

# Des occasions manquées de mettre en cause la responsabilité de la communauté internationale dans le génocide des Tutsis au Rwanda

Eric DAVID,  
Professeur à l'Université libre de Bruxelles

“Securing real and lasting improvement in the lives of individual men and women is the measure of all we do at the UN.”  
(Koffi ANNAN, extrait de son discours à la remise du Prix Nobel de la Paix 2001)

## Introduction

1. Le génocide des Tutsis au Rwanda commence dans les heures qui suivent la destruction de l'avion du président Habyarimana, le soir du 6 avril 1994. Il se poursuivra, au moins, jusqu'à la fin du mois de juin 1994, c.-à-d, jusqu'au moment où la France enverra au Rwanda, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, une force d'interposition – l'opération “Turquoise” – qui permettra surtout à une partie de la population hutu et aux auteurs du génocide – notamment les forces armées rwandaises (FAR) et les milices *Interhahamwe* – de chercher refuge sur le territoire du Zaïre voisin.

Entre le 6 avril et la fin juin 1994, durant près de trois mois, au su et au vu du monde entier, les FAR, les milices *Interhahamwe* et certains éléments de la population ont massacré des centaines de milliers de personnes en raison de leur appartenance ethnique au groupe tutsi ou en raison de leurs opinions politiques modérées.

2. Or ces massacres ont été commis alors que se trouvait au Rwanda une force de maintien de la paix – la Mission des N. U. au Rwanda (MINUAR) – dont le mandat consistait, notamment, à :

- “ a) Contribuer à assurer de la ville de Kigali [...] ;
  - Superviser les conditions de la sécurité générale pendant la période terminale du gouvernement de transition, jusqu'aux élections ;
- [...].”

En outre, les règles d'engagement de la MINUAR prévoyaient, entre autres, qu'elle devait utiliser tous les moyens à sa disposition pour faire cesser des crimes à caractère ethnique ainsi que des crimes contre l'humanité :

“There may be ethnically or politically motivated criminal acts committed during this mandate which will morally and **legally require UNAMIR to use all available means to halt them**. Examples are executions, attacks of displaced persons or refugees, ethnic riots, attacks on demobilised soldiers, etc. During such occasions, UNAMIR military personnel will follow the RoE outlined in this directive, in support of UNCIVPOL and local authorities or in their absence, UNAMIR will take the necessary action to prevent any

crime against humanity.” (§ 17) (nous soulignons)

3. Loin de remplir le mandat prévu et, encore moins, de faire appliquer les règles d’engagement qu’elle avait adoptées, l’ONU, par la voix du Conseil de sécurité, va décider, quinze jours après le commencement du génocide, de retirer l’essentiel de la force de la MINUAR, ne laissant que 444 hommes sur le terrain afin de jouer une mission de bons offices entre les belligérants .

4. Trois semaines plus tard, se rendant tout à coup compte qu’il y avait peut-être une autre solution que de “ laisser faire, laisser tuer ”, le Conseil de sécurité décidait de porter ses effectifs à 5 500 hommes et de revenir au mandat initial de la MINUAR en confiant à cette dernière, notamment

“ les responsabilités supplémentaires suivantes :

a) 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 sûres;

b) Assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire ” .

Le paragraphe 17 des règles d’engagement arrêtées en 1993 (*supra* § 2) ne sera cependant pas maintenu .

De toute façon, ce n’est qu’après la fin du conflit, la victoire du FPR et le départ du reste des forces “ génocidaires ” du Rwanda que les Etats enverront des contingents pour donner à la MINUAR les moyens de remplir un mandat devenu, désormais, à peu près inutile .

5. Le génocide des Tutsis et ses conséquences illustrent une double faillite :

- faillite de la communauté internationale à remplir ses obligations (I.) ;
- faillite des mécanismes permettant de mettre en cause la responsabilité de la communauté internationale (II.).

#### **I. La faillite de la communauté internationale à remplir ses obligations**

6. Cette question ayant déjà été développée ailleurs , elle ne sera pas traitée en détail ici. On se bornera simplement à rappeler les règles suivantes :

- les Etats parties à la Convention sur le génocide du 9 décembre 1948 se sont engagés à

coopérer “ pour libérer l’humanité d’un fléau aussi odieux ” (préambule de la Convention, 3<sup>e</sup> al.) ;

