentielle, afin qu'ils puissent se développer et servir d'exemples aux autres États. Ces mesures, qui s'inscriraient dans une dynamique de coordination avec celles adoptées au niveau international, rendraient cohérentes les politiques de coopération au développement. Aussi, l'Union européenne donnerait-elle l'exemple à d'autres organisations régionales et sous-régionales, lesquelles pourraient lui emboiter le pas et ainsi mettre en place des mesures visant à contraindre leurs États membres à respecter les droits humains.

2.2. Les moyens structurels de nature politique, diplomatique et économique dont l'Union africaine pourrait faire usage

Des violations des droits humains se commettent chaque jour, à des degrés divers, partout dans le monde. L'Afrique demeure cependant le continent qui détient le sombre record en termes de nombre et d'intensité des crimes de masse, dans la mesure où cette région du monde concentre les trois-quarts des ressources de la société internationale, tant humaines que matérielles, destinées à faire cesser les violences de masse qui y font rage[1615]. C'est la raison pour laquelle nous insistons sur les mesures que peut prendre l'Union africaine pour redresser la situation. Ces mesures peuvent évidemment s'appliquer également partout ailleurs où sévissent les violences de masse.

[1615] Comme le soulignait à juste titre une réunion du Conseil de sécurité, « l'Afrique est le continent auquel le Conseil concentre l'essentiel de ses travaux, […] rappelant que 50% des opérations de maintien de la paix, 80% des Casques bleus et 70% du budget du maintien de la paix concernent l'Afrique». Voir : Nations Unies, *Ban appelle à renforcer les partenariats entre l'ONU et les organisations régionales telles que l'UE et l'UA*, 28 juillet 2014.

L'Union africaine a pris la bonne résolution de suspendre tout État membre dans lequel un coup d'État militaire vient renverser le gouvernement établi[1616]. Ceci ne constitue, cependant, qu'une demi-mesure, étant donné que l'exclusion d'un État de l'Union africaine ne change rien à la situation des populations sous le joug de pouvoirs dictatoriaux. Quant aux autorités putschistes, elles ne s'en soucient guère, dans la mesure où la perte de la qualité de membre de l'organisation ne constitue nullement, pour eux, une source d'inquiétude[1617]. L'Union africaine devrait faire davantage pour rétablir l'ordre constitutionnel perturbé, tout comme elle devrait enjoindre aux dirigeants de ses États membres de respecter la Constitution de leurs pays, le principe démocratique et l'État de droit, préalables indispensables au respect des droits humains.

2.2.1. Le rôle de la Conférence des chefs d'États de l'Union africaine dans la promotion de la démocratie et le respect de l'État de droit

Il est, certes, légitime que l'UA décourage les coups d'États, mais cette organisation devrait intervenir bien avant le renversement de pouvoir. Les coups d'États qui surviennent en Afrique ont, en effet, souvent pour cause un vice structurel de système, sur lequel l'UA ferme les yeux, à savoir l'absence, dans un certain nombre d'États membres, des conditions permettant une alternance politique démocratique dans le respect de l'État de droit et des droits humains. L'UA devrait plutôt commencer à appliquer des sanctions contre les États membres dont les dirigeants ne tolèrent pas de voix discordante, restent au pouvoir à vie, en usant notamment de la violence, y compris

[1616] Art. 7.g. du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, adopté à Durban, 9 juillet 2002. Voir en ligne : Union africaine http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-fr.pdf, (dernière visite : 18.4.2014).

[1617] Le Maroc est un exemple emblématique. Cet État ne semble pas souffrir de l'isolement dans lequel il s'est volontairement placé depuis 12 ans pour protester contre les décisions de l'OUA, à l'époque, en faveur du Sahara Occidental.

de masse. Ce n'est un secret pour personne qu'un certain nombre de chefs d'États africains arrangent des plébiscites pour se maintenir au pouvoir indéfiniment, tout en faisant mine d'organiser des élections sans réelle opposition[1618], tandis que d'autres truquent les suffrages[1619]. Par ailleurs, quoiqu'un certain nombre d'États africains aient commencé, constitutionnellement, à limiter à deux le nombre de mandats qu'un Président peut assumer, dans la pratique, certains dirigeants s'empressent d'abroger ces dispositions vers la fin du deuxième mandat[1620]. Enfin, d'autres refusent de reconnaitre leur défaite aux élections et de quitter le pouvoir[1621]. Ces situations engendrent souvent des violences dont les populations civiles sont les premières victimes[1622]. Face à ce malheureux constat, la poignée de chefs d'État africains réellement démocratiques devraient préparer un projet de résolution à présenter à la Conférence de l'UA, dans lequel il serait expressément mentionné que l'organisation n'acceptera plus ce type de fraude politique. Une fois

[1618] Comme cela s'est passé au Rwanda en 2010. Autrement, nous ne croyons pas qu'un Président puisse être élu à plus de 90 % si le processus est démocratique. Voir *Rwandan President Kagame wins election with 93% of vote*, en ligne : BBC News Africa <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-10935892>, (dernière visite : 18.4.2014).

[1619] La plupart du temps, les observateurs étrangers ne sont pas en nombre suffisant pour couvrir tout le pays. Et même s'ils pouvaient arriver partout, ils ne pourraient pas être autorisés à assister aux opérations de conciliation des chiffres venant des bureaux de vote, opérations menées dans les bureaux de la Commission électorale dont les membres sont acquis, de gré ou de force, au Chef de l'État en place.

[1620] Les exemples sont légion, particulièrement dans la région des Grands-Lacs africains. Par exemple, le Président Yoweri Museveni d'Ouganda a, en 2006, exigé le changement de la Constitution pour pouvoir se représenter après deux mandats présidentiels et 10 ans sans élections. Voir : *The Commonwealth, Uganda : Constitution and Politics*, en ligne : <http://thecommonwealth.org/our-member-countries/uganda/constitution-politics>, (dernière visite : 10.2.2014).

[1621] On se rappelle le cas Laurent Gbagbo en Côte-d'Ivoire en décembre 2010, qui a refusé de quitter le pouvoir alors qu'il avait perdu les élections. Voir Radio-Canada, 31 décembre 2010, *Gbagbo refuse de céder devant l'ultimatum d'Ouattara*, en ligne : Radio-Canada <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/International/2010/12/31/006-cote-ivoire-ultimatum.shtml>, (dernière visite : 10.2.201).

[1622] Comme cela s'est passé au Kenya en décembre 2007 et janvier 2008, où les violences ont fait au moins 1500 morts. Voir, *Kenya : plus de 1500 morts lors des violences postélectorales, reprise des pourparlers*, Afp, 25 février 2008. Cela risque de se produire également au Burundi, où le Président P. Nkurunziza continue à refuser de céder le pouvoir malgré les prescriptions de l'Accord d'Arusha, ce même accord qui lui a permis d'être élu à la magistrature suprême de son pays.

adoptée[1623], cette résolution serait appliquée à la lettre par tous les chefs d'État africains, sans exception, à défaut de quoi l'UA prendrait les mesures nécessaires, au besoin par la force, pour rétablir l'ordre constitutionnel bafoué. S'agissant des deux mandats admis, l'UA devrait également vérifier si les élections se déroulent réellement dans un processus ouvert et transparent pour tous. D'autres dispositifs visant le déverrouillage de l'espace politique pourraient, certes, être imaginées, mais nous sommes convaincu qu'une limite de deux de mandats à la tête d'un État, appariée à une transparence dans le jeu électoral, permettrait d'éviter les conflits violents qui déchirent l'Afrique, dans la mesure où cela inciterait les chefs d'État en question à respecter la loi[1624], étant conscients qu'ils devront rendre des comptes à la fin de leur mandat[1625]. D'autre part, si les aspirants au pouvoir étaient assurés que le dirigeant en poste n'y est que pour un temps défini et que le jeu démocratique reste ouvert et transparent, rien n'indique que ceux-ci nourriraient l'intention d'utiliser la violence pour essayer de faire déboulonner le titulaire en place.

2.2.2. L'UA devrait hâter la mise en place de moyens militaires pour faire face aux violences de masse sur le continent

L'UA africaine se trouve confrontée à des difficultés pour imposer le respect de l'État de droit et des droits humains sur le territoire des États membres, alors que le Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité lui en donne le pouvoir, même à titre

[1623] Nous sommes confiant qu'une telle résolution aurait beaucoup de chances d'être adoptée, dans la mesure où les chefs d'États qui s'y opposeraient seraient suspectés d'entretenir des desseins contraires aux prescriptions de celle-ci.

[1624] Ce type d'autorités étatiques, qui se comportent comme des hors-la-loi, font généralement fi de l'existence des autres pouvoirs de l'État.

[1625] Quoique le subterfuge « à la Poutine » ne soit pas nécessairement à écarter. Celui-ci vise à placer un homme-lige au pouvoir, juste le temps d'un mandat, pour revenir après cela.

préventif[1626], en cas de risque de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre[1627]. Quoique l'usage de la force, en droit international, soit en principe réservé au seul Conseil de sécurité des Nations Unies, rien n'empêche les organisations régionales d'y recourir, lorsque les circonstances l'imposent, particulièrement dans le cas où le Conseil de sécurité ne fait rien face à la situation[1628]. Toutefois, l'UA devrait, dans un premier temps, prendre des mesures contraignantes autres que celles impliquant l'usage de la force armée, s'il n'y a pas de danger imminent menaçant des populations. Les mesures en question renverraient notamment à l'embargo politique, commercial, culturel et sportif ainsi qu'à la mise en quarantaine des dirigeants récalcitrants. S'agissant des moyens supposant l'intervention armée au sein des États membres de l'UA, l'organisation devrait hâter la mise en place des initiatives en chantier dans ce domaine depuis plusieurs années, dont la « Force africaine pré-positionnée », encore appelée la «Force africaine en attente » (FAA)[1629], ainsi que la récente initiative dénommée la «Capacité africaine de réponse immédiate aux crises » (CARIC). Conçu comme un arrangement transitoire pour combler les insuffisances révélées dans la réponse africaine

[1626] Dans la mesure où la Force africaine pré-positionnée possède le pouvoir d'ordonner un «déploiement préventif afin d'éviter (i) qu'un différend ou un conflit ne s'aggrave, […] ». Art. 13, al. 3, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, adopté à Durban, 9 juillet 2000.

[1627] Art. 7, *ibid*.

[1628] L'article 53 de la Charte des Nations Unies requiert cependant qu'un organisme régional doit, lorsque celui-ci envisage d'utiliser la force, obtenir l'autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU. Cependant, dans la pratique, on a vu que des États voisins et régionaux imposaient un embargo contre un État en raison de violations graves des droits humains, sans que le Conseil de sécurité y trouve un problème. En effet, le Conseil de sécurité a entériné la décision des États de la région fixant un embargo sur le Burundi, en exprimant « son appui résolu aux efforts déployés par les dirigeants de la région, notamment à leur réunion tenue à Arusha le 31 juillet 1996 ». Voir : S/RES/1072 (1996), 30 août 1996.

[1629] Des observateurs croient d'ailleurs que c'est l'absence de cette force qui aurait incité la France à intervenir au Mali lorsque les groupes djihadistes voulaient marcher sur Bamako, de même d'ailleurs que dans la crise en Centrafrique. Lori-Anne Théroux-Bénoni, Institute for Security Studies, June 3, 2013. *Enhancing Africa's responsiveness to crisis situations?*, en ligne : ISS AFRICA <http://www.issafrica.org/iss-today/enhancing-africas-responsiveness-to-crisis-situations>, (dernière visite : 18.4.2014).

à la crise malienne[1630], ce mécanisme vient combler un vide en attendant que les Forces en question soient prêtes à l'action. Le Document-cadre créant la CARIC mentionne, en effet, que « dans une situation d'urgence, l'UA devrait entreprendre une action préventive préliminaire, tout en se préparant pour une action plus globale qui pourrait inclure la participation des Nations Unies. L'accent est mis ici sur la rapidité d'action et de déploiement »[1631]. Quoique soutenue par les Nations Unies, comme le rappelle le Secrétaire général adjoint des Nations unies chargé des opérations du maintien de la paix[1632], l'initiative de cette force ne rencontre cependant pas l'unanimité au sein de l'UA, en raison notamment « des rivalités »[1633] existant entre certains "poids-lourds" de l'organisation, tandis que d'autres, par ailleurs, estiment qu'il s'agirait d'une « perte d'énergie et de temps, mais surtout de ressources »[1634]. Il est dès lors peu probable que la CARIC voie le jour, dans la mesure où les arguments des États qui s'y opposent semblent solides. Ils estiment, en effet, qu'au lieu de mettre en place une nouvelle force susceptible d'intervenir partout en Afrique, l'UA devrait plutôt appuyer l'initiative de la Force africaine pré-positionnée prévue depuis longtemps. De fait, celle-ci devrait être «composée de contingents multidisciplinaires en attente, avec des composantes civiles et militaires, stationnés dans leurs pays d'origine et prêts à être déployées rapidement,

---

[1630] *Ibid.*

[1631] Union africaine, Sixième réunion ordinaire du Comité technique spécialisée sur la défense, la sûreté et la sécurité, Réunion préparatoire des chefs d'état-major, Addis-Abeba, Éthiopie, 29-30 avril 2013, *Rapport de la présidente de la Commission sur l'opérationnalisation de la capacité de déploiement rapide de la force africaine en attente et la mise en place d'une « capacité africaine de réponse immédiate aux crises »*, En ligne : UA <http://www.peaceau.org/uploads/cua-rapport-pry-sidente-cdr-faa-26-04-2013-re.pdf>, (dernière visite : 14.4.2014).

[1632] RFI, Nicolas Champeaux, *Force africaine de réaction rapide: le long chemin du concept à la réalité*, en ligne : RFI <http://www.rfi.fr/afrique/20140130-caric-sommet-union-africaine-ua-action-rapide-mali-ladsous-lamamra/>, (dernière visite : 14.4.2014).

[1633] La CARIC est principalement parrainée par l'Afrique du Sud, mais combattue notamment par le Nigeria. Voir : Lori-Anne Théroux-Bénoni, *supra* note 1629.

[1634] *Ibid.*

aussitôt que requis »[1635]. Or, prévue sur papier depuis dix ans, cette Force peine toujours à trouver un début de concrétisation. Toutefois, nous croyons que même si l'existence de la FAA devenait une réalité, il y a fort à parier qu'elle ne pourrait contribuer à la prévention des crimes de masse qui sont commis sur ce continent, en raison notamment du fait que son financement se heurterait au problème de pauvreté. De fait, il faut tenir en compte que même le budget de fonctionnement de l'UA est, comme l'a révélé à RFI Thierry Vircoulon, directeur du projet « Afrique centrale » au sein de l'International Crisis Group, « trop dépendant des contributions non-africaines »[1636]. Sans moyens financiers suffisants pour entretenir une force armée destinée à intervenir rapidement contre les crimes de masse au sein des États membres, l'UA pourra difficilement prétendre user de dissuasion pour prévenir ces crimes. Reste que ce problème n'est pas le seul à handicaper la paix en Afrique, quand on sait que, dans certains cas, ce sont les États eux-mêmes qui fomentent ou appuient des rébellions commettant des violences de masse chez leurs voisins[1637].

À terme, nous croyons que la plus importante contribution de l'UA en matière de paix et de sécurité au sein des États membres devrait, avant tout, consister dans la création de mécanismes permettant d'apporter une solution aux causes profondes des conflits déchirant l'Afrique. Il s'agirait, avant tout, de mettre le cap sur la démocratisation

[1635] Art. 13, al. 1, Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, adopté à Durban, 9 juillet 2000.

[1636] Thierry Vircoulon, *Le budget de l'UA est trop dépendant des contributions non-africaines*, RFI, 4 décembre 2013, en ligne : RFI <http://www.rfi.fr/afrique/20131203-cinq-questions-thierry-vircoulon-sommet-elysee-france-centrafrique/>, (dernière visite : 18.4.2014).

[1637] Un Rapport des experts des Nations Unies a accusé le Rwanda et l'Ouganda de soutenir les rebelles du Mouvement du 23 mars (M23), lesquels commettaient des violences de masse dans l'Est de la RDC. Voir : United Nations, Security Council, 15 November 2012, S/2012/843, *Letter dated 12 October 2012 from the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo*, en ligne : ONU <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2012_843.pdf>, (dernière visite : 18.4.2014).

des États membres, la bonne gouvernance et le respect des droits humains. Si l'Afrique s'investissait dans la mise en place de ces conditions, cela faciliterait d'autant la tâche des Nations Unies et de l'Union européenne dans leurs objectifs d'aider ce continent à sortir du cycle des violences de masse. Cela permettrait également, aux États, à titre particulier, de mettre en place leurs propres moyens d'éducation et de sensibilisation en matière de droits humains dignes de ce nom, de même que d'instituer les moyens de contrainte qu'ils emploieraient contre les autorités étatiques qui ne respecteraient pas les droits humains.

2.3. Les moyens structurels que les États pourraient mettre en place pour favoriser la protection des droits humains

La quasi-totalité des États du monde se sont, à titre particulier, déjà investis dans la mise en place, en leur sein, d'instruments juridiques de nature constitutionnelle de protection des droits humains, en insérant, dans leur ordonnancement juridique interne, des normes constitutionnelles portant principalement sur les droits civils et politiques, notamment les principes de droit à la vie et à la liberté, les libertés fondamentales et le droit à la sécurité de la personne humaine, le droit à l'égalité ainsi que les garanties politiques et judiciaires. Par ailleurs, ils prévoient, par la même occasion, des mécanismes de garantie de mise en œuvre de ces droits, notamment en mettant en place des Institutions nationales des droits humains, sortes de voies de recours auprès desquelles les citoyens peuvent faire reconnaître ces droits et libertés, tel que l'avait suggéré le Centre des droits de l'homme des Nations Unies, lors de l'adoption de la Charte de Paris. Hélas, certains États ont dévoyé cette belle initiative et profité de l'occasion pour créer des institutions nationales des droits humains ne visant qu'à jeter de la poudre aux yeux de leurs partenaires soucieux du respect de ces valeurs. En effet, ces Institutions qui ne

servent que de caisse de résonnance de la volonté du pouvoir étatique dans la plupart des États non-démocratiques embrouillent la vision des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, lesquels croient qu'elles œuvrent véritablement à la protection des droits humains au sein des États, alors qu'elles ne sont là que pour avaliser les agissements du pouvoir étatique, même ceux qui vont à l'encontre de la protection des droits humains des citoyens[1638]. Il faudrait alors que les choses changent, sous l'impulsion de ces bailleurs de fonds, pour que les Institutions en question s'inscrivent dans un contexte plus large de démocratie et d'État de droit.

Dans les même ordre d'idées, chaque État devrait inclure l'enseignement des droits humains dans le cursus scolaire, de la maternelle à l'école secondaire, afin de former les jeunes, dès leur plus jeune âge, autant au respect des droits d'autrui qu'à la réclamation de leurs propres droits. En effet, initiés dès leurs jeune âge aux valeurs de respect des droits humains, mais également dans le refus de l'injustice envers soi-même et envers les autres, les citoyens seraient mieux préparés à jouer un rôle positif dans la protection de ces droits[1639]. Cependant, pour porter fruit, l'enseignement aux droits humains devrait s'inscrire dans un contexte plus large de démocratie et d'un effort d'actions pratiques du respect de ces droits de la part des pouvoirs étatiques.

[1638] En effet, les trois pouvoirs, tant législatif, exécutif que judiciaire sont réunis aux mains du pouvoir exécutif dans les États autocratiques. Il en va d'ailleurs de même du quatrième pouvoir, dans la mesure où les média, tant publics que privés, sont contrôlés par l'Exécutif dans ces États-là.

[1639] Juste une petite anecdote pour illustrer notre propos: je me rappelle combien les choix de consommation au sein de notre foyer étaient guidés par les conseils de mon plus jeune fils lorsqu'il était encore à l'école primaire, dans la mesure où nous étions enclins à suivre ses recommandations en matière d'achat de produits écologiques, de même que de poser des actes respectant l'environnement, leçon qu'il venait d'apprendre à l'école. Cette habitude perdure toujours, des années après que nous l'avons adoptée.

2.3.1. La mise en place d'institutions nationales indépendantes des droits humains devrait s'inscrire dans un contexte plus large de démocratie et d'État de droit

Réunies à Paris, en octobre 1991, à l'invitation du Centre des droits de l'homme des Nations Unies, les Institutions nationales des droits de l'homme (INDH) alors existantes, ont adopté les Principes de Paris. Dans le but de leur donner force de loi, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a entériné ces Principes dans sa résolution 1992/54 du 3 mars 1992, tout comme l'Assemblée générale des Nations Unies les a approuvés dans sa Résolution 48/134 du 20 décembre 1993. Ces Principes précisent que les INDH ont pour mandat de faire des recommandations à leurs gouvernements respectifs au sujet de diverses questions relatives aux droits humains, propositions qui peuvent se concrétiser dans des projets de loi, ou des modifications aux lois existantes. Il revient également à ces instances d'attirer l'attention des États au sujet des violations des droits humains ainsi que de la situation générale des droits humains qui prévaut sur leur territoire. Ces Principes soulignent l'importance de l'indépendance des INDH par rapport aux pouvoirs publics comme de toute autre personne. Ils requièrent paradoxalement de l'État que celui-ci soutienne les activités de l'institution en mettant à sa disposition un financement suffisant en vue de lui permettre d'agir efficacement[1640]. S'agissant des compétences des INDH, les Principes de Paris soulignent, notamment, que ces institutions sont habilitées à entendre toute personne et à collecter tous les renseignements nécessaires afin d'étudier les questions qui sont de leur ressort. Par ailleurs, les INDH ont également la compétence d'examiner les plaintes ou pétitions émanant de personnes dont

[1640] Cela ne pose généralement pas problème dans un État démocratique, mais on peut comprendre qu'il n'en va pas de même s'agissant d'un État autocratique ou totalitaire, alors que ces INDH ne devraient généralement être plus utiles que dans ces dernières situations. Il est vrai que la question se pose même pour le système de justice, et cela constitue la même réalité.

les droits humains auraient été violés; dans cette hypothèse, elles doivent privilégier un règlement amiable par la conciliation, et en cas d'échec, transmettre la question à toute autre autorité compétente à laquelle elles peuvent adresser toutes les recommandations qu'elles jugent appropriées. Comme principe fondamental à même de souligner l'importance des INDH, celles-ci ont vocation de neutralité dans la recherche des faits. Elles ne doivent pas de plaider en faveur d'une partie ou de l'autre, ce qui les distingue des ONG des droits de l'homme, lesquelles sont souvent enclines à pencher en faveur des victimes. Ces Principes ont effectivement incité les États à mettre en place des INDH, tant et si bien que la décennie 2000 a vu apparaître un grand nombre de ces institutions à l'échelle quasi-mondiale[1641]. Le 15 mars 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a doté les INDH d'un statut consultatif auprès du Conseil des droits de l'homme, dans le cadre du processus de l'Examen périodique universel (EPU)[1642].

Généralement, les INDH ont pour rôle d'entreprendre :

1. Des campagnes de sensibilisation pour éduquer le public;
2. Des formations, tant générales que s'adressant à des groupes cibles particuliers: ONG, police, fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, forces armées, journalistes et ordre judiciaire;
3. Des publications, par exemple rapports annuels et rapports spéciaux;
4. Des séminaires et ateliers;

[1641] Dans la mise en place de ces institutions, un certain nombre d'États ont tenu au respect de la conformité des Principes de Paris (catégorie A), d'autres ont préféré s'y conformer de façon partielle (catégorie B), tandis que d'autres encore ont créé leurs institutions sans tenir compte de ces Principes (catégorie C). Voir Nations Unies, Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Institution nationales pour les droits de l'homme, Principes, Historique, Fonctions et Attributions*, Série sur la formation professionnelle 4, New-York et Genève, 2010.

[1642] La résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme établit que l'Examen périodique universel « assure la participation de toutes les parties prenantes appropriées, y compris les ONG et les INDH, conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale du 15 mars 2006 et à la résolution 1996/31 du Conseil économique et social du 25 juillet 1996, ainsi qu'à toutes les décisions que le Conseil pourra prendre à cet égard ». Nations Unies, Droits de l'homme, Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme, *Note d'information destinée aux INDH sur le mécanisme de l'Examen Périodique Universel (EPU) 10ème, 11ème et 12ème Sessions de l'EPU, qui auront lieu à Genève du 17 au 28 Janvier, du 2 au 13 Mai et du 3 au 14 Octobre 2011*. Voir aussi Nations Unies, Assemblée générale, *Résolution A/RES/65/281 du 17 juin 2011*, Appendice, Modalités d'établissement de la liste des personnes prenant la parole devant le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel.

5. Des initiatives communautaires (sports, théâtre, film, art populaire, etc.);
6. L'élaboration de programmes d'études pour les écoles, du primaire au secondaire et au postsecondaire, en partenariat avec les autorités chargées de l'éducation;
7. Des manifestations médiatiques, communiqués de presse et conférences de presse[1643].

Nonobstant le fait que les Principes de Paris représentent une initiative louable, dans la mesure où ils ont pour rôle de renforcer les instruments de promotion et de protection des droits humains au niveau national, leur action est, cependant, dans certains cas, soit négligeable, soit nulle. Négligeable au sein des États démocratiques, lesquels possèdent d'autres mécanismes de protection des droits humains plus effectifs; nulle dans les États autocratiques ou totalitaires, dans la mesure où ces institutions sont enfermées dans l'étau du pouvoir exécutif. À titre d'illustration, même si nous ne pouvons pas dire que l'action de la Commission canadienne des droits de la personne, qui relève de la première catégorie, soit totalement méconnue, il demeure qu'elle ne joue pas un rôle très important dans la promotion et la protection des droits humains, dans la mesure où elle n'est connue que par un nombre limité de personnes, malgré le fait que cette institution existe depuis plus de 35 ans. Cette situation d'arrière-scène qu'occupe la Commission canadienne ne traduit, pourtant pas, l'incompétence des membres de son équipe. Il est vrai, en revanche, que le peu de visibilité de cette commission s'explique au regard de l'effectivité d'autres mécanismes de protection de nature judiciaire, ou policière. Comme l'indique le communiqué publié la veille de son 35è anniversaire, la Commission canadienne s'est surtout occupée, durant ces années, de questions liées à l'égalité, particulièrement sur le plan des droits économiques, sociaux et culturels[1644], là où, dans

[1643] Source : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf

[1644] Voir Commission canadienne des droits de la personne, Communiqué. *La CCDP célèbre 35 ans de protection des droits de la population canadienne*, le 06 septembre 2013, en ligne : CCDP

les pays peu démocratiques, cette question n'est que secondaire, en raison de l'existence d'autres problèmes plus urgents, dont ceux liés au droit à la vie et à la sécurité des personnes[1645]. L'action est nulle dans les États autocratiques, comme en témoignent les violations flagrantes des droits humains, commises, impunément, par les pouvoirs publics, dans un certain nombre d'États du Sud[1646].

