

CONVENTION POUR LA PRÉVENTION ET LA RÉPRESSION DU CRIME DE GÉNOCIDE

Par William A. Schabas

*Professeur de droit relatif aux droits de l'homme, National University of Ireland, Galway
Directeur du Centre irlandais pour les droits de l'homme*

Le texte de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1948. Après avoir obtenu les vingt ratifications requises par l'article XIII, la Convention est entrée en vigueur le 12 janvier 1951.

Le terme « génocide » a été utilisé pour la première fois par Raphael Lemkin dans son livre intitulé *Axis Rule in Occupied Europe*, publié à la fin de 1944. Bien que le terme apparaisse dans l'historique de la rédaction de la Charte du Tribunal militaire international, le texte final de cet instrument utilise l'expression apparentée « crimes contre l'humanité » pour traiter de la persécution et de l'extermination physique de minorités nationales, ethniques, raciales et religieuses. Certains procureurs ont également utilisé l'expression dans leurs conclusions présentées au Tribunal de Nuremberg, mais le terme « génocide » ne figure pas dans le jugement final, publié le 30 septembre et le 1er octobre 1946.

L'échec du Tribunal militaire international de condamner ce que certains ont appelé « le génocide commis en temps de paix » a incité l'Assemblée générale à faire des efforts immédiats. En effet, le Tribunal avait limité la définition des crimes contre l'humanité à des actes perpétrés après le déclenchement de la guerre, en septembre 1939. À la première session de l'Assemblée générale, à la fin de 1946, Cuba, Panama et l'Inde ont présenté un projet de résolution qui avait deux objectifs, à savoir une déclaration selon laquelle le génocide constituait un crime pouvant être commis aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, ainsi que la reconnaissance du fait que le génocide était justiciable de la compétence universelle (c'est-à-dire qu'il pouvait être passible de poursuites par n'importe quel État, même en l'absence d'un lien territorial ou personnel). L'Assemblée générale, par sa résolution 96 (I), adoptée le 11 décembre 1946, a déclaré « que le génocide est un crime du droit des gens, en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies et que le monde civilisé condamne. » Elle est cependant restée muette à la question de savoir si le crime pouvait être commis en temps de paix. En outre, bien qu'elle ait décrit le génocide comme un crime « du droit des gens », elle n'a fourni aucun éclaircissement sur la compétence. La résolution 96 (I) demandait qu'on élabore un projet de convention sur le crime de génocide.

Rédaction de la Convention sur le génocide

La rédaction de la Convention s'est déroulée en trois étapes principales. Tout d'abord, le Secrétariat de l'ONU a formulé un projet de texte. Préparé avec l'aide de trois experts, Raphaël Lemkin, Vespasien Pella et Henri Donnedieu de Vabres, il s'agissait en fait d'un recueil de concepts destiné à aider l'Assemblée générale plutôt qu'une tentative de fournir un instrument pratique ou de résoudre des différences importantes. Deuxièmement, le projet du Secrétariat a été remanié par un comité spécial mis en place sous l'autorité du Conseil économique et social. Enfin, le projet du Comité spécial a servi

de point de départ pour les négociations à la Sixième Commission de l'Assemblée générale qui se sont tenues à la fin de 1948. Le texte final de la Convention a été accepté d'un commun accord et présenté pour adoption officielle à la séance plénière de l'Assemblée générale.

Certains aspects de l'histoire de la rédaction de la Convention ont figuré dans des interprétations ultérieures de quelques-unes de ses dispositions. Par exemple, la définition du génocide énoncée à l'article II est une version très réduite du texte préparé par les experts du Secrétariat qui avaient divisé le génocide en trois catégories, à savoir le génocide physique, biologique et culturel. La Sixième Commission a décidé d'exclure le génocide culturel du champ d'application de la Convention. Elle a cependant convenu par la suite d'une exception à cette règle générale, en reconnaissant comme un acte punissable « le transfert forcé d'enfants du groupe à un autre ». Les auteurs ont également rejeté quasi unanimement un amendement qui visait à ajouter un sixième acte punissable à l'article II. S'il avait été accepté, l'amendement aurait permis que des poursuites soient engagées contre l'imposition de « mesures visant à obliger les membres d'un groupe à abandonner leurs foyers pour échapper à la menace de mauvais traitements qui pourraient être infligés ultérieurement ». Les mentions relatives à ces débats ont renforcé les décisions judiciaires qui, pour l'essentiel, excluent le « nettoyage ethnique » du champ de la définition.