- la CIJ a souligné le caractère coutumier des règles portées par cette convention et leur caractère *erga omnes* , ce qui implique leur opposabilité tant aux Etats qu’à l’ONU ;
- l’art. 1<sup>er</sup> commun aux 4 Conventions de Genève (CG) du 12 août 1949 et l’art. 1<sup>er</sup> (1) du 1<sup>er</sup> Protocole du 8 août 1977 additionnel (PA) à ces Conventions obligent les Etats parties à ces instruments à les “ faire respecter en toutes circonstances ” ; cette disposition oblige donc les Etats à veiller à ce que leurs pairs respectent le droit international humanitaire ; cette obligation s’imposait aussi à l’ONU, non seulement en tant que coutume , mais aussi en raison de l’accord de siège ONU/Rwanda du 5 novembre 1993 (non publié) qui prévoyait que la MINUAR mènerait “ ses opérations au Rwanda dans le **respect le plus strict** des principes et de l’esprit présidant aux conventions générales applicables à la conduite du personnel militaire ” (§ 7, a) (nous soulignons) ; il était ensuite précisé que “ les instruments visés ” comprenaient les CG, les PA et la Convention de La Haye de 1954 ;
- le préambule de la Déclaration universelle des droits de l’ homme du 10 décembre 1948 affirme en son 6<sup>e</sup> considérant que  
“ les Etats membres se sont engagés à assurer, **en coopération** avec l’Organisation des Nations Unies, le respect **universel et effectif** des droits de l’homme et des libertés fondamentales ” (nous soulignons) ;
- le 4<sup>e</sup> considérant du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 dispose que  
“ la Charte des Nations Unies impose aux Etats l’obligation de promouvoir le respect **universel et effectif** des droits et des libertés de l’homme ” (nous soulignons) ;
- la Déclaration de l’A. G. des N. U. sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des N. U. stipule au titre du devoir de coopération (4<sup>e</sup> principe) :  
“ Les Etats **doivent coopérer** pour assurer le respect **universel** et la **mise en œuvre** des droits de l’homme et des libertés fondamentales pour tous, ainsi que l’élimination de la discrimination raciale et de l’intolérance religieuse sous toutes leurs formes ” (nous soulignons) ;
- l’art. 1<sup>er</sup> § 3 de la Charte énonce, parmi les buts des N. U., celui de  
“ Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d’ordre [...] humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l’homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ” ;
- dans un sens analogue, l’art. 55 de la Charte prévoit que

“ [...] les Nations Unies favoriseront :  
[...]

c) 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. ”

- selon l'art. 56 de la Charte,

“ Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'art. 55, à agir tant conjointement que séparément en coopération avec l'Organisation ” ;

- les obligations précitées doivent être rapprochées du projet actuel d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats qui dispose que “ les Etats doivent coopérer pour mettre fin, par des moyens licites, à toute violation grave ” d'une norme de *jus cogens* (art. 41 § 1). Le principe est cohérent avec le fait que la CDI a qualifié de *jus cogens* les règles fondamentales du droit international humanitaire, règles tirées du Règlement de La Haye et des 4 CG et qualifiées par la CIJ de “ principes intransgressibles du droit international coutumier ” .

7. L'ensemble de ces dispositions obligeaient la communauté internationale, c.-à-d., l'ensemble des Etats, à réagir autrement qu'en abandonnant le Rwanda à l'hystérie “ génocidaire ” du régime en place. En outre, combinées d'une part aux prescriptions spécifiquement énoncées par l'accord de siège précité ONU/Rwanda, d'autre part aux résolutions précitées 872 (1993) et 918 (1994) du Conseil de sécurité ainsi qu'aux règles d'engagement de la MINUAR (*supra* §§ 2, 4 et 6), toutes ces dispositions obligeaient formellement l'ONU à respecter tant ses propres engagements vis-à-vis d'elle-même que ceux contractés à l'égard du Rwanda.

En ne remplissant pas leurs obligations générales ou particulières de coopération au respect des droits les plus élémentaires de la personne lors du génocide des Tutsis, les Etats et l'ONU ont engagé leur responsabilité internationale vis-à-vis du Rwanda.

8. Le rapport de la Commission d'enquête mise sur pied par le Secrétaire général pour faire la lumière sur le rôle des N. U. lors du génocide des Tutsis confirme ce qui précède. Bien que ce rapport ne procède pas à une analyse de type juridique, *stricto sensu*, des événements, il met en évidence les carences graves à la fois des N. U. et des Etats, et donc leur responsabilité pour ne pas avoir pris les mesures nécessaires à prévenir ou empêcher le génocide.

9. Si les Etats et l'ONU en tant que telle ont failli à des obligations élémentaires de sauvegarde de la personne humaine que, dans les circonstances de l'espèce, ils étaient parfaitement aptes à remplir, on ne peut pas dire que le nouveau régime rwandais établi après le génocide a déployé un zèle excessif pour le leur rappeler (ci-dessous).