Les Principes de Paris imposent aux États de fournir le budget nécessaire au fonctionnement de leurs INDH. Or, dans la réalité, peu d'États ont le désir de financer des institutions qui critiquent leurs actions ou remettent en cause leurs politiques[1647]. C'est l'une des raisons pour lesquelles, un certain nombre d'États ont institué des INDH, non pas dans le but de respecter, protéger et garantir les droits humains, mais plutôt dans celui de se servir de ces instances pour faire taire les critiques, en montrant à la société internationale leur bonne volonté de promouvoir et protéger les droits humains. Nous estimons, en conséquence, que, pour être utile, l'action des INDH devrait s'inscrire dans le contexte d'un État de droit, dans la mesure où, en dehors de cela, celle-ci ne sert qu'à

---

http://www.chrc-ccdp.gc.ca/fra/content/la-ccdp-c%C3%A9l%C3%A8bre-35-ans-de-protection-des-droits-de-la-population-canadienne, (dernière visite : 18.04.2014).

[1645] Nous citons, à titre d'exemple, une expérience personnelle, pendant les années de 1993 à 1998 où je faisais partie du comité exécutif de l'Association rwandaise pour la défense des droits de l'homme (ARDHO). Notre comité n'avait pas de temps pour traiter de questions de nature économique, dans la mesure où nous étions, chaque jour, submergés de cas de personnes détenues arbitrairement par la police, de cas de disparitions de personnes aux mains des agents de sécurité et même parfois d'exécutions extrajudiciaires. À ce titre, nous rédigions des lettres aux plus hautes autorités de l'État pour leur demander d'intervenir et faire cesser ces mauvais agissements de ses agents, souvent sans obtenir de succès.

[1646] Trente-six États, tous du Sud, ont été identifiés par la Coalition internationale pour mettre fin au génocide, comme étant à hauts risques de connaître une situation génocidaire. Voir: Genocide Watch, The International Alliance to End Genocide, *Countries at Risk, 2012*. En ligne: http://www.genocidewatch.org/images/Countries_at_Risk_Report_2012.pdf, (dernière visite : 10.04.2016).

[1647] À l'ARDHO, nous pouvions nous permettre de rédiger des rapports critiquant les mauvaises actions du gouvernement, étant donné que celui-ci ne nous donnait aucun sou. Aurions-nous pu produire ce genre de rapports si le gouvernement rwandais finançait le budget de fonctionnement de notre organisation? Rien n'est moins sûr. Au bout du compte, nous avons été la cible du gouvernement et des forces policières, en raison de notre indépendance, ce qui m'a, personnellement, forcé à fuir le pays. Aujourd'hui, les ONG, dans ce pays-là, n'ont pas le droit de recevoir du financement venant de l'étranger, sans l'autorisation des pouvoirs publics.

couvrir, voire avaliser les violations des droits humains commises par les États autocratiques. Or, comme on le sait, même si les citoyens sont les premiers concernés par la tâche visant à rendre leur État démocratique et respectueux des droits humains, il demeure qu'ils ne peuvent y arriver sans le soutien et la collaboration de multiples acteurs, notamment d'autres États, des organisations internationales, régionales, voire sous régionales, les ONG ainsi que les médias. Si des institutions nationales des droits humains dignes de ce nom avaient existé au Rwanda dans les années soixante, soixante-dix et quatre-vingt, et s'ils avaient eu le soutien et la collaboration requise de la part des acteurs que nous venons de citer, il est fort probable que le génocide contre les Tutsis n'aurait pas eu lieu. La société internationale devrait alors faciliter le travail des INDH en faisant pression sur les États autocratiques pour qu'ils se démocratisent, autrement l'action de celles-ci ne restera que sur papier. Certes, au niveau des textes constitutionnels, tous les États se déclarent prêts à promouvoir et à protéger les droits humains, mais dans la pratique, on se rend compte que, pour la plupart d'entre eux, « il y a encore loin de la coupe aux lèvres ». Or, on ne peut juger le respect des droits de l'homme à partir des textes seulement, tout comme on n'évalue pas un projet sur ses livrables uniquement, mais sur les résultats finaux obtenus. Comme l'écrit un auteur :

> [i]l ne suffit pas, pour apprécier le vrai succès des droits de l'homme, d'étaler les tableaux statistiques montrant la progression des ratifications. Ce que tous les traités sur la protection des droits de l'homme veulent atteindre, c'est une situation où les droits garantis dans la sphère juridique, la « law on the books», deviennent une réalité tangible. Le but – c'est l'exercice des droits de l'homme mesurable en des termes concrets. Sur ce point, le ciel normatif peut être très loin de la terre des faits[1648].

[1648] Christian Tomuschat, *La réforme du système des Nations Unies pour la protection des droits de l'homme*. En ligne : tomuschat.rewi.hu-berlin.de/doc/Reforme__NU__DH.doc, (dernière visite : 10.04.2016).

C'est, du reste, la même erreur de lecture que commettent les Nations Unies, lorsqu'elles croient que leurs programmes d'enseignement des droits humains peuvent atteindre de bons résultats, dans un pays où tous les organes de l'État sont sous la coupe de l'Exécutif. Par ailleurs, l'éducation et la sensibilisation des jeunes enfants, dès leur bas-âge, aux valeurs de respect des droits humains est très importante, dans la mesure où c'est à cet âge-là que l'esprit d'un individu est formé, mais encore faut-il que ces valeurs soient offertes dans un environnement qui permette à ce jeunes de vivre, dans la pratique, ce qu'ils apprennent en théorie. Faute de cela, l'enseignement n'aurait servi à rien.

2.3.2. La mise en place de programmes d'enseignement des droits humains dans les cursus scolaires devrait s'inscrire dans un contexte plus large de démocratie et d'État de droit

Comme l'énonçait le célèbre auteur français François Rabelais, il y a cinq siècles, « science sans conscience n'est que ruine de l'âme ». Les phénoménaux bouleversements ayant eu lieu dans le monde depuis l'énoncé de cette maxime à l'aube de l'industrialisation ont démontré combien celle-ci était justifiée. Le développement de la science ne s'est pas nécessairement accompagné de celui du respect de l'être humain. La science a même, parfois, contribué, non pas au bien-être de l'être humain, mais plutôt à sa destruction, en dépit de l'accroissement des connaissances dont on aurait pu penser qu'elles iraient dans le sens d'un plus grand bien-être de l'homme. Quoique les États ne soient, en effet, jugés qu'à l'aune de leur développement économique et scientifique, il y aurait lieu, cependant, de reconnaître qu'aucun développement ne peut être durable, s'il ne s'accompagne pas du respect des droits humains. Les régimes totalitaires ou dictatoriaux suscitent, en effet, à moyen ou long terme, des conflits extrêmement destructeurs qui réduisent à néant les acquis du développement. L'enseignement des

matières scientifiques ne devrait donc pas se faire au détriment de celles des droits humains. Les cours touchant le respect de ces droits devraient, dès lors, obligatoirement figurer dans les cursus scolaires, de la maternelle à la fin de l'école secondaire, particulièrement dans les pays à hauts risques en matière de violation de ces droits. Les principes du respect des droits de "l'Autre", de la tolérance ainsi que du règlement pacifique des différends devraient être inculqués très tôt, comme le rappelle le Plan d'action du Programme mondial, dans le but de « prévenir à long terme les violations des droits de l'homme et les conflits violents »[1649].

Dans cette perspective, l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 49/184 du 23 décembre 1994, a proclamé la période allant du 1er janvier 1995 au 31 décembre 2004, « Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme »[1650]. Cette résolution faisait suite à la Déclaration et au Programme d'action de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993, laquelle invitait tous les États et institutions à inscrire les droits de l'homme dans les programmes d'enseignement[1651]. Les objectifs de cette Décennie, comme l'énonce la

[1649] Nations Unies, UNESCO et HCDH, *Plan d'action du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme, Première phase*, New-York et Genève, 2006 à la p 7.

[1650] Nations Unies, Assemblée générale, A/RES/49/184, Résolution adoptée par l'Assemblée générale concernant la *Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme*.

[1651] L'article 33 de cette Déclaration énonce que « [l]a Conférence mondiale sur les droits de l'homme réaffirme que les États sont tenus, comme le stipulent la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et d'autres instruments internationaux en la matière, de veiller à ce que l'éducation vise au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Cette Déclaration souligne à quel point il importe que la question des droits de l'homme ait sa place dans les programmes d'enseignement et invite les États à y veiller. L'éducation devrait, selon la Déclaration, « favoriser la compréhension, la tolérance, la paix et les relations amicales entre les nations et entre tous les groupes raciaux ou religieux, et encourager le développement des activités menées par l'ONU pour atteindre ces objectifs. L'éducation en matière de droits de l'homme et la diffusion d'une information appropriée, à la fois théorique et pratique, jouent donc un rôle important dans la promotion et en faveur du respect des droits de tous les individus, sans distinction d'aucune sorte fondée sur la race, le sexe, la langue ou la religion, et cela devrait être pris en considération dans les politiques d'éducation aux niveaux aussi bien national qu'international ». Nations Unies, Assemblée générale,

note du Secrétaire général, étaient les suivants : « évaluer les besoins et élaborer des stratégies; créer et renforcer des programmes d'enseignement des droits de l'homme; élaborer une documentation pédagogique consacrée aux droits de l'homme; renforcer le rôle des médias; et diffuser dans le monde entier la Déclaration universelle des droits de l'homme »[1652]. En 2004, année marquant la fin de la Décennie, le Haut Commissaire a publié, avec le concours du Centre pour les droits de l'homme et en coopération avec l'UNESCO, un rapport définitif sur l'état de l'enseignement des droits de l'homme aux niveaux local, national, régional et international. Ce rapport, publié le 26 février 2004 révèle que « les États membres n'ont montré qu'un intérêt limité pour la première Décennie et n'y ont participé que faiblement »[1653]. En réalité, ce rapport semblait incomplet, dans la mesure où le mandat ne s'était attaché qu'à évaluer des données quantitatives sans s'intéresser aux retombées qualitatives des actions menées. En effet, comme le souligne le Secrétaire général :

> [l]e Haut Commissaire devait s'attacher à indiquer de la manière la plus précise possible les progrès accomplis dans les divers domaines, notamment les langues dans lesquelles [avait été] publié le texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le nombre et les types de manuels, de guides et d'outils mis au point par les organisations et les programmes internationaux et régionaux pour l'enseignement des droits de l'homme, le nombre d'organismes et de centres de coordination permanents créés à l'échelon national pour s'occuper de cet enseignement, le pourcentage national de maîtres formés à la question des droits de l'homme, le nombre d'écoles ayant adopté des programmes d'enseignement sur cette question, et les données numériques et autres sur l'éducation aux droits de l'homme chez les professionnels et dans l'enseignement traditionnel et autre[1654].

A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993. *Déclaration et Programme d'action de Vienne*, Note du Secrétariat.

[1652] Assemblée générale, A/51/506/Add.1,12 décembre 1996, *Questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Note du Secrétaire général, Additif, par. 10.

[1653] Conseil économique et social, E/CN.4/2004/93, 26 février 2004, Commission des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme : information et éducation. Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (1995-2004) : *Rapport sur les succès et les échecs de la Décennie et sur les activités futures des Nations Unies dans ce domaine*.

[1654] *Ibid*.

Par ailleurs, il fallait « également préciser comment les groupes et personnes intéressés [pouvaient] obtenir le texte de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans les diverses langues et les matériaux (*sic*) d'enseignement des droits de l'homme »[1655]. Au lieu de mesurer les résultats du Programme en termes d'impact sur les personnes ayant eu accès à la formation, le rapport du Haut Commissaire ne devait se limiter, dans le modèle logique d'évaluation des programmes, qu'aux activités et aux extrants[1656], sans s'intéresser aux résultats immédiats, intermédiaires et finaux. En conséquence, cette évaluation, tout comme d'ailleurs celle de mi-parcours du Programme[1657], rédigé durant l'été 2000, n'a pas permis de mesurer l'impact des mesures adoptées ni les progrès accomplis dans la poursuite des objectifs proclamés de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme. Il est, par ailleurs, important de souligner que les États ont manifesté peu d'intérêt à répondre aux questionnaires que le Haut Commissaire leur avait envoyés, démontrant ainsi qu'ils n'avaient adopté le programme de la Décennie que du bout des lèvres. Au terme de l'initiative, il apparaît que moins de 20 % des États membres ont remis leurs réponses, en dépit des activités que le Haut-commissariat avait entreprises dans le but d'obtenir plus d'adhésion[1658]. Même les États européens, d'habitude prompts à participer à ce genre d'exercice, n'y ont répondu que dans une proportion de 40 %[1659]. Ceci illustre combien, lors des rencontres

[1655] *Ibid*.

[1656] Par extrant (output), on entend le produit ou service direct découlant des activités d'une organisation, d'une politique, d'un programme ou d'une initiative, et habituellement contrôlé par l'organisation elle-même, par exemple une brochure, une étude de recherche, une usine de traitement de l'eau, une séance de formation.

[1657] Nations Unies, Assemblée générale, A/55/360, 7 septembre 2000, Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (1995-2004), Note du Secrétaire général, *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur l'évaluation générale à mi-parcours des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (1995-2004),* par. 24 ss.

[1658] *Ibid*. par. 81.

[1659] *Ibid*.

internationales, les États prennent des engagements qu'ils ne sont pas prêts, à titre individuels, à respecter. S'agissant des obstacles rencontrés, les États ayant soumis leurs réponses aux questionnaires ont mentionné « notamment les éternels problèmes liés au manque de ressources, de volonté politique, de technologie et de temps »[1660]. En vue de pallier à ce manque d'intérêt manifeste enregistré au cours de la Décennie, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté, le 10 décembre 2004, le « Programme Mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme afin de promouvoir l'exécution des programmes d'éducation en la matière dans tous les secteurs »[1661]. La première phase de celui-ci, qui s'est déroulée de 2005 à 2009, visait l'éducation aux droits de l'homme dans les systèmes d'enseignement aux niveaux du primaire et du secondaire. Dans le cadre du soutien au Programme, l'Assemblée générale a adopté, en 2005, un plan d'action connexe visant à guider l'action de celui-ci[1662]. Même si l'évaluation faite à la fin de la première phase fait état de résultats très mitigés[1663], les États ont néanmoins décidé d'aller de l'avant en mettant en place la deuxième phase du Programme. Il est à espérer que le nouveau projet, qui s'adresse à un public adulte, pourra bénéficier des leçons tirées des manquements constatés, afin de corriger le tir.

Démarré en 2010, le nouveau Programme est axé sur « l'enseignement supérieur et la formation aux droits de l'homme des enseignants et des éducateurs, des

[1660] *Ibid*. par. 93.

[1661] Nations Unies, Assemblée générale A/RES/59/113, 10 décembre 2004. *Programme mondial d'éducation dans le domaine des droits de l'homme*.

[1662] Nations Unies, Assemblée générale, A/59/525/Rev.1, 2 mars 2005, *Projet de plan d'action révisé pour la première phase du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme*.

[1663] En dépit des stratégies plus proactives utilisées en vue de recueillir davantage de rétroactions de la part des États dans l'évaluation du programme, le taux de participation à cet exercice n'a cependant pas été beaucoup plus élevé que lors de l'évaluation des programmes de la Décennie. Voir Conseil économique et social, E/CN.4/2004/93, 26 février 2004, Commission des droits de l'homme, Promotion et protection des droits de l'homme : information et éducation. Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (1995-2004) : *Rapport sur les succès et les échecs de la Décennie et sur les activités futures des Nations Unies dans ce domaine*.

fonctionnaires, des responsables de l'application des lois et du personnel militaire à tous les niveaux »[1664]. Les États membres sont cependant priés de « poursuivre la mise en œuvre des activités d'éducation aux droits de l'homme dans les établissements primaires et secondaires »[1665]. Ce nouveau programme connaîtra-t-il plus de succès ? Rien n'est moins certain, à moins de changer d'approche, en menant de front des initiatives destinées à faire pression sur les États récalcitrants, afin qu'ils se démocratisent.

L'école constitue incontestablement le lieu privilégié pour faire évoluer le monde dans tous les domaines de la vie. Il n'est pas seulement un lieu d'apprentissage des connaissances scientifiques susceptibles de faire avancer le savoir, mais l'école représente également un environnement d'interconnexion et de partage des valeurs de respect, de tolérance, de compréhension mutuelle et de non-discrimination, qui sont autant d'éléments à même de favoriser la création d'un monde plus juste et exempt de violence. C'est la raison pour laquelle nous croyons qu'il faudrait que les États mettent davantage d'accent sur l'enseignement des droits humains, non pas à partir de l'école primaire comme le prévoit le Programme mondial, mais de la maternelle à l'école secondaire, là où les matières suivent un cursus plus ou moins commun et obligatoire. Nous croyons que les États atteindraient plus de résultats s'ils inculquaient une culture de tolérance et de respect des droits humains aux enfants dès leur plus jeune âge, dans la mesure où ceux-ci sauraient, dès leur premier contact avec leurs camarades, que leurs droits s'arrêtent là où commencent ceux des autres. Dans cette perspective, il faudrait que les États, avec le concours de l'UNESCO et du HCDH au besoin, mettent en place des programmes et des documents pédagogiques adaptés aux niveaux des enfants, afin que

[1664] Nations Unies, Assemblée générale, A/59/525/Rev.1, 2 mars 2005, *ibid*.
[1665] *Ibid*.

ceux-ci puissent facilement comprendre de quoi il s'agit[1666]. Par ailleurs, de la maternelle à l'École primaire, il faudrait que ce genre d'enseignement insiste, moins sur les théories ou les principes, que sur les attitudes et comportements liés au respect des droits humains. Les enfants pourraient, par exemple, mieux intégrer l'enseignement des droits humains si on utilisait des séances reposant sur des jeux, des sketchs ou du théâtre. À l'École secondaire, les programmes d'enseignement des droits humains pourraient inclure, comme le souligne le Rapport sur l'évaluation de la Décennie :

> [d]es méthodes interactives, faisant appel à la créativité, les plus susceptibles de motiver les participants et de les amener à prendre une part active aux activités du programme, par exemple des travaux ou discussions de groupe, des conférences-débats, des études de cas, des tables rondes, des remue-méninges, des simulations et jeux de rôles, des excursions sur le terrain, des activités pratiques ou utilisation de supports audio-visuels, selon ce qui est culturellement adapté au public visé[1667].

S'agissant du niveau universitaire, en revanche, il ne serait pas nécessaire de créer des programmes destinés obligatoirement à tous les étudiants, étant donné que ceux-ci choisissent eux-mêmes leurs cursus. Les États devraient cependant favoriser la création de chaires et de centres des droits humains, offrant des stages subventionnés ou des bourses de recherche susceptibles d'intéresser les étudiants. S'agissant de l'évaluation de l'efficacité des programmes d'éducation aux droits humains et des résultats atteints dans ce domaine, l'UNESCO et le HCDH devraient éviter d'envoyer des questionnaires que les États ne prennent pas au sérieux, et dont il est par ailleurs difficile de savoir si les réponses fournies reflètent la réalité sur le terrain. Il serait plus judicieux que des experts

[1666] Il serait, par exemple, difficile pour un enfant de la maternelle de comprendre ce que c'est que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et les valeurs que celle-ci défend. En revanche, il comprendrait plus facilement si on lui disait qu'il ne peut avoir plus de droits que ses camarades, filles ou garçons, quelle que soit leur origine ou leur catégorie sociale. À l'école primaire, l'enfant pourrait facilement comprendre les concepts des droits humains, particulièrement ceux contenus dans les instruments internes, telles que la Constitution et la Charte des droits et libertés. Les adolescents apprendraient le reste à l'école secondaire.

[1667] Nations Unies, *supra* note 1661.

se rendent sur place pour s'entretenir avec les pouvoirs publics, les enseignants, les élèves, les ONG de défense des droits humains et la société civile, afin de prendre la mesure de la situation. Les rapports de ces experts devraient comprendre des données tant quantitatives que qualitatives[1668] rendant compte des défis rencontrés et des solutions préconisées, et faire des recommandations visant à améliorer le système d'éducation aux droits humains. Il faudrait, enfin, que l'UNESCO et le HCDH prennent en considération ces recommandations et négocient avec les États concernés la mise en application de celles-ci.

Tous les moyens structurels que nous suggérons ne peuvent, bien évidemment, se mettre en place qu'au sein des États où existe une volonté d'adopter des politiques claires contre le génocide et autres violences de masse, et l'engagement de les mettre en application. Or, une telle volonté fait souvent défaut, particulièrement au sein des États où il n'existe pas de structures démocratiques à même d'obliger les gouvernants à rendre des comptes de l'usage qu'ils font de leurs prérogatives. C'est la raison pour laquelle, en cas de réticence des États à mettre en place, en leur sein, des politiques de protections contre les violences de masse, il revient à la société civile, avec l'aide de la société internationale ou les États démocratiques, de mobiliser les citoyens dans cette perspective, et avec eux des personnalités connues qui se feraient les porteurs de ce message et de cette action[1669]. Nous devons, en effet, reconnaître, avec l'historien Pierre

[1668] Les données quantitatives pourraient notamment indiquer le nombre de personnes formées aux droits humains, tandis que les données qualitatives fourniraient les indicateurs démontrant l'impact des résultats atteints, tel que le changement des mentalités en matière de droits humains intervenu grâce à l'éducation.

[1669] Il s'agit d'une vérité indéniable que le message passe beaucoup plus facilement selon la célébrité du messager. C'est d'ailleurs pour cela que la plupart des institutions spécialisées des Nations Unies, telles que l'UNESCO et l'UNICEF ont l'habitude de nommer des personnalités du show business comme ambassadeurs de leurs causes.

Vidal-Naquet, que « [l]'État et le pouvoir d'État seront toujours un masque, ce qui, [selon lui], ne nous libérera pas du devoir de l'arracher, car le visage, lui, est le nôtre »[1670]. Cette déclaration nous rappelle, l'ensemble de la société civile, particulièrement les médias, les ONG, les associations de défense des droits humains, les universitaires, que nous devons agir en synergie pour créer une coalition visant à rappeler à nos gouvernements respectifs leur obligation d'action qui commence avant que n'éclatent les crises.

Il ressort cependant de ce qui vient d'être analysé que la mise en place des moyens structurels en vue de la prévention des crimes de masse pose un véritable défi. Celle-ci suppose l'existence de la paix et la sécurité internationales assurées par la démocratie, l'État de droit et le respect des droits humains dans tous les États. Or, pour y arriver, cette ambitieuse action requiert la collaboration de multiples acteurs, notamment les organisations internationales, les organisations régionales et sous-régionales, les États, les ONG, les médias ainsi que les citoyens eux-mêmes; tout ce monde-là dont il est cependant difficile d'arriver à obtenir la détermination. Il s'agit également d'une structure complexe et fragile en même temps, dont la défaillance devrait provoquer l'entrée en jeu des moyens opérationnels, à l'instar de ceux que nous allons proposer dans la section suivante, que la société internationale devrait rendre disponibles.

[1670] Pierre Vidal-Naquet, préface à l'ouvrage de Miguel Benasayag, *Utopie et liberté*, La Découverte, Paris, 1986.

Section II. L'usage de moyens opérationnels pour arrêter le génocide et d'autres crimes de masse

Les mesures dont nous avons suggéré la mise en place comme moyens structurels de prévention du génocide et autres crimes de masse devraient, en principe, éviter que de tels crimes se commettent. Cependant et dès lors que ces mesures s'avéraient insuffisantes, des moyens opérationnels existent qui peuvent et doivent prendre le relai. Leur efficacité ne fait aucun doute à partir du moment où ils sont mis en œuvre rapidement. De fait, si la mise en place des moyens structurels peut s'échelonner sur une période plus ou moins longue, il n'en va pas de même des moyens opérationnels.

S'agissant du crime de génocide, la question qui se pose évidemment est celle de savoir quand il convient d'agir et qui doit décider et dès lors à qui revient la compétence de qualifier le crime, dans la mesure où c'est de l'obligation d'intervention des Nations Unies et des États parties dépend cette qualification. Quoique l'obligation première incombe aux Nations Unies et aux États parties, les organisations régionales, sous-régionales et même les États non parties à la Convention ne devraient pas rester les bras croisés dès lors que des violences de masse visant des civils se préparent ou se commettent et ce même si celles-ci surviennent l'extérieur de leurs zones d'influence, chaque fois que l'État national n'aurait pas la capacité ou la volonté de les faire cesser surtout si c'est lui qui les ordonne. En effet, comme le rappelle la CIJ, l'obligation de prévenir le génocide repose sur chaque État partie[1671], dans la mesure où, même « au cas

[1671] C.I.J., *Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, 26 February, 2007.

où les organes des Nations Unies [sont] appelés à contribution, cela ne signifie pas que les États parties sont déchargés de l'obligation générale de prévention »[1672].

1. Les moyens opérationnels dont les Nations Unies pourraient faire usage pour arrêter le génocide ou tout autre crime de masse

Les Nations Unies ont, dans une certaine mesure, réussi le pari dans leur rôle de la sauvegarde de la paix et de la sécurité internationales, s'agissant des conflits interétatiques. Cependant, cette organisation a connu beaucoup d'échecs en ce qui concerne les violences de masse survenant au sein des États et faisant plusieurs centaines de milliers de victimes civiles. Nous avons, dans cette étude, souligné les principales raisons de ces échecs et tenté d'y pallier en proposant des moyens structurels susceptibles de faire la différence. Il convient maintenant, d'examiner quels seraient les moyens opérationnels susceptibles d'être institués, afin de venir compléter et renforcer ces moyens structurels au niveau de la prévention du génocide et autres crimes de masse.

