

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

6 DECEMBER 1997

**Parlementaire commissie van onderzoek
betreffende de gebeurtenissen in
Rwanda**

VERSLAG

NAMENS DE ONDERZOEKSCOMMISSIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN MAHOUX EN
VERHOFSTADT

BIJLAGE 6

**VASTSTELLING VAN DE VERANTWOOR-
DELIJKHEDEN VAN DE VERSCHILLENDE
INTERNATIONALE ACTOREN TIJDENS DE
GEBEURTENISSEN IN RWANDA**

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Leden:

- De heer Swaelen, voorzitter.
- De heren Mahoux en Verhofstadt, ondervoorzitters en rapporteurs.
- Mevrouw Bribosia-Picard, de heren Caluwé, Ceder, De Decker, Destexhe, Goris, Hostekint, Hotyat, mevrouw Lizin, de heer Moens, de dames Thijs en Willame-Boonen.

2. Leden met raadgevende stem:

- De heer Anciaux, mevrouw Dua en de heer Jonckheer.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-611 - 1996/1997:

- Nr. 1: Voorstel van de heer Swaelen.
- Nr. 2: Amendement.
- Nr. 3: Voorstel van het Bureau.
- Nr. 4: Tekst aangenomen door de Senaat.

1-611 - 1997/1998:

- Nr. 5: Voorstel van het Bureau aangenomen in plenaire vergadering.
- Nr. 6: Voorstel van de voorzitter aangenomen in plenaire vergadering.
- Nr. 7: Verslag.
- Nrs. 8 tot 12: Bijlagen.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

6 DÉCEMBRE 1997

**Commission d'enquête parlementaire
concernant les événements du Rwanda**

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
PAR MM. MAHOUX ET
VERHOFSTADT

ANNEXE 6

**ÉTABLISSEMENT DES RESPONSA-
BILITÉS DES DIFFÉRENTS
ACTEURS INTERNATIONAUX DANS
LES ÉVÉNEMENTS DU RWANDA**

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres:

- M. Swaelen, président.
- MM. Mahoux et Verhofstadt, vice-présidents et rapporteurs.
- Mme Bribosia-Picard, MM. Caluwé, Ceder, De Decker, Destexhe, Goris, Hostekint, Hotyat, Mme Lizin, M. Moens, Mmes Thijs et Willame-Boonen.

2. Membres avec voix consultative:

- M. Anciaux, Mme Dua et M. Jonckheer.

Voir:

Documents du Sénat:

1-611 - 1996/1997:

- N° 1: Proposition de M. Swaelen.
- N° 2: Amendement.
- N° 3: Proposition du Bureau.
- N° 4: Texte adopté par le Sénat.

1-611 - 1997/1998:

- N° 5: Proposition du Bureau adoptée en séance plénière.
- N° 6: Proposition du président adoptée en séance plénière.
- N° 7: Rapport.
- N°s 8 à 12: Annexes.

STUDIE OVER DE VASTSTELLING VAN DE VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE VERSCHILLENDE INTERNATIONALE ACTOREN TIJDENS DE GEBEURTENISSEN IN RWANDA

A. STUDIE VAN PROFESSOR E. SUY EN DR. N. ANGELET (12 NOVEMBER 1997)

I. Inleiding

1. Rekening houdend met het uitvoerig en uitstekend rapport van professor David worden hierna slechts een aantal specifieke punten belicht. Dit impliceert geen algehele instemming met de delen van het rapport-David (hierna: ED), die hier onbesproken blijven: zoals de auteur zelf onderstreept, veronderstellen definitieve conclusies een grondigere analyse.

II. De dood van de Belgische para's en andere Belgische onderdanen

2. De aansprakelijkheid voor de dood van de tien Belgische para's en andere Belgische onderdanen wordt in het rapport-David niet besproken(1). De gebrekkige kennis van de feiten ten spijt, kan op het volgende worden gewezen.

a) Bekwaamheid van België om schadevergoeding te vorderen

3. De rechtsfiguur van de diplomatieke bescherming laat een Staat toe om herstel te vorderen voor de schade die hij in hoofde van zijn onderdanen, heeft geleden. Deze regel geldt evenwel niet wanneer de betrokken onderdaan eveneens de nationaliteit heeft van de Staat tegen wie gevorderd wordt.

4. Hoewel UNAMIR een vredesmacht van de UNO is en onder internationaal bevel opereert, kan België zijn diplomatieke bescherming eveneens uitoefenen met betrekking tot de tien gedode Belgische para's. Uit de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof blijkt, dat de mogelijkheid voor de UNO om een functionele bescherming uit te oefenen ten bate van haar ambtenaren, geen afbreuk doet aan het diplomatiek beschermingsrecht van de Staat waarvan de ambtenaar een onderdaan is(2).

b) Aanspraken van België ten opzichte van Rwanda

5. In de mate dat de dood van de tien Belgische para's veroorzaakt werd door het optreden van de FAR of de Interahamwe, kan België aanspraken laten gelden tegenover Rwanda.

De gedragingen van soldaten van het FAR, dit is het toenmalig regeringsleger, zijn toerekenbaar aan de Rwandese Staat: dit geldt ongeacht de hiërarchische positie van de schuldigen, en ongeacht of zij hierbij hun instructies hebben miskend of hun bevoegdheid hebben overschreden; het volstaat dat zij «in hoedanigheid» hebben gehandeld(3). Dat ambtenaren «in hoedanigheid»

(1) E.D., p. 1, § 1.

(2) *Réparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif, CIJ Recueil 1949*, p. 174 en volgende.

(3) *International Law Commission, Draft Articles on State Responsibility*, in: Suy, E., *Corpus Iuris Gentium*, tweede uitgave, ACCO, 1996, p. 659 en volgende: zie met name artikel 5, 6 en 10.

L'ÉTUDE DE ÉTABLISSEMENT DES RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS ACTEURS INTERNATIONAUX DANS LES ÉVÉNEMENTS DU RWANDA

A. ÉTUDE DU PROFESSEUR E. SUY ET DU DOCTEUR N. ANGELET (12 NOVEMBRE 1997)

I. Introduction

1. Le professeur David ayant rendu un rapport détaillé et excellent, l'on se contentera de ne mettre ci-après en lumière qu'une série de points spécifiques. cela implique que l'on approuve totalement les parties du rapport David (ci-après: E.D.), que l'on n'abordera pas: comme l'auteur le souligne lui-même, des conclusions définitives supposent une analyse plus approfondie.

II. La mort des paras belges et d'autres ressortissants belges

2. La responsabilité de la mort des dix paras belges et d'autres ressortissants belges n'est pas abordée dans le rapport David(1). Bien que l'on ait qu'une connaissance lacunaire des faits, l'on peut attirer l'attention sur ce qui suit:

a) Possibilité pour la Belgique de demander des dommages-intérêts

3. Juridiquement, la protection diplomatique permet à un État de demander réparation des dommages qu'il a subi en la personne de ses ressortissants. Cependant, cette règle n'est pas applicable lorsque le ressortissant en question a également la nationalité de l'État auquel l'on réclame des dommages-intérêts.

4. Bien que la MINUAR soit une force de paix de l'O.N.U. et qu'elle opère sous commandement international, la Belgique peut faire valoir sa protection diplomatique à l'égard des dix paras belges assassinés. Selon la jurisprudence de la Cour internationale de justice, la possibilité pour l'O.N.U. d'offrir une protection fonctionnelle à ses fonctionnaires, ne porte pas atteinte au droit de protection diplomatique de l'État dont le fonctionnaire est un ressortissant(2).

b) Réclamations de la Belgique vis-à-vis du Rwanda

5. Dans la mesure où la mort des dix paras belges a été provoquée par les agissements des F.A.R. ou des Interahamwes, la Belgique peut faire valoir ses droits vis-à-vis du Rwanda.

Les comportements des soldats des F.A.R., qui étaient, à l'époque, l'armée gouvernementale, sont imputables à l'État rwandais, et ce, quelle que soit la position hiérarchique des coupables, qu'ils aient obéi ou non à leurs instructions, qu'ils aient excédé ou non leurs compétences; il suffit qu'ils aient agi en tant que tels(3). Le fait qu'ils ont employé les moyens dont ils dispo-

(1) E.D., p. 1, § 1^{er}.

(2) *Réparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1949*, pp. 174 et suivantes.

(3) *International Law Commission, Draft Articles on State Responsibility*, in: Suy, E., *Corpus Iuris Gentium*, 2^e édition, A.C.C.O., 1996, pp. 659 et suivantes: voir notamment les articles 5, 6 et 10.

heid» hebben gehandeld, kan met name hieruit blijken dat zij gebruik hebben gemaakt van de middelen die hen, ter uitvoering van hun overheidsopdracht, ter beschikking worden gesteld(1). Het gebruik van legerwapens en ander legermateriaal, en de opsluiting in een kazerne, kunnen terzake in aanmerking worden genomen.

Hetzelfde geldt hoogstwaarschijnlijk voor het eventuele optreden van de Interahamwe: ook indien deze militie geen deel uitmaakt van de officiële staatsstructuur, kan zij de internationale aansprakelijkheid van Rwanda in het gedrang brengen, voor zover zij in feite optreedt ten behoeve van de Staat(2).

Hoewel de macht in Rwanda ondertussen door het FPR werd overgenomen, is Rwanda aansprakelijk voor de handelingen die destijds door het FAR of de interahamwe werden gesteld: de regeringsswissel doet geen afbreuk aan de continuïteit van de Staat.

c) Aanspraken van België ten opzichte van de UNO

6. België zou zijn aanspraken ook tegenover de UNO kunnen laten gelden, voor zover de dood van de tien para's (mede) te wijten is aan de nalatigheid van het UNO-bevel van UNAMIR (generaal Dallaire en, *in fine*, de Secretaris-generaal).

Deze mogelijkheid zou o.i. ook bestaan, indien de nalatigheid van het UNO-bevel uitsluitend aan een Belgische officier zou moeten worden toegerekend. Deze handelende immers in zijn hoedanigheid van UNO-bevelhebber(3).

d) Het causaliteitsprobleem

7. De twee vorige paragrafen maken duidelijk dat de aansprakelijkheid voor de dood van de tien para's een causaliteitsprobleem stelt. Is de dood van de Belgische para's in rechte uitsluitend te wijten aan het optreden van de FAR/interahamwe (de «adequate oorzaak»), of is ze mede te wijten aan de nalatigheid van de bevelhebbers van UNAMIR? Hoewel de causaliteitsleer in het volkenrecht weinig ontwikkeld is, is wellicht van een gedeelte aansprakelijkheid sprake. Beide actoren zouden voor een gedeelte van de schade kunnen worden aangesproken, rekening houdend met hun aandeel in het gebeuren(4).

III. De internationale verplichting om een genocide te verhinderen en te bestrijden: algemene bemerkingen

8. Professor David stelt het bestaan vast van een verregaande internationale verplichting om genocide te voorkomen en te bestrijden(5). De weerhouden interpretatie is verdedigbaar, maar niet de enige mogelijke. Hierna volgen slechts een aantal indicaties.

9. De genocideconventie van 1948 stelt weliswaar in haar preambule (derde paragraaf) dat de Staten moeten «samenwerken» («coopérer») om genocide te verhinderen en te bestrijden. De plaats van deze zin in de Conventie suggereert even-

sent pour excécuter leurs missions publiques, notamment, montre que des fonctionnaires ont agi en tant que tels(1). L'on peut prendre en considération, en l'occurrence, l'emploi d'armes et d'autre matériel militaire appartenant à l'armée, ainsi que l'enfermement dans une caserne.

Il en va très probablement de même pour l'action éventuelle des Interahamwes: même si la milice en question ne faisait pas partie de la structure officielle de l'État, elle peut mettre en cause la responsabilité internationale du Rwanda, dans la mesure où elle agissait au profit de ce celui-ci(2).

Même si, entre-temps, le F.P.R. pris le pouvoir, le Rwanda est responsable des actes qui ont été posés à l'époque par les F.A.R. ou les Interahamwes: le changement de gouvernement ne porte pas préjudice à la continuité de l'État.

c) Réclamations de la Belgique vis-à-vis de l'O.N.U.

6. La Belgique pourrait faire valoir ses réclamations à l'égard de l'O.N.U., dans la mesure où la mort des dix paras est notamment due à la négligence du commandement O.N.U. de la MINUAR (le général Dallaire et, *in fine*, le secrétaire général).

Cette possibilité existerait même si la négligence du commandement de l'O.N.U. était exclusivement imputable à un officier belge. Ce dernier aurait en effet agi en sa qualité de commandant de l'O.N.U.(3).

d) Le problème de la causalité

7. Les deux paragraphes précédents montrent clairement que la question de la responsabilité de la mort des dix paras pose un problème de causalité. La mort des dix paras belges est-elle due exclusivement, en droit, à l'action des F.A.R./Interahamwes ou doit-on également l'imputer à la négligence des commandants de la MINUAR? Bien que la jurisprudence du droit des gens relative au problème de la causalité soit peu développée, l'on pourra probablement parler d'une responsabilité partagée. L'on pourra imputer une part des préjudices à l'un et à l'autre des acteurs, compte tenu de leur participation à l'événement(4).