En outre, les auteurs ont très clairement rejeté la compétence universelle en matière pénale. L'article VI ne reconnaît que la compétence territoriale, ainsi que la compétence d'un tribunal pénal international. Or, à l'époque, il n'existait bien évidemment aucun tribunal pénal international. Cependant, l'Assemblée générale, au moment d'accepter la Convention, a également adopté une résolution dans laquelle elle donnait pour instruction d'entreprendre l'élaboration d'un projet de statut pour un tel tribunal. Ce fut le début de travaux sporadiques qui allaient conduire, un demi-siècle plus tard, à l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Au cours des cinquante années qui ont suivi, il a été difficile de concilier les deux notions distinctes mais liées de génocide et de crimes contre l'humanité. Non seulement le génocide a été reconnu par un traité, mais il a été associé à d'importantes obligations accessoires, y compris un devoir de prévenir le crime, une obligation de promulguer des lois et de punir le crime ainsi qu'une obligation de coopérer en matière d'extradition. L'article IX a donné à la Cour internationale de Justice la compétence sur les différends entre États parties concernant l'interprétation et l'application de la Convention. Les crimes contre l'humanité ont aussi été reconnus dans un traité, à savoir la Charte du Tribunal militaire international. Cependant, celle-ci avait une portée limitée et sa mise en œuvre effective a pris fin à la suite du jugement rendu dans le cadre du premier procès de Nuremberg. En ce qui concerne les crimes contre l'humanité, à l'époque seules certaines obligations étaient prévues par le droit international coutumier.

Les principales dispositions

Le préambule fait référence à la résolution 96 (I) de l'Assemblée générale et réaffirme que « le génocide est un crime du droit des gens, en contradiction avec l'esprit et les fins des Nations Unies et que le monde civilisé condamne ». Elle reconnaît qu'à toutes les périodes de l'histoire, le génocide a infligé de grandes pertes à l'humanité et que pour « libérer l'humanité d'un fléau aussi odieux », la coopération internationale est nécessaire.

L'article I est clair. Le génocide peut être commis « en temps de paix ou en temps de guerre », ce qui le différencie des crimes contre l'humanité. À cet égard, en 1948, on doutait encore beaucoup de l'application de cette disposition à l'extérieur du cadre d'un conflit armé. La disposition est aussi liée aux concepts de prévention et de répression. La Cour internationale de Justice, notant le lien dans l'arrêt *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro* du 26 février 2007 [*Application de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*], a fait valoir non seulement que le génocide avait été empêché en raison de l'effet dissuasif de la sanction, mais également que l'obligation de prévenir le génocide impliquait une portée autonome à la fois « normative et impérieuse ».

L'article II, disposition centrale de la Convention, définit le crime de génocide comme étant un acte commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial et religieux. Il énumère cinq actes de génocide punissables. Au fil des ans, cette disposition de définition a résisté aux appels à son élargissement. Elle est reproduite sans modification dans des instruments tels que les statuts des tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le refus obstiné de modifier la définition n'est pas motivé par un certain conservatisme inhérent au processus législatif international. Au contraire, les lacunes laissées par la définition quelque peu étroite de génocide dans la Convention de 1948 ont été comblées de façon plus ou moins satisfaisante au cours des années 1990 par un élargissement important de la portée de la définition de crimes contre l'humanité. En effet, la définition a été étendue pour inclure des actes commis en temps de paix et contre de nombreux groupes, sans parler d'une liste toujours plus grande d'actes passibles de sanctions s'inspirant de l'évolution des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Pour la même raison, l'interprétation judiciaire de l'article II est restée relativement fidèle à l'intention des rédacteurs de la disposition. Ainsi, elle se limite à la destruction physique intentionnelle du groupe, plutôt qu'à des attaques contre son existence impliquant la persécution de sa culture ou le phénomène de « nettoyage ethnique ».

L'article III énumère quatre autres catégories appartenant au crime de génocide en plus de la perpétration en tant que telle. L'une d'elle, la complicité, est virtuellement contenue dans la notion de perpétration et découle des principes généraux du droit pénal. Les trois autres catégories portent sur des infractions incomplètes ou inchoatives correspondant en quelque sorte à des actes préliminaires commis même lorsque le génocide lui-même n'a pas lieu. Elles renforcent l'aspect préventif de la Convention. Le point le plus controversé à cet égard porte sur la notion « d'incitation directe et publique », qui est circonscrite par les deux adjectifs afin de limiter les restrictions au droit à la liberté d'expression.