Nous avons, notamment, observé qu'un déploiement d'une force militaire à titre préventif pourrait permettre au Conseil de sécurité de faire échec au génocide sans devoir utiliser d'importants moyens pour y arriver. Encore, faut-il, cependant, que le mandat octroyé à ces forces militaires soit contraignant et que les contingents envoyés possèdent la capacité suffisante à réaliser leur tâche. Un déploiement d'une force militaire à titre préventif se justifie, dans la mesure où une intervention armée agissant après coup peut se révéler très tardive. En effet, si l'urgence du déploiement d'une force militaire ou de la définition du mandat n'est pas nécessairement très impérative s'agissant d'une guerre qui

[1672] *Ibid*.

oppose deux belligérants[1673], il n'en va pas de même s'agissant d'un génocide qui oppose une force surarmée à une population civile non seulement désarmée, mais plus encore démunie.

À défaut de l'existence d'un déploiement préventif, l'action d'une intervention rapide pourrait jouer le même rôle, en montrant aux criminels que les Nations Unies sont décidées à ne pas rester les bras croisés devant la perpétration des crimes de masse. Dans le cas de la MINUAR, par exemple, il aurait suffi que le Conseil modifie le mandat de cette force en le rendant contraignant dès le déclenchement des violences. Nous croyons qu'une telle décision aurait fait la différence et ce d'autant plus que les forces étaient déjà sur place. Quant à la question de savoir s'il aurait fallu augmenter le nombre des effectifs de la MINUAR, celle-ci ne se serait pas même posée, dans la mesure où le renforcement du mandat aurait donné aux génocidaires le signal que les Nations Unies n'allaient pas rester sans réagir. Il y a lieu de se permettre de douter, en effet, que les décideurs au sommet de l'État criminel auraient osé faire fi de cette démonstration onusienne de l'usage de la force et se risquer à un double front, dans la mesure où les forces armées rwandaises étaient engagées dans des combats les opposant aux troupes du Front patriotique rwandais[1674]. En revanche, l'attitude désintéressée de l'ONU, qui a abouti au

[1673] Lorsqu'il s'agit de deux forces armées, même inégales, la partie la plus faible peut du moins résister pendant que s'organise une intervention d'interposition, alors que, s'agissant des violences contre des civils, chaque minute compte, dans la mesure où la violence est à sens unique.

[1674] Ceci ne veut pas dire qu'il n'y aurait pas eu de victimes, mais l'ampleur du génocide aurait pu être limitée, dans la mesure où les forces de la MINUAR auraient été capables, dans l'urgence, protéger les sites où les victimes avaient pu se rassembler. À titre d'exemple, on se rappelle qu'un petit peloton de 90 Casques bleus belges ont pu tenir en échec, durant quatre jours, des militaires et des miliciens qui cherchaient à massacrer les Tutsis ayant trouvé refuge à l'ETO Kicukiro. Comme l'affirme le Lieutenant Lemaire qui commandait ce peloton, les génocidaires n'auraient certainement pas osé attaquer le campement, s'il n'avait pas reçu l'ordre, de sa hiérarchie, de quitter les lieux. Voir le jugement du TPIR dans l'Affaire Rutaganda. *TPIR-96-3-I*, déposition de Luc Lemaire, 1er octobre 1997, aux pp. 8 et de 29 à 31.

retrait de la MINUAR, a laissé entendre aux criminels qu'ils avaient carte blanche pour agir.

Dès lors, nous restons convaincu que la mise en place d'une armée permanente des Nations Unies constituerait le moyen le plus efficace d'éviter de devoir intervenir, ou alors d'être à même d'intervenir dans les délais les plus brefs pour prévenir les massacres de masse. Si cette armée existait, le monde n'assisterait pas aujourd'hui aux massacres de type génocidaire qui font plusieurs milliers de victimes civiles en République centrafricaine, dans la mesure où elle serait intervenue rapidement avant que le cycle des violences ne connaisse une telle escalade. Il est regrettable que la mise sur pied d'une armée permanente de l'ONU ne soit envisagée dans aucun projet en cours au sein des Nations Unies. Nous croyons pourtant qu'elle pourrait s'avérer efficace, autant par la dissuasion que par l'intervention, dans la mesure où elle permettrait d'éviter tout retard au moment où chaque minute compte.

S'agissant de l'hypothèse où les membres du Conseil ne pourraient pas arriver à un consensus sur la non-utilisation du droit de veto face à un risque réel de génocide, nous appuyons le point de vue du professeur Corten, selon lequel « les compétences de l'Assemblée générale soient étendues à un pouvoir de décision, et donc d'autorisation d'intervention, en cas de vote positif d'une majorité, par exemple de 2/3 des États »[1675]. Nous partageons également l'avis de ce professeur, qui veut qu'une telle décision prise majoritairement par l'Assemblée exprime la volonté des Nations Unies d'agir[1676]. Saisie d'office par la question soulevée par le Secrétaire général, par son Président ou par un

[1675] Olivier Corten, *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Bruxelles, Éditions Labor, 2003 à la p 77.
[1676] *Ibid*.

représentant d'un État membre, l'Assemblée devrait pouvoir discuter, en session extraordinaire d'urgence, de questions en rapport avec des violations massives des droits humains au sein des États et prendre le plus rapidement possible une résolution contraignante d'envoi des forces d'intervention.

À terme, même si la centralisation des actions de prévention ou d'arrêt du génocide relève de la responsabilité des Nations Unies, les organisations continentales et régionales, voire les États à titre particulier, devraient pouvoir intervenir chaque fois que l'ONU manque de s'acquitter de cette responsabilité.

2. Les moyens opérationnels dont les organisations régionales pourraient faire usage pour arrêter le génocide ou tout autre crime de masse

En raison de leur taille relativement plus petite que celle de l'ONU et de par leur plus grande proximité avec les États, les organisations régionales devraient pouvoir agir beaucoup plus rapidement et plus facilement que la lourde machine onusienne pour protéger les populations immédiatement menacées. Il apparaît, cependant, qu'à l'exception de l'Union européenne, les organisations régionales dans leur ensemble manquent de la volonté politique et de moyens matériels à même de leur permettre d'intervenir, y compris au sein de leurs États membres. S'agissant de l'absence de volonté politique, le cas du génocide des Tutsis en est une triste et accablante illustration. Au moment où ce génocide venait de commencer, le Secrétaire général de l'OUA a entrepris des démarches visant à convaincre les chefs d'État membres de la Conférence d'autoriser le Conseil de paix et de sécurité d'organiser une intervention au Rwanda, mais

ses demandes se sont heurtées à une indifférence généralisée[1677]. En revanche, ces mêmes chefs d'États ont reçu avec les honneurs les représentants du gouvernement génocidaire, au moment même où le génocide se perpétrait, sans exiger d'eux, au préalable, que les massacres cessent immédiatement. En s'asseyant à la même table que les représentants de l'État criminel et en s'abstenant de requérir l'arrêt du génocide, les chefs d'État africains ont failli à leurs obligations, dans la mesure où cela équivalait à accorder une absolution inconditionnelle aux autorités génocidaires. Il en est allé de même de toutes les organisations n'ayant posé aucun geste pour secourir les victimes du génocide. Elles aussi se sont rendues moralement complices de ce génocide, dans la mesure où leur silence et leur inaction ont laissé croire au régime génocidaire et à ses acolytes que cette violence ne serait pas stoppée.

En cas de génocide et en l'absence d'une réaction des Nations Unies, nous sommes d'avis que les organisations continentales et sous-régionales devraient, sans même l'autorisation du Conseil de sécurité, prendre toutes les mesures susceptibles de faire cesser les massacres. Ces mesures peuvent aller des sanctions politiques, diplomatiques, et économiques, jusqu'à l'intervention armée contre les États membres qui se rendent coupables de cette criminalité. Si l'OUA était restée ferme contre le gouvernement génocidaire rwandais, notamment en décrétant une mise en quarantaine contre les membres de celui-ci et en enjoignant aux États membres de faire de même, il y a fort à parier que la situation aurait positivement évolué vers l'arrêt des massacres

[1677] Il faut, en effet, se rappeler que même si le Conseil de paix et de sécurité de l'UA joue à peu près le même rôle en matière de paix et de sécurité en Afrique que le Conseil de sécurité au sein de l'ONU, il ne peut agir sans le mandat de la Conférence des chefs d'États et de gouvernements, contrairement au Conseil de sécurité qui, lui, ne reçoit de directives de personne. Voir Art. 4. j. du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, adopté à Durban, 9 juillet 2000.

génocidaires. Faute de signes positifs, l'OUA aurait pu demander aux États membres d'intervenir militairement pour arrêter les massacres. L'intervention des forces de l'OTAN au Kosovo en 1999, quoique survenue postérieurement au génocide des Tutsis, constitue un précédent utile à cet effet. Dans cette perspective, il importe que les organisations régionales et sous-régionales[1678] se dotent de moyens d'intervention leur permettant de remplir leurs obligations en la matière. Il faut, cependant, se rendre à l'évidence et reconnaître qu'à l'exception de l'OTAN, les autres organisations militaires continentales et sous-régionales sont encore tributaires des moyens financiers et matériels que leur fournissent l'ONU, l'Union européenne et des pays occidentaux riches. Nous croyons, toutefois, que ces bailleurs de fonds seraient prêts à financer des projets présentés par ces organisations "pauvres", si ces projets étaient susceptibles de se révéler efficaces au niveau de la protection de populations vulnérables et sans défense. Il faut, en effet, se rappeler que ce sont ces mêmes États et organisations riches qui paient, à titre de contributions volontaires, les dépenses nécessaires à la création et à l'entretien des forces de maintien de la paix des Nations Unies. Dans le même ordre d'idées, les États, à titre particulier devraient jouer un rôle plus actif pour amener leurs voisins ou leurs partenaires à éviter de se rendre coupables de crimes de masse.

[1678] La CIJ a, en effet, établi que « la complicité suppose toujours […] une action positive tendant à fournir aide ou assistance aux auteurs principaux du génocide, alors que la violation de l'obligation de prévention résulte de la simple abstention de prendre et de mettre en œuvre les mesures adéquates pour empêcher la commission du génocide. En d'autres termes, la complicité ne peut se produire que par action […] ». Voir CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, *supra* note 921 par. 432.

3. Les moyens opérationnels dont les États, à titre particulier, pourraient faire usage pour arrêter le génocide ou tout autre crime de masse

La politique internationale est dominée par des traditions et usages diplomatiques favorisant de bonnes relations entre les États. Même lorsque deux États n'entretiennent pas de relations diplomatiques au niveau des Ambassadeurs, ils font cependant tout leur possible pour éviter de se froisser mutuellement. C'est ainsi qu'il est peu fréquent que les plus hautes autorités étatiques émettent des critiques contre un autre État, même lorsque celui-ci se rend coupable de massacres de masse. Par ailleurs, lorsque des condamnations publiques sont prononcées, il est rare que celles-ci soient suivies d'actions qui s'imposent en l'occurrence. Cette situation est inacceptable. Face à un génocide imminent ou en cours, les dirigeants des États devraient mettre de côté ces usages diplomatiques pour aller au-delà des mots, en prenant des mesures efficaces pour contraindre les États criminels à ne pas poursuivre leurs projets génocidaires ou à cesser les massacres. Ces moyens opérationnels reposent essentiellement sur trois éléments, à savoir, 1) la condamnation sans réserve des actes criminels et l'isolement diplomatique; 2) l'embargo terrestre, aérien et maritime; et 3) l'intervention armée.

S'agissant de la condamnation sans réserve et de l'isolement diplomatique, les États amis et les États voisins de l'État criminel sont les mieux placés pour agir efficacement. Aussi, une dénonciation et une condamnation sans équivoque de la France auraient-elles, par exemple, pu infléchir les décisions du gouvernement criminel du Rwanda et l'amener à renoncer à son entreprise génocidaire. En revanche, les autorités françaises au plus haut sommet ont été les seules au monde à reconnaître, au nom de la France, le gouvernement génocidaire, avec lequel elles ont continué à entretenir des

relations, allant jusqu'à recevoir une délégation étatique de celui-ci "en plein génocide". Ce geste ne pouvait qu'encourager l'État criminel, d'autant que la France compte au nombre des membres permanents du Conseil de sécurité. Pourtant, les États membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies sont les plus susceptibles d'être entendus par les gouvernements criminels, dans la mesure où ceux-ci savent que ces États ont voix au chapitre et qu'ils peuvent décréter des sanctions, voire une intervention armée pour neutraliser les actions de ceux-là. Il en aurait été ainsi, par exemple, si les États-Unis avaient menacé, dès les premiers jours du génocide des Tutsis, les autorités rwandaises d'intervenir.

S'agissant de l'embargo terrestre, aérien et maritime, les États partenaires de l'État criminel, à commencer par les États voisins de celui-ci pourraient, en agissant de concert, jouer un rôle important dans la prévention ou l'interruption des crimes, en exerçant un blocus autour du pays. Pour le cas du génocide des Tutsis, la faisabilité de cette action était d'autant plus plausible que le Rwanda est un pays enclavé. Il y a fort à parier que la Tanzanie, l'Ouganda, le Zaïre et le Burundi auraient pu positivement influencer le cours des événements, si les autorités de ces pays avaient isolé le Rwanda au niveau de la frontière terrestre et par la voie des airs. En effet, non seulement le gouvernement criminel aurait compris qu'il ne pouvait survivre longtemps dans de telles conditions, mais encore ne lui aurait-il pas été possible d'envoyer ses émissaires à l'étranger pour plaider sa cause.

S'agissant de l'intervention armée, l'opinion dominante affirme, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre de la deuxième partie de cette étude, qu'il est licite,

pour les pays disposant de moyens pour le faire, d'intervenir rapidement en vertu du principe de légitime défense reconnu en droit international. Des auteurs, comme George P Fletcher et Jens David Ohlin, estiment que le principe de légitime défense reconnu par la Charte peut être étendu pour l'appliquer à la défense des groupes minoritaires menacés d'extermination par leur propre État[1679]. Cette position est, comme nous l'avons souligné plus haut, appuyée par la majorité des auteurs qui ont écrit sur ce sujet[1680], tout comme d'ailleurs par la Cour internationale de justice dans son arrêt du 26 février 2007[1681]. Nous croyons effectivement qu'une riposte armée de cette nature ne violerait pas la souveraineté ou l'intégrité territoriale d'un autre État, dans la mesure où elle ne viserait, ni à conquérir une partie du territoire dudit État, ni encore moins à y exercer une quelconque souveraineté, mais uniquement à faire un usage momentané de la force pour protéger les victimes. Les États-Unis auraient, dès lors, pu légitimement ordonner à leurs Marines stationnés à Bujumbura au moment où le génocide a commencé, de faire mouvement vers le Rwanda, non pas dans le but s'en prendre à l'armée rwandaise, mais pour protéger les victimes du génocide. Ces Marines auraient pu, notamment, protéger les zones où les personnes ciblées étaient rassemblées et créer des corridors humanitaires menant vers ces lieux. Nous sommes persuadé que face à une telle action, les autorités de Kigali auraient arrêté leur plan criminel. Hélas, cela ne faisait pas partie des préoccupations de l'administration Clinton, et ce d'autant plus que c'est elle-même qui, de surcroît, rejetait toute initiative onusienne de condamnation des massacres. Faisant son *mea culpa*, vingt ans après le génocide, le Président du Conseil de sécurité d'alors, le

[1679] George P Fletcher et Jens David Ohlin, *supra* note 736 à la p 147.
[1680] Voir *supra* notes 718 à 746.
[1681] CIJ, *Affaire relative à l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro), arrêt du 26 février 2007.

diplomate new-zélandais Colin Keating, a reconnu que les Nations Unies ont refusé d'arrêter ce génocide, et a rejeté la responsabilité sur les cinq grands disposant du droit de véto et plus particulièrement les États-Unis et la France[1682]. En effet, devant l'Assemblée générale des Nations Unies lors des cérémonies de la vingtième commémoration du génocide des Tutsis, l'Ambassadeur Keating rappelé qu'au moment où « New Zealand, Nigeria, the Czech Republic and Spain, supported by Argentina and Djibouti, urged condemnation of the Rwanda genocide in April 1994, the month it started, and called for reinforcement of the U.N. mission in the country, [...] "most" veto-wielding permanent members objected. The United States and France were among those opposed »[1683]. S'agissant de la France, il faut souligner que les forces de la Légion étrangère auraient pu intervenir au Rwanda en moins de deux jours dans le but de protéger les victimes, si les autorités françaises avaient eu la volonté de le faire. On se rappelle, en effet, que les forces l'Opération Turquoise[1684] sont arrivées au Rwanda le jour même où les Nations Unies ont voté, trop tard, une résolution autorisant la France à intervenir. Le Burundi, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zaïre (RDC), pays voisins du Rwanda, auraient également pu secourir les victimes (dont la plupart étaient en train d'être tuées à la machette) en dépêchant leurs militaires, non pas dans le but de combattre l'armée rwandaise, mais pour ouvrir des corridors humanitaires par lesquels les personnes menacées auraient pu

[1682] *Apology for UN Refusal to Stop Rwanda Genocide*, « The New Zealand diplomat who was president of the Security Council in April 1994 admits the U.N. "utterly failed" to prevent the slaughter of up to one million people in Rwanda [...] Keating recalled that "most" veto-empowered nations, including the United States and France, rejected a call to condemn the killings, and that warnings sounded by U.N. Human Rights Commission on the possibility of genocide never came before the council », en ligne : TIME <http://time.com/66095/rwanda-genocide-keating-apology/>, (dernière visite : 18.04.2014).

[1683] United Nations, April 16, 2014 (AP), By Edith M. Lederer, Associated Press, *Apology for UN Refusal to Stop Rwanda Genocide*, en ligne : ABCNEWS <http://abcnews.go.com/US/wireStory/apology-refusal-stop-rwanda-genocide-23348303>, (dernière visite : 18.04.2014).

[1684] Conseil de sécurité, S/RES/929 (1994), 22 juin 1994.

s'échapper. Il est fort probable qu'une telle action concertée des quatre États aurait obligé les autorités criminelles de Kigali à décréter l'arrêt des massacres génocidaires.

Tous ces moyens, tant structurels qu'opérationnels ne constituent pas les seuls possibles pour prévenir ou arrêter le génocide et autres crimes de masse. Toutefois et quels qu'ils soient, l'élément le plus important, parce que le plus déterminant pour éviter la faillite de la société internationale face à des crimes de cette nature et de cette ampleur, demeure la non-indifférence des responsables étatiques et onusiens, et partant, la volonté politique des États, sans laquelle tous ces instruments restent vains. C'est la raison pour laquelle nous recommandons que, dans la perspective de mettre fin à cette indifférence, les deux Conseillers spéciaux du Secrétaire général en matière de génocide et de Responsabilité de protéger s'impliquent davantage et de façon plus proactive, notamment au niveau de l'alerte précoce. Celle-ci devrait s'accompagner de l'identification de mesures concrètes que l'ONU et les États membres devraient prendre, incluant le calendrier d'action et les différentes échéances à respecter. Les deux Conseillers spéciaux portent une lourde responsabilité en la matière pour aider, et au besoin, pousser le Secrétaire général à poser les gestes pertinents et concrets, au moment opportun[1685]. Il leur incombe le devoir de faire tout leur possible, jusqu'à bousculer, s'il le faut, leur hiérarchie, voire en s'adressant directement au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale, pour leur présenter leurs observations et suggestions. Les deux Conseillers spéciaux devraient utiliser tous les moyens à leur disposition, notamment la méthode du *naming and shaming*, pour faire pression sur les États, afin que ceux-ci agissent avant qu'il ne soit trop tard, advenant l'inaction du Conseil de sécurité.

[1685] Cette responsabilité devrait également comporter des obligations de moyens, à défaut desquelles l'autorité responsable serait exposée à des sanctions morales.

CONCLUSION

Après l'adoption de la Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide, Raphaël Lemkin pensait probablement que venait de se concrétiser son aspiration concernant la disparition de ce crime auquel il avait donné un nom et pour lequel il avait consacré tant d'énergies en vue de le faire reconnaître au niveau international. L'idéalisme de R. Lemkin était, d'ailleurs, à ce moment, partagé avec bien d'autres gens, ce qui explique la facilité avec laquelle ont été adoptés, dans la même foulée, d'autres traités internationaux fondamentaux en matière de protection des droits humains, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que les quatre Conventions de Genève sur le droit international humanitaire. C'est, de fait, dans l'esprit de ce temps, ainsi que le mentionne S. Huntington, que Lester B. Pearson, alors homme politique canadien et grand champion de la cause des droits humains, se disait optimiste de voir l'humanité s'apprêter à « entrer dans un âge où les différentes civilisations devr[aient] apprendre à vivre côte à côte en entretenant des relations pacifiques, en apprenant à se connaître, en étudiant mutuellement leur histoire, leur idéal, leur art et leur culture, en s'enrichissant réciproquement »[1686]. Cette époque de l'après seconde Guerre mondiale a été, en effet, porteuse de bien des promesses pour l'avenir de l'humanité, dans la mesure où elle amorçait une ère qui n'avait jamais, comme telle, existé dans le domaine de la protection des droits humains. Hélas, ni le rêve de R. Lemkin ni celui de B. Pearson ne se sont concrétisés, du fait notamment que durant les quatre décennies qui ont suivi, la "guerre froide" a gelé cet élan. Même si quelques avancées positives en matière de droits humains ont pu être enregistrées, notamment avec la fin de la colonisation et

[1686] Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997 à la p 26.

l'adoption des deux Pactes des Nations Unies portant sur la reconnaissance et la protection des droits humains, il a fallu attendre la reprise des relations Est-Ouest ainsi que le choc provoqué par les massacres de masse dans plusieurs pays, dont principalement en Ex-Yougoslavie et au Rwanda, pour voir enfin la société internationale sortir de sa léthargie, ainsi que l'atteste la création des deux tribunaux *ad hoc*, suivie de celle de la Cour pénale internationale. Cette nouvelle dynamique laissait espérer que la perpétration des crimes de masse allait prendre fin une fois pour toutes, dans la mesure où l'intolérance à l'impunité à quelque niveau que ce soit était affirmée et organisée, et qu'elle allait pouvoir servir de socle à leur prévention. Hélas, ces attentes ont encore été déçues. En dépit de l'existence d'outils juridiques remarquables de protection des droits humains et de moyens institutionnels et opérationnels *a priori* considérés comme efficaces, les crimes de masse continuent de faire d'innombrables victimes : au Darfour (Soudan), au Soudan du Sud, en République démocratique du Congo, en Centrafrique, en Syrie et dans beaucoup d'autres pays en développement. Pourtant, un peu moins d'indifférence de la part des États membres de l'ONU permettrait à cette organisation de prévenir ou de mettre un terme à toute cette violence.

Même si "l'impulsion" dans la lutte pour la protection des droits humains du fait de la fin de la guerre froide n'a pas été porteuse d'une paix correspondante dans ce domaine, les défenseurs des droits humains avaient raison d'être optimistes, dans la mesure où, comme nous l'avons fait remarquer dans les pages précédentes, des gens animés de la bonne volonté continuent à penser et à proposer des outils à utiliser pour améliorer la situation en cette matière. Cependant, plus préoccupant encore est l'apparition d'un front nouveau qui risque de détourner l'attention des grandes

démocraties et rétrocéder ainsi à l'arrière-plan la lutte contre les violations des droits humains commises au sein des États par les dirigeants criminels, contre leurs propres populations. En effet, comme l'annonçait Jacques Semelin il y a quelques années, « [u]n nouveau paradigme s'est installé sur la scène internationale »[1687], paradigme représentant un conflit d'une nature inédite. Selon lui, la rivalité entre les cultures a remplacé l'affrontement idéologique qui, naguère, constituait la base de l'antagonisme Est-Ouest. C'est d'ailleurs ce qu'affirme également S. Huntington, pour lequel le déterminisme idéologique a fait place au déterminisme culturel, dans la mesure où les alliances et les oppositions qui existaient, hier, en termes d'idéologies, apparaissent aujourd'hui sous la forme de communauté de cultures[1688]. Se pose alors la question de savoir si cette ligne d'un front nouveau qui s'ouvre ne va pas escamoter la lutte que les démocraties devraient mener contre des dictatures qui massacrent leurs populations. On est, en effet, en droit de se demander s'il y'aura assez de moyens et surtout de volonté politique pour mener de front les deux combats.

Nonobstant ces appréhensions, il est à espérer que les démocraties comprennent, enfin, que la lutte contre les intégrismes qui les menacent directement va de pair avec celle visant la destruction des régimes totalitaires qui massacrent leurs propres populations pour se maintenir au pouvoir, dans la mesure où les deux types de violence voient le jour sous un même terreau, c'est-à-dire là où il y a l'absence d'un système de démocratie, d'État de droit et de respect des droits humains. Il y a, en effet, un constat implacable à rappeler: les États démocratiques n'abritent pas de mouvements

[1687] Jacques Semelin, *supra* note 389 à la p 589.
[1688] Samuel Huntington, *supra* note 1686.

intégristes[1689] qui menacent la stabilité des relations internationales, tout comme ils ne sont pas, en principe, le théâtre de violations massives des droits humains, grâce principalement au fait que leurs institutions sont plus fortes que les individus qui les dirigent. Dès lors, la lutte contre la dictature, l'autoritarisme et le totalitarisme devrait nécessairement mener à l'élimination des violations massives des droits humains au sein de ces États et, du même coup, à la prévention du danger que représentent les intégrismes qui menacent la sécurité des États et nuisent aux relations internationales. On peut alors s'attendre à ce que le combat contre ces anachronismes[1690] politiques constitue cette fois une priorité pour les grandes puissances, dans la mesure où celles-ci se rendent finalement compte que lorsqu'elles sont négligées, les situations dans lesquelles se complaisent les dictatures finissent, tôt ou tard, par produire des mouvements intégristes qui menacent la propre sécurité intérieure de ces démocraties.

Dans cette perspective, il importe que l'ONU adopte de nouvelles méthodes pour agir plus efficacement, afin de ne pas continuer à décevoir la confiance des peuples qui l'ont instituée[1691]. Plus concrètement, cette organisation doit changer de paradigme pour opérer en amont, au lieu de réagir aux événements comme elle l'a toujours fait, étant donné que cette façon de faire se révèle souvent infructueuse, en plus de lui coûter cher, si l'on s'en tient aux chiffres que fournit la Commission Carnegie[1692], lesquels sont très

[1689] Il est vrai que les mouvements intégristes peuvent naître partout au détour d'une crise grave, y compris dans des démocraties. Cependant, ils ne peuvent subsister et proliférer dans ces États où existent des structures démocratiques grâce auxquelles ils sont combattus et détruits.

