

LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE ET LE GENOCIDE

par

Antonio CASSESE

*Professeur à l'Institut universitaire européen, Florence
Président du Comité européen pour la prévention de la torture*

I. — LE GENOCIDE DANS LE PASSE

Même si — comme on le sait — le terme « génocide » a été inventé par Raphael Lemkin, en 1944, pour désigner les atrocités commises en Europe par les nazis, le phénomène n'était certainement pas nouveau. Depuis les temps les plus reculés, l'extermination de groupes ethniques, raciaux ou religieux, a été une pratique répandue, et reliée à tour de rôle à l'un des trois facteurs suivants : les *guerres de conquête*, dont l'issue habituelle était le massacre de la population des pays vaincus, la *religion*, qui a souvent justifié l'extermination de groupes religieux adversaires, et troisièmement, et jusqu'à une époque récente, la *domination coloniale* des puissances européennes en Amérique latine, en Asie et en Afrique, qui a constitué l'occasion ou la cause de la destruction d'ethnies entières ou de populations indigènes.

Mais c'est dans notre siècle qu'ont été perpétrées les exterminations les plus graves et les plus systématiques : celle des Arméniens, en 1915-16, accomplie par les Turcs, et celle des Juifs et des Tziganes, en 1939-1945, œuvre des nazis. On connaît les principales raisons historiques et les caractères qui les ont distinguées. Je me limiterai à rappeler brièvement ici que la réaction de la communauté internationale devant le premier massacre fut plutôt tiède et problématique. Par contre, dans le cas de l'Allemagne, la réaction de la communauté internationale fut, on le sait, très sévère : les principaux criminels nazis furent traduits devant les tribunaux et punis, l'Etat allemand fut en grande mesure démantelé et, surtout, on décida de mettre fin à de semblables massacres, approuvant un traité international destiné à empêcher que des actes aussi graves se répètent : ce fut la Convention adoptée en 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

II. — LA CONVENTION DE 1948 SUR LE GÉNOCIDE : mérites et défauts

Cette Convention conçue en 1946-48 à la suite de la pression exercée par des groupes juifs mais aussi, d'une manière plus générale, comme réaction à l'horreur qu'avait suscitée l'existence des chambres à gaz, fut élaborée sur la base du plein accord des grandes puissances. Ce devait être un instrument décisif pour lutter contre le génocide ; il sembla donc à ses « pères » qu'en l'élaborant, ils avaient mis un point fixe dans l'histoire de l'humanité. Il n'en a pas été ainsi. En effet, ce texte normatif sur lequel reposait l'espoir de tant d'hommes et de tant d'Etats, s'est soldé par un échec presque total. Pourquoi ?

Comme on le sait, la Convention stipule que le génocide est un crime international punissable, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre ; elle en formule une définition élaborée ; elle prévoit qui peut être puni pour des actes de génocide, et enfin elle indique qui doit procéder à une telle punition. La Convention stipule que par génocide on doit entendre le meurtre, ou autres actes de destruction, de membres de groupes « nationaux, ethniques, raciaux ou religieux ».

Comme on peut le déduire de cette définition, la Convention ne considère comme génocide ni l'extermination de *groupes politiques*, ni le génocide *culturel*. Toutefois la présence de ces deux lacunes ne me semble pas une limite grave de la Convention. Ses véritables limites sont au nombre de deux.

La première consiste à requérir *toujours* le dol, c'est-à-dire l'« intention de détruire un groupe » comme élément essentiel du génocide. Ceci offre une échappatoire commode pour les Etats : ils nient avoir commis des actes de génocide, affirment que justement l'élément de l'intention manquait. C'est ce qu'ont fait la Turquie, encore en 1985, à propos du massacre des Arméniens de 1915-16, le Brésil, en 1969, à propos de la destruction des populations indigènes de ce pays, et le Paraguay, en 1974, pour répondre à l'accusation d'avoir massacré le groupe ethnique des Guayakis (Achés), ou consenti à ce massacre.