\*

## **II. La faillite des mécanismes permettant de mettre en cause la responsabilité de la communauté internationale**

**10.** Il était possible pour le Rwanda de mettre en cause la responsabilité de l'ONU (B.) même si le génocide était directement imputable au régime rwandais lui-même (A.).

*A. L'absence d'obstacle de principe à la mise en œuvre de la responsabilité de la communauté internationale*

**11.** Sur la base des règles précitées, le Rwanda, s'il l'avait voulu, aurait pu tenter de mettre en cause la responsabilité de la communauté internationale (c.-à-d., les Etats et/ou l'ONU) pour son abstention à tenter sérieusement d'empêcher le génocide.

**12.** Certes, il peut sembler, à première vue, étrange que l'Etat qui a commis lui-même le génocide puisse se retourner contre des entités dont la responsabilité est infiniment moins lourde que celle des auteurs du génocide. C'est pourtant logique :

- les responsabilités de la communauté internationale ne se confondent pas avec celle du Rwanda : si ce dernier encourt une responsabilité autonome pour le génocide lui-même, la communauté internationale encourt une responsabilité propre, non pour le génocide, mais pour son omission sinon à le prévenir, du moins à l'entraver dans les limites de ses moyens ; il s'agit de responsabilités distinctes ; le gouvernement rwandais actuel n'essaye d'ailleurs pas d'esquiver la responsabilité de l'Etat rwandais : il a créé un Fonds qui, depuis 1998, apporte une assistance humanitaire aux victimes dont la situation socio-économique est la plus précaire : orphelins, veuves et handicapés ; il envisage aussi la création d'un Fonds d'indemnisation au profit des victimes directes ou de leurs ayants droit ;
- l'ONU s'était engagée vis-à-vis du Rwanda à assurer la sécurité dans le pays ; cet engagement n'a pas disparu du fait que le gouvernement rwandais n'en a plus tenu compte : d'abord, le nouveau gouvernement, mis en place au soir du 6 avril 1994, n'a pas demandé le retrait de la MINUAR ou le changement de son mandat ; ensuite, il est douteux que le gouvernement qui commettait le génocide pût prétendre représenter l'Etat qu'il dirigeait ; un éventuel refus de ce gouvernement à ce que la sécurité de sa population fût assurée aurait donc été dépourvu de toute valeur ; *a fortiori* en allait-il ainsi dès lors que le maintien de cette sécurité résultait d'une décision des N. U. liant le Rwanda (Charte, art. 25) et que sa mise en œuvre répondait aux exigences d'une règle impérative du droit international – assurer le droit à la vie et empêcher un génocide ;
- en toute hypothèse, la violation du droit international commise par ceux qui prétendaient

représenter l'Etat rwandais ne justifiait évidemment pas la violation du droit commise par la communauté internationale et consistant en une omission à agir.

La responsabilité du Rwanda dans l'exécution du génocide ne fait donc pas obstacle à celle de la communauté internationale pour l'abandon du Rwanda et de son peuple au pire des crimes.

*B. Les formes de mise en œuvre de la responsabilité de la communauté internationale*

**13.** Le Rwanda aurait pu mettre en cause la responsabilité de la communauté internationale en demandant réparation à certains de ses membres pour la part spéciale qu'ils avaient prise dans la décision d'abandonner le Rwanda au génocide. Mais, même si certains Etats encourageaient à ce sujet une responsabilité particulière – on pense aux Etats membres du Conseil de sécurité et à la Belgique pour les décisions des uns et de l'autre de retirer les troupes de la MINUAR –, il est exclu de prétendre que les autres Etats n'avaient rien à se reprocher : leur responsabilité découlait de leur omission à réagir aux décisions précitées en demandant, soit au Conseil de sécurité (sur la base de l'art. 35 § 1 de la Charte) de se réunir à nouveau pour revenir sur la décision de retrait partiel de la MINUAR, soit de se réunir en A. G. extraordinaire d'urgence (sur la base de la résolution Acheson, A/Rés. 377 (V) du 3 novembre 1950) pour examiner la question puisque, dès le 8 avril, tous les journaux du monde, toutes les radios, toutes les télévisions relataient, heure par heure ce qui se passait au Rwanda.

**14.** Les actions en direction des Etats auraient pu revêtir les formes classiques que l'on connaît : réclamations diplomatiques ou judiciaires, encore qu'il est plutôt difficile d'imaginer une action dirigée contre quelque 180 Etats.