[1690] Nous utilisons cette expression pour exprimer le fait qu'à l'heure actuelle, ces pratiques devraient être considérées comme relevant d'une autre époque.

[1691] Le Préambule de la Charte des Nations Unies commence, en effet, par les mots : *Nous, Peuples des Nations Unies, résolus à* […]. Ceci révèle, de fait, que ce sont bien les peuples qui sont parties à cette Convention.

[1692] Citée par le Rapport de la CIISE, *supra*, note 626.

éloquents à cet égard. Ce faisant, l'ONU lancerait aux États récalcitrants un signal à même de servir de moyen de prévention par dissuasion.

Quoique nous reconnaissons, avec K. Obradovic, que « les causes essentielles de l'inefficacité des institutions déjà mises sur pied sont beaucoup moins dues au droit qu'au manquement de la volonté politique des États de s'en servir »[1693], nous nourrissons tout de même l'espoir que la société internationale comprend le besoin de renforcer les normes existantes, le cas échéant, en y ajoutant de nouveaux mécanismes de garantie de protection des droits humains susceptibles de secouer la léthargie des États comme de la société internationale, telles que celles que nous avons suggérées.

Au niveau bilatéral, les responsables étatiques ne devraient plus s'abriter derrière l'argument de la « raison d'État » pour fermer les yeux sur des situations susceptibles de dégénérer en crimes de masse, car, ce faisant, ils hypothèquent leur propre sécurité intérieure, dans la mesure où les moyens de transports ultra-rapides ont créé un village planétaire. De même, les organisations internationales et régionales qui offrent, sans condition, des aides ou des prêts à des États non respectueux des droits humains, devraient revoir leurs politiques, car en agissant ainsi, elles se rendent indirectement complices de ces États dans la perpétration des crimes de masse.

Au sein des démocraties, les citoyens, à titre d'électeurs, disposent de réels moyens de pression contre leurs dirigeants, dans la mesure où ce sont eux qui donnent mandat aux politiciens. Ils ont donc voix au chapitre. On le sait, en effet, les démocraties

[1693] Konstantin Obradovic, « Les mécanismes d'enquête et de constatation des violations du droit humanitaire : quelques possibilités d'améliorer leur fonctionnement », dans *La Guerre aujourd'hui, défi humanitaire*, rapport à la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, Berger-Levrault, Paris, 1986 à la p 187.

sont réceptives, dans une grande mesure, à l'opinion publique intérieure, de la même façon que la plupart des dictatures sont sensibles à l'opinion publique extérieure, particulièrement lorsque les critiques émanent de leurs bailleurs de fonds[1694]. Dès lors, en poussant leurs États à agir contre les violences de masse commises au sein des États non-démocratiques, les citoyens des démocraties amèneraient leurs gouvernements respectifs à faire pression sur ces dictatures, afin que celles-ci s'abstiennent de s'adonner à des violences. En effet, comme l'exprime Tom Cushman, « [t]he prevention of genocide relies, to a great extent, on public support of the citizens in those countries which have the power to act against genocide »[1695]. L'on sait, cependant, que la masse de citoyens a tendance à rester indifférente aux atrocités qui sont commises à des endroits géographiquement éloignés, s'il n'existe pas d'agents catalyseurs capables de mobiliser cette masse en une foule à même de réagir. C'est la raison pour laquelle nous croyons que la société civile[1696] est capable de changer les choses, lorsqu'elle agit en synergie coordonnée, dans la mesure où elle peut rassembler l'opinion nationale, voire internationale, autour d'une idée et faire en sorte que celle-ci soit concrétisée. On l'a vu, les médias sociaux, à la rescousse de la presse traditionnelle, constituent un allié de taille dans ce combat contre le "Léviathan". Pour revenir un peu au génocide des Tutsis, nous nous sommes posé la question de savoir pourquoi la presse française et d'autres membres

[1694] À titre d'exemple, il y a deux ans, les autorités rwandaises n'ont accepté de cesser de fournir de l'aide aux rebelles congolais du M23 que lorsque les bailleurs de fonds du Rwanda ont commencé à "fermer le robinet". Cfr. MONUSCO, Radio Okapi, *Rébellion du M23 : l'Union européenne suspend toute nouvelle aide budgétaire au Rwanda*, 26 septembre 2012; Radio France International, *Les Etats-Unis suspendent leur aide militaire au Rwanda pour son soutien au M23*, 4 octobre 2012 ; Agence France Presse, *Londres suspend son aide au Rwanda à cause de son soutien aux rebelles du M23*, 30 novembre 2012.

[1695] United States Holocaust Memorial Museum, "Is Genocide preventable"? *Preventionism in Genocide Studies*, February 25, 2003. En ligne: <http://www.ushmm.org/confront-genocide/speakers-and-events/all-speakers-and-events/is-genocide-preventable>, (dernière visite: 20.03.2016).

[1696] Nous pensons ici aux journalistes, aux universitaires, aux confessions religieuses et aux autres groupes organisés de la société.

informés de l'intelligentsia n'ont pas pris au mot le Président François Mitterrand, avant et durant le génocide des Tutsis, pour lui rappeler sa déclaration de 1992, selon laquelle la France avait « une obligation morale à intervenir en faveur des victimes »[1697]. Le discours du Président confirmait d'ailleurs ce qu'avait déclaré, un an auparavant, Roland Dumas, alors ministre des Affaires étrangères et qui, au nom de la France, affirmait que « le droit de l'ingérence prim[ait] sur le droit des États»[1698]. Les déclarations de ces hautes autorités françaises n'étaient, par ailleurs, pas nouvelles, dans la mesure où, selon M. Bettati, le Président Mitterrand avait, en 1988, lors de l'inauguration de la session de Paris de la CSCE, déclaré que « le devoir de non-ingérence s'arrêt[ait] à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance »[1699]. Que sont devenues ces belles paroles, lorsqu'en 1993, le Président Mitterrand a classé sans suite le Rapport de l'enquête menée par des organisations de défense des droits humains, qui affirmait que des actes de génocide avaient été perpétrés au Rwanda dès 1990 et qu'il fallait agir rapidement avant que l'irréparable n'arrive? Avait-il oublié son beau discours tenu à La Baule en juin 1990 à l'attention des Chefs d'États africains, dans lequel il liait l'aide de la France en faveur de leurs États à la démocratisation de ceux-ci, comme du respect des droits humains[1700]? Ceci n'est qu'un cas parmi tant d'autres, qui atteste de ce que la raison d'État prime sur les considérations d'humanité.

Faudrait-il, dès lors, ériger désormais en crime international le délit de non-assistance à un peuple en danger? Nous ne pouvons nous engager dans ce débat qui

---

[1697] Olivier Russbach, *ONU CONTRE ONU, Le droit international confisqué*, Paris, Éditions La Découverte, 1994 à la p 28.

[1698] Roland Dumas, « *La France et le droit d'ingérence humanitaire »,* dans *Relations internationales et stratégiques*, IRIS, Villetaneuse, numéro 3, 1991 à la p 55.

[1699] Mario Bettati, *supra* note 711 à la p 111.

[1700] Sénat de France, La politique africaine de la France, en ligne : http://www.senat.fr/rap/r10-324/r10-3240.html, (dernière visite : 10.02.2015).

pourrait constituer le sujet d'une nouvelle thèse, mais nous croyons qu'il faudrait, à tout le moins, que des individus, acteurs importants de la société internationale, soient comptables de leurs mauvaises décisions ou de leur inaction face à un drame humain qui aurait pu être évité si les gestes adéquats avaient été posés. En effet, il n'est pas normal que des gouvernants ou des responsables d'organisations ayant le pouvoir d'intervenir pour empêcher la perpétration des crimes de masse restent impunis, même moralement, alors qu'ils ont regardé, sans rien faire, des dictateurs massacrer leurs populations. Il est vain de s'attendre à ce que ces acteurs politiques de haut niveau agissent avec plus de diligence pour la prévention ou la cessation définitive de ce genre d'atrocités, tant et aussi longtemps qu'ils n'encourront aucun blâme au regard de leur négligence délibérée face à la commission de crimes de masse[1701].

Par ailleurs, s'agissant du génocide, le manquement des États parties à satisfaire aux obligations de la Convention devrait automatiquement déclencher une responsabilité internationale donnant notamment le droit à une indemnisation en faveur des victimes survivantes[1702]. Il faut rappeler que cette responsabilité n'est aujourd'hui reconnue en droit international que lorsque, selon la CIJ, des actes criminels ont été commis par « des organes de l'État défendeur, c'est-à-dire par des personnes ou entités dont le comportement est nécessairement attribuable à ce dernier, parce qu'elles sont les

[1701] À titre d'exemple, il semble outrageant pour un survivant du génocide tutsi, de voir les honneurs avec lesquels l'ancien Président Bill Clinton est reçu au Rwanda, alors qu'il sait que les siens seraient peut-être encore en vie si celui-ci avait eu la volonté de laisser les Nations Unies intervenir, ou s'il avait ordonné à ses Marines en poste à Bujumbura de s'interposer entre les tueurs et les victimes. Voir témoignage du Général Christian Quesnot devant la Mission française d'information, 19 mai 1998.

[1702] La CIJ a tranché la question de la responsabilité des États parties au regard de l'obligation de prévention du génocide, même si celle-ci se traduit à peu de choses en terme de réparation, dans la mesure où, pour la Cour, cette réparation se résume en une satisfaction qui revêt la forme d'une déclaration indiquant que l'État concerné a manqué à l'obligation de prévention que lui impose la Convention. CIJ, *supra* note 921, par. 463.

instruments mêmes de son action »[1703], ou alors par « des personnes qui, bien que ne constituant pas des organes de l'État défendeur, ont agi cependant sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de ce dernier »[1704]. C'est d'ailleurs dans le même sens que la CDI a, en quelque sorte, "codifié" le principe de droit coutumier sur la responsabilité internationale de l'État pour fait internationalement illicite[1705], même dans le cas où le comportement en cause n'est pas directement attribuable à l'État défendeur.

Par ailleurs, dans la même perspective, pourquoi ne pas également examiner la possibilité de la création d'une juridiction internationale des droits humains, à l'image des cours régionales des droits de l'homme, afin que les victimes puissent porter plainte avant qu'il ne soit trop tard[1706]! C'est l'un des pas qu'il reste à la société internationale à franchir, afin que l'individu soit un vrai sujet du droit international. Pour quelle raison les États refuseraient-ils, en effet, sur le plan international, ce qu'ils ont accepté aux niveaux régionaux? La création d'une telle juridiction ne devrait pas, en réalité, poser de grandes difficultés, dans la mesure où même la mise en place de la Cour pénale internationale a pu être réalisée, alors que, pour les raisons évidentes, sa création aurait dû être beaucoup plus compliquée.

S'agissant précisément de la Cour pénale internationale, il importe que les États et l'ONU collaborent avec cette institution, particulièrement au niveau de l'arrestation des

[1703] CIJ, *Affaire relative à l'application de la prévention et la répression du Crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), 26 février 2007, à la p 201, par. 384.

[1704] *Ibid*.

[1705] Cette responsabilité, énoncée à l'article 8 du texte de la CDI sur la responsabilité de l'État, est libellé comme suit : *« Article 8. Comportement sous la direction ou le contrôle de l'État.* Le comportement d'une personne ou d'un groupe de personnes est considéré comme un fait de l'État d'après le droit international si cette personne ou ce groupe de personnes, en adoptant ce comportement, agit en fait sur les instructions ou les directives ou sous le contrôle de cet État ».

[1706] On le sait, il est déjà trop tard quand une juridiction pénale doit juger les suspects inculpés par elle, alors que les débats devant un tribunal chargé de juger les États s'agissant de leurs manquements en matière de protection des droits humains pourraient, au moins, servir d'alerte précoce.

suspects inculpés par elle, afin qu'elle puisse remplir son mandat de façon efficace. Il faut, dès lors, que continuent à s'exercer des pressions comme celles qui ont été engagées contre le Président du Kenya au moment où la CPI exigeait qu'il comparaisse devant la Cour, malgré le refus persistant de l'Union africaine d'accepter qu'un chef d'État africain en exercice soit jugé par un tribunal pénal international.

Nous ne pouvons clore cette étude sans rappeler, une fois encore, que le moyen le plus efficace et le moins couteux pour prévenir un génocide ou tout autre crime de masse consiste à rechercher les causes profondes qui en sont à l'origine pour les éradiquer, car, comme l'écrit M. Leven, paraphrasant Auguste Comte, « si nous ne pouvons comprendre la causalité, nous ne pouvons anticiper. Et si nous ne pouvons anticiper, nous ne pouvons prévenir »[1707]. La société internationale doit ainsi cesser d'observer, sans rien faire, les situations susceptibles de dégénérer, à long terme, en génocide ou en tout autre crime de masse. Elle doit surtout comprendre que les autorités étatiques n'ont aucune légalité ni légitimité pour violer impunément les droits fondamentaux de leurs propres populations sous prétexte de souveraineté, car ces attributs disparaissent automatiquement au moment où celles-ci se rendent coupables des crimes de cette nature[1708]. Il importe dès lors que la société internationale se porte au secours des victimes quand il est encore temps, afin de bloquer les dérives étatiques dès les premiers signes prémonitoires. Ce n'est seulement qu'à ce prix que l'on pourra alors réellement parler de « communauté internationale », c'est-à-dire une communauté qui se préoccupe des intérêts de tous ses membres. Ce n'est également qu'à ce moment là que pourra s'accomplir le rêve que le philosophe E. Kant a

[1707] Marc Levene, « A dissenting Voice: Or How Current Assumptions of Deterring and prevent Genocide May Be Looking at the Problem through the Wrong End of the Telescope », première partie, *Journal of Genocide Research*, vol. 6 n°2, juin 2004 à la p 163.

[1708] Comme le soulignent, - nous l'avons vu - les rédacteurs du Rapport la « Responsabilité de protéger ».

formulé dans son "Projet de paix perpétuelle" selon lequel « la visée de la paix perpétuelle ne sera plus une chimère, dès lors que la violation du droit en un seul lieu de la terre [sera] partout ressentie »[1709]. Et c'est enfin à ce moment là que nous serons en mesure de proclamer, une fois pour toutes, les mots « Plus jamais ça! ». Il y a lieu d'espérer que ce moment viendra bien un jour. En effet, malgré le souvenir des génocides qui est encore récent dans notre mémoire, en dépit des violations graves et massives des droits humains qui surviennent encore surtout en Afrique et dans la région du Proche et Moyen Orient, la protection des droits humains a fait un pas de géant depuis la 2e Guerre mondiale, si on considère qu'un siècle plus tôt, partout sur la terre, aucun souverain n'avait de compte à rendre à qui que ce soit par rapport aux violences qu'il exerçait contre les citoyens de la nation dont il était le seul maître. Notre optimisme est partagé, comme nous le constatons, dans les mots de Christian Tomuschat, en ces termes:

> [l]'individu n'est plus livré au bon plaisir de son État. La communauté internationale reconnaît désormais qu'il lui incombe de protéger chacun contre l'arbitraire de son gouvernement. Cette volonté ne pourra pas empêcher tout acte en violation des droits de l'homme. Mais elle change le climat de manière foncière : le monde n'est plus composé uniquement d'États souverains qui sont les maîtres absolus à l'intérieur de leurs frontières. Les individus ont également leur place légitime dans l'architecture des relations internationales[1710].

Et de poursuivre, en disant que « [l]e juriste ne saurait changer le monde en tant que tel. Toutefois, par petits pas, en s'inspirant des grandes idées, il peut concevoir et mettre en œuvre des mécanismes qui servent à rapprocher l'humanité des grands buts qui resteront toujours entourés d'une certaine brume philosophique »[1711]. Nous partageons entièrement ce point de vue.

[1709] Emmanuel Kant, *Projet de paix perpétuelle*, Paris, GF-Flammarion, 1991 à la p 96.
[1710] Christian Tomuschat, *supra* note 1104 à la p 4.
[1711] *Ibid*.

Le sujet de cette étude consistait dans l'examen des moyens que les acteurs importants de la scène internationale pourraient mettre en place en vue de prévenir le génocide. Il ne pouvait évidemment s'agir d'une recherche ayant pour objet d'inventer une "formule magique" à même de contraindre les États et "la société internationale" dans son ensemble à se porter au secours des victimes des crimes de masse commis par les gouvernants. En effet, il serait présomptueux de croire qu'on pourrait être en mesure de proposer une solution miracle susceptible d'ébranler, à coup sûr, cette mauvaise volonté et vaincre l'inertie de la société internationale face à ces crimes. Ce n'était donc pas notre but. Cependant, nous avons suggéré des changements, tant normatifs, structurels qu'opérationnels à même de faire naître cette volonté politique de la part des acteurs concernés et, partant, de leur permettre de traduire cette volonté en action. Il s'agit donc d'une thèse qui ne se cantonne pas dans la critique *de lege lata*, mais qui a, au contraire, le mérite de faire des suggestions *de lege ferenda*. Il se pourrait que certaines des idées que nous émettons dans cette thèse relèvent encore aujourd'hui de la science-fiction. Nous en convenons. En effet, comme il s'agissait d'étudier une série de systèmes qui dépendent de la bonne volonté des États - ce qui est, d'ailleurs, le propre du droit international – pour en proposer des changements, il va, donc, sans dire, que la tâche n'était pas aisée. Toutefois, tout comme le principe de la souveraineté des États-nations adopté au XVII**e** siècle dans les traités de Westphalie a subi une érosion en 1945, par suite des deux grandes catastrophes de la première moitié du XX^{e} siècle, il se pourrait que l'orthodoxie qu'on observe aujourd'hui dans les relations internationales, et plus précisément s'agissant de l'indifférence des États face aux crimes de masse commis loin de leurs intérêts propres, ne soit plus qu'un souvenir du passé d'ici quelques années. Le

temps le dira, mais ce qui est certain est que ces changements arriveront beaucoup plus rapidement que ceux du passé, dans la mesure où l'humanité est, de nos jours, en réseau. Il reste que cette toile n'est pas encore tissée du même fil, mais ceci ne saurait tarder. Il est vrai que l'Histoire enseigne que les changements de l'humanité ont besoin d'une grande catastrophe susceptible de frapper très fort les esprits, pour se faire concevoir et se faire accepter, pour que ce qui n'était auparavant qu'utopie ou chimère devienne réalité. Rappelons-nous que la longue mais irrésistible progression du droit international humanitaire depuis la bataille de Solférino, le 24 juin 1859, n'est arrivée à son terme qu'après le génocide juif et les crimes de guerre de la 2è Guerre mondiale. Souvenons-nous que la longue maturation de la création de la Cour pénale internationale permanente depuis l'échec de la mise en place du Tribunal international spécial prévu à l'article 227 du Traité de Versailles de 1919 ne s'est finalement achevée qu'après le choc du génocide des Tutsis et les crimes contre l'humanité commis en Ex-Yougoslavie. Espérons cependant que l'Histoire fera exception et que la société internationale n'attendra pas une autre catastrophe de cette ampleur pour commencer à adopter les améliorations idoines visant à renforcer le système international de protection des droits humains. Nonobstant tout cela, nous sommes tout de même conscient d'avoir, à certains égards, suggéré des "utopies [mais] réalisables". En effet, tout ce que nous proposons ici est de l'ordre du possible, ce qui nous fait croire qu'il ne s'agit pas que d'un rêve. Bien entendu, nous avons également conscience que tous ces changements ne se feront pas en un jour. Ce serait faire preuve de trop de naïveté que de penser cela. Mais qui sait, à quelle vitesse l'humanité pourra avancer demain, grâce à la technologie de l'information et de la communication, quand l'on se rappelle qu'un évènement récent, qui aurait pu passer

inaperçu, a changé le cours de la vie de plusieurs centaines de milliers d'individus. De fait, la veille de l'annonce, par les médias, du naufrage du petit bateau dans lequel le jeune Alan Kurdi a perdu la vie, l'Europe occidentale n'était en aucun cas prête à accueillir les millions de réfugiés auxquels elle a ouvert les portes le lendemain! Il a fallu la diffusion sur les medias sociaux de la mort de ce bambin pour que les dirigeants des démocraties occidentales ouvrent finalement les yeux sur la tragédie qui, pourtant, se déroulait de façon aussi manifeste sous leurs yeux, mais dans l'indifférence. Il s'agit, évidemment, maintenant de gérer les suites de l'accueil subit de ce flot de réfugiés, avec tous les risques que cela comporte en termes d'intégration et de cohabitation. Pourtant, la société internationale aurait pu éliminer, à temps, les causes qui ont produit ces migrations du siècle, mais ce n'était pas, à l'époque, son problème. Sans aller jusqu'à dire, avec l'adage, qu'à "quelque chose malheur est bon", nous pouvons tout de même espérer que les pays occidentaux comprennent, aujourd'hui, que les situations de violations graves des droits humains prévalant dans les États totalitaires ou autoritaires les concernent directement, dans la mesure où, à terme, ils subissent, d'une façon ou d'une autre, les effets de ces barbaries.

D'autres études dans le domaine de la prévention du génocide et d'autres atrocités de masse ont été réalisées avant la nôtre. Nous ne sommes pas parmi les pionniers. Cependant, notre thèse va plus loin pour aborder des sujets que ces auteurs n'ont même pas effleurés. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous croyons, modestement, que cette thèse constitue une contribution certaine à l'avancement de la connaissance dans le domaine de la prévention du génocide et d'autres atrocités de masse. Cependant, nous devons reconnaître, pour le mot de la fin, qu'en raison de l'étendue des

questions abordées et discutées dans cette thèse, il n'a pas été possible de suffisamment les approfondir toutes, dans la mesure où la plupart des idées avancées ici peuvent, à elles seules, faire l'objet d'une thèse ou d'un ouvrage de plusieurs volumes. Par ailleurs, les questions abordées dans cette thèse étaient d'une complexité énorme. Nous reconnaissons donc que cette étude s'inscrit davantage dans une perspective d'ouverture de débat que celle de faire taire la controverse. Loin de nous l'idée, d'ailleurs, de croire que tout le monde sera d'accord avec nous sur toute la ligne. Ce n'est même pas ce que nous souhaitons. Nous espérons plutôt que cette étude sera en mesure de susciter un débat constructif sur la question de la prévention du génocide et d'autres atrocités de masse, et qu'au bout de cette discussion jaillira, un jour, la lumière que nous souhaitons ardemment, lumière qui brillera pour toujours pour les victimes des génocides et autres atrocités de masse, dans le musée des grandes catastrophes anciennes de l'Histoire, que construiront nos petits-enfants.

ANNEXE I

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide

Approuvée et soumise à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948 Entrée en vigueur : le 12 janvier 1951, conformément aux dispositions de l'article XIII

Les Parties contractantes,

Considérant que l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, par sa résolution 96 (I) en date du 11 décembre 1946, a déclaré que le génocide est un crime du droit des gens, en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies et que le monde civilisé condamne. Reconnaissant qu'à toutes les périodes de l'histoire le génocide a infligé de grandes pertes à l'humanité,

Convaincues que pour libérer l'humanité d'un fléau aussi odieux la coopération internationale est nécessaire,

Conviennent de ce qui suit :

Article premier

Les Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir.

Article II

Dans la présente Convention, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

a) Meurtre de membres du groupe;

b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;

c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;

d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;

e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Article III

Seront punis les actes suivants :

a) Le génocide; b) L'entente en vue de commettre le génocide; c) L'incitation directe et publique à commettre le génocide; d) La tentative de génocide; e) La complicité dans le génocide.

Article IV

Les personnes ayant commis le génocide ou l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront punies, qu'elles soient des gouvernants, des fonctionnaires ou des particuliers.

Article V

Les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III.

Article VI

Les personnes accusées de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront traduites devant les tribunaux compétents de l'État sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des Parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction.

Article VII

Le génocide et les autres actes énumérés à l'article III ne seront pas considérés comme des crimes politiques pour ce qui est de l'extradition.

Les Parties contractantes s'engagent en pareil cas à accorder l'extradition conformément à leur législation et aux traités en vigueur.

Article VIII

Toute Partie contractante peut saisir les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III.

Article IX

Les différends entre les Parties contractantes relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la présente Convention, y compris ceux relatifs à la responsabilité d'un État en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III, seront soumis à la Cour internationale de Justice, à la requête d'une partie au différend.

Article X

La présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe feront également foi, portera la date du 9 décembre 1948.

Article XI

La présente Convention sera ouverte jusqu'au 31 décembre 1949 à la signature au nom de tout Membre de l'Organisation des Nations Unies et de tout État non membre à qui l'Assemblée générale aura adressé une invitation à cet effet.

La présente Convention sera ratifiée et les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

A partir du 1er janvier 1950, il pourra être adhéré à la présente Convention au nom de tout Membre de l'Organisation des Nations Unies et de tout État non membre qui aura reçu l'invitation susmentionnée.

Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article XII

Toute Partie contractante pourra, à tout moment, par notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, étendre l'application de la présente Convention à tous les territoires ou à l'un quelconque des territoires dont elle dirige les relations extérieures.

Article XIII

Dès le jour où les vingt premiers instruments de ratification ou d'adhésion auront été déposés, le Secrétaire général en dressera procès-verbal. Il transmettra copie de ce procès-verbal à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux États non membres visés par l'article XI.

La présente Convention entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour qui suivra la date du dépôt du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.

Toute ratification ou adhésion effectuée ultérieurement à la dernière date prendra effet le quatre-vingt-dixième jour qui suivra le dépôt de l'instrument de ratification ou d'adhésion.

Article XIV

La présente Convention aura une durée de dix ans à partir de la date de son entrée en vigueur.

Elle restera par la suite en vigueur pour une période de cinq ans, et ainsi de suite, vis-à-vis des Parties contractantes qui ne l'auront pas dénoncée six mois au moins avant l'expiration du terme.

La dénonciation se fera par notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article XV

Si, par suite de dénonciations, le nombre des parties à la présente Convention se trouve ramené à moins de seize, la Convention cessera d'être en vigueur à partir de la date à laquelle la dernière de ces dénonciations prendra effet.

Article XVI

Une demande de révision de la présente Convention pourra être formulée en tout temps par toute Partie contractante, par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général.

L'Assemblée générale statuera sur les mesures à prendre, s'il y a lieu, au sujet de cette demande.