L'autre limite, vraiment impardonnable, consiste dans l'inefficacité absolue des mécanismes de garantie : c'est-à-dire de ces mêmes mécanismes qui devraient assurer le respect des interdictions posées dans la Convention. Qui doit punir les auteurs d'actes de génocide ? Qui peut accuser un Etat à l'intérieur duquel ces actes ont été commis, s'il n'y réagit pas ? En résumé, la Convention prévoit quatre mécanismes :

1. procès devant les tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel ont été commis des actes de génocide : mais il s'agit clairement d'une garantie purement platonique, parce que normalement le génocide est perpétré par les autorités au pouvoir, ou du moins avec leur assentiment, et ces autorités réussissent facilement à « neutraliser » les tribunaux ;

2. recours à une cour criminelle internationale : malheureusement, comme c'était à prévoir, elle n'a jamais été créée ;

3. recours aux « organes compétents de l'O.N.U. », afin qu'ils adoptent les mesures prévues par la Charte de l'Organisation : en réalité, il s'agit d'une inutile répétition de ce que l'on peut déduire de la Charte ; et de plus, ces organes ne peuvent intervenir que dans les limites de leurs pouvoirs (c'est ainsi, par exemple, que d'éventuelles actions militaires contre un Etat responsable ne peuvent être adoptées par le Conseil de sécurité que si le génocide se présente comme une menace pour la paix, comme un acte d'agression ou comme une rupture de la paix, et seulement si les cinq membres permanents sont d'accord) ;

4. recours unilatéral à la Cour internationale de Justice ; mais, comme on le sait, cette Cour ne peut que vérifier les éventuels faits illicites et condamner l'Etat responsable, sans pouvoir mettre en œuvre une éventuelle condamnation par des moyens coercitifs ; de plus, tous les pays socialistes, en ratifiant la Convention, firent une réserve en vertu de laquelle ils refusaient aux Etats contractants le droit de les traîner unilatéralement devant la Cour ; par la suite ces réserves furent reconnues en substance légitimes par la Cour elle-même ; de cette manière, on portait un autre coup au mécanisme juridictionnel de la Convention, déjà si faible (récemment, toutefois, un certain nombre de pays socialistes ont retiré leur réserve).

Pourquoi le système de garanties de la Convention s'est-il démontré si peu efficace ? Parce que la plupart des Etats qui l'ont formulé ont préféré privilégier le moment de la souveraineté nationale plutôt que l'exigence de punir des auteurs de crimes atroces. On a préféré progresser sur le plan normatif, sans accomplir le pas ultérieur et nécessaire, qui consiste à accompagner ce progrès d'un progrès égal sur le plan de l'efficacité. Malgré ses mérites (la définition si détaillée de génocide, le fait qu'elle interdit aussi les crimes commis en temps de paix, et le fait que même les autorités de l'Etat sont punissables), la Convention reste sous de nombreux aspects un « exercice diplomatique » vicié d'une profonde hypocrisie.

III. — APRES 1948 :

(a) Les développements sur le plan du droit

Au cours des années qui suivirent l'adoption de la Convention, l'écart existant entre *dimension purement normative* et *dimension factuelle* dont elle souffrait déjà ne fit que s'accroître. Sur le plan du « devoir-être », on fit des progrès très importants ; sur le plan de la réalisation de ce « devoir-être », il n'y eut aucun progrès, et pire encore, les différents cas de génocide qui se sont vérifiés sont tous restés impunis. Arrêtons-nous tout d'abord pour considérer l'hypertrophie de l'aspect normatif.

En ce domaine, après 1948, on a assisté à trois développements très importants. D'abord, grâce moins à la progressive acceptation de la Convention (qui pourtant compte aujourd'hui cent Etats contractants), qu'à de nombreux autres événements (déclarations d'Etats, décisions de tribunaux internes, etc.), il s'est formé graduellement une norme générale sur le génocide, à savoir une norme qui lie tous les Etats, même ceux qui n'ont pas ratifié la Convention. En fait, l'interdiction sanctionnée dans ce texte normatif s'est dilatée « subjectivement », dans le sens qu'elle s'est étendue par degrés à tous les sujets internationaux. Aucun Etat ne pourra aujourd'hui exciper de pouvoir accomplir des actes de génocide parce qu'il n'est pas partie contractante à la Convention : on peut lui répliquer que de toute façon il est tenu de respecter la norme générale. Sur le plan normatif, il n'y a donc plus d'échappatoire possible pour les Etats : ils doivent passer sous les fourches caudines de l'interdiction. En plus, la norme générale en question prévoit des obligations *erga omnes*, c'est-à-dire impose à chaque Etat de ne pas commettre d'actes de génocide, et en même temps donne à tout autre Etat le droit d'exiger que ces actes ne soient pas commis. N'importe quel autre sujet international pourra donc exiger d'un autre Etat qu'il ne perpètre pas d'actes de génocide, ou du moins qu'il y mette fin. Tous les Etats du monde ont le droit de demander impérativement que l'interdiction soit observée.