**15.** Plus rationnelle eût été une action dirigée directement et spécifiquement contre l'ONU. Or, une telle action était techniquement possible sur la base de l'accord de siège précité ONU/Rwanda.

**16.** Il faut en effet savoir que cet accord contenait des clauses de règlement des différends entre, d'une part, des résidents du Rwanda et la MINUAR, d'autre part, le Rwanda et les N. U. Pour le premier cas, le para. 50 de l'accord disposait :

“ Sauf disposition contraire du para. 52, une commission permanente des réclamations créée à cet effet statue sur tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé auquel la MINUAR ou l'un de ses membres est partie et à l'égard duquel les tribunaux du Rwanda n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent Accord. Le Secrétaire général de l'ONU et le Gouvernement nomment chacun un des membres de la Commission; le président est désigné d'un commun accord par le Secrétaire général et le Gouvernement [...] Les sentences de la Commission ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire à moins que le Secrétaire général de l'ONU et le Gouvernement

n'autorisent à en faire appel devant un tribunal constitué conformément au para. 52. Les sentences de la Commission sont notifiées aux parties et, si elles sont rendues contre un membre de la MINUAR, le Représentant spécial [personne désignée par le S. G., § 1, a, i de l'Accord] ou le Secrétaire général de l'ONU n'épargne aucun effort pour en assurer l'exécution. ”

Pour le second cas, le para. 52 de l'accord disposait notamment :

“ Tout autre différend entre la MINUAR et le Gouvernement [...] [est] soumis à un tribunal composé de trois arbitres, à moins que les parties n'en décident autrement. Les dispositions relatives à la constitution de la commission des réclamations ainsi qu'à ses procédures s'appliquent, *mutatis mutandis*, à la constitution et aux procédures du tribunal. Les décisions du tribunal ne sont pas susceptibles d'appel et ont force obligatoire pour les deux parties. ”

Les termes extrêmement larges de ces clauses permettaient au Rwanda, soit, de porter lui-même devant la Commission prévue par l'accord (§ 52) toute réclamation relative à l'impéritie des N. U., soit de provoquer la réunion de cette Commission pour qu'elle entende les plaintes de particuliers (§ 50).

**17.** Si le Rwanda n'a jamais envisagé d'agir directement contre l'ONU – alors qu'il était en droit de le faire eu égard aux manquements de celle-ci –, en revanche, il a accepté de concourir à la mise en œuvre de la procédure ouverte aux particuliers. De fait, un certain nombre de victimes rwandaises – notamment les ayants droit de personnes massacrées – souhaitaient mettre en cause la responsabilité de l'ONU à travers la MINUAR qui s'était abstenue de protéger des personnes qui étaient sous sa garde ou qui avaient cherché vainement refuge auprès d'elle .

**18.** Le Rwanda a donc écrit, en 1996, au Secrétaire général pour lui demander de mettre en œuvre la procédure prévue au para. 50 . Le Secrétaire général a décliné cette invitation en prétextant, pour l'essentiel, que le para. 50 limitait cette procédure à des réclamations relevant du droit privé alors que la demande rwandaise concernait des réclamations fondées sur le droit international.

**19.** La réponse n'était pas convaincante sur le fond, et elle était carrément inadéquate quant à la procédure.

Quant au fond, ce n'est pas parce qu'un litige porte sur un intérêt subjectif légitime de caractère privé dont la source est le droit international qu'il cesse d'être un litige de caractère privé visé par le para. 50 : le caractère “ privé ” ou “ public ” du droit en cause n'a rien à voir avec la source – internationale ou interne – de ce droit. Le préjudice affectait un particulier : dommages corporels, perte d'un parent, etc. Il s'agissait donc bien d'un intérêt privé qui était en cause, peu importe que sa source résidât dans le droit interne rwandais ou le droit international public. De toute façon, même si on prétendait limiter la portée du para. 50 au seul droit interne rwandais (ce qui ne ressort pas du para. 50), cela n'aurait pas empêché son applicabilité à

l'espèce : le droit interne de tous les Etats sanctionne non seulement le droit à la vie et à l'intégrité physique, mais aussi l'abstention à secourir une personne en danger. Dès lors que l'Accord de siège obligeait la MINUAR à respecter " intégralement les lois et règlements du pays " (§ 5), il est clair que la MINUAR n'avait pas respecté le droit rwandais sur l'obligation de porter secours à personne en danger.

Quant à la procédure, il n'appartenait pas plus au Secrétaire général qu'au Rwanda de discuter de la recevabilité des réclamations. Cette question relevait de la seule compétence de la Commission – compétence de la compétence. A partir du moment où une partie à l'accord entendait faire appliquer la clause prévue par ce dernier pour régler des différends et entendre des réclamations qui, *prima facie*, relevaient de cette disposition, il fallait y donner suite, quitte à ce que le défendeur soulève des exceptions quant à la recevabilité des demandes des particuliers. Il ne revenait ensuite qu'à la commission de vérifier si l'exception était fondée ou non.

C'est, en substance, ce que le gouvernement rwandais écrivit en 1998. A la connaissance de l'auteur, le Secrétaire général n'a jamais répondu, mais il faut aussi constater que le Rwanda n'a guère insisté pour obtenir une réponse.

**20.** On peut d'ailleurs se demander si la mise sur pied par le Secrétaire général des N. U. d'une commission *ad hoc* d'enquête en 1999 n'était pas un moyen commode d'éviter une condamnation formelle et ... matérielle des N. U. pour les graves erreurs d'appréciation commises au moment du génocide des Tutsis. Une telle condamnation eût été un précédent embarrassant !

## **Conclusions**

**21.** La communauté internationale ne sort pas grandie de cette affaire : l'ONU aurait dû prévenir le génocide ; elle ne l'a pas fait ; lorsque le génocide s'est produit, elle aurait dû, au moins, tenter de sauver ce qui pouvait encore l'être ; elle ne l'a pas fait davantage ; enfin, l'ONU aurait dû réparer les conséquences de ses inconséquences, en essayant d'apporter son aide aux victimes ; là encore, elle s'est bornée à agir contre les coupables en instaurant un tribunal pénal international , ce qui était, certes, un geste important dans la lutte contre l'impunité, mais insuffisant pour les victimes et leurs ayants droit – un geste que ceux-ci considèrent avec d'autant plus d'amertume qu'ils voient que des fortunes sont dépensées pour punir les coupables sans qu'on ait prévu quoi que ce soit pour aider les préjudiciés directs. Certes, la sanction contribue à la réparation, mais en partie seulement : on ne se rachète pas une conscience en payant le prix fort pour la répression du crime sans déboursier un centime pour ceux dont la souffrance est la raison même de cette justice : abandonnées une première fois au moment du crime, les victimes le sont une seconde fois au moment de la réparation.

On n'a donc ni prévenu ni sauvé, et l'on n'a que très partiellement réparé malgré les moyens juridiques, politiques et matériels que l'on possédait en chacune de ces hypothèses.

22. Il est d'ailleurs piquant de constater que c'est le Tribunal international pour le Rwanda lui-même qui s'efforce aujourd'hui de trouver une solution au problème de l'indemnisation des victimes. En 2000, il a suggéré au Conseil de sécurité de créer un fonds d'affectation spéciale au profit des victimes du génocide et/ou d'étendre la compétence du Tribunal afin qu'il puisse allouer des dommages et intérêts tirés sur ce fonds aux victimes entendues comme témoins . A notre connaissance, ces initiatives n'ont pas encore débouché sur quelque chose de concret.

22. L'affront à la mémoire des victimes ne s'est pas arrêté à ces manquements : on y a ajouté une dernière touche en attribuant le Prix Nobel de la Paix 2001 à ceux qui ont eu le privilège douteux d'être parmi les principaux acteurs de la passivité face au génocide – l'ONU et son Secrétaire général “ for their work for a better organized and more peaceful world ” !

On se rappellera qu'à l'époque du génocide des Tutsis, l'actuel Secrétaire général des N. U. était Sous-Secrétaire général pour les opérations de maintien de la paix . Or, c'est en cette qualité qu'il écrivait, le 18 avril 1994, au Secrétaire général Boutros-Ghali :

“[...] since there did not seem to be any real prospects of a cease-fire in the coming days, it was their intention [for the UN Department of Peace-Keeping Operations] to report to the Council that a **total withdrawal of UNAMIR** needed to be envisaged [...].” (Nous soulignons)

Sept ans plus tard, dans son discours de réception du Prix Nobel, la même personne déclarait :

“ [...] humanity is indivisible [...] A forum was created – the United Nations – where all nations could join forces to affirm the dignity and worth of every person, and to secure peace and development for all peoples. Here States could unite to strengthen the rule of law, recognize and address the needs of the poor, restrain man's brutality and greed, conserve the resources and beauty of nature, sustain the equal rights of men *and* women, and provide for the safety of future generations.”

Des mots qui devraient certainement convaincre et rassurer ceux qui ont vu leurs proches torturés et assassinés, alors qu'ils étaient sous la garde de la MINUAR ... .