Article XVII

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies notifiera ce qui suit à tous les États Membres de l'Organisation et aux États non membres visés par l'article XI :

a) Les signatures, ratifications et adhésions reçues en application de l'article XI :

b) Les notifications reçues en application de l'article XII;

c) La date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, en application de l'article XIII;

d) Les dénonciations reçues en application de l'article XIV;

e) L'abrogation de la Convention en application de l'article XV;

f) Les notifications reçues en application de l'article XVI.

Article XVIII

L'original de la présente Convention sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

Une copie certifiée conforme sera adressée à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies et aux États non membres visés par l'article XI.

Article XIX

La présente Convention sera enregistrée par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à la date de son entrée en vigueur.

Annexe II. Les articles de la Convention qui devraient faire l'objet de compléments
(Les modifications proposées sont en gras)

Article premier

Les Parties contractantes confirment que le génocide et les actes énumérés à l'article III sont des crimes du droit des gens, **qu'elles s'engagent à ne pas commettre, à prévenir et à faire cesser, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre. Elles s'engagent également à punir ces actes, qu'ils aient été perpétrés sur leur propre territoire ou sur celui des autres États parties. De plus, la responsabilité internationale des Parties contractantes sera engagée en cas de manquement à prévenir, à faire cesser et à punir ces actes, quels que soient les auteurs de ces crimes, si celles-ci avaient le moyen de le faire.**

Article II

Dans la présente Convention, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

a) Meurtre de membres du groupe;

b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;

c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;

d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;

e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

f) Tout autre acte commis dans l'intention de détruire l'un des groupes mentionnés

Article V

Les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III**. Les juridictions nationales étatiques jouissent de la compétence extraterritoriale de juger les personnes accusées de ces crimes.**

Article VI

Chaque Partie contractante s'engage à rechercher, sur son territoire, les personnes prévenues d'avoir commis, en tant qu'auteurs ou complices, ou d'avoir ordonné de commettre le génocide ou l'un des actes criminels énumérés à l'article III de la présente Convention, et elle devra, soit les déférer à ses propres tribunaux, quelle que soit leur nationalité, soit les remettre pour jugement à une autre Partie contractante intéressée à la poursuite, pour autant que cette Partie contractante ait retenu contre lesdites personnes des charges suffisantes, soit les déférer à la cour pénale internationale, laquelle sera compétente à l'égard de celles des Parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction et de celles qui lui seront déférées par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Annexe III.

Proposition de Résolution autorisant les Nations Unies, les États et les organisations régionales étatiques à intervenir pour prévenir ou faire cesser un génocide

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant son attachement aux buts énoncés aux paragraphes 1 à 4 de l'Article 1 de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes énoncés aux paragraphes 1 à 7 de l'Article 2, notamment aux principes de l'indépendance politique, de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale de tous les États, et au respect de la souveraineté de tous les États,

Notant que cette année marque le soixante-huitième anniversaire de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, lequel constitue le fondement du dispositif juridique de défense des groupes protégés mentionnés à la Convention,

Conscient de l'échec de la communauté internationale à prévenir le génocide au Rwanda,

Profondément préoccupé par le fait que le génocide continue de faire des victimes et inflige ainsi de grandes pertes à l'humanité,

Considérant qu'il est plus que grand temps de briser pour toujours le cycle du génocide,

Réaffirmant par ailleurs que c'est aux États qu'il incombe au premier chef l'obligation de protéger leurs populations et que par conséquent ceux-ci se dépouillent de leur souveraineté lorsqu'ils s'attaquent à leur propres citoyens,

Considérant que cette obligation comporte notamment la prévention, l'arrêt et la répression du génocide et des autres actes criminels énumérés à l'article III de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide,

Reconnaissant en conséquence que lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer cette responsabilité, ou qu'il est lui-même responsable de cette situation en perpétrant les actes criminels interdits et énumérés à l'article III de la Convention pour la prévention et la répression du génocide, la communauté internationale a la responsabilité d'agir pour protéger les groupes de populations qui en sont victimes, en conformité avec les normes du droit international, *réaffirme* à ce propos son engagement à accorder son mandat à l'État ou aux groupes d'États, à l'organisation régionale ou aux organisations régionales intéressées pour intervenir sans tarder pour prévenir ou arrêter ces crimes,

Réaffirmant l'engagement pris au Sommet mondial de 2005 de protéger les populations contre le génocide, notamment aux paragraphes 139 et 140 du Document final dudit Sommet,

Réaffirmant qu'il considère que le génocide constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales et *qu'il s'engage* à exercer la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales que la Charte des Nations Unies lui assigne et *qu'il entend* alors œuvrer à l'instauration d'un monde sans plus de génocide,

Reconnaissant le travail que les Missions de maintien de la paix des Nations Unies on réalisé dans le domaine de la protection des civils en période de conflit armé, mais se rendant compte aussi que ces Missions ne sont pas adaptées pour prévenir ou arrêter un génocide à cause de l'obligation de respecter les principes fondamentaux du maintien de la paix, y compris ceux qui concernent le consentement des parties avant l'intervention et le non recours à la force sauf en cas de légitime défense,

Soulignant l'importance que revêt la création d'une force des Nations Unies capable de mettre un terme à un génocide avant qu'il n'y ait de victimes, et *notant* que cette force peut également servir de prévention par dissuasion,

1. *Souligne* que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime de droit international, qui constitue une violation de la paix et de la sécurité internationales ;

2. *Réaffirme* que la prévention du génocide autorise les Nations Unies à intervenir rapidement, conformément au Chapitre VII de la Charte, sur le territoire de l'État où a lieu ce crime ou sur lequel il y a un risque imminent que celui-ci soit commis, pour protéger les victimes ;

3. *Souligne* que la prévention du génocide, autorise les États membres des Nations Unies, des groupes d'États ou des organisations régionales étatiques à intervenir rapidement sur le territoire de l'État où a lieu ce crime ou sur lequel il y a un risque imminent que ce crime soit commis, et *réaffirme* à ce propos sa volonté d'agir avec ceux-ci en leur accordant son mandat, conformément au Chapitre VIII de la Charte, pour protéger les victimes ;

4. *Se déclare fermement résolu* à ce que les membres permanents s'engagent à s'abstenir de menacer de voter ou de voter contre un projet de résolution visant à prévenir ou à mettre un terme au génocide;

5. *Prie* le Secrétaire général de lui préparer rapidement un rapport, afin de lui soumettre une proposition visant à mettre en place une force capable de prévenir ou de mettre un terme au génocide, et *réaffirme à ce propos* qu'il est prêt à examiner sans délai ce rapport et le cas échéant, à prendre les mesures qui s'imposent ;

6. *Souligne* l'importance qu'il y a lieu d'adopter une approche globale pour faciliter l'exécution du mandat de la prévention du génocide en promouvant l'état de droit, le respect et la protection des droits de l'homme, spécialement des groupes protégés par la Convention sur le génocide et, à cet égard, *exhorte* les États Membres à coopérer et *souligne* que les principaux organes de l'Organisation des Nations Unies doivent engager une démarche cohérente, globale et coordonnée dans cette perspective et collaborer les uns avec les autres dans les limites de leurs mandats respectifs ;

7. *Lance un appel* aux États membres à prendre leurs dispositions pour être prêts à prévenir ou à mettre un terme au génocide, n'importe où ce crime serait sur le point de survenir ou surviendrait, selon le cas, et *exhorte* les États qui ne l'ont pas encore fait, pour qu'ils envisagent de signer, de ratifier les instruments pertinents sur la prévention ou l'arrêt du génocide, ou d'y adhérer, et de prendre les mesures législatives, judiciaires et administratives nécessaires pour s'acquitter des obligations que leur imposent ces instruments;

8. *Est conscient* de l'importance du rôle que joue le Secrétaire général dans la prévention du génocide, en fournissant au Conseil des renseignements à jour sur la protection des populations, par le biais notamment de rapports de son Conseiller spécial sur la prévention du génocide et *exhorte* le Secrétaire général à s'acquitter pleinement de son rôle dans cette perspective ;

9. *Prie* le Secrétaire général de lui soumettre un rapport annuel, et en cas d'urgence, autant de fois que de besoin, sur l'état de la prévention du génocide ;

10. *Décide* de demeurer saisi de la question.

Annexe IV

Proposition d'un Protocole additionnel se rapportant à la Convention sur le génocide

Préambule

Les États Parties au présent Protocole,

Réaffirmant que l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, par sa résolution 96 (I) en date du 11 décembre 1946, a déclaré que le génocide est un crime du droit des gens, en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies et que le monde civilisé condamne;

Rappelant que par sa résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, laquelle est entrée en vigueur le 12 janvier 1951;

Reconnaissant qu'au cours du XX^{e} siècle le génocide a infligé de grandes pertes à l'humanité et qu'il est plus que grand temps de briser le cycle de ce crime, lequel crime est pourtant l'un des plus prévisibles;

Convaincues que pour libérer l'humanité d'un fléau aussi odieux, la coopération internationale est nécessaire;

Rappelant les articles I, III, IV, V, VI, VII et VIII de la Convention contre le génocide, qui font obligation à tout État Partie de prendre des mesures efficaces pour empêcher que le génocide et les actes énumérés à l'article III ne soient commis dans tout territoire sous sa juridiction;

Rappelant également qu'il incombe au premier chef aux États Parties d'appliquer ces articles, pour assurer la protection des groupes énumérées à l'article II de la Convention, en s'attelant à la prévention et en faisant cesser ce crime une fois que la prévention n'a pas fonctionné ;

Réaffirmant que les autres États Parties et les organes compétents des Nations Unies chargés de veiller à l'application de ces obligations n'interviennent que lorsqu'il n'y a pas eu de mesures prises à l'échelon national ou lorsque celles-ci se sont révélées inefficaces;

Rappelant que la prévention efficace du génocide requiert un programme d'éducation et un ensemble de mesures diverses, législatives, administratives, judiciaires, politiques et autres;

Exprimant sa satisfaction à tous les États qui ont ratifié la Convention ou y ont adhéré, et *invitant* les États qui ne l'ont pas encore fait à envisager de ratifier la Convention ou d'y adhérer et, si nécessaire, à adopter une législation nationale conforme aux dispositions de la Convention;

Réaffirmant son appui sans réserve à la mission du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide, qui est de nature à contribuer grandement au renforcement des dispositifs d'alerte rapide visant à prévenir les situations qui risqueraient de donner lieu à un génocide;

Rappelant également que les efforts tendant à éliminer le génocide doivent, avant tout, être centrés sur la prévention et que le présent protocole additionnel vise à mettre en place un système préventif susceptible d'identifier les prolégomènes du génocide, notamment par l'institution d'un Comité contre le génocide;

Sont convenus de ce qui suit:

Première partie

Principes généraux

Article premier

Le présent Protocole a pour objectif de faire des précisions idoines à la Convention pour la prévention et la répression du génocide ainsi que de créer un Comité international et des comités nationaux contre le génocide.

Article 2

1. Les États Parties confirment que le génocide et les actes énumérés à l'article III de la Convention sont des crimes du droit des gens, qu'elles s'engagent à ne pas commettre, aussi bien sur leurs propres territoires que sur ceux des autres États, à prévenir et à faire cesser n'importe où cela serait possible, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre. Ils s'engagent également à punir le génocide et les actes énumérés à l'article III de la Convention, qu'ils aient été perpétrés sur leur propre territoire ou sur celui des autres États Parties, pourvu que l'auteur présumé se trouve sur leur territoire. Les États Parties au présent Protocole ne devront déférer les suspects pour ce crime à la Cour pénale internationale que dans le cas où ils ne seront pas en mesure de les juger. De plus, la responsabilité internationale des États Parties sera engagée en cas de manquement manifeste à prévenir, à faire cesser et à punir ces crimes, quels que soient les auteurs du génocide ou desdits actes, si ces États Parties ont eu connaissance de ces situations et étaient en mesure de remplir leurs engagements vis-à-vis de la Convention sur le génocide et du présent Protocole additionnel.
2. Il est constitué un Comité contre le génocide, qui exerce les fonctions définies dans le présent Protocole. Ce Comité agit dans le cadre de son mandat dont la

coordination est assurée par le Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide (ci-après dénommé Conseiller spécial).

3. Le Comité contre le génocide conduit ses travaux en coopération avec les États Parties et cela dans le respect de la Charte des Nations Unies et s'inspire des buts et principes qui y sont énoncés, ainsi que des normes de l'Organisation des Nations Unies relatives aux droits humains. Les actions du Comité contre le génocide respectent les principes d'impartialité et d'objectivité.

Article 3

Chaque État Partie adopte une loi mettant en place et organisant un Comité national contre le génocide, lequel est chargé de faire la prévention du génocide sur le territoire national et de conseiller l'État en matière de prévention du génocide, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale.

Article 4

Chaque État Partie autorise les mécanismes visés aux articles 2 et 3 à effectuer périodiquement des études, des évaluations, des consultations ainsi qu'à produire des rapports à l'intention du Conseiller spécial conformément au présent Protocole, sur l'état de la situation dans un État Partie, en rapport avec tout ce qui pourrait aller à l'encontre des engagements énoncés à l'article 2, alinéa 1. Les rapports sont, dans la mesure du possible, d'abord discutés avec l'État Partie avant d'être envoyés au Conseiller spécial.

Deuxième partie

Du Comité contre le génocide

Article 5

1. Le Comité contre le génocide se compose de dix membres, soit deux membres par continent. Lorsque le nombre des ratifications ou d'adhésions au présent Protocole aura atteint cinquante, celui des membres du Comité de la prévention sera porté à vingt-cinq, soit cinq par continent.
2. Les membres du Comité contre le génocide sont choisis parmi des personnalités de haute moralité ayant une expertise reconnue dans le domaine de la prévention du génocide.
3. Dans la composition du Comité contre le génocide, il est dûment tenu compte de la nécessité d'assurer une répartition géographique équitable ainsi que la représentation respectueuse de l'équilibre entre les sexes, sur la base des principes d'égalité et de non-discrimination.
4. Le Comité contre le génocide ne peut comprendre plus d'un ressortissant d'un même État.
5. Les membres du Comité contre le génocide siègent à titre individuel, agissent en toute indépendance et impartialité et doivent être disponibles pour exercer efficacement leurs fonctions au sein du Comité contre le génocide.

Article 6

1. Chaque État Partie peut désigner, conformément au paragraphe 2 ci-après, deux candidats au plus, possédant les qualifications et satisfaisant aux exigences énoncées à l'article 5, et fournit à ce titre des informations détaillées sur les qualifications des candidats.
2. a) Les candidats désignés doivent avoir la nationalité d'un État Partie au présent Protocole;
   b) L'un des deux candidats au moins doit avoir la nationalité de l'État Partie auteur de la désignation;
   c) Il ne peut être désigné comme candidats plus de deux ressortissants d'un même État Partie;
   d) Tout État Partie doit, avant de désigner un candidat ressortissant d'un autre État Partie, demander et obtenir le consentement dudit État Partie.
3. Cinq mois au moins avant la date de la réunion des États Parties au cours de laquelle aura lieu l'élection, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies envoie une lettre aux États Parties pour les inviter à présenter leurs candidats Protocole additionnel se rapportant à la Convention contre le génocide dans un délai de trois mois. Le Secrétaire général dresse la liste par ordre alphabétique de tous les candidats ainsi désignés, avec indication des États Parties qui les ont désignés.

Article 7

1. Les membres du Comité contre le génocide sont élus selon la procédure suivante:
   a) Il est tenu compte au premier chef des exigences et critères énoncés à l'article 5 du présent Protocole;
   b) La première élection aura lieu au plus tard six mois après la date d'entrée en vigueur du présent Protocole;
   c) Les membres du Comité contre le génocide sont élus par les États Parties au scrutin secret;
   d) Les membres du Comité contre le génocide sont élus au cours de réunions biennales des États Parties, convoquées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. À ces réunions, où le quorum est constitué par les deux tiers des États Parties, sont élus membres du Comité contre le génocide les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des voix des représentants des États Parties présents et votants.

2. Si, au cours de l'élection, il s'avère que deux ressortissants d'un État Partie remplissent les conditions requises pour être élus membres du Comité de la prévention, c'est le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix qui est élu. Si les deux candidats obtiennent le même nombre de voix, la procédure est la suivante:
   a) Si l'un seulement des candidats a été désigné par l'État Partie dont il est ressortissant, il est élu membre du Comité de la prévention;

b) Si les deux candidats ont été désignés par l'État Partie dont ils sont ressortissants, un vote séparé au scrutin secret a lieu pour déterminer celui qui est élu;
c) Si aucun des deux candidats n'a été désigné par l'État Partie dont il est ressortissant, un vote séparé au scrutin secret a lieu pour déterminer celui qui est élu.

Article 8

Si un membre du Comité contre le génocide décède, se démet de ses fonctions ou n'est plus en mesure pour quelque autre raison de s'acquitter de ses attributions au Comité contre le génocide, l'État Partie qui l'a désigné propose, en tenant compte de la nécessité d'assurer un équilibre adéquat entre les divers domaines de compétence, un autre candidat possédant les qualifications et satisfaisant aux exigences énoncées à l'article 5, qui siège jusqu'à la réunion suivante des États Parties, sous réserve de l'approbation de la majorité des États Parties. Cette approbation est considérée comme acquise à moins que la moitié des États Parties ou davantage n'émettent une opinion défavorable dans un délai de six semaines à compter du moment où ils ont été informés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de la nomination proposée.

Article 9

Les membres du Comité contre le génocide sont élus pour quatre ans. Ils sont rééligibles une fois si leur candidature est présentée de nouveau. Le mandat de la moitié des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans; immédiatement après la première élection, le nom de ces membres est tiré au sort par le Président de la réunion visée à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 7.

Article 10

1. Le Comité contre le génocide élit son bureau pour une période de deux ans. Les membres du bureau sont rééligibles.
2. Le Comité contre le génocide établit son règlement intérieur, qui doit contenir notamment les dispositions suivantes:
   a) Le quorum est de la moitié des membres plus un;
   b) Les décisions du Comité de la prévention sont prises à la majorité des membres présents;
   c) Le Comité de la prévention se réunit à huis clos.
3. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies convoque la première réunion du Comité contre le génocide. Après sa première réunion, le Comité contre le génocide se réunit à toute occasion prévue par son règlement intérieur.

Troisième partie

Mandat du Comité contre le génocide

Article 11

Le Comité contre le génocide :

a) Effectue les études, les évaluations, les consultations et produit des rapports mentionnés à l'article 4 visant à formuler, à l'intention des États Parties, des recommandations concernant la prévention du génocide;

b) À l'égard des Comités nationaux contre le génocide:
   i) Offre des avis et une assistance aux États Parties, le cas échéant, aux fins de la mise en place desdits Comités,
   ii) Entretient avec lesdits Comités des contacts directs, confidentiels s'il y a lieu, et leur offre une formation et une assistance technique en vue de renforcer leurs capacités,
   iii) Leur offre des avis et une assistance pour évaluer les besoins et les moyens nécessaires afin de renforcer la prévention du génocide,
   iv) Formule des recommandations et observations à l'intention des États Parties en vue de renforcer les capacités et le mandat des Comités nationaux contre le génocide;

c) Coopère, en vue de prévenir le génocide, avec les organes et mécanismes compétents de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'avec les organisations ou organismes internationaux, régionaux et nationaux qui œuvrent en faveur de la protection des droits humains en général.

d) Mène, au sein des États Parties, un ensemble d'activités d'éducation, de formation, de perfectionnement, d'information, de sensibilisation et d'évaluation dans le domaine de la prévention du génocide, en partenariat avec les Comités nationaux contre le génocide.

e) Formule des recommandations et observations à l'intention du Conseiller spécial en vue de conseiller celui-ci sur les actions à mener pour renforcer les capacités de prévention.

f) Formule des recommandations et observations à l'intention du Conseiller spécial en vue de tirer la sonnette d'alarme, et s'il y a lieu, lui indiquer les actions à mener pour mettre fin à toute situation pouvant plus tard se transformer en génocide.

g) En cas d'urgence, alerte le Conseil de sécurité, par l'intermédiaire du Secrétaire général, de toute situation requérant célérité, et s'il y a lieu, lui indique les actions à mener pour accélérer une réaction rapide à cette effet.

Article 12

Afin que le Comité contre le génocide puisse s'acquitter du mandat défini à l'article 11, les États Parties s'engagent:

a) À recevoir le Comité contre le génocide sur leur territoire et à lui permettre de mener, en toute liberté, les évaluations et les consultations visées à l'article 4 du présent Protocole;
b) À communiquer au Comité contre le génocide tous les renseignements pertinents qu'il pourrait demander pour évaluer les besoins et les mesures à prendre pour renforcer la prévention du génocide;
c) À encourager et à faciliter les contacts entre le Comité contre le génocide et les Comités nationaux contre le génocide;
d) À examiner les recommandations du Comité contre le génocide et à engager le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre.

Article 13

1. Le Comité contre le génocide établit, selon l'ordre d'urgence, un programme d'évaluations et de consultations régulières dans les États Parties en vue de s'acquitter de son mandat tel qu'il est défini à l'article 11.
2. Après avoir établi son calendrier d'évaluations et de consultations, le Comité contre le génocide communique son programme aux États Parties afin qu'ils puissent prendre, sans délai, les dispositions d'ordre pratique nécessaires pour que les consultations puissent avoir lieu.
3. Les évaluations et les consultations sont conduites par au moins deux membres du Comité contre le génocide.

Article 14

Pour permettre au Comité contre le génocide de s'acquitter de son mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à lui faciliter le travail, notamment en accordant toute protection requise à ses membres durant les évaluations et les consultations, et en leur permettant de s'entretenir, confidentiellement, avec les membres du Comité national contre le génocide ainsi qu'avec toute autre personne pouvant fournir au Comité contre le génocide des informations sur toute situation susceptible d'accroître le risque de génocide dans l'État Partie. Pour mener leurs évaluations et leurs consultations, les membres du Comité contre le génocide pourront se référer à des rapports produits par des organisations nationales et internationales ayant une expertise reconnue en matière de droits humains, ou ceux des universitaires et d'autres experts en matière de droits humains à l'égard de l'État Partie en question.

Article 15

Aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au Comité contre le génocide, à ses membres ou au Comité national contre le génocide ou à l'un de ses membres, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière, pour autant que, s'agissant des renseignements faux, la personne ou l'organisation en question n'ait pas eu

connaissance du caractère fallacieux des faits au moment de leur dénonciation et, d'autre part, sans préjudice des voies de droit dont pourraient faire usage les personnes mises en cause, en raison du dommage subi pour dénonciation calomnieuse à leur encontre.

Article 16

1. Le Comité contre le génocide communique ses recommandations et observations à titre confidentiel à l'État Partie et, le cas échéant, au Comité national contre le génocide.
2. Le Comité contre le génocide publie son rapport, accompagné d'éventuelles observations de l'État Partie intéressé. Si l'État Partie rend publique une partie du rapport, le Comité contre le génocide peut le publier, en tout ou en partie.
3. Le Comité contre le génocide présente, chaque année, un rapport public sur ses activités au Conseiller spécial.
4. Si l'État Partie refuse de coopérer avec le Comité contre le génocide conformément aux dispositions des articles 12 et 14, ou de prendre des mesures pour améliorer la situation à la lumière des recommandations du Comité contre le génocide, le Conseiller spécial peut, à la demande du Comité contre le génocide et après que l'État Partie aura eu la possibilité de s'expliquer, décider de faire une déclaration publique à ce sujet ou de publier le rapport du Comité contre le génocide.

Quatrième partie

Des Comités nationaux contre le génocide

Article 17

Chaque État Partie met en place au plus tard un an après l'entrée en vigueur ou la ratification du présent Protocole, ou son adhésion audit Protocole, un Comité national contre le génocide, en vue de prévenir le génocide à l'échelon national et international.

Article 18

1. Chaque État Partie s'engage à garantir l'indépendance du Comité national contre le génocide dans l'exercice de ses fonctions et l'indépendance de son personnel.
2. Les États Parties prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que les experts du Comité national contre le génocide possèdent les compétences et les connaissances professionnelles requises. Ils s'efforcent d'assurer l'équilibre entre les sexes et s'il y a lieu, une représentation adéquate des groupes ethniques du pays.
3. Les États Parties s'engagent à rendre disponibles les ressources nécessaires au fonctionnement des Comités nationaux contre le génocide.
4. Lorsqu'ils mettent en place les Comités nationaux contre le génocide, les États Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains.

Article 19

Les Comités nationaux contre le génocide sont investis à tout le moins des attributions suivantes:

a) Examiner régulièrement la situation des mesures prises par l'État Partie dont ils sont citoyens, en vue de renforcer, le cas échéant, la prévention du génocide;
b) Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin mettre en place des mesures administratives pouvant prévenir le génocide;
c) Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de loi pour la prévention du génocide.
d) Informer le Comité contre le génocide de toute situation susceptible d'accroître le risque de génocide.
e) Mener, au niveau national, un ensemble d'activités d'éducation, de formation, de perfectionnement, d'information et de sensibilisation dans le domaine de la prévention du génocide.

Article 20

Pour permettre aux Comités nationaux contre le génocide de s'acquitter de leur mandat, les États Parties au présent Protocole s'engagent à leur accorder:

a) L'accès à tous les renseignements concernant les mesures mises en place pour prévenir le génocide;
b) L'accès à tout individu pouvant leur fournir des renseignements pertinents sur toute situation porteuse de germes du génocide;
c) Le droit d'avoir des contacts avec le Comité contre le génocide, de lui communiquer des renseignements et de le rencontrer en toute confidentialité.

Article 21

3. Aucune autorité publique ni aucun fonctionnaire n'ordonnera, n'appliquera, n'autorisera ou ne tolérera de sanction à l'encontre d'une personne ou d'une organisation qui aura communiqué des renseignements, vrais ou faux, au Comité national contre le génocide, et ladite personne ou organisation ne subira de préjudice d'aucune autre manière, pour autant que, s'agissant des renseignements faux, la personne ou l'organisation en question n'ait pas eu connaissance du caractère fallacieux des faits au moment de leur dénonciation et, d'autre part, sans préjudice des voies de droit dont pourraient faire usage les personnes mises en cause, en raison du dommage subi pour dénonciation calomnieuse à leur encontre.
4. Les renseignements confidentiels recueillis par le Comité national contre le génocide seront protégés. Aucune donnée personnelle ne sera publiée sans le consentement exprès de la personne concernée.