Le second pas en avant consiste en ceci : la norme générale dont il s'agit a acquis un rang supérieur à celui de la plupart des autres normes internationales ; elle est devenue partie du *jus cogens* ou droit impératif. Ceci signifie que deux Etats ou plusieurs Etats ne peuvent pas légitimement conclure d'accords prévoyant des actes ou des mesures de génocide. On a donc mis une limite infranchissable au pouvoir contractuel (ou « législatif ») des Etats : s'ils exercent quand même ce pouvoir, leurs actes sont nuls et non avenue. Ceci signifie que les valeurs consacrées par la norme en question, de même que par toutes les autres normes de *jus cogens*, ont été jugées supérieures, et prévalent sur celles qui sont sanctionnées dans d'autres normes internationales.

Le troisième pas en avant est encore *in fieri*, mais il est tout aussi considérable. Le génocide a été élevé à la catégorie des « crimes internationaux d'Etat », entraînant comme conséquence le fait que, lorsqu'il est commis, la réaction peut être différente de celle qu'entraînent d'autres faits illicites « ordinaires », ou délits (tels que l'inobservance d'un traité commercial, la détention illégitime d'un étranger, la violation de normes sur l'immunité diplomatique, etc.). Tandis que seul l'Etat « lésé » peut réagir contre ces actes illicites, et normalement il se limite à exiger une réparation (par exemple les dédommagements, ou du moins la cessation immédiate du délit), contre les actes de génocide tous les Etats peuvent intervenir, comme je l'ai déjà dit, et de plus les mesures qu'ils peuvent adopter comprennent des sanctions économiques ou d'autres sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force, qu'elles soient individuelles ou

collectives (comme le refus de reconnaître des situations de fait créées de manière illégitime, etc.).

Malheureusement, si nous regardons de près comment les choses se passent dans la communauté internationale, nous voyons que non seulement ces trois pas en avant sur le plan normatif n'ont pas eu d'incidence sur la réalité, mais encore que même la Convention de 1948 n'a pas été appliquée.

IV. — (b) Les différents cas de génocide et la réaction de la communauté internationale

Après l'adoption de la Convention, divers graves épisodes de génocide se sont vérifiés, et presque tous, ce n'est pas un hasard, dans le Tiers Monde.

En 1960 au Congo, l'armée nationale congolaise massacra des centaines de Balubas, dans la province du Kasai du Sud, au cours d'une grave crise politique interne. En 1965 et en 1972, au Burundi, le groupe Tutsi, minoritaire mais politiquement dominant, extermina le groupe Hutu, une ethnie majoritaire dans la population : en 1965 ses chefs furent liquidés, en 1972 entre 100.000 et 300.000 Hutus furent tués. En 1971, au Pakistan oriental l'armée du Pakistan massacra les habitants du Bangladesh actuel. En 1970-74, des milliers d'Indiens Achés furent tués au Paraguay, avec la complicité des autorités au pouvoir. En 1971-78 le régime d'Idi Amin, en Ouganda, massacra des milliers de civils, parmi lesquels de nombreux opposants politiques, mais aussi les membres de groupes ethniques (Alcholis et Langos) ; les meurtres furent perpétrés sans discrimination, au point d'aller au-delà du génocide au sens strict (même si, suivant moi, on ne saurait nier les caractères du génocide). Entre 1975 et 1978, au Cambodge, les Khmers rouges de Pol Pot exterminèrent environ deux millions de personnes, parmi lesquelles des groupes ethniques ou religieux, comme les Chams (une minorité islamique) et les moines bouddhistes. Pendant à peu près les mêmes années, en Iran, des membres appartenant au groupe religieux pratiquant le bahanisme étaient persécutés et tués. En 1974, l'auteur américain N. Lewis (1) a affirmé qu'au cours des années soixante et soixante-dix, le Brésil a poursuivi de différentes manières une politique de destruction directe ou indirecte de plusieurs tribus indiennes vivant sur son territoire. En 1978 des actes de génocide furent commis dans la Guinée équatoriale. En 1982, un massacre de palestiniens fut perpétré au Liban par les troupes phalangistes chrétiennes, dans les camps palestiniens de Sabra et Chatila, grâce à l'inertie complice des forces armées israéliennes. En 1986-88 au Sri Lanka des violences et des actes de génocide ont été commis