L'article IV reprend l'un des principes établis dans la Charte du Tribunal militaire international selon lequel la situation officielle des accusés, soit comme chefs d'États, soit comme responsables politiques, n'est pas considérée comme une excuse absolue. L'article V demande aux États de prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la Convention, et notamment de prévoir des sanctions pénales efficaces. Ainsi, bon nombre d'États ont adopté les textes pertinents de la Convention dans le cadre de leur propre code pénal, tandis que d'autres ont estimé que les crimes principaux de meurtre et de voies de fait avaient déjà été traités de manière adéquate, de sorte que les auteurs d'un génocide commis sur leur territoire ne pouvaient échapper à leur responsabilité.

L'une des dispositions la plus controversée et difficile stipule que les personnes accusées de génocide seront traduites devant les tribunaux compétents de l'État sur le territoire duquel l'acte a été commis ou devant « une cour criminelle internationale compétente ». Un peu plus d'une décennie après l'adoption de l'article VI, les tribunaux israéliens ont rejeté la prétention d'Adolf Eichmann selon laquelle la disposition était un obstacle à l'exercice de la compétence universelle sur le génocide. On a fait valoir que malgré les dispositions de la Convention, l'exercice de la compétence universelle avait été autorisé par le droit international coutumier.

En vertu de l'article VII, les États parties à la Convention sont tenus d'accorder l'extradition « conformément à leur législation et aux traités en vigueur ». Il existe certaines pratiques laissant supposer que cette formulation plutôt vague est néanmoins prise au sérieux et que les États se considèrent eux-mêmes tenus de faciliter l'extradition lorsque des accusations de génocide sont portées, sous réserve de principes reconnus interdisant le refoulement s'il y a un risque réel de violations flagrantes des droits de l'homme dans l'État d'accueil.

L'article VIII déclare qu'un État partie à la Convention peut saisir les « organes compétents » de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte, les mesures qu'ils jugent appropriées. Cette disposition est en grande partie superflue parce que le droit de saisir les organes des Nations Unies existe en tout état de cause. Elle n'a apparemment été invoquée qu'une seule fois, par les États-Unis d'Amérique en septembre 2004 (9 septembre 2004, Colin L. Powell, Secrétaire d'État américain, témoignage devant la Commission sénatoriale des affaires étrangères, États-Unis d'Amérique).

Conformément à l'article IX, les différends relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la présente Convention sont soumis à la Cour internationale de Justice. Dans l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*, la Cour internationale de Justice a confirmé que des États pouvaient, en pratique, commettre un acte de génocide et qu'elle pouvait statuer sur la question en application de l'article IX. Plusieurs chefs d'inculpation pour génocide ont été déposés devant la Cour, mais un jugement définitif a été prononcé dans une seule affaire, à savoir *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*.

Les autres dispositions de la Convention sont essentiellement de nature technique et concernent des questions telles que les langues originales, l'application aux territoires-non-autonomes, l'entrée en vigueur, la révision et la dénonciation. La Convention reste muette sur la question des réserves. Dans son Avis consultatif de 1951 (*Réserves à la Convention sur le génocide, CIJ Recueil 1951, p. 15*), la Cour internationale de Justice a confirmé que la formulation de réserves à la Convention n'était pas interdite, dans la mesure où celles-ci n'étaient pas incompatibles avec l'objet et le but de l'instrument. Plusieurs réserves ont été formulées dont beaucoup n'ont pas soulevé d'objection généralisée. La plupart des réserves portaient sur la compétence de la Cour internationale de Justice énoncée à l'article IX.

Influence de la Convention sur le génocide

La Convention sur le génocide a été le premier traité des droits de l'homme adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle met l'accent sur la protection nationale, raciale, ethnique et religieuse des minorités contre les menaces à leur existence même. En

ce sens, elle est au cœur des priorités de l'Organisation des Nations Unies et du mouvement contemporain en faveur des droits de l'homme visant à éliminer le racisme et la xénophobie. En outre, elle souligne le rôle de la justice pénale et la responsabilité en matière de protection et de promotion des droits de l'homme.

La portée limitée de la Convention a fait l'objet de nombreuses critiques. Cette situation est d'autant plus frustrante que la portée du droit international est insuffisante pour faire face aux atrocités de masse. Comme l'histoire l'a montré, il serait possible de résoudre cette difficulté non pas en élargissant la définition de génocide ou en modifiant la Convention, mais plutôt en apportant un certain nombre de changements à la notion étroitement liée de crimes contre l'humanité. En conséquence, le crime de génocide a été isolé et occupe la place particulière de « crime des crimes ».

La jurisprudence de la Cour internationale de Justice et du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a confirmé une approche restrictive à l'interprétation de la définition de génocide, empêchant qu'on ne l'étende aux cas de nettoyage ethnique et autres attaques similaires contre des groupes visant leur déplacement plutôt que leur extermination physique. Cependant, dans sa décision de 2007, la Cour a constaté un concept solide de la prévention du génocide dans les termes vagues de l'article I de la Convention. Il y était question d'une obligation de « diligence raisonnable » imposée aux États, celle-là même qui s'étendait aux actes commis en dehors de leurs propres frontières par des entités sur lesquelles leur influence pouvait s'exercer. Cette obligation de prévenir le génocide concorde bien avec la responsabilité de protéger, reconnue en 2005 par l'Assemblée générale des Nations Unies et approuvée l'année suivante par le Conseil de sécurité.

Contrairement à la plupart des autres principaux traités des droits de l'homme, la Convention sur le génocide n'établit pas de mécanisme de suivi. Des appels périodiques ont été lancés pour qu'un organe conventionnel soit mis en place, peut-être au moyen d'un protocole additionnel à la Convention ou tout simplement par une résolution de l'Assemblée générale. En 2004, le Secrétaire général des Nations Unies a créé le poste de haut niveau de conseiller spécial sur la prévention du génocide.

Dans son rapport au Secrétaire général des Nations Unies en janvier 2005, la Commission internationale d'enquête sur le Darfour a insisté pour que les crimes contre l'humanité puissent être considérés, dans certains cas, tout aussi graves que le génocide. Il a souligné dans ses commentaires que le débat sur la question de caractériser les actes soit de génocide ou de « simples » crimes contre l'humanité est souvent stérile. En effet, les crimes contre l'humanité se rangent dans la catégorie des atrocités nazies commises à Nuremberg. Ils demeurent les « crimes les plus graves qui préoccupent la communauté internationale tout entière » et sont énumérés dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Néanmoins, à côté de la définition juridique du génocide, inscrite dans la Convention de 1948 et confirmée dans les jurisprudences ultérieures, il existe une conception plus populaire ou familière. Dans la pratique, cette compréhension profane est plus proche de la définition de crimes contre l'humanité puisqu'elle englobe une multitude d'atrocités de masse.

Documents connexes

A. Instruments juridiques

Charte de Londres du Tribunal militaire international, Londres, 8 août 1945.

Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, résolution 827 du Conseil de sécurité en date du 25 mai 1993.

Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda, résolution 955 du Conseil de sécurité en date du 8 novembre 1994.

Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998, Nations Unies, Recueil des traités, vol. 2187, p. 3.

B. Jurisprudence

Cour internationale de Justice, *Réserves à la Convention sur le génocide, Avis consultatif, CIJ Recueil 1951, p. 15.*

Tribunal de district de Jérusalem, *État d'Israël c. Adolf Eichmann*, affaire No 40/61, 11 décembre 1961.

Cour suprême d'Israël, *Adolf Eichmann c. Attorney General*, appel en matière criminelle 336/61, 29 mai 1962.

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Procureur c. Radislav Krstic*, affaire No IT-98-33-A, 19 avril 2004.

Cour internationale de Justice, *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, Juridiction et recevabilité, CIJ Recueil 2006, p. 6.

Cour internationale de Justice, *Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt du 27 février 2007.

C. Documents

Résolution 1674 du Conseil de sécurité en date du 28 avril 2006, paragraphe 4 (responsabilité de protéger).

Document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 de l'Assemblée générale en date du 16 septembre 2005, par. 138 et 139 (responsabilité de protéger).

Rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour présenté au Secrétaire général des Nations Unies, conformément à la résolution 1564 du Conseil de sécurité en date du 18 septembre 2004, 25 janvier 2005.

Résolution 1564 du Conseil de sécurité en date du 18 septembre 2004 (création d'une commission internationale d'enquête sur le Darfour).

Les crises au Darfour, Colin L. Powell, Secrétaire d'État américain, témoignage devant la Commission sénatoriale des affaires étrangères, États-Unis d'Amérique, 9 septembre 2004, 2004/955 (communiqué de presse).
<http://geneva.usmission.gov/press2004/0910CrisisinDarfur.htm>