Article 22

Les autorités compétentes de l'État Partie intéressé examinent les recommandations du Comité national contre le génocide et engagent le dialogue avec lui au sujet des mesures qui pourraient être prises pour les mettre en œuvre.

Article 23

Les États Parties au présent Protocole s'engagent à publier et à diffuser les rapports annuels des Comités nationaux contre le génocide.

Cinquième partie

Déclaration

Article 24

1. Au moment de la ratification, les États Parties peuvent faire une déclaration indiquant qu'ils ajournent l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de la troisième ou de la quatrième partie du présent Protocole.
2. Cet ajournement vaut pour un maximum de deux ans. À la suite de représentations dûment formulées par l'État Partie et après consultation du Comité contre le génocide, le Conseiller spécial peut proroger cette période de deux ans encore.

Sixième partie

Dispositions financières

Article 25

1. Les dépenses résultant des travaux du Comité contre le génocide créé en vertu du présent Protocole sont prises en charge par l'Organisation des Nations Unies.
2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies met à la disposition du Comité contre le génocide le personnel et les installations qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont confiées en vertu du présent Protocole.

Article 26

1. Il est établi, conformément aux procédures pertinentes de l'Assemblée générale, un fonds spécial, qui sera administré conformément au règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, pour aider à financer l'application des recommandations que le Comité contre le génocide adresse à un État Partie à la suite d'une consultation, ainsi que les programmes d'éducation et de perfectionnement des Comités nationaux contre le génocide.

2. Le Fonds spécial peut être financé par des contributions volontaires versées par les gouvernements, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales et d'autres entités privées ou publiques.

Septième partie

Dispositions finales

Article 27

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature de tout État qui a signé la Convention sur le génocide.
2. Le présent Protocole est soumis à la ratification de tout État qui a ratifié la Convention sur le génocide ou y a adhéré. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
3. Le présent Protocole est ouvert à l'adhésion de tout État qui a ratifié la Convention sur le génocide ou qui y a adhéré.
4. L'adhésion se fera par le dépôt d'un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
5. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les États qui auront signé le présent Protocole ou qui y auront adhéré, du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 28

3. Le présent Protocole entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion.
4. Pour chaque État qui ratifiera le présent Protocole ou y adhérera après le dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtième instrument de ratification ou d'adhésion, le présent Protocole entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 29

Les dispositions du présent Protocole s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédéraux.

Article 30

Il ne sera admis aucune réserve au présent Protocole.

Article 31

Les dispositions du présent Protocole sont sans effet sur les obligations contractées par les États Parties en vertu de conventions régionales instituant un mécanisme de prévention du génocide. Le Comité contre le génocide et les organes établis en vertu de telles conventions régionales sont invités à se consulter et à coopérer afin d'éviter des conflits éventuels entre lesdits organes et le Comité contre le génocide et de promouvoir efficacement la réalisation des objectifs du présent Protocole.

Article 32

Les dispositions du présent Protocole sont sans effet sur les obligations qui incombent aux États Parties en vertu des conventions ratifiées dans le cadre de la protection internationale ou régionale des droits humains et spécialement des rapports que lesdits États doivent soumettre aux organes concernés.

Article 33

1. Tout État Partie peut dénoncer le présent Protocole à tout moment, par notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe alors les autres États Parties au Protocole et à la Convention sur le génocide. La dénonciation prend effet un an après la date à laquelle la notification est reçue par le Secrétaire général.
2. Une telle dénonciation ne libère pas l'État Partie des obligations qui lui incombent en vertu du présent Protocole en ce qui concerne tout acte ou toute situation qui se sera produit avant la date à laquelle la dénonciation prendra effet, ou toute mesure que le Comité contre le génocide aura décidé ou pourra décider d'adopter à l'égard de l'État Partie concerné ; elle ne fera nullement obstacle à la poursuite de l'examen de questions dont le Comité contre le génocide était déjà saisi avant la date à laquelle la dénonciation a pris effet.
3. Après la date à laquelle la dénonciation par un État Partie prend effet, le Comité contre le génocide n'entreprend l'examen d'aucune question nouvelle concernant cet État.

Article 34

1. Tout État Partie au présent Protocole peut proposer un amendement et déposer sa proposition auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général communique la proposition d'amendement aux États Parties au présent Protocole en leur demandant de lui faire savoir s'ils sont favorables à l'organisation d'une conférence d'États Parties en vue de l'examen de la proposition et de sa mise aux voix. Si, dans les quatre mois qui suivent la date d'une telle communication, le tiers au moins des États Parties se prononcent en faveur de la tenue de ladite conférence, le Secrétaire général organise la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté à la majorité des deux tiers des États Parties présents et

votants à la conférence est soumis par le Secrétaire général à l'acceptation de tous les États Parties.

2. Un amendement adopté selon les dispositions du paragraphe 1 du présent article entre en vigueur lorsque les deux tiers des États Parties au présent Protocole l'ont accepté conformément à la procédure prévue par leurs constitutions respectives.
3. Lorsque les amendements entrent en vigueur, ils ont force obligatoire pour les États Parties qui les ont acceptés, les autres États Parties demeurant liés par les dispositions du présent Protocole et par tout amendement antérieur qu'ils auraient accepté.

Article 35

Les membres du Comité contre le génocide et des Comités nationaux contre le génocide jouissent des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Les membres du Comité contre le génocide jouissent des privilèges et immunités prévus à la section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du 13 février 1946, sous réserve des dispositions de la section 23 de ladite Convention.

Article 36

Lorsqu'ils se rendent dans un État Partie, les membres du Comité contre le génocide doivent, sans préjudice des dispositions et des buts du présent Protocole ni des privilèges et immunités dont ils peuvent jouir:

a) Respecter les lois et règlements en vigueur dans l'État où ils se rendent;
b) S'abstenir de toute action ou activité incompatible avec le caractère impartial et international de leurs fonctions.

Article 37

1. Le présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies remettra une copie certifiée conforme du présent Protocole à tous les États.

Annexe V- Extraits des articles pertinents des Statuts des Tribunaux internationaux

1. STATUT DU TRIBUNAL MILITAIRE INTERNATIONAL (TMI Nuremberg)

Article 6. Le Tribunal établi par l'Accord mentionné à l'article 1er ci-dessus pour le jugement et le châtiment des grands criminels de guerre des pays européens de l'Axe sera compétent pour juger et punir toutes personnes qui, agissant pour le compte des pays européens de l'Axe, auront commis, individuellement ou à titre de membres d'organisations, l'un quelconque des crimes suivants.

Les actes suivants, ou l'un quelconque d'entre eux, sont des crimes soumis à la juridiction du Tribunal et entraînent une responsabilité individuelle :

(a) Les Crimes contre la Paix: c'est-à-dire la direction, la préparation, le déclenchement ou la poursuite d'une guerre d'agression, ou d'une guerre en violation des traités, assurances ou accords internationaux, ou la participation à un plan concerté ou à un complot pour l'accomplissement de l'un quelconque des actes qui précèdent;

(b) Les Crimes de Guerre: c'est-à-dire les violations des lois et coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées, l'assassinat, les mauvais traitements et la déportation pour des travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires;

(c) Les Crimes contre l'Humanité: c'est-à-dire l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime.

2. STATUT DU TRIBUNAL PÉNAL INTERNATIONAL POUR L'EX-YOUGOSLAVIE

Article premier
Compétence du Tribunal international
Le Tribunal international est habilité à juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, conformément aux dispositions du présent statut.

Article 2
Infractions graves aux Conventions de Genève de 1949
Le Tribunal international est habilité à poursuivre les personnes qui commettent ou donnent l'ordre de commettre des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir les actes suivants dirigés contre des personnes ou des biens protégés aux termes des dispositions de la
Convention de Genève pertinente :
a) l'homicide intentionnel ;
b) la torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques ;
c) le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé ;
d) la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ;
e) le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou un civil à servir dans les forces armées de la puissance ennemie ;
f) le fait de priver un prisonnier de guerre ou un civil de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement ;
g) l'expulsion ou le transfert illégal d'un civil ou sa détention illégale ;
h) la prise de civils en otages.

Article 3
Violations des lois ou coutumes de la guerre
Le Tribunal international est compétent pour poursuivre les personnes qui commettent des violations des lois ou coutumes de la guerre. Ces violations comprennent, sans y être limitées :
a) l'emploi d'armes toxiques ou d'autres armes conçues pour causer des souffrances inutiles ;
b) la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires ;
c) l'attaque ou le bombardement, par quelque moyen que ce soit, de villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus ;
d) la saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des œuvres d'art et à des œuvres de caractère scientifique ;
e) le pillage de biens publics ou privés.

Article 4
Génocide
1. Le Tribunal international est compétent pour poursuivre les personnes ayant commis le génocide, tel qu'il est défini au paragraphe 2 du présent article, ou l'un quelconque des actes énumérés au paragraphe 3 du présent article.

2. Le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :
a) meurtre de membres du groupe ;
b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.
3. Seront punis les actes suivants :
a) le génocide ;
b) l'entente en vue de commettre le génocide ;
c) l'incitation directe et publique à commettre le génocide ;
d) la tentative de génocide ;
e) la complicité dans le génocide.

Article 5
Crimes contre l'humanité
Le Tribunal international est habilité à juger les personnes présumées responsables des crimes suivants lorsqu'ils ont été commis au cours d'un conflit armé, de caractère international ou interne, et dirigés contre une population civile quelle qu'elle soit :
a) assassinat ;
b) extermination ;
c) réduction en esclavage ;
d) expulsion ;
e) emprisonnement ;
f) torture ;
g) viol ;
h) persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses ;
i) autres actes inhumains.

3. STATUT DU TRIBUNAL PÉNAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA

Article premier: Compétence du Tribunal international pour le Rwanda

Le Tribunal international pour le Rwanda est habilité à juger les personnes présumés responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de telles violations commises sur le territoire d'États voisins entre le 1 janvier et le 31 décembre 1994, conformément aux dispositions du présent statut.

Article 2: Génocide

1. Le Tribunal international pour le Rwanda est compétent pour poursuivre les personnes ayant commis un génocide, tel que ce crime est défini au paragraphe 2 du présent article, ou l'un quelconque des actes énumérés au paragraphe 3 du présent article.

2. Le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel:

a) Meurtre de membres du groupe;

b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;

c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;

d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;

e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre group

3. Seront punis les actes suivants:

a) Le génocide;

b) L'entente en vue de commettre le génocide;

c) L'incitation directe et publique à commettre le génocide;

d) La tentative de génocide;

e) La complicité dans le génocide.

Article 3: Crimes contre l'humanité

Le Tribunal international pour le Rwanda est habilité à juger les personnes responsables des crimes suivants lorsqu'ils ont été commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique dirigée contre une population civile quelle qu'elle soit, en raison de son appartenance nationale, politique, ethnique, raciale ou religieuse:

a) Assassinat;

b) Extermination;

c) Réduction en esclavage;

d) Expulsion;

e) Emprisonnement;

f) Torture;

g) Viol;

h) Persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses;

i) Autres actes inhumains.

Article 4: Violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole additionnel II

Le Tribunal international pour le Rwanda est habilité à poursuivre les personnes qui commettent ou donnent l'ordre de commettre des violations graves de l'article 3 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes en temps de guerre, et du Protocole additionnel II auxdites Conventions du 8 juin 1977. Ces violations comprennent, sans s'y limiter:

a) Les atteintes portées à la vie, à la santé et au bien-être physique ou mental des personnes, en particulier le meurtre, de même que les traitements cruels tels que la torture, les mutilations ou toutes formes de peines corporelles;

b) Les punitions collectives;

c) La prise d'otages;

d) Les actes de terrorisme;

e) Les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants, le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur;

f) Le pillage;

g) Les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés;

h) La menace de commettre les actes précités.

4. STATUT DE ROME DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

Article 5
CRIMES RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR

1. La compétence de la Cour est limitée aux crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale. En vertu du présent Statut, la Cour a compétence à l'égard des crimes suivants :
a) Le crime de génocide ;
b) Les crimes contre l'humanité ;
c) Les crimes de guerre ;
d) Le crime d'agression.
2. La Cour exercera sa compétence à l'égard du crime d'agression quand une disposition aura été adoptée conformément aux articles 121 et 123, qui définira ce crime et fixera les conditions de l'exercice de la compétence de la Cour à son égard. Cette disposition devra être compatible avec les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies.

Article 6
CRIME DE GÉNOCIDE

Aux fins du présent Statut, on entend par crime de génocide l'un quelconque des actes ci-après commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :
a) Meurtre de membres du groupe ;
b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Article 7
CRIMES CONTRE L'HUMANITÉ

1. Aux fins du présent Statut, on entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque :
a) Meurtre ;

b) Extermination ;
c) Réduction en esclavage ;
d) Déportation ou transfert forcé de population ;
e) Emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international ;
f) Torture ;
g) Viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable
h) Persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour ;
i) Disparitions forcées de personnes ;
j) Crime d'apartheid ;
k) Autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale.
2. Aux fins du paragraphe 1 :
a) Par « attaque lancée contre une population civile », on entend le comportement qui consiste en la commission multiple d'actes visés au paragraphe 1 à l'encontre d'une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque ;
b) Par « extermination », on entend notamment le fait d'imposer intentionnellement des conditions de vie, telles que la privation d'accès à la nourriture et aux médicaments, calculées pour entraîner la destruction d'une partie de la population ;
c) Par « réduction en esclavage », on entend le fait d'exercer sur une personne l'un quelconque ou l'ensemble des pouvoirs liés au droit de propriété, y compris dans le cadre de la traite des être humains, en particulier des femmes et des enfants ;
d) Par « déportation ou transfert forcé de population », on entend le fait de déplacer de force des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en droit international ;
e) Par « torture », on entend le fait d'infliger intentionnellement une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, à une personne se trouvant sous sa garde ou sous son contrôle ; l'acception de ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légales, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles ;
f) Par « grossesse forcée », on entend la détention illégale d'une femme mise enceinte de force, dans l'intention de modifier la composition ethnique d'une population ou de commettre d'autres violations graves du droit international. Cette définition ne peut en aucune manière s'interpréter comme ayant une incidence sur les lois nationales relatives à la grossesse ;
g) Par « persécution », on entend le déni intentionnel et grave de droits fondamentaux en violation du droit international, pour des motifs liés à l'identité du groupe ou de la collectivité qui en fait l'objet ;

h) Par « crime d'apartheid », on entend des actes inhumains analogues à ceux que vise le paragraphe 1, commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime ;
i) Par « disparitions forcées de personnes », on entend les cas où des personnes sont arrêtées, détenues ou enlevées par un État ou une organisation politique ou avec l'autorisation, l'appui ou l'assentiment de cet État ou de cette organisation, qui refuse ensuite d'admettre que ces personnes sont privées de liberté ou de révéler le sort qui leur est réservé ou l'endroit où elles se trouvent, dans l'intention de les soustraire à la protection de la loi pendant une période prolongée.
3. Aux fins du présent Statut, le terme « sexe » s'entend de l'un et l'autre sexe, masculin et féminin, suivant le contexte de la société. Il n'implique aucun autre sens.

Article 8
CRIMES DE GUERRE

1. La Cour a compétence à l'égard des crimes de guerre, en particulier lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle.
2. Aux fins du Statut, on entend par « crimes de guerre » :
a) Les infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'ils visent des personnes ou des biens protégés par les dispositions des Conventions de Genève :
i) L'homicide intentionnel ;
ii) La torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques ;
iii) Le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé ;
iv) La destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ;
v) Le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou une personne protégée à servir dans les forces d'une puissance ennemie ;
vi) Le fait de priver intentionnellement un prisonnier de guerre ou toute autre personne protégée de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement ;
vii) La déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale ;
viii) La prise d'otages ;
b) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international, à savoir, l'un quelconque des actes ci-après :
i) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des civils qui ne participent pas directement part aux hostilités ;
ii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des biens de caractère civil, c'est-à-dire des biens qui ne sont pas des objectifs militaires
iii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour

autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ;
iv) Le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ;
v) Le fait d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus et qui ne sont pas des objectifs militaires ;
vi) Le fait de tuer ou de blesser un combattant qui, ayant déposé les armes ou n'ayant plus de moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ;
vii) Le fait d'utiliser indûment le pavillon parlementaire, le drapeau ou les insignes militaires et l'uniforme de l'ennemi ou de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant, de causer la perte de vies humaines ou des blessures graves ;
viii) Le transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe, ou la déportation ou le transfert à l'intérieur ou hors du territoire occupé de la totalité ou d'une partie de la population de ce territoire ;
ix) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires ;
x) Le fait de soumettre des personnes d'une partie adverse tombées en son pouvoir à des mutilations ou à des expériences médicales ou scientifiques quelles qu'elles soient qui ne sont ni motivées par un traitement médical, dentaire ou hospitalier, ni effectuées dans l'intérêt de ces personnes, et qui entraînent la mort de celles-ci ou mettent sérieusement en danger leur santé ;
xi) Le fait de tuer ou de blesser par traîtrise des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie ;
xii) Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;
xiii) Le fait de détruire ou de saisir les biens de l'ennemi, sauf dans les cas où ces destructions ou saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre ;
xiv) Le fait de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ;
xv) Le fait pour un belligérant de contraindre les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même s'ils étaient au service de ce belligérant avant le commencement de la guerre ;
xvi) Le pillage d'une ville ou d'une localité, même prise d'assaut ;
xvii) Le fait d'employer du poison ou des armes empoisonnées ;
xviii) Le fait d'employer des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues ;

xix) Le fait d'utiliser des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que des balles dont l'enveloppe dure ne recouvre pas entièrement le centre ou est percée d'entailles ;
xx) Le fait d'employer les armes, projectiles, matières et méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles ou à frapper sans discrimination en violation du droit international des conflits armés, à condition que ces armes, projectiles, matières et méthodes de guerre fassent l'objet d'une interdiction générale et qu'ils soient inscrits dans une annexe au présent Statut, par voie d'amendement adopté selon les dispositions des articles 121 et 123 ;
xxi) Les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
xxii) Le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, telle que définie à l'article 7, paragraphe 2, alinéa f), la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle constituant une infraction grave aux Conventions de
Genève ;
xxiii) Le fait d'utiliser la présence d'un civil ou d'une autre personne protégée pour éviter que certains points, zones ou forces militaires ne soient la cible d'opérations militaires ;
xxiv) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève ;
xxv) Le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève ;
xxvi) Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités ;
c) En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, les violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir l'un quelconque des actes ci-après commis à l'encontre de personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention ou par toute autre cause :
i) Les atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels et la torture ;
ii) Les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
iii) Les prises d'otages ;
iv) Les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires généralement reconnues comme indispensables ;
d) L'alinéa c) du paragraphe 2 s'applique aux conflits armés ne présentant pas un caractère international et ne s'applique donc pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire ;
e) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, dans le cadre établi du droit international, à savoir l'un quelconque des actes ci-après :

i) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des personnes civiles qui ne participent pas directement aux hostilités ;
ii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs des Conventions de Genève ;
iii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ;
iv) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades et des blessés sont rassemblés, pour autant que ces bâtiments ne soient pas des objectifs militaires ;
v) Le pillage d'une ville ou d'une localité, même prise d'assaut ;
vi) Le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, telle que définie à l'article 7, paragraphe 2, alinéa f), la stérilisation forcée, ou toute autre forme de violence sexuelle constituant une violation grave de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ;
vii) Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités ;
viii) Le fait d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent ;
ix) Le fait de tuer ou de blesser par traîtrise un adversaire combattant ;
x) Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;
xi) Le fait de soumettre des personnes d'une autre partie au conflit tombées en son pouvoir à des mutilations ou à des expériences médicales ou scientifiques quelles qu'elles soient qui ne sont ni motivées par un traitement médical, dentaire ou hospitalier, ni effectuées dans l'intérêt de ces personnes, et qui entraînent la mort de celles-ci ou mettent sérieusement en danger leur santé ;
xii) Le fait de détruire ou de saisir les biens d'un adversaire, sauf si ces destructions ou saisies sont impérieusement commandées par les nécessités du conflit ;
f) L'alinéa e) du paragraphe 2 s'applique aux conflits armés ne présentant pas un caractère international et ne s'applique donc pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire. Il s'applique aux conflits armés qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux.
3. Rien dans le paragraphe 2, alinéas c) et e), n'affecte la responsabilité d'un gouvernement de maintenir ou rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité et l'intégrité territoriale de l'État par tous les moyens légitimes.

Article 27.
Défaut de pertinence de la qualité officielle
1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine.
2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne.

Article 28
Responsabilité des chefs militaires et autre supérieurs hiérarchiques

Outre les autres motifs de responsabilité pénale au regard du présent Statut pour des crimes relevant de la compétence de la Cour :
a) Un chef militaire ou une personne faisant effectivement fonction de chef militaire est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des forces placées sous son commandement et son contrôle effectifs, ou sous son autorité et son contrôle effectifs, selon le cas, lorsqu'il ou elle n'a pas exercé le contrôle qui convenait sur ces forces dans les cas où :
i) Ce chef militaire ou cette personne savait, ou, en raison des circonstances, aurait dû savoir, que ces forces commettaient ou allaient commettre ces crimes ; et
ii) Ce chef militaire ou cette personne n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites ;
b) En ce qui concerne les relations entre supérieur hiérarchique et subordonnés non décrites au paragraphe a), le supérieur hiérarchique est pénalement responsable des crimes relevant de la compétence de la Cour commis par des subordonnés placés sous son autorité et son contrôle effectifs, lorsqu'il ou elle n'a pas exercé le contrôle qui convenait sur ces subordonnés dans les cas où :
i) Le supérieur hiérarchique savait que ces subordonnés commettaient ou allaient commettre ces crimes ou a délibérément négligé de tenir compte d'informations qui l'indiquaient clairement ;
ii) Ces crimes étaient liés à des activités relevant de sa responsabilité et de son contrôle effectifs ; et
iii) Le supérieur hiérarchique n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et raisonnables qui étaient en son pouvoir pour en empêcher ou en réprimer l'exécution ou pour en référer aux autorités compétentes aux fins d'enquête et de poursuites.

Article 87
DEMANDES DE COOPÉRATION : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1.a) La Cour est habilitée à adresser des demandes de coopération aux États Parties. Ces demandes sont transmises par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée que

chaque État Partie choisit au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du présent Statut ou de l'adhésion à celui-ci.
Toute modification ultérieure du choix de la voie de transmission est faite par chaque État Partie conformément au Règlement de procédure et de preuve.
b) S'il y a lieu, et sans préjudice des dispositions de l'alinéa a), les demandes peuvent être également transmises par l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) ou par toute organisation régionale compétente.
2. Les demandes de coopération et les pièces justificatives y afférentes sont soit rédigées dans une langue officielle de l'État requis ou accompagnées d'une traduction dans cette langue, soit rédigées dans l'une des langues de travail de la Cour ou accompagnées d'une traduction dans l'une de ces langues, selon le choix fait par l'État requis au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation du présent Statut ou de l'adhésion à celui-ci. Toute modification ultérieure de ce choix est faite conformément au Règlement de procédure et de preuve.
3. L'État requis respecte le caractère confidentiel des demandes de coopération et des pièces justificatives y afférentes, sauf dans la mesure où leur divulgation est nécessaire pour donner suite à la demande.
4. En ce qui concerne les demandes d'assistance présentées au titre du présent chapitre, la Cour peut prendre, notamment en matière de protection des renseignements, les mesures qui peuvent être nécessaires pour garantir la sécurité et le bien-être physique ou psychologique des victimes, des témoins potentiels et des membres de leur famille. La Cour peut demander que tout renseignement fourni au titre du présent chapitre soit communiqué et traité de telle sorte que soient préservés la sécurité et le bien-être physique ou psychologique des victimes, des témoins potentiels et des membres de leur famille.
5. a) La Cour peut inviter tout État non partie au présent Statut à prêter son assistance au titre du présent chapitre sur la base d'un arrangement ad hoc ou d'un accord conclu avec cet État ou sur toute autre base appropriée.
b) Si, ayant conclu avec la Cour un arrangement ad hoc ou un accord, un État non partie au présent Statut n'apporte pas l'assistance qui lui est demandée en vertu de cet arrangement ou de cet accord, la Cour peut en informer l'Assemblée des États Parties, ou le Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie.
6. La Cour peut demander des renseignements ou des documents à toute organisation intergouvernementale. Elle peut également solliciter d'autres formes de coopération et d'assistance dont elle est convenue avec une organisation intergouvernementale et qui sont conformes aux compétences ou au mandat de celle-ci.
7. Si un État Partie n'accède pas à une demande de coopération de la Cour contrairement à ce que prévoit le présent Statut, et l'empêche ainsi d'exercer les fonctions et les pouvoirs que lui confère le présent Statut, la Cour peut en prendre acte et en référer à l'Assemblée des États Parties ou au Conseil de sécurité lorsque c'est celui-ci qui l'a saisie.

Article 98
COOPÉRATION EN RELATION AVEC LA RENONCIATION À L'IMMUNITÉ ET LE CONSENTEMENT À LA REMISE

1. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité.

2. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon lesquels le consentement de l'État d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet État, à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'État d'envoi pour qu'il consente à la remise.

Annexe VI. Fiche suiveuse de l'élève (avec mention ethnique)

RÉPUBLIQUE RWANDAISE - MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

FICHE D'INSCRIPTION D'ELEVE

AMAZINA : .....
Nom, Prénom, Surnom

ITARIKI YAVUTSEHO : [redacted] IGITSINA : .....
Date de naissance *Sexe*

AHO YAVUKIYE : .....
Lieu de naissance

Nationalité	*Ethnie*
*RWANDAIS**	*HUTU **
.....	*TUTSI **
	*TWA **
	.....