(1) N. Lewis, « The Camp at Cecilio Baez », in R. Arens (ed.), *Genocide in Paraguay*, Philadelphia, Temple University Press, 1976, pp. 62-63.

contre le groupe Tamoul par la majorité cinghalaise (victime, à son tour, de massacres de la part des Tamouls). En 1988 au Burundi se sont répétés les actes de génocide des Tutsis contre les Hutus. Pendant la même année, l'armée irakienne a procédé à des actes de génocide contre les Kurdes, et de graves conflits se sont produits en U.R.S.S. entre Arméniens et Azeris; plusieurs fois des groupes d'Arméniens ont été massacrés par les Azeris.

Demandons-nous maintenant ce qu'a fait la communauté internationale pour réagir contre ces différents cas de génocide. Très peu, malheureusement. En gros, on peut distinguer deux formes de réaction d'autres Etats et de l'O.N.U., à quoi il faut ajouter la réaction qui s'est produite à l'intérieur de certains des Etats dans lesquels des actes de génocide ont été perpétrés.

Parmi les réactions à caractère international, la plus faible consiste dans le fait que quelques Etats ou des organes internationaux ont invoqué la Convention sur le génocide ou la norme générale en la matière, à l'occasion du débat sur les graves violations commises dans un certain Etat. Cependant, le fait de se référer à ces normes n'a pas eu une suite consistante, car les autres Etats n'ont pas « recueilli » l'appel, et l'organe délibérant, au sein duquel se déroulait le débat, ne l'a pas fait sien. Je rappellerai quelques cas significatifs, m'arrêtant en particulier sur l'un d'eux, pour lequel une vaste documentation officielle est disponible : le massacre des Balubas, en 1960.

Le 9 septembre 1960, on discutait au sein du Conseil de sécurité l'épineuse question du Congo : à la suite de l'indépendance accordée par la Belgique, une guerre civile avait éclaté, fomentée en grande partie de l'extérieur. Dans cette guerre deux leaders opposés se distinguaient : M. Kasavubu, chef de l'Etat, et M. Lumumba, chef du Gouvernement. Le 12 juillet 1960, tous deux avaient demandé une intervention urgente des Nations Unies pour mettre fin au conflit intérieur et ramener l'ordre et la stabilité dans le pays, conjurant les tentatives de sécession (qui menaçaient au Kasai du Sud et au Katanga). Au mois d'août M. Lumumba envoya des forces de l'armée nationale congolaise (A.N.C.) dans la région du Kasai du Sud, qui s'était proclamée indépendante. Les forces armées occupèrent la capitale, Bakwanga, et entreprirent de réquisitionner vivres et véhicules pour se préparer à entrer au Katanga, lui aussi sécessionniste. Mais à ce point les soldats commencèrent à massacrer les Balubas, la tribu locale, tuant sauvagement femmes et enfants aussi. Le Secrétaire général de l'O.N.U., M. Dag Hammarskjöld, immédiatement informé, estima que l'on se trouvait en présence d'actes manifestant « un commencement de génocide » (*a case of incipient genocide*) (2). Bien que de très âpres polémiques se fussent déjà élevées à propos des limites dans lesquelles les forces de l'O.N.U. (ONUC) avaient le droit d'intervenir, et bien que l'on eût décidé qu'elles ne devaient pas interférer dans les affaires internes du Congo, M. Hammarskjöld estima que cette interdiction ne pouvait pas « être considérée appli-