III. Le devoir international de prévenir et de combattre le génocide: observations générales

8. Le professeur David constate l'existence d'un devoir international étendu de prévenir et de combattre le génocide(5). L'interprétation qu'il retient se défend, mais elle n'est pas la seule possible. Il n'y a, ci-dessous, qu'une série d'indications.

9. La Convention de 1948 concernant le génocide dispose, certes, dans son préambule (troisième paragraphe), que les États doivent «coopérer» pour prévenir et combattre le génocide. La place de cette phrase dans la Convention suggère toutefois que

(1) Zie bijvoorbeeld de zaak-Mallén, RSA, vol. 4, p. 175.

(2) *International Law Commission, Draft Articles on State Responsibility, loc. cit.*, art. 8.

(3) Vervolgens ook, *mutatis mutandis*, *Réparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif, CIJ Recueil 1949*, p. 186, laatste paragraaf.

(4) Zie Arangio-Ruiz, G., *Deuxième rapport sur la responsabilité des États*, A/CN.4/425 van 9 juni 1989, blz. 27 e.v., m.n. blz. 34 e.v., § 44 e.v.

(5) E.D., blz. 12 e.v.

(1) Voir par exemple l'affaire Mallén, R.S.A., vol. 4, p. 175.

(2) *International Law Commission, Draft Articles on State Responsibility, loc. cit.*, article 8.

(3) Comparez également, *mutatis mutandis*, *Réparation des dommages subis au service des Nations unies, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1949*, p. 186, dernier paragraphe.

(4) Voir Arangio-Ruiz, G., *Deuxième rapport sur la responsabilité des États*, A/CN.4/425 du 9 juin 1989, pp. 27 et suiv., en particulier p. 34 et suiv., § 44 et suiv.

(5) E.D., p. 12 et suiv.

wel dat de samenwerkingsplicht een procedurele, veeleer dan een materiële draagwijdte heeft. Ze bepaalt niet zozeer wat de Staten moeten doen, maar hoe ze het moeten doen: door samenwerking (samen).

De zeer algemene regel van artikel I van de Conventie («The Contracting Parties confirm that genocide (...) is a crime under international law which they undertake to prevent and to punish.») moet geïnterpreteerd worden in de context van de Conventie en van het algemeen volkenrecht(1). Op de algemeenvolkenrechtelijke context wordt verder teruggekomen(2). De Conventie zelf heeft voornamelijk een strafrechtelijke draagwijdte. Artikel VIII, dat hierop een uitzondering vormt, bepaalt:

«Any Contracting Party may call upon the *competent organs of the United Nations* to take such *action under the Charter of the United Nations as they consider appropriate* for the prevention and suppression of acts of genocide (...).» (cursivering toegevoegd).

Deze bepaling verwijst uitsluitend naar een optreden in UNO-verband, en is weinig stringent geformuleerd. Of de Veiligheidsraad (waar de vijf permanente leden over een veto-recht beschikken) enige juridische verplichting heeft om ten aanzien van bepaalde situaties op te treden, kan worden betwijfeld(3).

De praktijk van de verdragspartijen(4) wijst evenmin op een verregaande verplichting: ten aanzien van diverse gebeurtenissen die *prima facie* als (poging tot) genocide kunnen worden bestempeld (Cambodja; Tibet?) bleef de internationale gemeenschap grotendeels passief. Dezelfde vaststelling geldt indien men, met professor David, in ruimere zin naar de handhaving van de fundamentele mensenrechten verwijst.

10. Zoals gezegd belet dit alles niet dat de interpretatie van professor David verdedigbaar is, en zou bijdragen tot een effectieve bestrijding van de volkenmoord. Ze beantwoordt aan de objectieve noden van de internationale gemeenschap. De Senaatscommissie moet er zich evenwel van bewust zijn dat deze interpretatie niet door alle Staten wordt aanvaard, en in de praktijk geen toepassing vindt. Dit leidt tot de volgende bemerkingsen.

Hoewel België's aansprakelijkheid zoals zij door Eric David wordt beschreven, voor een groot deel door alle andere Staten wordt gedeeld, is het zeer onwaarschijnlijk dat andere Staten hun aansprakelijkheid zullen erkennen. België zou dan als zondebok kunnen fungeren; de Belgische bekentenis zou de andere Staten toelaten om hun handen in onschuld te wassen. Gezien de specifieke rol van België in het Rwandese dossier, is dit risico zeer reëel. Het is geenszins evident dat de Belgische schuldbeekentenis in die context zou bijdragen tot een betere bestrijding van de volkenmoord in de toekomst, of enige andere educatieve waarde zou hebben.

Op basis van de erkenning van de Belgische aansprakelijkheid zou Rwanda het herstel van de geleden schade kunnen eisen. De Rwandese regering zou geheel vrij over een eventuele schadevergoeding mogen beschikken: België zou bijvoorbeeld niet kunnen beletten dat er legermaterieel mee zou worden aangekocht.

Derhalve lijkt het verkieselijk een andere weg te bewandelen. Indien de internationale aansprakelijkheid voor de genocide aan

l'obligation de coopération a une portée plus procédurale que matérielle. Elle dit, non pas tellement ce que les États doivent faire, mais comment ils doivent le faire: par la coopération (ensemble).

Il faut interpréter la règle très générale de l'article 1^{er} de la Convention («Les parties contractantes confirment que le génocide (...) est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir.») dans le contexte de la Convention et du droit général des gens(1). L'on reviendra plus tard sur le contexte du droit général des gens(2). La Convention elle-même a surtout une portée pénale. L'article VIII, qui constitue une exception à ce principe, dispose comme suit:

«Toute partie contractante peut saisir les *organes compétents 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 (...).» (italique ajouté).

Cette disposition renvoie simplement à une intervention organisée dans le cadre de l'O.N.U. et elle est peu contraignante. L'on peut douter que le Conseil de sécurité (au sein duquel cinq membres permanents disposent d'un droit de veto) ait une quelconque obligation juridique d'intervenir lorsque des événements déterminés se produisent(3).

L'attitude des parties contractantes(4) n'indique pas davantage qu'il y a une obligation fort contraignante: l'on a constaté, à l'occasion de divers événements qui, de prime abord, pouvaient être qualifiés de (tentative de) génocide (Cambodge; Tibet?), que la communauté restait largement passive. L'on peut faire la même constatation en faisant référence à l'instar du professeur David, au cadre plus large du respect des droits fondamentaux de l'homme.

10. Comme on l'a dit, cela n'empêche pas que l'interprétation du professeur David soit défendable et qu'elle pourrait contribuer à une lutte efficace contre le génocide. Elle répond aux besoins objectifs de la communauté internationale. Cependant, la commission du Sénat doit être consciente du fait que cette interprétation n'est pas acceptée par tous les États et qu'elle est inapplicable dans la pratique, ce qui nous amène à formuler les remarques suivantes.

Si la conception de la responsabilité de la Belgique, telle qu'elle est décrite par Eric David, est largement partagée par tous les autres États, il est fort improbable que ceux-ci reconnaissent leur propre responsabilité. La Belgique risquerait, dès lors, de servir de bouc émissaire: l'aveu belge pourrait permettre aux autres États de se soustraire, eux, à toute responsabilité. Vu le rôle spécifique de la Belgique dans le dossier rwandais, ce risque est très réel. Il n'est pas du tout certain que l'aveu belge puisse contribuer, dans ce contexte, à améliorer, à l'avenir, la lutte contre le génocide, ou qu'elle puisse avoir une quelconque valeur éducative.

La responsabilité belge ayant été reconnue, le Rwanda pourrait demander réparation des dommages subis. Le gouvernement rwandais pourrait disposer tout à fait librement d'une éventuelle indemnité: la Belgique ne pourrait par exemple pas l'empêcher de l'affecter à l'achat de matériel militaire.

Il semble, dès lors, préférable de choisir une autre voie. Si l'on doit aborder la question de la responsabilité internationale du

(1) Zie artikel 31 van de Conventie van Wenen over het verdragenrecht, in: Suy, E., *op. cit.*, blz. 106.

(2) Zie § 12.

(3) Zie b.v. Sur, S., «Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe», in: Dupuy, R.J. ed., *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, 1992, blz. 18 e.v.

(4) Deze kan bij de interpretatie van de genocideconventie in rekening worden genomen: zie artikel 31, § 3, b), van de Weense Conventie over het verdragenrecht, *loc. cit.*

(1) Voir article 31 de la Convention de Vienne sur les droits des traités, dans: Suy, E., *op. cit.*, p. 106.

(2) Voir § 12.

(3) Voir p.ex. Sur, S., «Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe», dans: Dupuy, R.J., éd., *Le développement du rôle du Conseil de sécurité*, 1992, p. 18 et suiv.

(4) On peut la prendre en compte pour interpréter la Convention sur le génocide: voir article 31, § 3, b), de la Convention de Vienne sur le droit des traités, *loc. cit.*

de orde moet komen, geschiedt dit best in het kader van de UNO, en met betrekking tot de internationale gemeenschap in haar geheel; niets belet de Belgische Staat om terzake het initiatief nemen. Indien de Belgische Staat meent dat hij een bijzondere (tenminste morele) verantwoordelijkheid draagt, kan dit een aanzet zijn tot verhoogde ontwikkelingshulp, of hulp bij de bestrijding van de gevolgen van de genocide.

11. In het licht van deze bedenkingen, wordt hierna niet ingegaan op de aansprakelijkheid van België in het kader van de UNAMIR-operatie. De specificiteit van de Belgische positie ten spijt, gaat het hier om een (eventuele) gedeelde aansprakelijkheid, die de gehele internationale gemeenschap treft. Tegen de stelling dat België zich niet uit UNAMIR mocht terugtrekken vooraleer een plaatsvervanger werd gevonden(1), kan bijvoorbeeld worden ingebracht dat geen enkele Staat zich heeft aangemeld om de Belgische strijdkrachten, wier positie onhoudbaar was geworden, te vervangen.

Ook de aansprakelijkheid van België in het kader van Operatie «Silver Back», zoals zij in het rapport van professor David wordt beschreven, wordt hierna slechts in subsidiaire orde behandeld.

IV. De Belgische aansprakelijkheid in het kader van operatie «Silver Back»

12. Professor David stelt dat de Belgische strijdkrachten die naar Rwanda werden gezonden om de Belgische burgers te evacueren, tenminste onder bepaalde omstandigheden hadden moeten optreden om de genocide te voorkomen of te onderdrukken(2). Bij een eerste onderzoek moet terzake bij deze stelling voorbehoud worden gemaakt.

Volgens de meerderheidsopinie zijn Staten niet gerechtigd om op eigen initiatief militair op te treden ter onderdrukking van een genocide in een andere Staat. Een voorafgaandelijke toelating van de Veiligheidsraad is vereist(3). Dit wordt bevestigd door resolutie 929 (1994), die de Franse militaire interventie («Opération turquoise») slechts onder zeer stringente voorwaarden (met name een in de tijd beperkt mandaat) heeft toegelaten. Derhalve was het Belgische leger niet gerechtigd om naar aanleiding van Operatie «Silver Back» op te treden om handelingen van genocide te verhinderen of te onderdrukken. In tegenstelling tot wat David stelt(4), veronderstelde dit het uitdrukkelijk akkoord van de Rwandese partijen, of van de Veiligheidsraad.

12 november 1997.

génocide, le mieux est de le faire dans le cadre de l'O.N.U. en considérant la communauté internationale dans son ensemble; rien n'empêche l'État belge de prendre l'initiative en la matière. S'il estime porter une responsabilité particulière (du moins morale), il peut amorcer un renforcement de sa coopération au développement ou fournir une aide dans le cadre de la lutte contre les conséquences du génocide.

11. Compte tenu de ces remarques, l'on évitera d'aborder, ci-après, la question de la responsabilité de la Belgique dans le cadre de la MINUAR. Malgré la spécificité de la position belge, il s'agit en l'occurrence d'une responsabilité limitée (éventuelle) de la communauté internationale dans son ensemble. Pour réfuter la thèse selon laquelle la Belgique ne pouvait pas se retirer de la MINUAR avant d'avoir trouvé un remplaçant(1), l'on peut, par exemple, avancer qu'aucun État n'a proposé de remplacer les forces belges, dont la position était devenue intenable.

La question de la responsabilité de la Belgique dans le cadre de l'opération «Silver Back» telle que l'a décrite le professeur David dans son rapport, n'est abordée ci-après qu'en ordre subsidiaire.

IV. La responsabilité belge dans le cadre de l'opération «Silver Back»

12. Le professeur David affirme que les forces belges que l'on a envoyées au Rwanda pour évacuer les citoyens belges auraient dû intervenir, du moins dans certaines circonstances, pour éviter le génocide ou le réprimer(2). À l'issue d'un premier examen, il apparaît qu'il y a lieu d'émettre des réserves à ce propos.

Selon l'opinion majoritaire, les États n'ont pas le droit d'intervenir militairement, de leur propre initiative, pour réprimer un génocide dans un autre État. Il leur faut l'autorisation préalable du Conseil de sécurité(3). La résolution 929 (1994), en témoigne, qui n'a autorisé l'intervention militaire française («L'Opération turquoise») que dans des conditions très strictes (notamment, un mandat limité dans le temps). Par conséquent, l'armée belge n'était pas habilitée à intervenir à l'occasion de l'opération «Silver Back», pour empêcher ou pour réprimer des actes de génocide. Contrairement à ce que David affirme(4), une telle intervention eût supposé l'accord formel des parties rwandaises ou du Conseil de sécurité.

Le 12 novembre 1997.

(1) E.D., blz. 25, § 43.

(2) E.D., blz. 23 e.v., § 42 e.v.

(3) Zie b.v. Paye, O., *Sauve qui peut? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruylant, 1996, blz. 123 e.v., m.v.v.

(4) E.D., blz. 24.

(1) E.D. p. 25, § 43.

(2) E.D., p. 23 et suiv., § 42 et suiv.

(3) Voir p.ex. Paye, O., *Sauve qui peut? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruylant, 1996, p. 123 et suiv.

(4) E.D., p. 24.

**B. LES RESPONSABILITÉS ÉVENTUELLES DE L'O.N.U. AU REGARD DU DROIT
INTERNATIONAL, PROFESSEUR E. DAVID, 26 SEPTEMBRE 1997**

SOMMAIRE

	Page
Introduction	7
I. Chronologie des faits pertinents	7
II. Qualification juridique des faits pertinents	11
A. Le droit international humanitaire	12
B. Les règles protectrices des droits de la personne	12
C. Le droit pénal international	13
III. Responsabilités éventuelles de l'O.N.U. et de la Belgique au regard du droit international	14
1. Les sources de l'obligation d'empêcher le génocide	15
a) La convention sur le génocide	15
b) Les instruments de droit international humanitaire	16
c) Les instruments protecteurs des droits de l'homme	16
d) Le droit des N.U.	16
i) Le mandat conféré à la MINUAR par la résolution 872 du Conseil de sécurité	17
ii) Les règles d'engagement de la MINUAR	17
iii) Certains rapports du Secrétaire général	18
iv) Le mandat conféré à la MINUAR par la résolution 918 du Conseil de sécurité	19
2. La portée de l'obligation d'empêcher le génocide dans les circonstances de l'espèce	20
a) La responsabilité de l'O.N.U. à l'égard du génocide rwandais	20
i) L'abstention de l'O.N.U. à agir pour prévenir ou faire cesser le génocide	20
ii) L'abstention de l'O.N.U. à protéger des personnes qui se trouvaient sous sa garde	21
b) La responsabilité de la Belgique à l'égard du génocide rwandais	22
i) L'abstention de la Belgique à agir pour prévenir ou faire cesser le génocide	22
ii) L'évacuation des seuls expatriés	22
iii) Le retrait du contingent belge de la MINUAR	24
iv) La demande de la Belgique de suspendre l'action de la MINUAR	24

INTRODUCTION

1. Par lettre du 16 septembre 1997, M. Frank Swaelen, président de la Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, a demandé au soussigné de rédiger un mémorandum sur «la question de l'établissement des responsabilités des différents acteurs lors des événements qui ont eu lieu au Rwanda».

Ce mémorandum devant parvenir au Sénat pour la réunion de la Commission prévue le 26 septembre prochain, l'avis qui suit ne constitue évidemment pas un traitement exhaustif et approfondi de toutes les questions juridiques soulevées par le comportement de la Belgique et des N.U. à l'égard du génocide rwandais. Il s'agira simplement ici de rappeler un certain nombre de faits significatifs (I), de les qualifier en droit (II) et de voir s'ils permettent, à première vue, de mettre en cause des responsabilités de la Belgique et/ou des N.U. (III).

Pour des questions de temps et de connaissance des faits, le problème des responsabilités particulières dans la mort des 10 paracommandos belges de la MINUAR et de plusieurs coopérants belges au Rwanda ne sera pas abordé.

I. CHRONOLOGIE DES FAITS PERTINENTS

2. Cette chronologie ne reprend que les faits nécessaires à une première évaluation des responsabilités éventuelles de la Belgique et/ou des N.U. à l'égard du génocide rwandais :

1^{er} octobre 1990: entrée au Rwanda des forces du Front patriotique rwandais (F.P.R.) en provenance de l'Ouganda; malgré la conclusion de plusieurs cessez-le feu entre le F.P.R. et le gouvernement du président Habyarimana, les hostilités se poursuivent de manière sporadique mais à peu près constante jusqu'à la conclusion des Accords d'Arusha du 4 août 1993(1);

8 mars 1993: sortie du *Rapport de la commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1^{er} octobre 1990 (7-21 janvier 1993)* (Fédération internationale des droits de l'homme, Africa Watch, Union interafricaine des droits de l'homme et des peuples, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) (doc. ronéo non publié, cité par les N.U.(2) qui conclut à l'existence de nombreuses et très graves violations des droits de l'homme au Rwanda;

12 mars 1993: le Conseil de sécurité demande aux deux parties de respecter un cessez-le-feu(3);

22 juin 1993: le Conseil de sécurité établit la MONUOR (Mission d'observation des N.U. en Ouganda et au Rwanda) aux fins de surveiller la frontière entre l'Ouganda et le Rwanda et de vérifier qu'aucune assistance militaire ne parvient au Rwanda par cette voie(4);

4 août 1993: conclusion des Accords d'Arusha précités;

11 août 1993: le rapporteur spécial des N.U. sur les exécutions extra-judiciaires, sommaires et arbitraires remet un rapport sur sa mission d'enquête au Rwanda (8-17 avril 1993); il conclut notamment que les violations du droit à la vie décrites dans le rapport pourraient tomber sous le coup de l'article III de la Convention du 9 décembre 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide(5);

5 octobre 1993: le Conseil de sécurité crée la Mission des N.U. pour l'assistance au Rwanda (MINUAR); son mandat consiste notamment à:

«a) Contribuer à assurer la sécurité de la ville de Kigali [...];

c) Superviser les conditions de la sécurité générale dans le pays pendant la période terminale du gouvernement de transition, jusqu'aux élections;

[...]

f) Contrôler le processus de rapatriement des réfugiés rwandais et de réinstallation des personnes déplacées, en vue de s'assurer que ces opérations sont exécutées dans l'ordre et la sécurité;

[...]»(6)

(1) Texte dans *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, New York, 1996, U.N. Blue Books Series, X (ci-après «Blue Book»), pp. 169-201.

(2) *Ibid.*, p. 115.

(3) S/Rés. 812, § 1^{er}.

(4) S/Rés. 846, § 3.

(5) Doc. O.N.U. E/CN.4/1994/7/Add.1, § 80, dans *Blue Book*, p. 213.

(6) S/Rés. 872, § 3.

19 novembre 1993: la Belgique décide officiellement d'envoyer un contingent militaire au Rwanda dans le cadre de la MINUAR (1);

26 novembre 1993: premières informations envoyées au ministère des Affaires étrangères par l'ambassade de Belgique à Kigali sur la préparation d'un génocide; ces informations se poursuivent jusqu'au 30 mars 1994 (2);

11 janvier 1994: la MINUAR informe le Q.-G. des N.U. à New York que les milices Interahamwe préparent un plan destiné à massacrer un grand nombre de Tutsi à Kigali; le Département des opérations de maintien de la paix des N.U. donne pour instruction à la MINUAR d'en informer les trois ambassades occidentales à Kigali et de demander au président Habyarimana de faire cesser les activités des Interahamwe (3);

21-23 février 1994: des violences à Kigali entraînent la mort de quelque 70 civils dont celle du ministre des Travaux publics et de l'Énergie, du président d'un parti politique et d'un membre du F.P.R.; un observateur de la MINUAR est blessé dans une embuscade (4);

22 mars 1994: la MINUAR compte 2 539 militaires en provenance de 24 États dont 942 Bangladeshi et 440 Belges (5);

5 avril 1994: le Conseil de sécurité, « [p]réoccupé par la détérioration de la sécurité dans le pays, en particulier à Kigali », prolonge le mandat de la MINUAR jusqu'au 29 juillet 1994 (6);

6 avril 1994: destruction en vol de l'avion ramenant le président Habyarimana (ainsi que le président Ntaryamira du Burundi) et début des massacres massifs de Tutsi et de Hutu modérés à Kigali dans la demi-heure qui suit l'incident (7);

7 avril 1994: meurtre de la Première ministre du Rwanda, Mme Agathe Uwilingiyimana, et des 10 paracommandos belges de la MINUAR dirigés par le lieutenant Thierry Lotin (8); le Conseil de sécurité condamne formellement les violences et exprime son souci pour la sécurité de la population civile et du personnel des N.U. (9); les 600 hommes du F.P.R. cantonnés à Kigali reprennent les combats contre les forces armées rwandaises (F.A.R.); le F.P.R. envoie des renforts du nord du pays; en outre,

« De véritables chasses à l'homme sont organisées dans toute la ville et, selon la Croix-Rouge, les combats de jeudi et vendredi [7-8 avril] ont fait des milliers de morts. [...] De leur côté, les Casques bleus déployés dans le pays et en particulier à Kigali ne semblaient pas en mesure de faire face à ces affrontements qui se traduisent, selon le haut commissariat aux réfugiés de l'O.N.U., par de véritables pogroms et par une purification ethnique de la ville » (10).

8 avril 1994: la MINUAR essaye de faire face à la situation et

« attempts to secure a cease-fire, protect civilians and U.N. staff, and provide humanitarian assistance within the limits of its peace-keeping mandate » (11).

il est également observé que

« [w]ithin days, thousands of civilians sought refuge in and around United Nations positions. UNAMIR attempted to offer protection and provide food, supplies and medical care to these groups » (12).

au même moment, le secrétaire général fait part au président du Conseil de sécurité de sa préoccupation pour la sécurité de la population civile, des expatriés et du personnel des N.U. présents au Rwanda; il observe qu'en cas d'évacuation du personnel civil des N.U. et d'autres étrangers, « UNAMIR would be hindered in providing assistance under its present mandate and rules of engagement » (13); si la MINUAR devait assurer cette évacuation, deux ou trois bataillons supplémentaires seraient nécessaires (14);

(1) *Rapport du Groupe ad hoc du Sénat à la Commission des Affaires étrangères*, 7 janvier 1997, p. 19.

(2) *Ibid.*, pp. 74-79.

(3) *Blue Book*, p. 118.

(4) Doc O.N.U. S/1994/360, 30 mars 1994, § 25, *ibid.*, p. 246; communiqués de presse du C.R.D.D.R. 94/39-40.

(5) *Blue Book*, p. 247.

(6) S/Rés. 909, § 2.

(7) *Blue Book*, pp. 37-38.

(8) *Rapport du Groupe ad hoc*, *op. cit.*, pp. 95-105.

(9) Déclaration du président du Conseil de sécurité, doc. S/P.R.S.T./1994/16, 7 avril 1994, *Blue Book*, p. 254.

(10) *L'Écho*, 9 avril 1994.

(11) *Blue Book* p. 119.

(12) *Ibid.* p. 38.

(13) *Ibid.* p. 255.

(14) *Ibid.* p. 256.

9 avril 1994: l'assistant du secrétaire général pour les opérations de maintien de la paix informe le Conseil de sécurité de la situation de combats et de désordre qui règne à Kigali (1); des troupes françaises arrivent à Kigali (2);

10 avril 1994: arrivée des premiers éléments belges chargés d'assurer l'évacuation des ressortissants étrangers (3) (opération «Silver back»);

11 avril 1994: l'assistant du secrétaire général avertit à nouveau le Conseil de sécurité de la détérioration de la situation au Rwanda (4);

12 avril 1994: le groupe africain des N.U. adopte une déclaration où, entre autres choses, il:

«Urges the Security Council to take urgent actions to help protect the lives and property of civilians in Rwanda, and to consider expanding the size and mandate of UNAMIR in Rwanda.

[...](5);

le ministre belge des Affaires étrangères, W. Claes, annonce au secrétaire général que le gouvernement belge a décidé de retirer son contingent de la MINUAR (6);

13 avril 1994: le représentant de la Belgique aux N.U. explique que la décision de la Belgique de retirer son contingent résulte du chaos généralisé régnant au Rwanda; il précise que:

«under these conditions the continuation of the UNAMIR operation has become pointless within the terms of its present mandate. In any event, the continued presence of the Belgian contingent would expose it to unacceptable risks and would constitute an obstacle to UNAMIR action as a whole. Indeed, Belgium notes that an extremist political faction is waging an anti-Belgian campaign and inciting people to murder Belgian soldiers. Having already suffered the loss of ten soldiers, the Belgian contingent cannot take such threats lightly» (7).

Au même moment, un journaliste écrit que si le F.P.R. n'arrive pas à être «l'aiguillon de la paix à laquelle aspire la majorité de la population»,

«la communauté internationale (dont la première préoccupation légitime, a été de sortir ses ressortissants de ce piège) aurait alors le devoir de s'interposer et d'empêcher par tous les moyens que la boucherie actuelle se prolonge et s'amplifie. C'est un devoir impérieux, urgent et qui n'autorise aucun argutie juridique ou pratique. Sans une telle intervention, les Nations Unies se discréditeraient et réduiraient à rien le rôle de 'gardien de la paix' (ou d'empêcheur de guerre') qu'elles s'efforcent depuis quelques années de jouer [...]» (8).

14 avril 1994: L'organe central du mécanisme de prévention des conflits de l'O.U.A. prie instamment le Conseil de sécurité «to ensure the continued and effective functioning of UNAMIR» (9); le bataillon belge de la MINUAR apprend que la Belgique va le retirer (10);

15 avril 1994: le ministre des Affaires étrangères W. Claes écrit au président du Conseil de sécurité que vu la détérioration de la situation et les risques auxquels la MINUAR est exposée, l'opération devrait être suspendue (11);

16 avril 1994: le général Dallaire explique au briefing du Q.G. qu'«il a proposé différentes options à New York, mais suite à l'impasse actuelle, elles vont toutes dans le sens d'une réduction des forces d'UNAMIR» (12); au même moment, le comité pour le respect des droits de l'homme et de la démocratie au Rwanda (C.R.D.D.R.) écrit au secrétaire général des N.U. pour lui demander «le maintien et si possible le renforcement de la MINUAR» (13);

17 avril 1994: l'opération «Silver back» d'évacuation des ressortissants étrangers du Rwanda est terminée (14); l'opération de retrait des membres belges de la MINUAR commence (15) et se termine deux jours plus tard (16);

(1) *Ibid.* p. 40.

(2) *KIBAT, Chronique 6 avril-19 avril 1994*, éd. Lt.-Col. Dewez, Flawinne, septembre 1995, multigr., p. 29.

(3) *Ibid.*, p. 36.

(4) *Blue Book* p. 40.

(5) Doc. O.N.U. S/1994/420, 12 avril 1994, *ibid.* p. 256.

(6) Lettre du secrétaire général au président du Conseil de sécurité en date du 13 avril 1994, *ibid.*, p. 259.

(7) Doc. O.N.U. S/1994/430, 13 avril 1994, *ibid.*

(8) J.-P. Duchâteau, in *La Libre Belgique*, 13 avril 1994.

(9) Doc. O.N.U. S/1994/440, 14 avril 1994, in *Blue Book*, p. 261.

(10) *KIBAT, op. cit.*, p. 59.

(11) Doc. O.N.U. S/1994/446, 15 avril 1994, *ibid.*, p. 261.

(12) *KIBAT, op. cit.*, p. 64.

(13) C.R.D.D.R., Communiqué de presse 94/41.

(14) *Le Soir*, 18 avril 1994.

(15) *L'Écho*, 19 avril 1994.

(16) *De Standaard*, 20 avril 1994; *KIBAT, op. cit.*, pp. 66-70.

18 avril 1994 : lors d'une réunion au Q.G. de la MINUAR, le général Dallaire déclare que le mandat des N.U. ne lui permet pas de s'immiscer dans les combats entre les deux factions; étant donné la situation, « il va proposer à New York de diminuer le personnel UNAMIR » (1);

19 avril 1994 : dans une lettre adressée au Conseil de sécurité, la section américaine de Human Rights Watch fait état de 100 000 morts au cours des deux dernières semaines (2);

20 avril 1994 : vu la situation critique du Rwanda, le secrétaire général propose au Conseil de sécurité trois options pour la MINUAR :

— renforcer les effectifs de la MINUAR et la doter « de pouvoirs de coercition au titre du ch. VII de la Charte des N.U. » afin d'obliger les forces adverses à un cessez-le-feu, de faire cesser les massacres et de rétablir l'ordre public (option 1) (3);

— ne maintenir que 270 personnes sur place pour protéger le commandement de la force, lequel serait chargé d'essayer d'amener les parties à conclure un cessez-le-feu (option 2) (4);

— retirer toute la MINUAR, ce qui pourrait avoir des conséquences « graves sur le plan de la perte en vies humaines » (5) (option 3); le secrétaire général est défavorable à cette option (6);

21 avril 1994 : le secrétaire général de l'O.U.A. et le président de l'Ouganda demandent au Conseil de sécurité de maintenir la présence de la MINUAR au Rwanda (7); le Conseil de sécurité adopte l'option II proposée par le secrétaire général; les effectifs de la MINUAR seront réduits à 270 hommes et sa mission se limitera désormais aux tâches suivantes :

« a) agir comme intermédiaire entre les parties pour essayer d'obtenir leur accord à un cessez-le-feu;

b) faciliter la reprise des opérations de secours humanitaires dans la mesure du possible;

c) 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 » (8);

en fait, il restera sur le terrain 444 hommes tous grades confondus (9);

22 avril 1994 (et les jours suivants) : le secrétaire général de l'O.U.A. qualifie la décision du Conseil de sécurité d'« abandon du peuple rwandais »; pour le directeur de l'O.N.G. britannique O.X.F.A.M., cette décision est « scandaleuse » (10); les responsables de M.S.F.-Belgique se déclarent « déçus et choqués » (11); le président de Tanzanie estime que la décision 912 du Conseil de sécurité.

« was one of the most unfortunate decisions by the United Nations Security Council and stands in sharp contrast to the peace-keeping effort of the United Nations elsewhere » (12);

26 avril 1994 : les journalistes continuent à se référer au « génocide en cours au Rwanda » (13); et au « nazisme tropical » (14); M.S.F.-Belgique, présent au Rwanda, déclare également qu'« un véritable génocide est en cours » (15);

29 avril 1994 : la MINUAR assure la protection à Kigali du stade Amahoro et de l'hôpital King Faycal où se sont réfugiées quelques 15 000 personnes (16); le secrétaire général demande au Conseil de sécurité de revoir le mandat conféré à la MINUAR le 21 avril; le secrétaire général observe notamment :

« (...) as many as 200 000 people may have died during the last three weeks. This humanitarian catastrophe is rightly a matter of growing anguish in Africa and the rest of the world and demands urgent action by the international community.

(...) UNAMIR's revised mandate is not one which enables it to bring the massacres under control. (...) the horrors (...) can be ended only if law and order is restored, a task which is far beyond UNAMIR's present capacity. In these circumstances, I urge the Security Council to re-examine the decisions which it took in resolution 912 and to consider again what action, including forceful action, it could take, or could authorize Member States to take, in order to restore law and order and end the massacres. » (17)

(1) KIBAT, *op. cit.* p. 67.

(2) *The International Herald Tribune*, 21 avril 1994.

(3) Rapport spécial du secrétaire général sur la mission des N.U. pour l'assistance au Rwanda, doc. O.N.U. S/1994/470, 20 avril 1994, §§ 13-14; texte anglais in *Blue Book*, pp. 264-265.

(4) *Ibid.*, §§ 15-18.

(5) *Ibid.*, §§ 19-20.

(6) *Ibid.*, § 19.

(7) *Blue Book*, pp. 266-267.

(8) S/Résolution n° 912, 21 avril 1994, § 8, texte anglais, *Ibid.*, pp. 268-269.

(9) Doc. O.N.U. S/1994/565, 13 mai 1994, *Ibid.*, p. 277.

(10) *Libération*, 23 avril 1994.

(11) *La Lanterne*, 29 avril 1994.

(12) Doc. O.N.U. S/1994/527, 2 mai 1994, *Blue Book*, p. 273.

(13) Cros M.-F., in *La Libre Belgique*, 26 avril 1994.

(14) Chrétien J.-P., in *Libération*, 26 avril 1994.

(15) *La Lanterne*, 29 avril 1994.

(16) *Le Monde*, 29 avril 1994.

(17) Doc. O.N.U. S/1994/518, 29 avril, *Blue Book*, pp. 270-271.

30 avril 1994 : le Conseil de sécurité condamne les massacres de civils au Rwanda et demande au secrétaire général, en consultation avec le secrétaire général de l'O.U.A., de lui faire rapport sur les moyens de rétablir l'ordre au Rwanda et d'assurer la sécurité des personnes déplacées (1);

4 mai 1994 : le secrétaire général déclare sur une chaîne de télévision américaine : « *Here you have a real genocide, in Kigali* » (2);

6 mai 1994 : le Conseil de sécurité demande au secrétaire général de lui faire rapport sur l'assistance humanitaire au Rwanda, la surveillance du cessez-le-feu et la réactivation des accords d'Arusha (3);

13 mai 1994 : étant donné la situation du Rwanda, le secrétaire général propose qu'« avant même que l'on obtienne un cessez-le-feu », des nouvelles mesures soient prises pour « assurer la sécurité du personnel de secours (tant national qu'international), des bénéficiaires des secours et des secours eux-mêmes » (4); ces mesures comprendraient l'établissement de zones et de secteurs de protection « patrouillés et contrôlés par la MINUAR II » ainsi qu'une augmentation des effectifs de la MINUAR à 5 500 hommes (5);

17 mai 1994 : le Conseil de sécurité adopte les suggestions du secrétaire général et « Décide d'élargir le mandat confié à la MINUAR par la résolution 912 (1994) afin d'y inclure, dans la limite des ressources dont elle dispose, 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 » (6).

30 mai 1994 : le secrétaire général se plaint du retard mis par la communauté internationale à appliquer la résolution du Conseil de sécurité en fournissant les forces et l'équipement nécessaire à l'établissement de la MINUAR II (7);

8 juin 1994 : le Conseil de sécurité prolonge le mandat de la MINUAR II jusqu'au 9 décembre 1994 (8);

22 juin 1994 : le Conseil de sécurité autorise l'opération « Turquoise » (9);

4 juillet 1994 : le F.P.R. prend le contrôle de Kigali (10);

18 juillet 1994 : le F.P.R. contrôle l'ensemble du pays (11), à l'exception de la zone « Turquoise ».

3. Tels sont brièvement rappelés certains éléments historiques à partir desquels il faut évaluer une éventuelle responsabilité de la Belgique et/ou des N.U. dans les massacres perpétrés au Rwanda. On commencera toutefois par qualifier ces faits en droit (ci-dessous).

II. QUALIFICATION JURIDIQUE DES FAITS PERTINENTS

4. Les massacres de civils commis au Rwanda à partir du 7 avril 1994 constituent un véritable florilège de violations non seulement du droit interne rwandais, mais aussi du droit international.

Étant donné que la présente analyse porte sur les relations de la communauté internationale avec le Rwanda, ces relations relèvent du droit international, et c'est donc au regard de ce dernier qu'on qualifiera les événements survenus au Rwanda à partir du 6 avril 1994.

5. La situation rwandaise considérée entre le 7, voire le 6 avril et le 18 juillet 1994 est constitutive de conflit armé non international : des combats vont opposer pendant trois mois au sein d'un même État des forces armées insurgées — le F.P.R. — à des forces gouvernementales — les F.A.R. L'ensemble de la situation doit donc être considéré au regard des règles applicables dans ce type de situation. Dans la présente espèce, ces règles comprennent pour l'essentiel — des règles du droit international humanitaire (A);

(1) Doc. O.N.U. S/PRST/1994/21, 30 avril, *ibid.*, pp. 271-272.

(2) *Ibid.*, p. 51.

(3) Doc. O.N.U. S/1994/546, 6 mai 1994, *ibid.*, p. 276.

(4) Doc. O.N.U. S/1994/565, 13 mai 1994, *ibid.*, p. 278.

(5) *Ibid.*, p. 279.

(6) S/Rés. 918, § 3, *ibid.*, p. 283.

(7) Doc. O.N.U. S/1994/640, 31 mai 1994, *ibid.*, p. 297.

(8) S/Rés. 925, § 3, *ibid.*, p. 301.

(9) S/Rés. 929, *ibid.*, p. 308.

(10) *Ibid.*, p. 56.

(11) *Ibid.*, p. 57.

- des règles protectrices des droits de l'homme (B);
- des règles de droit pénal international (C).

A. Le droit international humanitaire

6. Les règles de droit international humanitaire applicables au conflit rwandais sont l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949 (adhésion du Rwanda sans réserve le 21 mars 1964) (ci-après: «article 3 commun») et le deuxième protocole du 8 juin 1977 additionnel aux conventions de Genève de 1949 (adhésion du Rwanda sans réserve le 19 novembre 1984) (ci-après: «2^e PA»).

Les conditions requises pour l'application de ces règles sont largement satisfaites en l'espèce: existence d'hostilités ouvertes et continues entre d'une part des forces armées insurgées et organisées contrôlant une partie du territoire rwandais, d'autre part des forces armées gouvernementales (1).

7. L'article 3 commun dispose notamment:

«En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des Parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions suivantes:

1. Les 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 pour toute autre cause, seront en toutes circonstances traitées avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable basée sur la race, la couleur, la religion ou la croyance, le sexe, la naissance ou la fortune, ou tout autre critère analogue.

À cet effet, sont et demeurent prohibés, en tout temps et en tout lieu, à l'égard des personnes mentionnées ci-dessus:

- a) les atteintes portées à la vie et l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices;
- b) les prises d'otages;
- c) les atteintes à la dignité des personnes, notamment les traitements humiliants et dégradants;
- d) 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.

2. Les blessés et les malades seront recueillis et soignés.

[...]»

Cette disposition qui constitue ce qu'on appelle le standard minimum humanitaire (2) a été reprise, amplifiée et développée aux articles 4 à 6 du deuxième PA qu'il n'est pas nécessaire de reproduire ici tant il est clair que les tortures et les massacres commis au Rwanda violent l'article 3 commun, et par conséquent violent également les articles 4-6 précités.

B. Les règles protectrices des droits de la personne

8. Parmi les divers instruments protecteurs des droits de l'homme ou des droits de la personne liant le Rwanda, on citera la Déclaration universelle des droits de l'homme (D.U.D.H.) adoptée par l'A.G. des N.U. le 10 décembre 1948 (3) et le Pacte relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (adhésion sans réserve par le Rwanda le 16 avril 1975).

9. La D.U.D.H. dispose notamment en son article 3 que

«Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne»

et en son article 5, que

«Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants».

Ces dispositions ont été reprises et développées aux articles 6-7 du Pacte. Il est important de signaler que si l'article 4 du Pacte autorise les États parties à en suspendre la plupart des dispositions «[d]ans le

(1) Sur les conditions d'application de l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève et du deuxième protocole additionnel de 1977, David, E., *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 102-113.

(2) Cf. *Les conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire*, sous la direction de J. Pictet, III, Genève, C.I.C.R., 1958, p. 41.

(3) Sur la possibilité de considérer aujourd'hui cette Déclaration comme obligatoire, David, E., *Droit des organisations internationales*, Presses universitaires de Bruxelles, 1996-1997, t. 2, p. ...

cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation» — une guerre civile pourrait entrer dans cette hypothèse —, il demeure que certains droits ne peuvent jamais être suspendus, et c'est notamment le cas du droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité physique protégés aux articles 6-7.

C. Le droit pénal international

11. Le droit international ne se borne pas à interdire des comportements: il érige aussi en infraction pénale les violations de certaines règles. Parmi les incriminations du droit pénal international, deux d'entre elles concernent tout particulièrement le conflit rwandais: le crime contre l'humanité et le génocide.

12. Le crime contre l'humanité est une incrimination de caractère coutumier qui trouve son origine dans l'article 6 (c) du statut du Tribunal militaire international (T.M.I.) de Nuremberg annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945. Cette incrimination se retrouve à l'article 5 (c) de la charte du T.M.I. de Tokyo, à l'article 5 du statut du Tribunal pénal international (T.P.I.) pour l'ex-Yougoslavie(1) et à l'article 3 du statut du T.P.I. pour le Rwanda(2).

La formulation de l'incrimination n'est pas identique dans chacun de ces instruments, mais il est inutile pour les besoins de la présente étude de s'attarder aux différences de texte. Il suffit de prendre le texte de l'incrimination figurant dans le statut du T.P.I.-Rw. puisque le Conseil de sécurité, en adoptant cette disposition, a en quelque sorte «adapté» l'incrimination à la situation rwandaise. L'article 3 du statut T.P.I.-Rw. dispose:

«Le Tribunal international pour le Rwanda est habilité à juger les personnes présumées responsables des crimes suivants lorsqu'ils ont été commis dans le cadre d'une attaque généralisée et systématique 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 ou religieuses;
- i) Autres actes inhumains.»

Ici aussi, il est clair que les massacres de Hutus modérés en raison de leurs opinions politiques et les massacres de Tutsis en raison de leur simple appartenance à l'ethnie tutsie sont constitutifs de crimes contre l'humanité au sens de l'article précité.

13. Le génocide tombe sous le coup de la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (adhésion du Rwanda le 16 avril 1975 avec une réserve à l'article IX — refus d'admettre la compétence de la Cour internationale de Justice pour régler les différends sur l'interprétation de la convention. L'article II de la convention définit le génocide comme:

«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.»

Les massacres de Tutsis visaient à éliminer l'ethnie tutsie et sont donc bien constitutifs de génocide — ce qui tombait sous le sens commun (*supra* § 2, 26 avril et 4 mai 1994) et a été reconnu par la Commission d'experts indépendants établie conformément à la résolution 935 (1994) du Conseil de sécurité(3) ainsi que par l'A.G. des N.U.(4).

14. Violations massives du droit humanitaire et des règles protectrices les plus élémentaires des droits de l'homme, infractions les plus graves du droit pénal international, les massacres commis au Rwanda

(1) S/Rés. 827, 25 mai 1993.

(2) S/Rés.955, 8 novembre 1994.

(3) *Rapport préliminaire*, Doc. O.N.U. S/1994/1125, 4 octobre 1994, p. 31, § 148.

(4) A/Rés. 49/206, 23 décembre 1994, sans veto, § 2.

d'avril à juillet 1994 soulèvent à présent la question de savoir si ces faits entraînent, à côté bien sûr de la responsabilité de leurs auteurs directs et indirects ainsi que de leurs complices, une responsabilité particulière dans le chef de la communauté internationale, notamment dans le chef des acteurs présents au Rwanda au moment des faits, à savoir l'O.N.U. et la Belgique (ci-dessous).

III. RESPONSABILITÉS ÉVENTUELLES DE L'O.N.U. ET DE LA BELGIQUE

15. Le génocide perpétré au Rwanda est un événement planétaire: par sa nature, il concerne l'ensemble de la communauté internationale. La Cour internationale de Justice a assimilé à des «obligations *erga omnes*» celles qui

«découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine» 1).

Pour la Cour, ces obligations «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» (2).

Dans la présente affaire, cela signifie que non seulement le Rwanda, mais aussi tous les États peuvent se considérer comme lésés dans leurs droits propres par le génocide rwandais et que tous sont fondés à obtenir réparation.

Or, dans la présente espèce, la communauté internationale n'est pas restée extérieure à l'événement; elle était présente au Rwanda à travers les N.U., et dès lors on constate immédiatement que le nombre d'acteurs tiers au génocide mais concernés par celui-ci est considérable:

- acteurs institutionnels: l'O.N.U.;
- acteurs étatiques à des titres divers: en tant que membres de l'O.N.U., en tant que membres du Conseil de sécurité au moment de l'adoption de certaines résolutions, en tant que participants à la MINUAR, en tant que participants autonomes aux opérations sur le terrain (Belgique, France);
- acteurs individuels en tant qu'organes de droit public — fonctionnaires et agents de l'O.N.U., hommes politiques et fonctionnaires des administrations étatiques — et de droit privé: particuliers confrontés de près ou de loin au génocide.

Bref, on constate que les tiers qui auraient éventuellement à répondre de leur comportement vis-à-vis du génocide rwandais sont nombreux et qu'il est impossible dans le cadre de cette courte note d'envisager tous les cas de figure. Pour des raisons de temps, l'étude se limitera donc à l'examen des responsabilités éventuelles de l'O.N.U. et de la Belgique sans que cela exclue nécessairement la responsabilité d'autres intervenants.

16. Les faits considérés sont ceux dont il est fait état dans la première partie de cette étude. Leur présentation est évidemment simplifiée pour les besoins de la présente note. Il n'est pas exclu qu'un examen plus approfondi des éléments factuels puisse conduire à modifier les conclusions auxquelles le soussigné aboutit pour le moment.

17. Les responsabilités éventuelles de l'O.N.U. et de la Belgique seront envisagées d'une part au plan du droit international (A), d'autre part au plan du droit interne en se limitant alors au cas de la Belgique (B).

A. Les responsabilités éventuelles de l'O.N.U. et de la Belgique au regard du droit international

18. Pour la compréhension du raisonnement, il importe de rappeler ici les principaux éléments mis en évidence par la chronologie des faits (*supra* § 2):

- à partir du 6 avril au soir, un génocide est entrepris au Rwanda; la guerre civile entre le F.P.R. et les F.A.R. reprend dans les heures qui suivent;
- l'O.N.U. est présente au Rwanda avec une force armée de quelque 2 500 hommes — la MINUAR;
- le mandat conféré à la MINUAR par le Conseil de sécurité consiste notamment à contribuer à la sécurité des personnes au Rwanda;
- du 11 au 18 avril, la Belgique (ainsi que la France) envoie une force armée au Rwanda afin d'évacuer les ressortissants belges ainsi que des expatriés d'autres nationalités du Rwanda;
- le 12 avril, la Belgique décide officiellement de retirer son bataillon de la MINUAR; ce retrait a lieu du 17 au 19 avril;
- le 15 avril, le ministre des Affaires étrangères, W. Claes, conseille au Secrétaire général de suspendre complètement la MINUAR;
- le 20 avril, le Secrétaire général propose au Conseil de sécurité soit de renforcer la MINUAR au point de lui donner les moyens de contraindre les parties à accepter un cessez-le-feu dans le pays, soit de ne

(1) *Barcelona Traction*, arrêt du 5 février 1970, *CIJ Rec. 1970*, p. 32, §§ 33-34.

(2) *Ibid.*, § 33.

laisser qu'une force symbolique de 270 hommes aux seules fins de protéger le commandement de la force pendant qu'il s'efforcera d'assurer une médiation entre les belligérants, soit de retirer complètement la MINUAR;

- le 22 avril, le Conseil de sécurité choisit la deuxième option;
- l'opinion publique condamne le choix du Conseil de sécurité;
- le 13 mai, le Secrétaire général propose de doter la MINUAR de 5 500 hommes et de lui donner pour mission de protéger les civils ainsi que l'acheminement de l'aide humanitaire;
- le 17 mai, le Conseil de sécurité adopte la nouvelle proposition du Secrétaire général.

19. En d'autres termes, ces éléments montrent que

- sur le terrain, ni la MINUAR, ni les forces étrangères présentes au Rwanda n'essaient
 - soit de mettre fin au génocide;
 - soit de protéger les victimes de ce génocide — à quelques rares exceptions près — alors qu'elles ont la possibilité matérielle d'assurer cette protection;
- à l'extérieur du Rwanda,
 - la Belgique encourage les N.U. à se retirer du Rwanda;
 - l'O.N.U. choisit d'abord de se retirer presque complètement du Rwanda, puis décide d'y revenir de manière substantielle, mais sans pouvoir appliquer cette décision dans un délai utile.

Ces comportements violent-ils le droit international? Autrement dit, le droit international oblige-t-il l'O.N.U. et/ou les États à agir pour empêcher la perpétration d'un génocide? Pour répondre à cette question, on examinera successivement:

- les sources de l'obligation d'empêcher le génocide (1)
- la portée de l'obligation dans les circonstances de l'espèce (2).

1. Les sources de l'obligation d'empêcher le génocide

20. Les sources juridiques de l'obligation pour les États et l'O.N.U. d'empêcher le génocide sont:

- la convention précitée (*supra* § 13) de 1948 sur le génocide (a);
- les instruments de droit international humanitaire (b);
- les instruments protecteurs des droits de la personne (c);
- le droit des N.U. (d).

a) La convention sur le génocide

21. La convention 1948 sur le génocide contient deux dispositions qui permettent de conclure que les États ne peuvent rester indifférents lorsqu'ils sont confrontés à une situation de génocide. Le 3^e alinéa du préambule de la convention dispose:

«Les parties contractantes
[...]

Convaincues que pour libérer l'humanité d'un fléau aussi odieux **la coopération internationale est nécessaire** [...]»

Dire que «la coopération internationale est nécessaire» pour libérer l'humanité du génocide implique que les États doivent unir leurs efforts à cet effet et que si l'un d'entre eux est confronté à un génocide, les autres doivent l'assister pour y mettre fin. Dans son avis sur les réserves (1951), la Cour internationale de justice, après avoir souligné le caractère coutumier des règles énoncées dans la convention, insiste elle aussi sur

«le caractère universel à la fois de la condamnation du génocide et de la coopération nécessaire pour libérer l'humanité d'un fléau aussi odieux (préambule de la Convention)» (1)

L'article I de la convention dispose:

«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.»

Bien que la convention soit surtout consacrée à l'incrimination et à l'organisation de la répression du génocide, dire que les États doivent «prévenir» le génocide implique une obligation plus large consistant à prendre toute mesure adéquate et conforme au droit international pour empêcher un génocide. Rien dans cette disposition ne limite l'obligation au seul État confronté à un génocide qui se déroule sur son territoire. Dans son arrêt du 11 juillet 1996 (*Bosnie-Herzégovine c/ Yougoslavie*), la Cour internationale de Justice confirme cette imprétation: après avoir rappelé ce qu'elle avait dit en 1951 (ci-dessus), elle en déduit

(1) Avis consultatif du 28 mai 1951, *C.I.J.*, Rec. 1951, p. 23.

«que les droits et obligations consacrés par la convention sont des droits et **obligations erga omnes**. La Cour constate que l'obligation qu'a ainsi **chaque** État de prévenir et de réprimer le crime de génocide **n'est pas limitée territorialement** par la convention.» (1).

b. Les instruments de droit international humanitaire

22. Les instruments de droit international humanitaire confirment l'obligation des États d'empêcher la perpétration d'un génocide. L'article 1^{er} commun aux quatre conventions de Genève de 1949 dispose :

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et **faire respecter** la présente Convention en toutes circonstances».

Dans leur commentaire de la disposition, les juristes du C.I.C.R. observent que

«si une autre Puissance manque à ses obligations, chaque Partie contractante (neutre, alliée ou ennemie) doit chercher à la ramener au respect de la Convention. Le système de protection prévu exige, en effet, pour être efficace, que les États parties à la Convention ne se bornent pas à l'appliquer, mais encore fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour en assurer le respect universel.» (2)

Que cette disposition soit applicable aux États tiers à un conflit armé non international a été reconnu par la Cour internationale de Justice dans l'aff. des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua; la Cour a même considéré que l'obligation était de caractère coutumier (à l'instar de celle obligeant tous les États à veiller à empêcher le génocide, *supra* § 21):

«[...] une telle obligation ne découle pas seulement des conventions elles-mêmes mais des principes généraux du droit humanitaire dont les conventions ne sont que l'expression concrète.» (3)

c. Les instruments protecteurs des droits de l'homme

23. Les instruments protecteurs des droits de la personne contiennent également des dispositions qui tendent à confirmer l'obligation des États tiers par rapport à une situation de violation des droits de l'homme de s'assister mutuellement pour faire cesser cette violation. Ainsi, le préambule de la D.U.D.H. dispose en son 6^e considérant que

«les États 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».

Cette obligation de coopérer avec les N.U. pour assurer un «respect universel et effectif» des droits de l'homme concerne directement les États tiers au conflit rwandais.

De manière analogue, le 4^e considérant du Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966 tend lui aussi à obliger les États à réagir collectivement face à des violations des droits de l'homme puisqu'il dispose que

«la Charte des Nations Unies impose aux États l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme».

Ce n'est évidemment pas en restant passif à l'égard d'une situation de violation gravissime des droits de l'homme dans un État tiers qu'on remplit l'obligation d'assurer une promotion effective et universelle des droits de l'homme.

Plus précisément encore, la Déclaration de l'A.G. des N.U. sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des N.U. stipule dans le cadre du 4^e principe («devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte») :

«Les États 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» (4).

Ce texte stipule explicitement que les États sont tenus («doivent») de se porter assistance («coopérer») pour appliquer effectivement («la mise en œuvre») et partout («le respect universel») les droits de l'homme. Se détourner d'un pays où un génocide est perpétré ne va pas dans le sens de cette obligation.

d. Le droit des N.U.

24. Le droit des N.U. met également l'accent, tant de manière générale que de manière spécifique au Rwanda, sur l'obligation des États de coopérer entre eux pour assurer le respect des droits de l'homme. Ainsi, l'article 1^{er}, § 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.»

(1) Arrêt du 11 juillet 1996, *C.I.J. Rec.* 1996, p. ..., § 31.

(2) Les Conventions de Genève, *op. cit.*, p. 24; pour des exemples d'application, DAVID, *Principes* ..., *op. cit.*, p. 480.

(3) Arrêt du 27 juin 1986, *C.I.J. Rec.* 1986, p. 114, § 220.

(4) A/Rés. 2625, 24 octobre 1970, 4^e principe, b.

Dans un sens analogue, l'article 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.»

La doctrine a souligné que cette disposition répondait à la volonté exprimée à Dumbarton Oaks de conférer à la future Organisation «l'obligation de promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales» (1). Le fait que l'article parle de «respect universel et effectif» signifie qu'

[o]n a voulu marquer ainsi qu'il ne s'agissait pas simplement d'un vague respect formel mais d'une réelle observance des droits de l'homme» (2).

La disposition implique que l'O.N.U. «doit mener et développer une action positive, concrète «en faveur» des droits de l'homme, et même s'il s'agit d'une obligation énoncée sur un mode général, il demeure qu'«une obligation générale n'en est pas moins une obligation!» (3)

25. Si l'article 55 concerne directement l'O.N.U., l'article 56 s'applique aux États; il dispose :

«Les membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à agir tant conjointement que séparément en coopération avec l'Organisation.»

Ainsi qu'on l'a écrit, il s'agit d'«un engagement de caractère général des États en vue de réaliser les buts énoncés à l'article 55» (4). Il implique en tout cas qu'au Rwanda les États ne devaient rien faire qui pût entraver les fonctions attribuées à la MINUAR.

26. Peut-on déduire de ces dispositions que l'O.N.U. devait agir pour empêcher les massacres ? La réponse est fournie par l'O.N.U. elle-même à travers :

- les termes du mandat conféré à la MINUAR par la résolution 872 du Conseil de sécurité (i);
- les règles d'engagement décidées par l'O.N.U. (ii);
- certains rapports du secrétaire général (iii);
- le mandat conféré à la MINUAR II par la résolution 918 du Conseil de sécurité (iv).

i) *Le mandat conféré à la MINUAR par la résolution 872 du Conseil de sécurité*

27. Sur les huit tâches confiées à la MINUAR par la résolution 872 du Conseil de sécurité, trois consistaient à «contribuer à», «superviser» et «contrôler» la sécurité à Kigali, au Rwanda en général, et à propos des réfugiés et déplacés en particulier (*supra* § 2, 5 octobre 1993). Contribuer à la sécurité d'une population n'implique donc pas qu'on peut rester passif lorsqu'elle se fait massacrer.

Comme on peut le constater, contrairement à ce qui a souvent été avancé, le texte même du mandat conféré à la MINUAR non seulement lui permettrait, mais même l'obligeait d'agir afin d'empêcher les massacres (5). D'autres éléments le confirment (ci-dessous).

ii) *Les règles d'engagement de la MINUAR*

28. Les termes des règles d'engagement de la MINUAR confirment qu'elle devait agir pour empêcher les massacres. On lit en effet aux §§ 15-17 des règles d'engagement (rédigées par l'O.N.U. elle-même) que la MINUAR peut être amenée à intervenir non seulement «pour le maintien de la loi et de l'ordre», mais aussi «pour empêcher tout crime contre l'humanité» (6). Le texte complet de ces dispositions est le suivant :

«Criminal Acts

15. The recent history of Rwanda is burdened with civil war, dislocation of large elements of the population, terrorist, ethnic and political violence, armed banditry and virtual economic collapse. The potential for a dramatic rise in armed banditry during the UNAMIR mandate, due to the rapid demobilization of approximately 35 000 military personnel, high unemployment, overpopulation and mass desertion from the army is very high.

16. For the most part, the maintenance of law and order, and therefore responding to control criminal activity is the responsibility of the local police, monitored by the UNAMIR UN Civilian Police (UNCIV-POL) monitors. However, during the period of demobilization, the ability of the local police may be

(1) Marie, J.-B., et Questiaux N., dans *La Charte des Nations unies, Commentaire article par article*, sous la direction de J.-P. Cot et A. Pellet, Bruxelles-Paris, Bruylant-Economica, 1985, p. 865.

(2) *Ibid.*, p. 866.

(3) *Ibid.*, p. 867.

(4) Bouony, L., *ibid.*, p. 886.

(5) Voy. aussi communiqué de presse C.R.D.D.R. daté du 10 avril 1994.

(6) Texte Français in *Rapport du Groupe ad hoc du Sénat, op cit.*, annexe 5, p. 7.

severely taxed. As a very real possibility, UNAMIR military personnel may be required to assist UNCIVPOL and local authorities in maintaining law and order. In these circumstances, these RoE would be used in support of local authorities and UNCIVPOL. In these circumstances, military personnel or units would be placed in support of UNCIVPOL, who would act to support local police in the maintenance of law and order.

Crimes against humanity

17. 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 demobilized 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.**»(1).

L'obligation de la MINUAR d'intervenir pour empêcher des violations du droit international humanitaire ressort encore du fait que l'Accord de siège O.N.U./Rwanda du 5 novembre 1993 (inédit) prévoyait l'application des conventions de Genève et des P.A. dans leurs relations mutuelles et que, comme on l'a vu (*supra* § 22), selon l'article 1^{er} commun aux quatre conventions de Genève et l'article 1^{er}, § 1^{er} du 1^{er} P.A., les parties à ces instruments «s'engagent à respecter et à faire respecter» ces instruments «en toutes circonstances». En vertu de ce texte(2), la MINUAR était donc tenue d'agir pour empêcher les violations du droit international humanitaire qui se commettaient au Rwanda, que ce fût au préjudice de ses propres forces ou au préjudice de la population rwandaise.

iii) Certains rapports du Secrétaire général

29. La philosophie de certains rapports du Secrétaire général relatifs à la création de la MINUAR et à son action sur le terrain confirme que la MINUAR ne devait pas se contenter d'observer une situation sans réagir à l'occasion d'événements tels que ceux qui se sont produits. Ces rapports mettent en évidence que la MINUAR doit jouer sur le terrain un véritable rôle de surveillance active impliquant des contraintes par corps en cas de nécessité:

— deux des quatre fonctions que la Mission doit remplir sont de

«a) contribuer au maintien de la sécurité de la ville de Kigali;

[...]

c) continuer à surveiller la situation, du point de vue de la sécurité, pendant la période finale du mandat du gouvernement de transition devant aboutir aux élections;

[...](3)

— la sécurité de Kigali serait assurée en déployant un bataillon d'infanterie et une compagnie de véhicules blindés transport de troupes pour assurer notamment la sécurité de l'aéroport, du camp du F.P.R., des bâtiments publics, des membres du gouvernement de transition(4);

— à Kigali et dans la zone démilitarisée, la MINUAR devrait récupérer et vérifier les armes, installer des postes de contrôle, effectuer des patrouilles et assurer la sécurité des points de rassemblements et de cantonnement(5);

— un incident survenu en novembre 1993 et ayant entraîné la mort de 60 civils dans la zone démilitarisée montrait la nécessité pour la MINUAR de surveiller «effectivement» cette zone et d'y déployer un 2^e bataillon d'infanterie dûment équipé afin de procurer un environnement sûr à l'importante population qui vit dans cette zone(6);

— les principales activités de la MINUAR à Kigali

«ont consisté notamment à assurer la sécurité du bataillon du F.P.R. et des personnalités civiles [...]; celle de hauts fonctionnaires et des dirigeants de l'opposition»(7);

en outre,

«pour faire face à l'insécurité croissante à Kigali; 200 militaires du bataillon ghanéen de la zone démilitarisée ont été récemment redéployés à titre provisoire auprès du secteur de Kigali, qui participe de plus en plus au contrôle de la gendarmerie, afin de l'aider à maintenir l'ordre dans la capitale»(8).

(1) *In Force Commander, Operational Directive N° 2: Rules of Engagement (interim), 19 Nov. 1993, UN Restricted, UNAMIR, File n° 4003.1.*

(2) Sur ce texte, David, E., *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 480 ss.

(3) Rapport du Secrétaire général sur le Rwanda, Doc. O.N.U. S/26488, 24 septembre 1993, § 21.

(4) *Ibid.*, § 25.

(5) *Ibid.*, § 35.

(6) Rapport du Secrétaire général sur la mission d'assistance au Rwanda, doc. O.N.U. S/26927, 30 décembre 1993, § § 18 et 30; S/Rés. 893, 6 janvier 1994, § 1.

(7) 2^e Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la mission des N.U. pour l'assistance au Rwanda, doc. O.N.U. S/1994/360, 30 mars 1994, § 26, c.

(8) *Ibid.*

— la présence de 1 000 soldats de la MINUAR qui patrouillent et mènent des opérations d'enquête, de destruction de munitions et d'escortes humanitaires dans la zone démilitarisée a permis d'en accroître la sécurité et le contrôle(1).

Au vu de ces seuls rapports où l'on se réfère constamment à la mission de sécurité de la MINUAR, il ne semble pas excessif de dire que le mandat du Conseil de sécurité impliquait qu'en cas de nécessité, les militaires de la MINUAR pussent faire usage de leurs armes pour remplir le volet sécurité de leur mission.

iv) Le mandat conféré à la MINUAR par la résolution 918 du Conseil de sécurité

30. Comme on l'a vu (*supra* § 2), le 21 avril 1994, le Conseil de sécurité confronté aux trois options que lui propose le Secrétaire Général choisit celle consistant à ne laisser au Rwanda qu'un contingent de la MINUAR réduit à 270 hommes avec pour mission principale d'assurer la sécurité de la mission de médiation qu'elle doit remplir auprès des deux belligérants; il est aussi précisé que la MINUAR doit faire rapport sur la sécurité des civils qui cherchent refuge auprès d'elle (S/Rés. 912), mais on ne sait pas très bien si elle doit assurer la sécurité de ces civils...

Quelques jours plus tard, le Secrétaire Général réalise qu'il y a peut-être mieux à faire et il propose au Conseil de sécurité de reconstituer la MINUAR avec des effectifs plus nombreux et un mandat qui, à l'examen, est à peu près identique à celui confié à la MINUAR en octobre 1993 (voy. *supra* § 2, 5 octobre 1993). En effet, le Conseil

«Décide d'élargir le mandat confié à la MINUAR par la résolution 912 (1994) afin d'y inclure, dans la limite des ressources dont elle dispose, 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»(2).

Si le Conseil étend le mandat prévu par la résolution 912, en réalité, il ne fait que revenir dans une large mesure au mandat confié initialement à la MINUAR par la résolution 872 du 5 octobre 1993. Il est vrai qu'ici, le Conseil ajoute qu'il

«Est conscient que la MINUAR peut se voir contrainte d'agir dans l'exercice de la légitime défense contre des personnes ou des groupes qui menacent des sites et populations protégés, le personnel des N.U. et d'autres personnels humanitaires ou les moyens utilisés pour acheminer et distribuer les secours humanitaires;» (*ibid.*, § 4)

et qu'il

«Autorise dans ce contexte un accroissement des effectifs de la MINUAR qui pourraient être portés à un maximum de 5 500 hommes;» (*ibid.*, § 5).

Mais, l'augmentation du nombre de membres de la MINUAR s'explique par les conditions régnant sur le terrain: en soi, l'accroissement de soldats n'entraîne pas l'accroissement des droits et devoirs de la Mission. Ceux-ci restent définis dans le mandat de 1993; quant à la «prise de conscience» par le Conseil de ce que la MINUAR pourrait utiliser les armes, elle confirme que dans les circonstances de l'espèce, l'exigence de sécurité implique cette conséquence, et on a vu qu'elle était largement admise par les Règles d'engagement arrêtées en novembre 1993 (*supra* § 29); le Conseil ne confère donc pas à la MINUAR II, un nouveau pouvoir; la MINUAR détenait déjà ce pouvoir en 1993: le Conseil de sécurité constate simplement l'existence de ce pouvoir *in casu*.

Il est d'ailleurs significatif que c'est dans la deuxième partie de la résolution où le Conseil décide d'un embargo sur les armes à destination du Rwanda, qu'il invoque le chapitre VII de la Charte; en revanche, pour l'objectif de sécurité confié à la MINUAR II, le chapitre VII n'est pas invoqué.

On peut donc conclure que du 5 octobre 1993 (création de la MINUAR I) au 21 avril 1994 (réduction des forces de la MINUAR I) et depuis le 16 mai 1994 (création de la MINUAR II), la MINUAR jouissait bien d'un pouvoir et d'un devoir de coercition limité pour l'essentiel à assurer la sécurité des populations civiles et des opérations d'assistance humanitaire.

31. L'examen de l'ensemble des textes précités montre que le droit international met à charge des États et des organisations internationales — en particulier, l'O.N.U.(3) — une obligation générale de coopération mutuelle pour assurer «le respect universel et effectif» des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Dans le cas particulier d'un génocide, on peut qualifier cette obligation de «devoir

(1) *Ibid.*, d.

(2) S/Rés. 918, 16 mai 1994, § 3.

(3) Sur l'applicabilité à l'O.N.U. de règles dont certaines ne concernent que les États, voy. David, E., *Droit des organisations internationales*, Presses univ. de Bruxelles, 1997, pp. 20-25.

d'assistance humanitaire», un devoir qui n'est finalement rien d'autre qu'un corollaire du droit à la vie consacré dans l'ensemble des instruments précités et reconnu de manière générale par l'A.G. des N.U. :

«le fait de laisser les victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme»(1).

On peut en conclure que ce devoir obligeait juridiquement tant les États que l'O.N.U. d'empêcher le génocide qui s'est commis au Rwanda d'avril à juillet 1994.

Reste à voir à présent si l'on peut reprocher à l'O.N.U. et à la Belgique d'avoir manqué en fait à cette obligation.

2. La portée de l'obligation d'empêcher le génocide dans les circonstances de l'espèce

32. Pour traiter correctement de ce problème, il faudrait partir d'un examen minutieux et approfondi de chacun des faits de génocide impliquant l'O.N.U. et/ou la Belgique afin de vérifier si pour tout ou partie de ces faits, dans les circonstances de l'espèce, l'O.N.U. et/ou la Belgique ont violé leur obligation internationale de faire tout ce qui était en leur pouvoir afin d'empêcher ces faits.

Pareil examen est évidemment impossible dans le cadre limité de cette analyse. On se bornera donc à examiner d'abord pour l'O.N.U. *a*), puis pour la Belgique *B*) certains comportements généraux, sans préjudice d'autres faits qui pourraient leur être imputés.

a. La responsabilité de l'O.N.U. à l'égard du génocide rwandais

33. Deux catégories de comportements imputables à l'O.N.U. seront considérées :

- l'abstention de l'O.N.U. à agir pour prévenir ou faire cesser le génocide (i);
- l'abstention de l'O.N.U. à protéger des personnes qui se trouvaient sous sa garde (ii);

i) L'abstention de l'O.N.U. à agir pour prévenir ou faire cesser le génocide

34. Il est probablement difficile de reprocher à l'O.N.U. de ne pas avoir arrêté le génocide. L'obligation d'agir pour empêcher un génocide est une obligation de moyen, non une obligation de résultat : l'O.N.U. doit déployer les moyens nécessaires pour prévenir le génocide ou pour le faire cesser s'il est perpétré; elle ne doit pas nécessairement réussir à y mettre fin. Tous les textes cités montrent que l'Organisation ne doit satisfaire qu'une obligation de diligence, de précaution; la formulation du § 17 des règles d'engagement de la MINUAR fournit une bonne illustration du caractère de cette obligation; il y est dit que la MINUAR doit utiliser «all available means», prendre «the necessary action» pour prévenir ou faire cesser des crimes contre l'humanité (*supra* § 28). C'est l'exemple type d'une obligation de comportement.

35. Si l'on est donc loin d'une obligation de résultat, en revanche, on peut certainement considérer que l'O.N.U. a totalement failli à l'obligation de moyen qui lui incombait :

— alors que le secrétaire général et le Conseil de sécurité était dûment avertis des risques de génocide qui se préparaient (voy. par exemple les rapports d'enquête du 8 mars et du 11 août 1993, les informations transmises à New York par la MINUAR le 11 janvier 1994, *supra* § 2, aux dates correspondantes), ils n'ont pas veillé à doter la MINUAR des moyens nécessaires pour faire face à la situation (*supra* § 2, événements du 7 au 11 avril 1994);

— lorsque le génocide commence au soir du 6 avril 1994 et que la Croix-Rouge, le H.C.R., la MINUAR et toutes les agences de presse décrivent l'immensité de la catastrophe humaine, le secrétaire général et le Conseil de sécurité ne prennent aucune mesure particulière pour faire face à la situation (*supra* § 2, événements du 7 au 11 avril 1994);

— alors que les massacres s'amplifient et que des voix nombreuses demandent au Conseil de sécurité de prendre des mesures adéquates, le secrétaire général propose au Conseil de sécurité trois options pour l'affectation de la MINUAR; or l'une est matériellement irréaliste (donner à la MINUAR le mandat et les moyens pour obliger deux armées de plusieurs milliers d'hommes à cesser les combats), l'autre moralement inacceptable (retirer complètement la MINUAR du Rwanda), et la troisième totalement inappropriée mais acceptable — et acceptée — comme pis-aller (ne maintenir qu'une présence symbolique de 270 hommes avec pour seule mission d'assurer une médiation entre les belligérants) (*supra* § 2, 20-21 avril 1994).

Cette absence de mesures préventives adéquates par l'O.N.U. et le retrait quasi-total de celle-ci alors que le génocide ne cesse de s'amplifier est une violation caractérisée de l'obligation de diligence mise à charge de l'O.N.U. tant par les règles générales du droit international (règles relatives à la prévention et la répression du génocide, droit international humanitaire, droits de l'homme) que par les règles propres de l'O.N.U. (Charte des N.U., engagement pris à l'égard du Rwanda avec la mise sur pied de la MINUAR).

(1) A/Rés. 43/131, 8 décembre 1988, préambule, 8^e considérant; A/Rés. 45/100, 14 décembre 1990, préambule, 6^e considérant; sur le droit des victimes à une assistance humanitaire, David, *Principes ...*, *op. cit.*, pp. 388.

Il est intéressant d'observer que cinq jours après avoir décidé de retirer 80 % des effectifs restants de la MINUAR (après le retrait du contingent belge), le Conseil de sécurité décide le 26 avril d'augmenter le contingent de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine de 6 550 hommes, les 150 observateurs militaires et 275 contrôleurs de police civile « en sus des accroissements déjà approuvés par la résolution 908 »(1).

36. L'O.N.U. reconnaît implicitement elle-même qu'elle a commis une erreur puisque huit jours après la décision du Conseil de sécurité de retirer du Rwanda l'essentiel des effectifs de la MINUAR, le secrétaire général fait un virage à 180° et propose de ramener la MINUAR au Rwanda avec des effectifs doublés par rapport à ceux d'origine, mais avec un mandat analogue; c'est une 4^e option que l'on découvre un peu tard: ne pas intervenir dans les combats entre les F.A.R. et le F.P.R., mais protéger la population civile notamment en créant à son intention des zones de sécurité gardées par la MINUAR. Le Conseil de sécurité se rallie à cette option avec la rés. 918 (supra § 2, 29 avril — 17 mai 1994).

À partir de l'adoption de la rés. 918, on peut probablement considérer que l'O.N.U. s'est conformée à ses obligations internationales. Le retard avec lequel la MINUAR II est ensuite déployée semble incomber davantage aux États qu'à l'O.N.U. proprement dite.

Il n'en demeure pas moins une responsabilité à charge de l'Organisation pour abstention à agir d'abord en vue de prévenir le génocide avant le 6 avril 1994, puis de l'empêcher pour la période qui va du 6 avril au 17 mai 1994.

ii) *L'abstention de l'O.N.U. à protéger des personnes qui se trouvaient sous sa garde*

37. Il existe un certain nombre de cas précis où, selon des témoins, la MINUAR n'a pas voulu protéger des personnes qui avaient cherché ou trouvé refuge auprès d'elle. Les cas suivants, entre autres, ressortent du rapport KIBAT:

— cas de Félicien Ngango, vice-président du Parti Social Démocrate (PSD), qui comme d'autres dirigeants de l'opposition, bénéficiait de la protection de la MINUAR; le 7 avril 1994, le domicile de F. Ngango est entouré par des soldats rwandais menaçants; ceux-ci laissent partir les éléments de la MINUAR chargés de protéger cette personne et sa famille, mais ils s'opposent au départ des Ngango; après le départ des gardes de la MINUAR, les F.A.R. attaquent la maison et s'y installent(2); on sait aujourd'hui que la famille Ngango y a été massacrée;

— le 7 avril, « le Q.G. secteur » ordonne que « tous les réfugiés de nationalité rwandaise doivent avoir quitté les cantonnements [de la MINUAR] pour le lendemain à 6 heures »(3); le rapport signale que les pères salésiens des Ateliers techniques salésiens (A.T.S.) « s'opposent à la décision de l'O.N.U. et veulent garder les réfugiés »; le Q.G. reconnaît que le cantonnement des A.T.S. appartient aux pères et qu'ils « sont les maîtres chez eux »(4); en pratique, l'ordre ne semble pas avoir été exécuté; il aura sans doute fallu que des gens d'église sans arme donnent l'exemple...

— le 8 avril, deux Rwandais qui veulent se réfugier à l'hôtel Méridien où a emménagé le « P.C. Bn »(5) sont refoulés car « l'autorisation d'accès à l'hôtel Méridien est de la compétence du gérant de l'hôtel qui applique ses propres critères: niveau 'social', relations, etc »(6); les éléments présents de la MINUAR n'interviennent pas...

— cas des réfugiés de l'École technique officielle (E.T.O.) Don Bosco à Kicukiro (Kigali): 92 soldats belges de la MINUAR étaient cantonnés à l'E.T.O.(7); dès le matin du 8 avril 1994, quelque 1 000 personnes viennent s'y réfugier; un lieutenant de la MINUAR (lt. Lemaire) demande s'il doit protéger les réfugiés ou seulement (sic) les pères (missionnaires expatriés). Le capitaine Choffray répond qu'il faut protéger tout le monde(8); l'après-midi, les réfugiés de l'E.T.O. sont 1 200(9); le 9 avril, le lt. Lemaire signale que 73 expatriés sont à l'E.T.O.; il demande qui assurera la protection des personnes réfugiées à l'E.T.O. quand son groupe quittera cet endroit(10); le rapport KIBAT ne mentionne pas la réponse à cette question; le 10 avril, 147 expatriés et près de 2 000 Rwandais sont réfugiés à l'E.T.O.(11); le 11 avril, les expatriés sont évacués par les troupes françaises(12); le bataillon belge quitte l'E.T.O. deux heures plus tard(13), abandonnant ainsi les 2 000 Rwandais qui s'y trouvent; ce qui se passe ensuite apparaît non dans le rapport KIBAT, mais dans l'ouvrage consacré par African Rights au génocide rwan-

(1) S/Rés. 914, § 2.

(2) KIBAT, *op. cit.*, p. 16.

(3) *Ibid.*, p. 18.

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*, p. 25.

(6) *Ibid.*

(7) *Ibid.*, p. 41.

(8) *Ibid.*, p. 25.

(9) *Ibid.*

(10) *Ibid.*, p. 32.

(11) *Ibid.*, pp. 38-39.

(12) *Ibid.*, p. 44.

(13) *Ibid.*, p. 46.

dais; en fait, la majeure partie de ces 2 000 réfugiés vont être massacrés dans les minutes qui suivent le départ des Belges; un témoin, survivant du massacre, raconte :

« We could not believe what they [les soldats belges de la MINUAR] were doing, just abandoning us when they knew the place was surrounded by killers. They jumped into their cars very suddenly and sped away. It still did not dawn on us that they were actually leaving. With thousands of unarmed refugees surrounded by the Presidential Guards and the interahamwe, such a thought was unthinkable. [...] In desperation, some of the young men threw themselves on the road to prevent them from leaving us. Some of the Belgian soldiers took out grenades. They did not throw them into the crowd but their action frightened everyone and people moved back from the road. [...] »

As soon as the Belgian soldiers were out of the gate, the firing started. There was complete pandemonium. Some people ran out and were immediately shot by the Presidential Guards and interahamwe who had remained outside. About fifty young men ran like mad men to the R.P.F. in Remera. But I could not do anything since I had my wife and my baby. The attackers assembled us. [...] After we had been sitting on the road for about an hour, a group of Ghanaian UNAMIR soldiers drove by in three vehicles. Although we were surrounded, we cried out to them, saying: 'Save us, save us!' But they just passed on (1). »

38. Il est clair que dans ces cas, la MINUAR a non seulement failli aux obligations générales qui lui incombent en vertu des règles déjà rappelées, mais en outre elle n'a même pas respecté son propre mandat. Ces faits précis entraînent des responsabilités individuelles (*infra*) mais aussi celles de l'institution dont les personnes concernées sont les agents ou organes, à savoir l'O.N.U.; à ce titre, cette dernière encourt une responsabilité propre.

Cette responsabilité de l'Organisation n'est cependant pas d'une nature différente de la responsabilité générale qu'elle encourt déjà pour son abstention à agir à l'égard de l'ensemble du génocide car les sources juridiques pertinentes restent identiques dans les deux cas. Simplement, le montant de la réclamation adressée à l'Organisation pourrait, en l'occurrence, être individualisé en fonction du dommage spécifique subi par la victime ou son ayant droit.

39. On observera toutefois que la responsabilité de l'O.N.U. dans ces cas particuliers s'atténuerait ou disparaîtrait si l'O.N.U. pouvait faire valoir une des causes classiques d'exonération de responsabilité (2), et en particulier de la force majeure; ce serait sans doute le cas s'il ressortait des circonstances de l'espèce que le refus de protection d'une victime résulte d'un ordre non de la MINUAR, mais de l'autorité d'un État participant. En pareille hypothèse, c'est ce dernier qui encourrait alors la responsabilité d'un tel comportement.

Ce sont bien entendu des éléments de fait qui doivent être mis en évidence au cas par cas.

b. La responsabilité de la Belgique à l'égard du génocide rwandais

40. Quatre comportements de la Belgique seront considérés :

- l'abstention de la Belgique à agir pour prévenir ou faire cesser le génocide (i);
- l'évacuation des seuls expatriés (ii);
- le retrait du contingent belge de la MINUAR (iii);
- la demande de retrait de la MINUAR (iv).

i) L'abstention de la Belgique à agir pour prévenir ou faire cesser le génocide

41. Au moment du génocide rwandais, la Belgique avait à l'instar de tout État une obligation de moyen consistant, comme pour l'O.N.U., à faire tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir ou arrêter le génocide (sur les sources de cette obligation, *supra* §§ 20-25). En s'en abstenant, la Belgique violait le droit international et encourait une responsabilité de ce chef, mais elle n'était pas le seul État à devoir répondre de cette omission. En fait, tous les États qui se sont abstenus d'agir, par exemple, en ne demandant pas au secrétaire général ou au Conseil de sécurité de faire quelque chose pour prévenir ou mettre fin au génocide, ont violé leur devoir général de coopération pour le respect du droit humanitaire et des droits de l'homme, c'est-à-dire, leur obligation d'assistance humanitaire; la responsabilité générale de la Belgique dans ce domaine se confond donc avec celle de la plupart des autres États qui sont demeurés aussi passifs qu'elle l'a été.

ii) L'évacuation des seuls expatriés

42. L'opération « Silver back » organisée par la Belgique (avec le concours de la France) (*supra* § 2, 11-18 avril 1994) a permis l'évacuation des ressortissants belges et d'autres expatriés résidant au Rwanda. Au cours de cette opération, les militaires belges sont passés dans des zones où des Rwandais se faisaient massacrer et rien n'a été fait pour protéger ces gens, alors que matériellement, les militaires belges semblaient suffisamment équipés pour assurer cette protection.

Les militaires belges agissant comme organes de l'État, cette attitude d'abstention est imputable à l'État belge, sans préjudice, comme on l'a déjà dit, des responsabilités particulières qu'elle peut faire naître dans le chef des individus concernés (*infra*).

(1) African Rights, Rwanda — Death, Despair and Defiance, London, 1995, p. 570; voyez aussi p. 1113.

(2) Cf. projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des États, articles 29-34, Rapport C.D.I., 1996, doc. O.N.U. A/51/10, pp. 158-160.

Le refus d'assistance aux Rwandais qui se faisaient massacrer est une violation des obligations classiques d'assistance humanitaire (*supra* §§ 20-25).

À la différence de la responsabilité de la Belgique pour son abstention générale à prévenir ou faire cesser le génocide rwandais (*supra* § 41), ici la Belgique encourt une responsabilité particulière du fait qu'elle était présente sur le terrain et qu'elle disposait des équipements nécessaires pour assurer cette protection. Toutefois, deux questions fondamentales se posent :

— la Belgique pourrait-elle justifier son abstention à agir par le fait que des actions de protection des citoyens rwandais auraient pu mettre en péril l'évacuation des expatriés ? (1^o)

— dans l'affirmative, cela justifiait-il que rien ne soit tenté pour sauver les Rwandais qui se faisaient massacrer à peu près sous les yeux des militaires belges ? (2^o)

1^o) Le soussigné ignore quelles étaient les conditions mises par les autorités rwandaises (gouvernement en place et F.P.R.) pour autoriser l'opération d'évacuation. Pour répondre correctement à la question posée, il faudrait commencer par connaître le contenu de l'accord ou des accords conclus à cet effet par le gouvernement belge avec les autorités locales (1).

En supposant toutefois que ces accords eussent expressément subordonné l'opération d'évacuation à la condition formelle qu'aucune intervention humanitaire ne serait tentée au profit des populations civiles locales — il serait étonnant qu'une telle clause figurât dans les accords... —, les modalités d'exécution de l'opération «Silver back» apparaîtraient comme imposées aux autorités belges; celles-ci, confrontées à un «choix de Sophie» — sauver les Belges quitte à ne pas intervenir dans les massacres de civils ou essayer de sauver toute victime quitte à ne pas réussir à sauver tous les Belges —, auraient été contraintes d'accepter la première branche de l'alternative. Il n'y aurait donc pas eu de véritable consentement dans le chef des autorités belges et on se trouverait dans un des cas d'exclusion de l'illicéité admis par le droit international : «la détresse».

En effet, selon l'article 32, § 1, du projet d'articles de la Commission du droit international (2).

«L'illicéité d'un fait non conforme à une obligation internationale de cet État est exclue si l'auteur du comportement qui constitue le fait de cet État n'avait pas d'autre moyen, dans une situation d'extrême détresse, de sauver sa vie ou celle de personnes confiées à sa garde.» (3).

Pour la Commission, le choix qui est laissé à l'État en pareille situation

«n'est pas un «véritable choix», un «libre choix», quant à la décision à prendre, car la personne agissant pour le compte de l'État sait que, si elle adopte le comportement requis par l'obligation internationale, elle, et les personnes qui lui sont confiées, seraient presque inévitablement destinées à périr. La «possibilité» d'agir conformément à l'obligation internationale n'est donc, en de telles circonstances, qu'apparente. Elle est en fait pratiquement annihilée par la situation de péril extrême qui, comme on vient de le dire, caractérise les situations de «détresse.» (4)

Il y aurait donc, en cas d'accord conditionnel dans les termes imaginés ci-dessus, une justification que la Belgique pourrait faire valoir. Ce n'est toutefois pas une justification absolue : si le sauvetage des Belges avait dû se faire au préjudice exprès de la vie de milliers de Rwandais, la justification disparaîtrait. Comme le souligne encore la Commission du droit international,

«[...] il faut en fait que l'intérêt sacrifié soit inférieur à celui que représente la sauvegarde de la vie de l'organe ou des organes en détresse. Il serait inadmissible de vouloir justifier un comportement qui, pour sauver la vie d'une personne ou d'un petit groupe de personnes, mettrait en péril l'existence d'un nombre plus élevé d'êtres humains, ou risquerait de porter atteinte à des intérêts supérieurs d'autres États ou de la communauté internationale dans son ensemble [...]» (5)

Comme on le voit, même dans le contexte considéré, la validité d'une décision de ne sauver qu'un nombre limité de personnes au détriment de beaucoup d'autres en raison du lien de nationalité qui unit les premières à leurs sauveteurs pourrait être remise en cause. De toute façon, c'est une question d'espèce sur laquelle il est à peu près impossible d'avoir un avis définitif sans connaître tous les éléments factuels de la cause.

2^o) En admettant pourtant que la Belgique, eu égard aux circonstances de l'évacuation des expatriés, n'aurait violé aucune obligation internationale en s'abstenant de secourir, éventuellement par la force, les Rwandais victimes du génocide, il n'en demeure pas moins que la Belgique aurait pu, au minimum, user de moyens diplomatiques pour simplement tenter de sauver ces personnes. Par exemple, les autorités

(1) D'après le rapport KIBAT, la Belgique aurait obtenu «l'accord verbal (des F.A.R. et du F.P.R.) de pouvoir faire atterrir ses avions dans le cadre d'une opération humanitaire», *op. cit.*, p. 36.

(2) Organe subsidiaire de l'A.G. des N.U. chargé d'assurer la codification et le développement progressif du droit international, A/Rés. 174 (II), 21 novembre 1947.

(3) *Ann. CDI, 1979, II, 2^e partie, p. 149.*

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*, p. 151.

belges, constatant ce qui se passait sur le terrain, auraient pu essayer d'intervenir auprès des autorités des deux bords :

- soit en priant ces autorités d'agir elles-mêmes afin d'empêcher les atrocités qui se commettaient;
- soit en leur demandant d'autoriser les forces belges à intervenir impartialement au profit des seules victimes civiles, sans distinction d'ethnie ou d'opinion politique, et sans chercher à s'immiscer dans les combats;
- soit encore en leur proposant d'instaurer des zones de sécurité de part et d'autre de la ligne de front où tous les civils, qu'ils soient hutus ou tutsis, pourraient chercher refuge; etc.

Confrontées à la perpétration d'un génocide, les autorités belges ne pouvaient pas se contenter de sauver les seuls expatriés (à quelques exceptions près); elles devaient au moins réagir auprès des autorités locales afin d'obtenir un geste de ces dernières. En s'en abstenant, la Belgique a violé ses obligations de protection précitées et engagé sa responsabilité internationale (non exclusive de celle d'autres États également présents sur le terrain, notamment la France).

iii) Le retrait du contingent belge de la MINUAR

43. Après le massacre des 10 paracommandos, il était compréhensible que le gouvernement belge cherchât à se dégager de la MINUAR (*supra* § 2, 12-20 avril 1994). Mais pouvait-il le faire sans tenir compte du point de savoir si le contingent belge serait remplacé par d'autres forces aptes à remplir le mandat confié par l'ONU? Encore une fois, l'obligation de coopération qui pèse sur les États pour assurer «le respect universel et effectif» des droits de l'homme et du droit international humanitaire (*supra* §§ 23-25) conduit à répondre par la négative. En décidant unilatéralement de retirer son contingent de la MINUAR sans attendre qu'il soit pourvu à son remplacement effectif, la Belgique viole son devoir d'assistance humanitaire.

L'accord du Secrétaire Général n'y change rien, sinon qu'il encourt de ce fait une part de responsabilité dans ce retrait et ses conséquences.

iv) La demande de la Belgique de suspendre l'action de la MINUAR

44. La Belgique se retire de la MINUAR et demande en même temps que l'ensemble de la MINUAR soit suspendue (*supra* § 2, 13 et 15 avril 1994).

Encore une fois, si l'on peut admettre que la Belgique, qui venait de payer un lourd tribut au maintien de la paix et de la sécurité internationales, ait voulu mettre fin à son engagement, rien ne justifiait qu'elle ait voulu aussi mettre un terme à l'ensemble de l'opération des NU au Rwanda. Il fallait au contraire que, forte de sa connaissance et de son expérience de la région, elle usât de tous les moyens diplomatiques à sa disposition pour tirer la sonnette d'alarme et faire prendre conscience au Conseil de sécurité de l'ampleur du drame qui se jouait au Rwanda. C'était ce que lui imposait son obligation d'assistance humanitaire. En s'y soustrayant, la Belgique, loin d'agir en «bon gouvernement» ou en «membre loyal» de la communauté internationale a failli à ses obligations humanitaires les plus élémentaires et engagé sa responsabilité internationale.

45. En conclusion, on constate que par leur attitude d'abord de non-prévention, puis d'abstention, enfin de retrait à l'égard du génocide rwandais, l'O.N.U. et la Belgique ont toutes deux violé leur obligation d'assistance humanitaire que les instruments les plus fondamentaux du droit international conventionnel (convention de 1948 sur le génocide, conventions de Genève de 1949 sur le droit international humanitaire, DUDH, Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966, Charte des NU) mettent explicitement ou implicitement à leur charge.

La responsabilité de ces deux sujets de droit international pour ces violations du droit international pourrait être mise en cause tant par des États — encore que beaucoup d'entre eux, par leur passivité, ont également violé (à un niveau moindre en raison de leur absence sur le terrain) leurs obligations de coopération dans la protection des droits de la personne — que par des individus. C'est ainsi que le Rwanda s'efforce depuis plus d'un an d'obtenir des NU qu'elles concourent à l'établissement d'une Commission des réclamations prévue par l'Accord de siège conclu le 5 novembre 1993 entre le Rwanda et l'O.N.U. à propos des privilèges et immunités de la MINUAR (non publié). Cette commission peut recevoir des plaintes individuelles. Il est significatif que l'ONU invoque des prétextes peu convaincants pour se dérober à son obligation conventionnelle de procéder à la mise sur pied de cette commission conformément au § 50 de l'Accord(1).

Il serait également imaginable que le Rwanda demande réparation soit à l'O.N.U. via la procédure d'arbitrage au § 52 du même accord, soit à la Belgique par toute autre voie de droit (négociations diplomatiques, requête devant la Cour internationale de Justice, arbitrage, etc.).

Ces responsabilités internationales de l'O.N.U. et de la Belgique ne sont cependant pas élisives de responsabilités individuelles. C'est ce qui va être examiné à présent.

(1) Informations personnelles du soussigné.