SE : .....
Père

UMURENGE : .....
Colline

NYINA : .....
Mère

KOMINI : .....
Commune

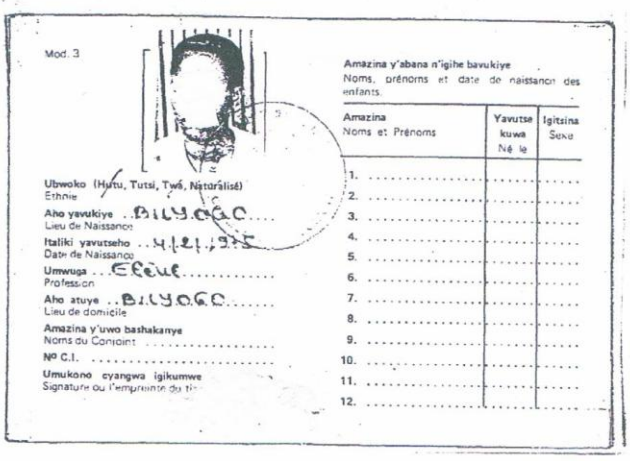
PREFECTURA : .....
Préfecture

** Biffer ce qui ne convient pas*

LIEU DE RESIDENCE DE L'ELEVE

DATE	*COLLINE*	*COMMUNE*	*PREFECTURE*	*Degré de parenté avec la personne qui l'héberge*
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....

Annexe VII – Carte d'identité avec mention ethnique



Mod. 3

Ubwoko (Hutu, Tutsi, Twa, Naturalisé)
Ethnie

Aho yavukiye ..BILYOGO....
Lieu de Naissance

Italiki yavutseho ..4/21/975
Date de Naissance

Umwuga ...Eleve.....
Profession

Aho atuye ..BILYOGO.....
Lieu de domicile

Amazina y'uwo bashakanye
Noms du Conjoint .....

Nº C.I. .....

Umukono cyangwa igikumwe
Signature ou l'empreinte du ti...

Amazina y'abana n'igihe bavukiye
Noms, prénoms et date de naissance des enfants.

Amazina Noms et Prénoms	Yavutse kuwa Né le	Igitsina Sexe
1.	.....	.....
2.	.....	.....
3.	.....	.....
4.	.....	.....
5.	.....	.....
6.	.....	.....
7.	.....	.....
8.	.....	.....
9.	.....	.....
10.	.....	.....
11.	.....	.....
12.	.....	.....

AUTRES RENSEIGNEMENTS

1. Police d'assurance Nº .....
2. Permis de conduire Nº .....
3. Caisse Sociale Nº .....
4. Immatriculation .....
5. Groupe sanguin .....

Uzayikoresha binyuranyije n'itegeko azahanwa.
L'usage non autorisé sera pun...

Itanzwe kuwa ..1115
Etabli le

Amaz...

Nom, sign...

KARITA Y'IBIRANGA UMUNTU
CARTE D'IDENTITE

Nº ..1..5..

Republika y'u Rwanda
République Rwandaise

Ministeri y'Ubutegetsi bw'Igihugu n'Amajyambere ya Komini
Ministère de l'Intérieur et du Développement Communal

Prefegitura KIGALI Nº A
Préfecture

Komini ya .NYARUGENGE..
Commune de

Segiteri ..BILYOGO.....
Secteur

Amazina
Noms et prénoms

Igitsina ..M.....
Sexe

Se .....
Père

Nyina .....
Mère

Annexe VIII. EN MÉMOIRE DES MEMBRES DE MA FAMILLE PROCHE DONT LA LISTE FIGURE CI-APRÈS, ASSASSINÉS PENDANT LE GÉNOCIDE DES TUTSIS

Prénom	Nom de Famille	M - F	Relation	Né(e)s en	Lieu de naissance	Date de décès	Lieu probable du décès	
Charles	Ntirugirisoni	M	Père	1934	Muganza	22/04/1994	Gihande-Musasa-Kigali	1
Marie	Nyiramatama	F	Mère	1939	Gihande	22/04/1994	Gihande-Musasa-Kigali	1
Canisius	Kambanda	M	Beau-père	1924	Rulindo-Bumbogo	21/04/1994	Nyamweru-Shyorongi-Kigali	1
Canisius	Gatera	M	Frère	1956	Musasa	11/04/1994	Nyarugenge-Kigali	1
François	Kambanda	M	Beau-Fr.	1954	Shyorongi	avr-94	Nyanza-Butare	1
François	Munyaneza	M	Frère	1962	Kamonyi	avr-94	Taba Gitarama	1
Immaculée	Mukarunyange	F	Belle-Sr.	1950	Shyorongi	21/04/1994	Nyamweru-Shyorongi-Kigali	1
Sr. Augustine	Nyiranyundo	F	Tante de mon épouse	1918	Rulindo-Bumbogo	22/04/1994	Nyanza - Butare	1
Julienne	Uwizeye	F	Belle-soeur	1958	Musasa	22/04/1994	Taba Gitarama	1
Olive	Mukangendo	F	Belle-soeur	1965	Musasa	22/04/1994	Taba-Gitarama	1
Odette	Mukamurenzi	F	Maman Ange	1960	Nyamata	21-avr-94	Nyanza	1
Marguerite	Mukandekezi	F	Mère de mes neveux	1962	Nyanza	21-avr-94	Nyanza	1
Olivier	Kambanda	M	Neveu	1982	Nyarugenge	21-avr-94	Nyanza	1
Olive	Kambanda	F	Nièce	1985	Nyarugenge	21-avr-94	Nyanza	1
Clément	Kambanda	M	Neveu	1986	Nyanza - Butare	21-avr-94	Nyanza	1
Fiacre	Kambanda	M	Neveu	1988	Nyanza - Butare	21-avr-94	Nyanza	1
J Paul	Kambanda	M	Neveu	1990	Nyanza - Butare	22-avr-94	Nyanza	1
Léonie	Kambanda	F	Nièce	1992	Nyanza - Butare	21-avr-94	Nyanza	1
Alexis	Butera	M	Neveu	1982	Musasa	avr-94	Musasa	1
Alexandre	Gatera	M	Neveu	1984	Musasa	avr-94	Taba Gitarama	1
Jeannette	Mutoni	F	Nièce	1986	Musasa	avr-94	Taba Gitarama	1
Alex	Kimenyi	M	Neveu	1990	Musasa	avr-94	Taba Gitarama	1
Claudine	Munyaneza	F	Nièce	1988	Musasa	avr-94	Taba Gitarama	1
Théopiste	Munyaneza	F	Nièce	1991	Musasa	avr-94	Taba Gitarama	1
Didace	Sehene	M	Oncle	1907	Bumbogo	avr-94	Gihande-Musasa-Kigali	1
Astérie	Kabayundo	F	Tante	1912	Rukoma	avr-94	Gihande-Musasa-Kigali	1
Priscille	Bandibana	F	Cousine	1953	Musasa	avr-94	Kirwa-Kayenzi-Gitarama	1
Diyonizi	Ruboneza	M	Oncle	1911	Bumbogo	avr-94	Kabgayi-Gitarama	1
Astérie	Mujawurugo	F	Tante	1914	Bumbogo	avr-94	Gihande-Musasa-Kigali	1
Tharcisse	Bizumuremyi et ses 5 enfants	M	Cousine	1949	Bumbogo	avr-94	Bugesera	6
Télesphore	Karangira	M	Cousin	1947	Bumbogo	avr-94	Bicumbi	1
Fidèle	Karangwa, son épouse et ses 5 enfants	M	Cousin	1940	Bumbogo	avr-94	Gihande-Musasa-Kigali	7
Épiphanie	Mukarulinda, son mari et ses 2 enfants	F	cousine	1952	Bumbogo	avr-94	Muganza-Kayenzi-Gitarama	4
Eugène	Hitiyise, sa femme et ses 3 enfants	M	Cousin	1958	Bumbogo	avr-94	Musasa - Kigali	5
Marie	Uwimana, son mari et ses 4 enfants	F	Cousine	1956	Bumbogo	avr-94	Musasa - Kigali	6
Thomasi	Nyilingabo	M	Oncle	1905	Bumbogo	avr-94	Musasa-Kigali	1
Aurélie	Mukamusoni	F	Tante	1910	Bumbogo	avr-94	Kayenzi-Gitarama	1
Léoncie	Nyinawadata	F	Cousine	1950	Kayenzi	avr-94	Kayenzi-Gitarama	1
Thérèse	Kankindi, son mari et ses enfants	F	Tante	1935	Bumbogo	avr-94	Taba Gitarama	6
Marguerite	Kangeyo et ses enfants	F	Tante	1932	Bumbogo	avr-94	Kayenzi-Gitarama	5
Marie	Mukamushumba, son mari et ses 5 enfants	F	Cousine	1952	Kayenzi	avr-94	Kayenzi-Gitarama	7
Callixte	Bushumbe, sa femme et ses 4 enfants	M	Cousin	1956	Kayenzi	avr-94	Kayenzi-Gitarama	6
Ancilla	Mukarwego et son mari	F	Tante	1935	Bumbogo	avr-94	Kayenzi-Gitarama	2

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES

Allen, Tim et Seaton, Jean, *The Media of Conflict: War Reporting and Representations of Ethnic Violence*, New York, St-Martin's Press, 1999

Amnesty international, *Au-delà de l'État, "le droit international et la défense des droits humains"*, Paris, Éditions francophones d'Amnesty international, 1985

Ansoms, An, *Resurrection after Civil War and Genocide: Growth, Poverty and Inequality in Post-Conflict Rwanda*, European Journal of Development Research, 2005

Arbour, J. Maurice, *Droit International Public, 3è édition*, Cowansville, Éditions Yvon Blais inc., 1997

Arendt, Hannah, *Eichmann à Jérusalem*, Paris, Gallimard, 1991

Arendt, Hannah, *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, traduction française A. Guérin, Gallimard, 1966

Arendt, Hannah, *Le système totalitaire*, Paris, éd. du seuil, 1972

Aron, Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, Paris, Gallimard, 1965

Aroneanu, Eugène, *Le crime contre l'humanité*, Paris Dalloz, 1961

Attarian, Varoujan, *Le génocide des Arméniens devant l'ONU*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1997

Ba, Amadou, *La Cour pénale internationale : évolution et bilan actuel*, dans Nils Andersson et Daniel Lagot (sous la direction), *La justice internationale aujourd'hui, Vrai justice ou justice à sens unique*?, Paris, l'Harmattan, 2009

Ballaloud, Jacques, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pédone, 1971

Bauer, Yehuda, *Juifs à vendre : Les négociations entre Nazis et Juifs. 1933-1945*, Liana Levi, Paris, 1996

Beccaria, Cesare, *Des délits et des peines*, Genève, Librairie Droz, 1965

Becet, Jean-Marie et Collard, Daniel, *Les droits de l'homme - Dimensions nationales et internationales*, Paris, éd. Economica, 1982

Bédarida, François, *La politique nazie d'extermination*, Paris, Albin Michel, 1989

Bedjaoui, Mohamed, *La portée incertaine du concept nouveau de devoir d'ingérence dans un monde troublé, quelques interrogations*, in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme?,* Rabat, 14-16 octobre 1991, Publication de l'Académie royale du Maroc, 1992

Bensoussan, Georges, *Génocide pour mémoire*, Paris, Éd. du Félin, 1989

Bensoussan, Georges, *Histoire de la Shoah*, Paris, PUF, 1996

Bertrand, Maurice, *L'ONU*, Paris, Éditions La Découverte, 1995

Bettati, Mario, *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995

Bourantonis, Dimitris, et Marios L. Evriviades, "A United Nations for the Twenty-First Century: Peace, Security, and Development", La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1996

Bourdon, William, avec Duverger, Emmanuelle, *La Cour pénale internationale : Le Statut de Rome*. Paris, éd. du Seuil, 2000

Bouthat, Chantal, *Guide de présentation des mémoires et thèses*, Montréal, UQÀM, 1993

Boyer, Marc, *Vous avez dit ingérence : nouveaux propos sur le droit et le devoir d'ingérence*, Paris, Griot, 1994

Bracher, Karl Dietrich, *Hitler et la dictature allemande : Naissance, structure et conséquences du National-socialisme*, Paris, éd. Complexe, 1995

Brauman, Rony, *Devant le mal – Rwanda. Un génocide en direct*, Paris, Arléa, 1994

Brunet, René, *La garantie internationale des droits humains depuis la Charte de San Francisco*, Paris, Pédone, 1951

Browning, Christopher R., *La décision concernant la Solution finale dans l'Allemagne nazie et le Génocide juif*, Paris, Le seuil, 1985

Chandler, David Porter, *The Tragedy of Cambodian History: Politics, War, and Revolution Since 1945*, Yale University Press, 1993.

Charguéraud, Marc-André, *Tous coupables? Les démocraties occidentales et les communautés religieuses face à la détresse juive, 1933-1940*, Paris, les éd. du Cerf, 1998

Chalk, Frank et Jonassohn, Kurt, *The History and Sociology of Genocide: Analyses and case studies*, New Haven, Yale University Press, 1990

Char, René, *Le Rempart de brindilles*, Paris, Louis Brodeur, 1953

Charny, Israel W., *Toward the understanding and prevention of genocide: proceedings of the International Conference on the Holocaust and Genocide*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1984

Chaumont, Jean-Michel, *Génocide et ethnocide*, in Collection de droit international, 42 Réseau Vitoria, Génocide(s), Sous la direction de Katia Boustany et Daniel Dormoy, Éditions Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999

Chauvet, Didier, *Le nazisme et les Juifs : Caractères, méthodes et étapes de la politique nazie d'exclusion et d'extermination*, éd. L'Harmattan, 2011

Chrétien, Jean-Pierre et Gasanabo, Jean-Damascène, dans *Comprendre les génocides du XXe Siècle, Comparer-Enseigner*, Sous la direction de B. Lefebvre & S. Ferhadjian, Paris, Éditions Bréal, 2007

Chrétien, Jean-Pierre (sous la direction de), *Rwanda, Les médias du génocide*, Paris, Éd. Karthala, 2002

Churchill, Winston S., *Mémoires sur la Deuxième guerre mondiale*, vol. 11, *Triomphe et Tragédie*. *La Victoire*, Paris, Plon, 1953

Cohen, Jared, *One hundred days of silence: America and the Rwanda genocide*, Lanha, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2007

Cohen Jonathan, Gérard, *La Convention européenne des droits humains*, Economica, Paris, 1989

Cohen Jonathan, Gérard, *Aspects européens de droits fondamentaux*, Paris, Montchrestien, 1996

Cohen Jonathan, Gérard, dans Cot, Jean-Pierre, et Pellet, Alain, (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaires article par article*, 2è éd., Paris, Economica, 1991

Coquio, Catherine, *Parler des camps, Penser les génocides*, Paris, Éditions Albin Michel, 1999

Corten, Olivier et Klein, Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992

Corten, Olivier, *Le retour des guerres préventives : le droit international menacé*, Bruxelles, Éditions Labor, 2003

Cooper, John, *Raphael Lemkin and the Struggle for the Genocide Convention*, New-York, Palgrave Macmaillan, 2008.

Currat, Philippe, *Les crimes contre l'humanité dans le Statut de la Cour pénale internationale*, Bruxelles, Bruylant, 2006

Dallaire, Roméo, *J'ai serré la main du diable : la faillite de l'humanité au Rwanda*, Montréal, éd. Libre Expression, 2003

Daoudi, Riad, dans Cot, Jean-Pierre, et Pellet, Alain, (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaires article par article*, 2è éd., Paris, Economica, 1991

Dawidowicz, Lucy, *The War Against Jews 1933-1945*, New-York, Bantam books, 1986

Degni-Segui, René, dans Cot, Jean-Pierre, et Pellet, Alain, (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaires article par article*, 2è éd., Paris, Economica, 1991

Delacampagne, Christian, *De l'indifférence : Essai sur la banalité du mal*, Paris, Édition Odile Jacob, 1998

Deron, Francis, *Le Procès des Khmers rouges : Trente ans d'enquête sur le génocide cambodgien*, Paris, Gallimard, 2009

Del Ponte, Carla, et Sudetic, Chuck, *La Traque, les criminels de guerre et moi. Madame la Procureure accuse*, éd. Héloïse d'Ormesson, Paris, 2009

Destexhe, Alain, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin éditeur, 1993

Destexhe, Alain, Rwanda, *Essai sur le génocide*, Paris, Éditions Complexe, 1994

Dupuy, René-Jean, *Coutume sage et coutume sauvage*, dans Mélanges offerts à Charles Rousseau, Paris, Éditions A. Pédone, 1974

Eisemann, Pierre-Michel, dans Cot, Jean-Pierre, et Pellet, Alain, (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaires article par article*, 2è éd., Paris, Economica, 1991

Emanuelli, Claude, *Droit international public, Tome II, Les organisations internationales*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1994

Emanuelli, Claude, *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 1995

Erny, Pierre, *Rwanda 1994. Clés pour comprendre le calvaire d'un peuple*, Paris, l'Harmattan, 1994

Fein, Helen, *Genocide Watch*, New Haven, London, Yale University Press, 1992

Fein, Helen, *Human Rights and Wrongs, Slavery, Terror, Genocide*, London, Paradigm Publishers, 2007

Fletcher, George P., et Ohlin, Jens David, *Defending Humanity: When Force is Justified and Why*, Oxford University Press, 2008

Fournet, Caroline, *The Crime of Destruction and the Law of Genocide: Their Impact on Collective Memory*, Hampshire, England, Ashgate Publishing Limited, 2007

Friedman, Yona, *Utopies réalisables*, Paris, Éditions de l'Éclat, 2000

Frouville, Olivier, *Les organes subsidiaires de la Commission*, dans, Emmanuel Decaux, (sous la direction de), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone 2006

Gadamer, Hans-Georg, *Vérité et méthode*, Paris, Le Seuil, 1986

Garapon, Antoine, *Des crimes qu'on ne peut ni punir ni pardonner*, Paris, Odile Jacob, 2002

Gareth, Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity crimes Once and For All*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

GERBET, Pierre, *Les organisations internationales*, Paris, P.U.F., 1972

Ghebali, V-Yves., dans Cot, Jean-Pierre, et Pellet, Alain, (dir.) *La Charte des Nations Unies*, Commentaires article par article, 2è éd., Paris, Economica, 1991

Goldhagen, Daniel Jonah, *Les bourreaux volontaires de Hitler : Les Allemands ordinaires et l'Holocauste*, Paris, Éditions du Seuil, 1996

Gomien, Donna, Harris, David, Zwaak, Leo, *Convention européenne des droits humains et Charte sociale européenne : droit et pratique*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1997

Guedj, Joël, *Introduction à l'histoire de la Shoah*, Paris, éd. Imago, 2010

Hazan, Pierre, *La justice face à la guerre, De Nuremberg à la Haye*, Paris, Éditions Stock, 2000

Hazan, Pierre, *La justice face à la guerre, De Nuremberg à la Haye*, Paris, Éditions Stock, 2000

Heidenrich, John G., *How to prevent genocide : a guide for policymakers, scholars, and the concerned citizen*, Westport, Connecticut, London, Praeger Publishers, 2001

Herf, Jeffrey*, L'ennemi Juif : la propagande nazie, 1939-1945*, Paris, éd. Calmann-Lévy, 2011

Hilberg, Raoul, *La destruction des Juifs d'Europe*, Paris, Fayard, 1988

Hitler, Adolf, *Mon combat*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1934

Hobbes, Thomas, *Léviathan*, chapitre XXIII, traduction de François Tricaud, Paris, Sirey, 1971

Hogard, Jacques*, Les larmes de l'honneur, 60 jours dans la tourmente du Rwanda,* Paris, éd. Hugodoc, 2005

Hours, Bernard, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1998

Human Rights Watch et Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, *Aucun témoin ne doit survivre, Le Génocide au Rwanda*, Paris, Karthala, 1999

Huntington, Samuel, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997

Jennar, Raoul, *Khieu Samphan & les Khmers rouges*, Paris, Éditions Demopolis, 2011

Jouffa, Yves et Zweyacker, André, *La conquête des droits humains*, Paris, le cherche midi éditeur, 1988

Jurovics, Yann, *Réflexions sur la spécificité du crime conte l'humanité*, Paris, LGDJ, 2002

Kaba, Sidiki, *La justice universelle en question, justice de blancs contre les autres ?* Paris, éd. L'Harmattan, 2010

Keba, Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone, 1992

Kant, Emmanuel, *Projet de paix perpétuelle*, Paris, GF-Flammarion, 1991

Kelsen, Hans, *The law of the United Nations*, London, Stevens and Sons, 1951

Kierman, Ben, *Le Génocide au Cambodge 1975-1979 : Race, idéologie et pouvoir*, Paris, Gallimard, 1998

Kimonyo, Jean-Paul, *Rwanda, Un génocide populaire*, Paris, éd. Karthala, 2008

Kissinger, Henri, Diplomatie, *Paris, éd. Fayard, 1996*

Kolb, Robert, *Théorie du ius cogens international : Essai de relecture du concept*, Paris, PUF, 2001

Kouchner, Bernard, *Le malheur des autres*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1991

Kuper, Leo, *International action against genocide*, Londres, Groupement pour le droit des minorités, 1984

Kuper, Leo, Reflexions on The Prevention of Genocide, in Helen Fein, *Genocide Watch*, New Haven, London, Yale University Press, 1992

Kuper, Leo, *The Prevention of Genocide*, New Haven and London, Yale University Press, 1985

Kuper, Leo, *L'État criminel. Les Génocides au XX^e siècle*, Paris, Éd. du Seuil, 1995

Laperrière, René, *À la recherche de la science juridique*, dans, *Le droit dans tous ses états, la question du droit au Québec 1970-1987*, Robert D., Bureau et Pierre, Mackay, (dir.), Montréal, Wilson & Lafleur, 1987

La Rosa, Anne-Marie et Villalpando, Santiago, *Le crime de génocide revisité, Nouveau regard sur la définition de 1948 à l'heure de son cinquantième anniversaire, Tentative d'appréhension théorique des éléments constitutifs du crime*, dans Collection de droit international, 42 Réseau Vitoria, Génocide(s), Sous la direction de Katia Boustany et Daniel Dormoy, éd. Bruylant, 1999

Lecomte, Jean-Michel, *Enseigner l'Holocauste au XXI^e siècle*, Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, 2003

Lemkin, Raphaël, *Axis Rule in Occupied Europe*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1944

Lemkin, Raphaël, *Qu'est-ce-qu'un génocide* ?, Paris, Éditions du Rocher, 2008

LIU, Daqun, *Has Non-Immunity for Heads of State Become a Rule of Customary International Law?* In Morten Bergsmo and LING Yan (editors), State Sovereignty, and International Criminal Law, Beijing, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2012

Margolin, Jean-Louis, « Cambodge : au pays du crime déconcertant », dans *Le livre noir du communisme. Crimes, terreur, répression*, Paris, Robert Laffont, 1997.

Martin, Pierre-Marie, *Les échecs du droit international*, Paris, P.U.F., 1996

Mbaye, Keba, *Les droits humains en Afrique*, Paris, Pedone, 1992

Melvern, Linda, *Complicités de génocide, Comment le monde a trahi le Rwanda*, Paris, éd. Karthala, 2010

Mucchielli, Roger, *Psychologie de la publicité et de la propagande*, Paris, ESF, 1970

Mugesera, Antoine, *Imibereho y'abatutsi kuri Repubulika ya mbere n'iya kabili*, Kigali, Les Éditions rwandaises, 2004

Munyarugerero, François-Xavier, *Réseaux, pouvoirs et oppositions : la compétition politique au Rwanda*, Paris, L'Harmattan, 2003

Muracciole, Jean-François, *L'ONU depuis 1945*, Poitiers, Aubin, 1996

Murphy, John F., *The Evolving Dimensions of International Law: Hard Choices for the World Community*, Cambridge, New-York: Cambridge University Press, 2010

Nations Unies, *A B C des Nations Unies*, New York, Publications des Nations Unies, 1998

Nkundabagenzi, Fidèle, *Rwanda politique 1958-1960*, Bruxelles, Les Presses de l'Imprimerie Lielens, 1962

Ntamabyaliro, Apollinaire, *L'hymne à la vie*, Ottawa, Éditions Ginette Morin, 2013

Ouguergouz, François, *La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, Paris, PUF, 1993

Payette, Dominique, *La dérive sanglante du Rwanda*, Montréal, Les éd. écosociété, 2004

Plawski, Stanislaw, *Étude des principes fondamentaux du droit international pénal*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972

Prunier, Gérard, *Histoire d'un génocide*, Milan, Éditions Dagorno, 1997

Réseau Vitoria, *Génocide(s)*, Sous la direction de Katia Boustany et Daniel Dormoy, Éditions Bruylant, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999

Ralph, Jason, (dans) *Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Commentaire article par article* (sous la direction de Julian Fernandez et Xavier Pacreau), Paris, Pedone, 2012

Reyntjens, Filip, *L'Afrique des Grands-Lacs en crise, Rwanda, Burundi : 1988-1994*, Paris, Éditions Karthala, 1994

Robinson, N., *The genocide Convention. Its origins and Interpretation*, New York, Institute of Jewish Affairs World Jewish Congress, 1949

Rousseau, Charles, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1980

Russbach, Olivier, *ONU contre ONU, Le droit international confisqué*, Paris, Éditions La Découverte, 1994

Scelle, Georges, *Droit international public*, Paris, Éditions Domat-Montcrestien, 1944

Schabas**,** William A., *Genocide in International Law: the Crime of Crimes,* Second Edition, Cambridge University Press, 2009

Schabas, William A., *An Introduction to International Criminal Court*, Cambridge University Press, 2011

Semelin, Jacques, *Purifier et détruire. Usages politiques des massacres et génocides*, Paris, Éditions du Seuil, 2005
Sinkondo, Marcel, *Droit international public*, Paris, éd. ellipses, 1999

Sudre, Frédéric, *Droit International et européen des droits humains*, Paris, P.U.F., 1989

Tavoso, Marie-Aude, *La définition des éléments constitutifs des crimes contre l'humanité, du génocide et des crimes de guerre, La nature de l'infraction internationale*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses (ANRT) 2006

Ternon, Yves, *L'État criminel, Les génocides au XX^e siècle*, Éditions du Seuil, Paris, 1995

Ternon, Yves, *Guerres et génocides au XX^e siècle*, Paris, Odile Jacob, 2007

United Nations, *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, Blue Books Series, Volume X, New York, Department of Public Information, 1996

Uvin, Peter*, L'Aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*, Paris, Éditions l'Harmattan, 1999

Vabres (de), Henri Donnedieu, *Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international*, Recueil de Cours, Martinus Nijhoff Publishers, 1947

Van de Kerchove, M. et Ost, François, *Le système juridique entre ordre et désordre*, Paris, PUF, 1988

Vandermeersch, Damien, *Comment devient-on génocidaire ?* Bruxelles, éd. GRIP, 2013

Verhoeven, Joe et Destexhe, Alain (dir), *De Nuremberg à La Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997

Vidal-Naquet, Pierre, *Utopie et liberté,* La Découverte, Paris, 1986

Vitoria (de), Francesco, *Leçons sur les indiens et sur le droit de la guerre*, Genève, Librairie Droz, 1966

Varoujan, Attarian, *Le génocide des Arméniens devant l'ONU*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1997.