cable aussi à l'absurde massacre de civils, ou à des combats dérivant d'hostilités tribales » (3). Le 2 septembre il donna donc des instructions à son représentant au Congo afin qu'il sollicite le ministre des Affaires étrangères de ce pays, M. Bomboko, de mettre tout en œuvre pour contrôler et punir l'armée du Kasai. De plus il autorisa les forces armées de l'O.N.U. à faire cesser le massacre, en employant la force, si besoin était. Plus tard, en présentant au Conseil de sécurité son quatrième rapport sur l'action de l'ONUC et, de manière plus générale, sur la situation au Congo, M. Hammarskjöld suggéra au Conseil de « souligner l'importance de la protection de la vie des populations civiles dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la Convention pour la prévention et la punition du crime de génocide. Ceci peut rendre nécessaire de désarmer temporairement les unités militaires qui, en considération des circonstances présentes, représentent un obstacle pour la remise en vigueur de la loi et pour le rétablissement de l'ordre public dans l'intérêt du peuple et de la stabilité de la nation » (4). Le 9 septembre, M. Hammarskjöld se présenta devant le Conseil de sécurité pour faire un rapport oral et pour illustrer ses propositions. En cette occasion il se référa ouvertement au massacre des Balubas. Après avoir rappelé que des centaines de membres de cette tribu avaient été massacrés par l'armée nationale congolaise, et que leurs villages avaient été brûlés, M. Hammarskjöld poursuivit ainsi : « Manifestement, ces actes ne peuvent être considérés simplement comme des exemples de conflit politique interne. Ils constituent une violation des plus flagrantes des droits élémentaires de l'homme et ont les caractéristiques du crime de génocide, puisque leur objet semble être d'exterminer un groupe ethnique déterminé, la tribu Baluba (5).

Comme l'a souligné M. G. Abi-Saab (6), en considération des âpres critiques qui lui avaient été adressées par M. Lumumba et par l'U.R.S.S. au cours des journées précédentes (on l'accusait de vouloir faire intervenir les forces de l'O.N.U. contre le gouvernement central du Congo), M. Hammarskjöld jugea cependant opportun d'atténuer en quelque manière les termes de l'accusation de génocide. Il mit une sourdine aux responsabilités de « l'armée nationale congolaise », attribuant le massacre à des militaires ayant agi individuellement, plutôt qu'à l'armée en tant que telle. M. Hammarskjöld s'exprima en effet ainsi : « Il y a des preuves que les soldats ont cessé d'obéir à leur commandement, qui n'a pu contrôler leurs actes. Quels qu'aient été les motifs d'amener les troupes dans la région (du Kasai), et quel que soit le rôle que l'on a pu se proposer de leur faire jouer dans le conflit intérieur, elles ont, bien entendu, par de tels manquements à la discipline, et une fois que les autorités ont perdu le

(2) Voir B. Urquhart, *Hammarskjöld*, New York, Knopf, 1972, p. 438.

(3) Voir Urquhart, *op. cit.*, p. 441.

(4) Voir Doc. O.N.U. S/4482, par. 12.

(5) Voir Conseil de sécurité, *Documents officiels*, 896^e séance, 9-10 septembre 1960, S/PV. 896, par. 101.

(6) G. Abi-Saab, *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*, Oxford, Oxford University Press, 1978, p. 58.

contrôle, cessé d'être des éléments d'une armée responsable » (7). Il ajoutait ensuite une question, par laquelle il renvoyait la balle au Conseil, faisant retomber sur lui la responsabilité de décider si l'O.N.U. pouvait agir en cas de massacre : « Faut-il supposer, demanda M. Hammarskjöld, que le devoir qu'a l'Organisation des Nations Unies d'observer une stricte neutralité dans les conflits intérieurs et d'aider le gouvernement central signifie que l'O.N.U. ne peut agir dans de tels cas [de massacres] ? » (8).

La réponse du Conseil à cette question spécifique fut malheureusement positive : les troupes de l'O.N.U. devaient s'abstenir d'intervenir. Et ceci bien que la solution proposée par le Secrétaire général fût très habile sur le plan diplomatique : une fois que l'on avait suggéré que les militaires congolais auteurs des actes de génocide ne faisaient, pour ainsi dire, plus partie de l'armée, c'est-à-dire une fois que l'on avait écarté la responsabilité de l'armée et de ses chefs, la voie restait ouverte pour la punition des responsables des massacres en tant que simples criminels, comme des particuliers devant être jugés sur la base de règles juridiques normales de chaque Etat souverain. Malgré ceci, comme je l'ai dit, la proposition de M. Hammarskjöld n'eut aucune suite. En effet, le Conseil de sécurité n'attacha aucune importance aux indications du Secrétaire général, et par la suite on ne fit plus aucune allusion au génocide des Balubas. Les contrastes entre grandes puissances (les Etats-Unis et les autres pays occidentaux favorisaient M. Kasavubu, tandis que l'U.R.S.S. s'était déclarée en faveur de M. Lumumba), les frictions entre M. Lumumba (et les Etats d'influence socialiste) et M. Hammarskjöld, les difficultés intrinsèques de la situation, la nécessité d'aboutir à une solution rapide du conflit, la vivacité du débat sur le rôle des forces de l'O.N.U. : tout ceci mit dans l'ombre la question du génocide, qui tomba dans l'oubli.

L'examen de la réaction internationale devant les autres cas de génocide qui se sont produits après 1948 demande moins d'espace. En 1971 différents Etats, et surtout l'Inde et l'Union Soviétique, soulignèrent, au sein du Conseil de sécurité, la gravité des massacres des Bengalais commis par le Pakistan sur le territoire qui devint ensuite l'Etat du Bangladesh. A part le fait qu'on ne parla pas toujours explicitement de « génocide », la raison principale pour laquelle on mentionna ces graves crimes fut essentiellement politique : on voulut justifier l'intervention armée de l'Inde et la naissance du nouvel Etat. Le génocide ne fut que l'un des motifs allégués au cours du débat politique. Autre circonstance très préoccupante : le Bangladesh avait décidé de traduire devant les tribunaux et, si nécessaire, de punir, les Pakistanais faits prisonniers par l'Inde et accusés entre autres d'actes de génocide ; ensuite, pour des motifs clairement politiques et diplomatiques, cette décision fut annulée et les Pakistanais furent restitués au Pakistan, qui s'était formellement

(7) Conseil de Sécurité, *Documents officiels*, cit., p. 102.

(8) *Ibid.*

engagé à leur faire un procès, et qui au contraire ne maintint pas sa promesse (9).

Je rappellerai enfin le cas du Cambodge. En 1979, quand le monde connut les massacres perpétrés en ce pays par le gouvernement de Pol Pot, différents Etats (le Canada, la Norvège, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et l'Australie) présentèrent une documentation détaillée à un organe de l'O.N.U., la Sous-Commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, l'invitant à discuter les très graves violations des droits de l'Homme commises par le régime de Pol Pot. Cet organe se limita toutefois à adopter un rapport, dans lequel il relatait — en termes très « neutres » — les événements qui s'étaient déroulés au Cambodge, sans parler de génocide. Les choses en restèrent là. L'accusation de génocide lancée par les délégués soviétique et vietnamien respectivement au sein du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, en 1979, et réitérée en 1980 par le Vietnam au sein de l'Assemblée générale, ne donna pas de suite non plus. Encore une fois, cette accusation — qui suivant moi était objectivement fondée — fut considérée comme une tentative de justifier l'intervention armée du Vietnam (allié de l'U.R.S.S.) au Cambodge. Et les massacres restèrent impunis.

Je passerai maintenant à l'autre forme de réponse internationale à des actes de génocide, c'est-à-dire aux très rares cas dans lesquels un organe international a adopté quelques mesures. Ils se réduisent à deux. En 1977, en face du silence de l'O.N.U. sur l'extermination des Indiens Achés au Paraguay, un organe de l'Organisation des Etats américains, la Commission interaméricaine pour les droits de l'homme, adopta une résolution dans laquelle elle appelait l'attention du gouvernement du Paraguay sur les différents rapports parvenus à cette Commission à propos de sérieuses violations commises dans cet Etat contre les Achés, et l'invitait à prendre des mesures pour protéger les droits de cette population. Comme on le voit, on ne parla pas de génocide, et l'Etat en cause ne fut pas non plus condamné. Il semble néanmoins que le gouvernement du Paraguay mit fin au massacre de cette ethnie.

Encore plus singulière est une autre « action internationale » contre le génocide. En 1982, à la suite du meurtre de centaines de Palestiniens dans les camps de Sabra et Chatila, l'Assemblée générale de l'O.N.U. adopta une résolution (rés. 37/123 D, du 16 décembre 1982) dans laquelle, après avoir rappelé la Convention de 1948, elle « condamnait ce massacre dans les termes les plus énergiques » et « décidait » que cela avait été « un acte de génocide ». J'ai déjà exprimé dans un autre livre mes perplexités — c'est peu dire —

(9) Je sais de source tout à fait sûre que M. Ali Bhutto, alors Premier Ministre du Pakistan, avait fait savoir aux dirigeants du Bangladesh que le procès des militaires pakistanais aurait eu de graves répercussions psychologiques et politiques au Pakistan, mettant ainsi en danger la tentative de restaurer la démocratie, qui faisait justement l'objet des efforts de M. Bhutto ; après beaucoup d'hésitations, les autorités du Bangladesh jugèrent plus utile d'avoir comme interlocuteur un Pakistan démocratique que de punir les auteurs du massacre, et accueillirent donc la requête de M. Bhutto.

devant cette délibération de l'Assemblée générale (10). Elle se prête à deux critiques fondamentales. Tout d'abord, elle n'est pas basée sur une recherche exhaustive des faits, très controversés, et sur le degré de responsabilité, respectivement des phalangistes chrétiens (qui exécutèrent le massacre) et des Israéliens (qui auraient dû intervenir, pour le faire cesser) ; en d'autres termes, la résolution de l'Assemblée générale est exclusivement le fruit d'un débat politique et de motivations politiques (critiquer Israël). Le caractère superficiel du débat au sein de l'Assemblée générale et la circonstance que les motivations des Etats en faveur de la résolution étaient exclusivement politiques détermina de nombreux pays occidentaux à s'abstenir au moment du vote. La deuxième critique est plus radicale. En effet, se limiter à dire que ce massacre doit être considéré comme un acte de génocide, sans rien ajouter sur la responsabilité des auteurs ou des complices du crime et sur les moyens de faire valoir ces responsabilités, signifie se contenter de condamnations purement verbales, en bref, de propagande, et cela signifie aussi ne pas poursuivre un idéal de justice. Encore une fois, un important organe international a démontré qu'il était absolument impuissant devant de très graves actes inhumains.

Il suffira de peu de mots pour rappeler les très rares cas dans lesquels la répression du génocide s'est faite *au niveau national*. Le 19 août 1979, un tribunal spécial institué à Phnom Penh condamna à mort, par contumace, les leaders du gouvernement de Pol Pot accusés de génocide. La même année, dans la Guinée équatoriale, le leader du gouvernement renversé, Macias, subit un procès pour le génocide de deux groupes ethniques (les Bubis et les Fernandinos), et fut exécuté. Dans les deux cas, à part l'issue différente, un trait commun saute aux yeux : les procès ont été faits par un gouvernement qui a supplanté par la violence celui auquel on attribuait les crimes. Il semble évident que c'est la seule condition qui rende la punition possible de la part de tribunaux nationaux.

V. — QUELLES CONCLUSIONS FAUT-IL EN TIRER ?

Le bilan de l'action internationale est amèrement négatif. J'ai déjà dit plus haut que presque tous les graves massacres survenus depuis 1948 sous la forme d'extermination de groupes nationaux, ethniques, religieux ou raciaux se sont produits dans des pays du Tiers Monde. Naturellement, ce n'est pas un hasard ; dans ces pays coexistent des groupes antagonistes, tribus, ethnies qui depuis des siècles ont cherché à écraser leurs rivaux. Les conflits et les tensions économiques et politiques, la faiblesse du pouvoir central ou le fait qu'au contraire ce pouvoir est dans les mains d'un des groupes rivaux, représentent l'occasion de sanglants règlements de comptes.

(10) A. Cassese, *Violence and Law in the Modern Age*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1988, pp. 82-84.

Dans ces pays, il manque les structures sociales qui pourraient jouer le rôle de médiateurs dans un conflit, canaliser les hostilités ou atténuer leur virulence ; il manque aussi l'appareil gouvernemental ou les infrastructures nationales qui pourraient en quelque mesure servir de tampon entre les groupes antagonistes, imposant ou facilitant des solutions de compromis. On ne saurait dire que dans d'autres Etats aient disparu les conflits entre groupes raciaux, entre « nations » historiquement différentes mais vivant au sein d'un même Etat : ces conflits existent dans les pays occidentaux, mais aussi en U.R.S.S. et dans d'autres pays de l'Europe centrale et orientale. Mais *normalement* l'existence de structures capables de servir de soupape de sûreté empêchent que les désaccords et les tensions arrivent au stade de l'élimination physique des membres de l'autre groupe : ces dissensions et ces conflits peuvent au maximum assumer l'aspect de manifestations racistes, de désordres même violents que les autorités centrales répriment (que l'on pense à ce qui se passe en Irlande du Nord), ou cherchent à réprimer (que l'on pense à ce qui est en train de se passer en Union Soviétique). Dans d'autres cas, on essaie d'atténuer la haine entre groupes par des moyens variés, et surtout on essaie de mettre en œuvre des structures de médiation et de dialogue. On opère aussi largement dans le domaine de la prévention de la haine raciale, religieuse, idéologique, grâce à des mesures d'éducation et d'information.

La capacité (relative) qu'ont la plupart des pays occidentaux et socialistes de prévenir et d'empêcher — du moins dans une certaine mesure — des actes de génocide sur leur territoire, devrait amener ces pays à faire quelque chose, sur le plan international, pour venir en aide aux groupes qui, dans les pays en voie de développement, sont au contraire victimes de massacres et de destructions. Mais ces Etats, et toute la communauté internationale dans son ensemble, assistent sans réagir à ces massacres. La tendance à ne pas faire valoir, sur le plan politique et diplomatique, les exigences de l'humanité tout entière, c'est-à-dire la tendance à s'occuper surtout des intérêts nationaux, se manifeste aussi dans ce domaine, entraînant la conséquence que les *normes internationales* élaborées par les Etats pour sauvegarder justement ces exigences restent *complètement inutilisées* (11). Cette tendance, dans le cas du génocide, est ren-

(11) La réaction internationale aux récentes attaques massives des autorités irakiennes contre les Kurdes vivant en Irak, ne constitue pas une exception au silence des Etats face à des actes de génocide. En effet, si certains Etats comme la France et les Etats-Unis ont protesté ou manifesté leur inquiétude, cela tient surtout à l'emploi d'armes chimiques par les autorités irakiennes. Voir *International Herald Tribune*, 10-11 septembre 1988, pp. 1-2 et *Le Monde*, 8 septembre 1988, p. 42. L'extrême prudence et l'absence de toute référence aux actes de génocide de la déclaration faite à cette occasion par le président de la République française, semblent significatives (« Le président de la République a exprimé son inquiétude devant les informations concernant les moyens de répression employés à l'encontre des populations Kurdes en Irak, et notamment l'emploi de moyens chimiques. Sans vouloir s'immiscer dans les problèmes qui relèvent de la souveraineté irakienne, le président de la République a estimé que les liens d'amitié qui unissent l'Irak et la France l'autorisent d'autant plus à faire connaître son sentiment sur des événements qui mettent en cause les droits de l'homme », *Le Monde*, cité).

forcée par le fait que les possibles intervenants sont conscients que les pays du Tiers Monde mettent l'accent sur leur droit à ne pas subir d'ingérences externes, avec une exagération obsessionnelle. Malheureusement, dans le cas du génocide, cette obsession peut servir en quelque manière à atténuer la « mauvaise conscience » des Etats qui devraient exiger le respect des normes internationales visant à protéger les droits des groupes. Il en découle que les différentes exterminations commises dans tant de pays demeurent complètement impunies, ou bien sont punies par le nouveau gouvernement (dans le cas où le gouvernement responsable est justement renversé), ou se terminent à la suite de l'intervention d'un Etat limitrophe, poussé par des intérêts non humanitaires (12).

Devant l'inaction des organes internationaux, et devant le fait que les Etats souverains se substituent à eux (poussés essentiellement par des fins politiques, économiques ou militaires), il ne reste qu'une seule ancre de salut : l'espoir que, si les horreurs dont j'ai parlé devaient se répéter, l'*opinion publique* et les *organisations non gouvernementales* puissent augmenter leur pression sur les Etats, afin qu'ils laissent de côté les considérations nationalistes et celles de la *Realpolitik*, pour embrasser finalement la cause de la dignité humaine.

(12) C'est cette dernière hypothèse qui s'est réalisée au Bangladesh, en 1971 (l'Inde envoya ses propres forces armées), en Ouganda en 1979 (le régime d'Idi Amin, qui depuis 1971 violait gravement les droits de l'homme, commettant aussi des actes de génocide, fut renversé à la suite de l'invasion des troupes de la Tanzanie), au Cambodge (le régime de Pol Pot fut mis en fuite par l'invasion des forces armées du Vietnam, en 1978), et au Sri Lanka (les massacres entre Cinghalais et Tamouls ont diminué après la conclusion d'un accord entre le Sri Lanka et l'Inde, accord qui prévoit la garantie de l'Inde en faveur de la minorité tamoul).