Verhoeven, Joe et Destexhe, Alain, (dir), *De Nuremberg à la Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997

Vitoria (de), Francesco, *Leçons sur les indiens et sur le droit de la guerre*, Genève, Librairie Droz, 1966

Wasserstein, Bernard, *Britain and the Jews of Europe, 1939-1945*, Clarendon Press, Oxford, 1979
Wieviorka, Annette, dans Destexhe, Alain et Foret, M. (dir), *De Nuremberg à la Haye et Arusha*, Bruxelles, Bruylant, 1997

Wieviorka, Annette, *Le Procès de Nuremberg*, Éditions du Mémorial de Caen, 2005

Williams, Sarah and Lena Sherif, *The Arrest Warrant for President al-Bashir: Immunities of Incumbent Heads of State and the International Criminal Court*, Journal of Conflict & Security Law, Oxford University Press 2009

Yurovics, Yann, *Réflexions sur la spécificité du crime contre l'humanité*, Paris, L.G.D.J., 2002

Zanetti, Véronique, *L'intervention humanitaire. Droit des individus, devoir des États*, Genève, Labor et Fides, coll. « le champ éthique », 2008

Zoller, Adrien-Claude, *La procédure 1503*, (dans) Emmanuel Decaux, (sous la direction de), *Les Nations Unies et les droits de l'homme, Enjeux et défis d'une réforme*, Paris, Pedone, 2006

II. REVUES

Dapo Akande, 'International Law Immunities and the International Criminal Court' (2004) 98(3) American Journal of International Law

Bergel, Jean-Louis, *Ébauche d'une définition de la méthodologie juridique*, Revue de recherche juridique, 1990

Delooz, François et Kolanowiski, Stéphane, *Introduction au droit international humanitaire*, dans Henri-D. Bosly [et al.], *Actualité du droit international humanitaire*, Bruxelles, La Charte, 2001

Dumas, Roland, « *La France et le droit d'ingérence humanitaire »,* dans *Relations internationales et stratégiques*, IRIS, Villetaneuse, numéro 3, 1991

Howen, Nicholas, *Architecture of the Human Rights Council: Role of the Chair and Bureau & the role of "experts"*, dans le Séminaire sur le Conseil des droits de l'homme, Lausanne, 15 mai 2006

KREß, Claus, "The Crime of Genocide under International Law" *International Criminal Law Review* 6: 461–502, 2006

Kreß, Claus, *The International Criminal Court and Immunities under International Law for States Not Party to the Court's Statute*, FICHL Publication Series, No. 15 (2012)

Levene, Marc, « A dissenting Voice: Or How Current Assumptions of Deterring and prevent Genocide May Be Looking at the Problem through the Wrong End of the Telescope », première partie, *Journal of Genocide Research*, vol. 6 n°2, juin 2004

Meyer, Richard V and David, Mark 'Max'Maxwell, "The Natural Right to Intervene: The Evolution of the Concepts of Justification and Excuse for Both State and Individual; JICJ, 2009 vol. 7, No 3

Moor, Pierre, *Le char de l'État navigue sur un volcan ou brève note sur les métaphores, spécialement sur l'État de droit*. Revue européenne des sciences sociales, n° 117 (2000)

Mubiala, Mutoy, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : mimétisme institutionnel ou avancée judiciaire ?* Revue Générale de Droit International Public, Tome CII, Paris, Pedone, 1998

Obradovic, Konstantin, « Les mécanismes d'enquête et de constatation des violations du droit humanitaire : quelques possibilités d'améliorer leur fonctionnement », dans *La Guerre aujourd'hui, défi humanitaire*, rapport à la Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, Berger-Levrault, Paris, 1986

Paul, James et Nahory, Céline, *To Contribute to the Maintenance of the International Peace And Security*, dans VOLKER WEYER (sous la direction de),*The Case for the Democratic Reform of the Security Council*, Critical Currents, no4, Uppsala Dag Hammarskjöld Foundation

Serbyn, Roman, "Lemkin on Genocide of Nations", *JICJ, 2009, vol.* 7 No 1

Spiry, Emmanuel, *Interventions humanitaires et interventions d'humanité*, RGDIP, Tome CII – 1998

Schabas, William A., *Genocide and the International Court of Justice: Finally a Duty to Prevent the Crime of Crimes*, Genocide Studies and Prevention, 2.2. August 2007

Tullock, Gordon, *Does Punishment Deter Crime?*, The Public Interest, No. 36, Summer 1974

Virally Michel, *Les Nations Unies et l'affaire du Congo, aperçu sur le fonctionnement des Institutions*. In: Annuaire français de droit international, volume 6, 1960

Weil, Prosper, *Vers une normativité relative en droit international*? Revue générale de droit international public, Paris, 1982

Williams, Sarah and Sherif, Lena, *The Arrest Warrant for President al-Bashir : Immunities of Incumbent Heads of State and the International Criminal Court*, Journal of Conflict & Security Law, Oxford University Press 2009

Wouters, Jan et Verhoeven, Sten, "The Prohibition of Genocide as a Norm of *Ius Cogens* and Its Implications for the Enforcement of the Law of Genocide", *International Criminal Law Review* 5: 401–416, 2005. 401

Wright, Bradley R. E., Caspi, Avshalom, Moffitt, Terrie E., Paternoster, Ray, *Does the Perceived Risk of Punishment Deter Crimally Prone Individuals? Rational Choice, Self-Control, and Crime*, *Journal of Research in Crime and Delinquancy*, Vol. 41, No. 2, May 2004

III.RAPPORTS

AFRICA WATCH, UIDH, CIDPDD*, Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits humains au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7-21 janvier 1993)*

Amnesty International, *Nations Unies. De la Commission des droits de l'homme au Conseil des droits de l'homme. Le défi d'une transformation*. Amnesty international, Index AI : IOR 40/008/2005, Londres, avril 2005

Comité directeur de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, *La réponse internationale au conflit et au génocide : enseignements à tirer de l'expérience au Rwanda*, Mars 1996, ISBN 87-7265-391-4

Human Rights Watch & Fédération Internationale des Ligues des Droits humains [ci-après HRW & FIDH], *Aucun témoin ne doit survivre, Le Génocide au Rwanda*, Paris, Karthala, 1999

M.B.W. Ndiaye, Rapporteur des Nations Unies en matière d'exécutions extrajudiciaires, août 1993, (E/CN.4.194/7), Voir United Nations, *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, Blue Books Series, Volume X, New York, Department of Public Information, 1996

B.M.V. Ndiaye*, Rapporteur spécial, sur la mission qu'il a effectuée au Rwanda, du 8 au 17 avril 1993*, paragraphes 78 et 79. E/CN.4/1994/7/Add.1 du 11 août 1993

Nations Unies, Rapport Brahimi, A/55/305 - **S**/2000/809, 17 août 2000, Rapport des experts

Nations Unies, Agenda pour la paix 1992, A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, Rapport du Secrétaire général

Rapport de la CIISE, la *Responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de Recherche pour le Développement International, décembre 2001

Rapport : *Mobiliser la volonté d'intervenir : leadership et action pour la prévention des atrocités de masse*, Ottawa, 22 septembre 2009

Rapport, *Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers*, Madeleine K. Albright and William S. Cohen, December 08, 2008

Rapport de la Commission de droit international, Annuaire de la CDI, 1966, vol. II

Rapport du Comité sénatorial permanent des Droits de la personne, Rapport intérimaire, *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins*, mai 2007

Ruhashyankiko, Nicodème, "Report to the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of National Minorities: Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide" (E/CN.4/Sub. 2/416, 4 July 1978)

Sénat du Canada, Le Comité sénatorial permanent des Droits de la personne, Rapport intérimaire, *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins*, mai 2007

Whitaker, Benjamin, "Revised and Updated Report on the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide" (E/CN.4/Sub. 2/416/1985/6, 2 July 1985)

IV. ACCORDS ET TRAITÉS INTERNATIONAUX

Accord concernant la poursuite et le châtiment des grands criminels de guerre des Puissances européennes de l'Axe et Statut du tribunal international militaire, 8 août 1945, 82 R.T.N.U.

Convention internationale pour la prévention et la répression du crime de génocide, 09 décembre 1948, *Nations Unies*, doc. St/hr/1/Rev. 3, p. 143; 78 R.T.N.U. 195.

Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, (1950) 75 R.T.N.U. 287, [1965] R.T. Can. n° 20.

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif aux conflits internationaux, (1979) 1125 R.T.N.U. 3, [1991] R.T. Can. n°2 (Protocole additionnel I).

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif aux victimes des conflits non internationaux, (1979) 1125 R.T.N.U. 3, [1991] R.T. Can. n° 2 (Protocole additionnel II).

Charte des Nations Unies, C.N.U.O.I., vol. 15, p. 365 (texte original); [1945] R.T. Can. n° 7, telle qu'amendée par (1963) 557 R.T.N.U. 143, (1965) 638 R.T.N.U. 306, [1973] R.Can. n°4.

Déclaration universelle des droits humains, A.G. Rés.217 A (III), Doc. N.U. A/810 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1976) 999 R.T.N.U. 171, [1976] R.T.Can. n° 47, R.E.I.Q. (1984-89), n° 1976 (5), à la p. 817.

Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, (1976) 993 R.T.N.U. 3, [1976] R.T.Can. n° 46, R.E.I.Q. (1984-89) n° 1976 (3), à la p. 808.

Protocole facultatif I (Rés.A.G.2200A(XXI) (créant un droit de communication individuelle pour les particuliers relevant de la juridiction d'un État partie au Pacte)

Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Rés. CS 827, Doc. off. CS NU, 48e session, Doc. NU S/RES/827 (1993)

Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, Rés. CS 955, Doc. off. CS NU, 49e session, Doc. NU S/RES/955 (1994)

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, 2187 R.T.N.U. 159

V. DOCUMENTS DES SYSTÈMES RÉGIONAUX DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS

Projet de Charte Africaine des Droits humains et des Peuples, DOC. O.U.A., CAB/LEG/67/1, Chapitre V.

Charte de l'organisation des États américains, (1952) 119 R.T.N.U. 4, 46 A.J.I.L. Aupp. 43, telle qu'amendée par le Protocole de Buenos Aires, (1970) 721 R.T.N.U. 324, [1990] R.T. Can. n° 23.

Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme, Doc. O.E.A. OEA/Ser.L/V/II.23, doc. 21, rev. 6.

Convention américaine des droits humains, (1979) 1144 R.T.N.U. 123.

Convention européenne des droits humains, (1955) 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. n°5.

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Conseil de l'Europe, (1995) 7 R.U.D.H. 171

VI. JURISPRUDENCE

JURISPRUDENCE CIJ

C.I.J. *Barcelona traction light and power company* , (Belgique/Espagne), Fond (2è phase), 5.02.1970, (1970) CIJ, Recueil 6

C.I.J., *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, Avis consultatif du 28 mai 1951, CIJ, Recueil 1951

C.I.J., *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie, Arrêt du 11 juillet 1996 sur les exceptions préliminaires, CIJ, Recueil 1996

CIJ, Recueil des Arrêts, *Avis consultatifs et Ordonnances, Affaire relative au mandat d'arrêt du 11 avril 2000* (*République démocratique du Congo c. Belgique),* Arrêt du 14 février 2002

CIJ, *Affaire relative à l'application de la prévention et la répression du Crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*), 26 février 2007

JURISPRUDENCE TPI *AD HOC*

TPIY, *Le Procureur c. Delalic et autres, IT-96-21,* Jugement, 16 novembre 1998

TPIY, *Le Procureur c. Dusko Tadic*, IT-94-1-A, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence (Chambre d'appel), 2 octobre 1995

TPIY, *Le Procureur c. Tihomir Blaskic*, IT-95-14, Jugement du 3 mars 2000

TPIY, Le *Procureur c. Krstic´*, IT-98-33-T, Chambre de première instance, jugement du 2 août 2001

TPIY, *Le Procureur c. Radovan Karadzic et Ratko Mladic*, Examen des actes d'accusation dans le cadre de l'article 61 du Règlement de procédure et de preuve, 11 juillet 1996

TPIY, *Le Procureur c. Zejnil Delalic*, *Zdravko Mucic*, *Hazim Delic* et *Esad Landžo,* dit Arrêt *Čelebići*, Affaire n° : IT-96-21-A, (Chambre d'appel), 20 février 2001

TPIR, *Le Procureur c. Jean-Paul Akayesu, ICTR-96-4-T,* Jugement, 02 septembre 1998

TPIR, *Le Procureur* c. *Clément Kayishema et Obed Ruzindana*, ICTR-95-1-T, jugement, 21 mai 1999

TPIR, *Le Procureur c. Alfred Musema, ICTR-96-13-T,* jugement, 27 janvier 2000

TPIR, *Le Procureur c. Ignace Bagilishema,* 7 juin 2001

TPIR, *Procureur c. Bagosora*, Affaire n° ICTR-98-41-T, (Chambre de première instance), 18 décembre 2008

TPIR, *Le Procureur c. Élizaphan Ntakirutimana et Gérard Ntakirutimana*, 21 février 2003

TPIR, *Le Procureur c. Laurent Semanza*, 15 mai 2003

TPIR, *Le Procureur c. Éliézer Niyitegeka*, 16 mai 2003

TPIR, *Le Procureur c. George Rutaganda*, Affaire n°. ICTR-96-3, (Chambre de première instance), 6 décembre 1999

JURISPRUDENCE CPI

CPI, Affaire ICC-02/05-01-07/09/12, Le *Procureur c. Abdel Raheem Muhammad Hussein*, 31 mai 2005

CPI, Affaire ICC-02/04-01/05, Le *Procureur c/ Joseph Kony, Vincent Otti, Okot Odhiambo et Dominic Ongwen*, 8 juillet 2005.

CPI, Affaire ICC-01/04-01/06, *Le Procureur c. Thomas Lubanga Dyilo*, 14 mars 2012

CPI, Affaire *ICC-01/04-02/12, Le Procureur c. Mathieu Ngudjolo Chui*, jugement rendu le18 décembre 2012

CPI, Affaire *ICC-01/04-01/07, Le Procureur c. Germain Katanga*, jugement rendu le 07 mars 2014

CPI, Affaire N° ICC-01/05-01/08, *Le Procureur c/Jean-Pierre Bemba Gombo*, jugement rendu le 21 mars 2016

JURISPRUDENCE CANADIENNE

Cour suprême du Canada, *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration),* [2005] 2 R.C. S. 100, 2005 CSC 40, 28 juin 2005

VII. JOURNAUX

Journal *Le Monde* du 04 février 1964

Journal *Le Monde* du 05 mars 2010

Le Nouvel Observateur, 20 avril 2009

Reuters France, 25 février 2010

New York Times, 11 mars 2012

The Associated Press, Dec 10, 2013

VIII. SOURCE INTERNET

AFRICA WATCH, UIDH, CIDPDD, *Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits humains au Rwanda depuis le 1er octobre 1990 (7-21 janvier 1993)*, en ligne : <http://cec.rwanda.free.fr/documents/doc/RapportMars93/ComIntMars93.pdf>

American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court, en ligne: AMICC <http://www.amicc.org/docs/ASPA_2002.pdf>

Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, en ligne : <http://www.eccc.gov.kh/french/>

Coalition pour la Cour pénale internationale, *Rapport de la première conférence de révision du Statut de Rome*, 31 mai-11 juin 2010, Kampala, Ouganda.
En ligne <http://www.coalitionfortheicc.org/documents/RC_report_fr_web.pdf>

Coalition française pour la Cour pénale internationale, *La déclaration de l'article 124*, en ligne : CCPI <http://www.cfcpi.fr/spipphp?article100>

Cour pénale internationale, *Amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale relatifs au crime d'agression*, en ligne : <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-FRA.pdf>

Dallaire, Roméo et Chalk, Frank, *Mobiliser la volonté d'intervenir : leadership et action pour la prévention des atrocités de masse*, Ottawa, 22 septembre 2009, en ligne : <http://migs.concordia.ca/W2I/documents/FREN-MIGS-finalW2IAugust09.pdf>
Dworkin, Anthony et Iliopoulos, Katherine, *The ICC, Bashir, and the Immunity of Heads of State, Crimes of War*, en ligne : <http://www.crimesofwar.org/commentary/the-icc-bashir-and-the-immunity-of-heads-of-state/>

Ferroggiaro, William, *The US and the Genocide in Rwanda 1994, Evidence of Inaction*, August 20, 2001, en ligne : The National Security Archive <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB53/rw041194.pdf>

Fondation Hirondelle, *Rwanda/Génocide : Plus d'un million de morts : Bilan officiel*, 8 février 2002, en ligne : <http://reliefweb.int/report/rwanda/rwandag%C3%A9nocide-plus-dun-million-de-morts-bilan-officiel>

Gouvernement français, *L'Europe des traités de Westphalie, Esprit de la diplomatie et diplomatie de l'esprit*. Colloque de Paris, du 24-26 septembre 1998, en ligne : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/archives/dossiers/westphalie/colloque.html>

Hamilton, Rebecca J., *Creating the Outcry: Citizen-Driven Political Will for Genocide Prevention in the US Context*, in René Provost et Payam Akhavan, Confronting Genocide, e-book, 2011. <http://www.springer.com/us/book/9789048198399?wt_mc=ThirdParty.SpringerLink.3.EPR653.About_eBook

Hennebel, Ludovic, *La Cour interaméricaine des droits de l'homme, entre particularisme et universalisme*, en ligne : CADH <http://www.pedone.info/cadh/Hennebel-CADH.pdf>
Human Rights Watch, Rapport : République démocratique du Congo, ITURI : « *COUVERT DE SANG* », *Violence ciblée sur certaines ethnies dans le Nord-Est de la RDC*, 7 juillet 2003, en ligne : <http://www.hrw.org/fr/node/12312/section/2>

International Service for Human Rights, *Un nouveau chapitre pour les droits de l'homme*, Manuel sur les questions relatives à la transition de la Commission des droits de l'homme vers le Conseil des droits de l'homme, en ligne : ISHR <http://olddoc.ishr.ch/handbook/Chap4FR.pdf>

Jeuneafrique.com : Génocide rwandais, Guillaume Ancel : "L'histoire mythique de l'opération Turquoise ne correspond pas à la réalité", 7 avril 2014, en ligne : Jeune Afrique
<http://www.jeuneafrique.com/Articleimp_ARTJAWEB20140407102638_guillaume-ancel-l-histoire-mythique-de-l-operation-turquoise-ne-correspond-pas-a-la-realite.html>

Johansen, Robert, (ed.) *A UN Emergency Peace Service: To Prevent Genocide and Crimes Against Humanity. New York: Global Action to Prevent War*, Nuclear Age Peace Foundation, World Federalist Movement, 2006. <http://www.responsibilitytoprotect.org/files/UNEPS_PUBLICATION.pdf>

Langille, H. Peter, "Preparing for Peace", *The United Nations and Canada: What Canada has done*. En ligne: https://www.worldfederalistscanada.org/documents/LangilleE.pdf, (dernière visite : 10.03.2016).

Lemarchand, René, *Les génocides se suivent mais ne se ressemblent pas : L'Holocauste et le Rwanda*, en ligne <www.ua.ac. be/objs/00111811.pdf>

Le Roy, Alain et Malcorra, Susana, *Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, Nations Unies, Maintien de la paix,
en ligne : ONU <http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf>

MacKenzie, Lewis, *The Real Story Behind Srebrenica*, en ligne: <http://www.transnational.org/SAJT/features/2005/MacKenzie_Srebrenica.html>

Mendéz, Juan "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)" Global Action to Prevent War. En ligne: <https://www.wcl.american.edu/humright/center/resources/publications/documents/YESstanding-for-change-final-may-09.pdf>

Ministère de la Justice du Canada, *Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en œuvre du Statut de Rome sur la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence*, en ligne : <http://lois.justice.gc. ca/fra/C-45.9/page-3.html>

Ministère de la Justice du Canada, *Loi concernant le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre et visant la mise en œuvre du Statut de Rome sur la Cour pénale internationale, et modifiant certaines lois en conséquence*. En ligne : <http://lois.justice.gc.ca/fra/C-45.9/page-3.html>

Nations Unies, Haut-commissariat aux droits humains, *DRC, Mapping Human Rights Violations,* en ligne : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf>

Nations Unies, *Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour*, 1er février 2005, en ligne : <http://www.gerjc. u-3mrs.fr/MASTER2XP/RappComONU.pdf>

Nations Unies, *Rapport Brahimi*, en ligne : <http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/Rapport_NUSG_operations_dwe_paix_2000-08-21_.pdf>

Nations Unies, Bureaux de consolidation de la paix de l'ONU au Tadjikistan, en Guinée-Bissau et en République Centrafricaine, en ligne : <http://www.operationspaix.net/Consolidation-de-la-paix>

Nations Unies, *Convention de Vienne sur le droit des traités* (doc. off. NU A/conf.39/27(1969), en ligne : <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf>

Nations Unies, Mémorial de la Shoah, Musée, Centre de documentation juive contemporaine, Paris, France, *Questions fréquentes sur la Shoah*, en ligne : http://www.un.org/en/holocaustremembrance/docs/FAQ%20Holocauste%20FR%20Memorial%20de%20la%20Shoah.pdf>

Nations Unies, Assemblée générale, 55è Session, 12 mai 2000. *Annexe I à la lettre du 5 mai 2000 du Groupe des 77, adressée au Président de l'Assemblée générale par le Représentant permanent du Nigéria auprès de l'Organisation des nations Unies.* A/55/74, en ligne: <http://www.g77.org/doc/Decl1999.html>

Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme. *DRC, Mapping Human Rights Violations*, en ligne: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf>

Nations Unies, Kofi Anan, *Genocide is a Threat to Peace Requiring Strong, United Action*, Stockholm, International Forum, 27 January 2004, en ligne: <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2004/sgsm9126.html>
Nations Unies, Haut-commissariat aux droits de l'homme, *Que sont les droits de l'homme?* En ligne : HCDH <http://www.ohchr.org/FR/issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx

Procès des grands criminels de guerre, devant le Tribunal militaire international, Nuremberg, 14 novembre 1945-1er octobre 1946, Texte officiel en langue française, édité à Nuremberg, Allemagne, 1947, en ligne : <http://www.vho.org/aaargh/fran/livres3/jugement.pdf>

Rapport de l'OUA sur le génocide au Rwanda, en ligne : <http://www.africa-union.org/official_documents/reports/OUA-Rapport%20sur%20le%20genocide%20au%20Rwanda.pdf>

Rapport de la CIISE, la Responsabilité de protéger, Ottawa, Centre de Recherche pour le Développement International, décembre 2001, en ligne : <http://www.iciss.ca/pdf/Rapport-de-la-Commission.pdf>

Rapport : *Un monde plus sûr, notre affaire à tous*, en ligne : <http://www.un.org/french/secureworld/>
Rapport : *Dans une liberté plus grande*, en ligne : <http://www.un.org/french/largerfreedom/toc.html>

République française, Legifrance, *Code pénal*, en ligne : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=D26AAB1A099780412FB7CA8300C6C32D.tpdjo05v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006165393&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20100823>

Suthanthiraraj, Kavitha, Mariah Quinn, Juan Méndez, "Project for a UN Emergency Peace Service (UNEPS)" *Global Action to Prevent War*. En ligne: https://www.wcl.american.edu/humright/center/resources/publications/documents/YESstanding-for-change-final-may-09.pdf

Théroux-Bénoni, Lori-Anne, Institute for Security Studies, June 3, 2013. *Enhancing Africa's responsiveness to crisis situations?*, en ligne : ISS AFRICA <http://www.issafrica.org/iss-today/enhancing-africas-responsiveness-to-crisis-situations>

Université de Montréal, Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix. Lexique : *Intervention humanitaire*, en ligne : UDM <http://www.operationspaix.net/71-lexique-intervention-humanitaire.html>

United States Holocaust Memorial Museum, *Preventing genocide*: *The Role of the International Community, A Blueprint for U.S. Policymakers***,** en ligne: <http://www.ushmm.org/genocide/taskforce/pdf/report.pdf>

United States Government, *Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations* (*PDD 25*), en ligne: <http://www.state.gov/issues/un_clinton_policy.html>

United States Government, *Déclarations du Président Barack Obama sur la primauté des intérêts américains*, en ligne : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>

Vircoulon, Thierry, *Le budget de l'UA est trop dépendant des contributions non-africaines*, RFI, 4 décembre 2013, en ligne : RFI <http://www.rfi.fr/afrique/20131203-cinq-questions-thierry-vircoulon-sommet-elysee-france-centrafrique/

IX. RÉSOLUTIONS DES NATIONS UNIES

Résolution 95 (I) du 11 décembre 1946, portant *Confirmation des principes de droit international reconnus par le statut de la cour de Nuremberg*

Résolution S/RES/688 (1991) du 05 avril 1991sur l'Irak

Résolution S/RES/770 (1992) du 13 août 1992 sur la Bosnie

Résolution S/RES/794 (1992) du 03 décembre 1992 sur la Somalie

Résolution S/RES/827 (1993) 25 mai 1993 (création du TPIY)

Résolution S/RES/872 (1993), du 5 octobre 1993 (création de la MINUAR)

Résolution S/RES/912 (1994), du 21 avril 1994, (retrait de la MINUAR)

Résolution S/RES/918 (1994), du 17 mai 1994 (création de la MINUAR II)

Résolution S/RES/929 (1994), du 22 juin 1994 (autorisant l'*Opération turquoise*)
Résolution S/RES/955 (1994), 8 novembre 1994 (créant le TPIR)

A/RES/55/2, 13 septembre 2000. *Déclaration du Millénaire*

Résolution S/RES/1493 (2003) du 28 juillet 2003 sur le Congo (RDC)

Résolution S/RES/1590 (2005) du 24 mars 2005 créant la MINUS (Soudan)

Résolution A/RES/59/314 du 26 octobre 2005, Document final du Sommet mondial

Résolution A/60/891 du 18 juillet 2006, Prévention des conflits armés, *Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés*, Rapport du Secrétaire général

Résolution S/RES/1925 (2010) du 28 mai 2010, Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo