



PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA PRÉVENTION DES GÉNOCIDES ET DES ATROCITÉS DE MASSE

par Scott Straus

UNITED STATES
HOLOCAUST
MEMORIAL
MUSEUM

Couverture : Des réfugiés syriens cherchent à se mettre en sécurité, (février 2014).
Lucian Perkins pour le United States Holocaust Memorial Museum

©2022 par le United States Holocaust Memorial Museum

ISBN-10 : 0-89604-715-6

ISBN-13 : 978-0-89604-715-1

Ce livre a été produit par le United States Holocaust Memorial Museum et il est protégé par le droit d'auteur. Tous les droits sont réservés. La permission est accordée pour reproduire et utiliser son contenu à des fins éducatives non commerciales.

**PRINCIPES FONDAMENTAUX
DE LA PRÉVENTION
DES GÉNOCIDES ET
DES ATROCITÉS DE MASSE**

par Scott Straus

UNITED STATES
HOLOCAUST
MEMORIAL
MUSEUM

TABLE DES MATIÈRES

Note de l'auteur	i
Avant-propos	xiii
Préface	xv
Conseil Consultatif	xix

INTRODUCTION DES MARGES À L'ENGAGEMENT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE :

Une brève histoire de la prévention des atrocités	1
ANNEXE 1 : Texte de la Convention des Nations Unies sur le génocide	19
ANNEXE 2 : Texte de la Charte des Nations unies, articles 1 et 2	21
ANNEXE 3 : Texte des paragraphes du sommet mondial sur la R2P	23
ANNEXE 4 : Texte de la directive présidentielle (PSD) 10	24

PARTIE I CONCEPTS ET DÉFINITIONS

CHAPITRE 1 Qu'est-ce qu'un génocide ? Qu'est-ce qu'une atrocité de masse ?	29
ANNEXE 5 : Crimes contre l'humanité, Statut de Rome, article 7	43
ANNEXE 6 : Crimes de guerre, Statut de Rome, article 8	45

PARTIE II CAUSES DES GÉNOCIDES ET DES ATROCITÉS DE MASSE

CHAPITRE 2 Facteurs de risque	52
CHAPITRE 3 Éléments déclencheurs et escalade de la violence	72
CHAPITRE 4 Auteurs des crimes	90

PARTIE III PRÉVENTION DES GÉNOCIDES ET DES ATROCITÉS DE MASSE

CHAPITRE 5	Un nouveau cadre stratégique pour la prévention des atrocités	112
CHAPITRE 6	Outils et approches	130
CHAPITRE 7	Succès, risques et impondérables	149
CHAPITRE 8	Le milieu de la prévention des atrocités : États et autres acteurs	171

PARTIE IV APRÈS UN GÉNOCIDE ET DES ATROCITÉS DE MASSE

CHAPITRE 9	Reconstruire les États et les sociétés après des atrocités	187
CHAPITRE 10	Justice et responsabilisation après un génocide et des atrocités de masse	205

PARTIE V CONCLUSION

CHAPITRE 11	L'avenir des mesures de prévention des atrocités	231
	Bibliographie	241

NOTE DE L'AUTEUR
Scott Straus¹
Université de Californie à Berkeley

Publié pour la première fois en 2016 dans sa version en anglais, l'ouvrage *Fundamentals of Genocide and Mass Atrocity Prevention (Principes fondamentaux de la prévention des génocides et des atrocités de masse)* dresse un état des lieux de la prévention des génocides et des atrocités de masse. Il résume la recherche sur les définitions, les causes et, surtout, les approches de la prévention et de la réponse aux génocides et aux atrocités de masse. Il avance également un argument central : en deux décennies, du milieu des années 1990 au milieu des années 2010, des progrès significatifs en matière de prévention et de réponse aux génocides et aux atrocités de masse ont été réalisés. En réaction au génocide et aux massacres au Rwanda et en Bosnie, deux échecs majeurs au niveau international, une réflexion et un développement politiques notables ont été menés sur la manière d'améliorer les approches internationales, étatiques et sociales en matière de prévention des atrocités. Ces changements se sont notamment traduits par des critères anti-atrocités renforcés, des doctrines et des cadres plus clairs pour initier des politiques en la matière, la création de mécanismes institutionnels destinés à mettre en place et coordonner la prévention des atrocités, une palette plus étendue d'options de prévention et d'intervention, un élargissement du vocabulaire pour donner un nom à ces actes, et des gains significatifs en matière de responsabilisation et de justice.

Où en sommes-nous dans la prévention des génocides et des atrocités de masse ? À quoi pourrions-nous nous attendre ? Ce livre a été rédigé avant le constat généralisé du recul de la démocratie et la polarisation dans le monde, avant l'incarcération et la persécution d'un à trois millions de Ouïghours en Chine, et avant que la Russie n'envahisse l'Ukraine – sous le faux prétexte qu'elle devait être « dénazifiée » – et n'y commette des atrocités de masse. Dans quelle mesure le monde a-t-il changé depuis la parution de cet ouvrage ?

Nous pouvons avancer l'argument que la prévention des atrocités est en recul. Les progrès que nous avons décrits pourraient être considérés comme le produit historique d'une constellation géopolitique spécifique, une période sans rivalité apparente entre grandes puissances qui a mis en avant les valeurs libérales des États-Unis, de l'Union européenne, du Canada, de l'Australie, du Japon, de certains États africains, de certains États d'Amérique latine et d'autres pays alliés dans le monde, et une période où les Nations Unies sont parvenues à se doter d'une assise plus solide pour concrétiser les impératifs humanitaires et des droits de l'homme présents dès leur fondation. Mais ces dernières années, la situation semble changer, comme nous l'avons suggéré plus haut. Outre les atrocités de masse en Chine et en Ukraine ainsi que la résurgence de l'autoritarisme, les conflits armés sont de nouveau en hausse après un déclin historique ; la rivalité entre grandes puissances est de retour ; les institutions multilatérales, en particulier les Nations unies, semblent plus limitées. En outre, le programme de prévention des génocides et des atrocités de masse s'est révélé difficile à mettre en œuvre et insuffisant à bien des égards. C'est ce que nous appellerons le point de vue des « vents contraires » qui suggère, au mieux, que ceux qui sont engagés dans la prévention des génocides et des atrocités de masse se battent sur un mode défensif pour préserver les progrès accomplis.

Notre deuxième argument est que le programme de prévention des atrocités s'adaptera à la nouvelle réalité géopolitique. Nous considérons la période de la fin des années 1990 et du début des années 2000 comme une anomalie ou une aberration historique et gageons que le programme de prévention des atrocités ne disparaîtra pas. On pourrait même dire que nous approchons d'un deuxième tournant dans l'après-guerre froide. Dans les années 1990, les actes de génocide au Rwanda et en Bosnie ont été si troublants qu'ils ont provoqué une remise à zéro, une sérieuse tentative d'intégration de la prévention des atrocités à la politique étrangère et aux affaires internationales. La Shoah a donné naissance, en partie, à la Convention sur le

¹ Je tiens à remercier Lawrence Wocher et Jennifer Ciardelli pour leurs excellents commentaires sur une version antérieure.

génocide et au régime des droits de l'homme. Le Xinjiang, la Syrie, le Myanmar, le Sud-Soudan et, surtout, l'Ukraine pourraient-ils être la prochaine incitation à s'engager à nouveau dans la prévention des atrocités et la responsabilisation ? Ces atrocités flagrantes et l'incapacité des acteurs internationaux à exercer un effet de levier suffisant pour prévenir ou endiguer ces violences pourraient bien inciter à redoubler d'efforts pour approfondir et améliorer, ou du moins pour préserver les institutions et les engagements en matière de lutte contre les atrocités. C'est ce que l'on appelle la vision « optimiste », que certains qualifieront de naïve.

La vision optimiste devrait tenir compte de l'évolution du contexte mondial dans lequel les puissances nucléaires disposant d'un droit de veto au Conseil de sécurité seront potentiellement en confrontation ouverte avec d'autres puissances mondiales. Plutôt que les Nations Unies, ce sont probablement des réseaux et des institutions anti-atrocités plus fragmentés qui feraient office de lieu de prévention et de réponse aux atrocités, leur noyau se constituant d'États individuels, d'alliances entre États, d'organisations régionales, d'ONG, de citoyens et même de sociétés privées. Cette approche repose sur l'idée que des décideurs politiques et individus ordinaires refusent de vivre dans un monde où des actions potentiellement génocidaires et des atrocités sont commises sans restriction. En somme, ils refuseront une politique mondiale dans laquelle les génocides et les atrocités de masse doivent être acceptés au nom de la *realpolitik*.

C'est bien connu, la prédiction n'est pas le fort des chercheurs en sciences sociales et des universitaires. Je ne sais pas quelle voie sera suivie ni s'il en existe une troisième ou une quatrième. Mais dans le reste de cet avant-propos, j'esquisse les arguments en faveur de chacun de ces deux scénarios.

Le scénario des vents contraires

Dans le scénario des vents contraires, on pourrait mettre en avant quatre grandes dynamiques mondiales qui minimiseront l'importance accordée à la prévention des génocides et des atrocités dans les affaires internationales.

Premièrement, dans de nombreux États qui soutenaient activement la politique et l'innovation en matière de lutte contre les atrocités, l'attention s'est tournée vers des questions nationales. La montée des mouvements d'extrême droite, populistes et antimondialistes aux États-Unis, en Australie, dans certains pays de l'Union

européenne et au Royaume-Uni signifie soit que ces partis seront au pouvoir, soit que leurs rivaux se concentreront sur des sujets intérieurs afin de contrer l'énergie antimondialiste. De manière générale, nous pourrions considérer cette évolution comme un *désintérêt plus fort* pour la prévention des atrocités au sein de l'hémisphère nord, un recentrage de la politique intérieure et une hostilité accrue envers les institutions internationales.

Deuxièmement, la proéminence et la présence croissante de la Chine et de la Russie sur la scène mondiale et régionale accentuent une résistance active aux actions menées contre les atrocités dans un cadre multilatéral. Récemment, les autorités de ses deux pays se sont résolument opposées à ce qu'elles perçoivent comme des violations de leur souveraineté et des droits de l'homme, chez elles comme ailleurs. Si la plupart des succès face aux atrocités des deux décennies précédentes ont abouti, du moins aux Nations Unies, c'est par le biais de leurs abstentions plutôt que par des votes favorables. Sans compter que, dans les années 2020, ces deux pays ont été à l'origine d'atrocités de masse. En bref, nous pouvons considérer ces vents contraires comme une *puissante opposition* à un programme proactif de lutte contre les atrocités.

Troisièmement, l'une des interventions les plus marquantes, celle qui a eu lieu en Libye, a abouti à des résultats négatifs et a causé des remords quand une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies fondée sur la protection des civils s'est transformée en action militaire favorable à un changement de régime. D'une manière générale, au niveau international, le consensus sur les politiques de lutte contre les atrocités s'est effrité et les inquiétudes se sont renforcées, notamment dans l'hémisphère sud, quant à une éthique qui dissimule une certaine hypocrisie dans les affaires du monde. De nombreux pays se méfient de la façon dont les puissants États du Nord utilisent leur force militaire à l'étranger, en particulier après la guerre en Irak en 2003 ; la Libye a bien confirmé la crainte que la prévention des atrocités ne soit qu'une façade pour un changement de régime. Nous pourrions alors parler d'une *baisse de confiance* ou même d'un *scepticisme accru* dans les contextes multilatéraux concernant les politiques coercitives et anti-atrocités.

Enfin, la société civile militante et le grand public accordent une importance et une attention croissantes à d'autres questions. Aujourd'hui, le changement climatique, les inégalités économiques et la justice raciale sont en tête des programmes des passionnés qui ont l'énergie de changer le monde. Ces évolutions rendent moins probable une priorité accordée aux mouvements sociaux axés sur les atrocités. En somme, une partie au moins de la pression provenant « d'en bas » qui a stimulé l'attention et le développement des politiques dans les années 1990 et 2000 sera redirigée vers d'autres problèmes. Il ne faut en effet pas s'attendre à un mouvement du type « Save Darfur » dans un avenir proche ; on peut donc qualifier de faible la probabilité d'émergence d'un mouvement social contre les atrocités.

A minima, un plus grand manque d'intérêt, une opposition puissante, une confiance en déclin et un scepticisme accru, ainsi qu'une plus faible attention de la société civile rendront la prévention des génocides et des atrocités de masse moins importante sur le plan politique qu'au cours des deux décennies précédentes. Mais de manière encore plus pessimiste, cet ordre du jour sera mis en sommeil, comme il l'a été pendant la guerre froide, et nous regarderons la fin du 20e et le début du 21e siècle comme un moment qui est vite passé.

Le scénario de l'optimiste

Une analyse plus optimiste ne contesterait pas les quatre vents contraires décrits dans la section précédente. La question serait plutôt de savoir comment le programme de prévention des atrocités pourrait s'adapter, voire gagner en énergie malgré ces obstacles. Nous voyons quatre dynamiques principales qui permettraient de contrer ces obstacles.

Premièrement, les institutions sont résilientes, et ceux qui s'engagent à prévenir les atrocités au sein du gouvernement et dans son entourage s'appuieront autant que possible sur les institutions existantes. Le contexte géopolitique ou l'effondrement postérieur à l'intervention en Libye sont autant de facteurs qui rendent des opérations militaires de moins en moins souhaitables. Mais il existe d'autres leviers. Par exemple, ce livre relate les développements importants des mécanismes de responsabilisation juridique, que ce soit sous la forme d'un tribunal pénal international permanent, la Cour pénale internationale (CPI), de tribunaux ad hoc ou de mécanismes nationaux. Ces institutions sont toujours là. De plus, la

jurisprudence est plus volumineuse, les réseaux et l'expertise juridiques autour de ces questions sont plus développés. En bref, le tournant de la responsabilisation amorcé dans les années 1990 est intact. Les problèmes de coopération entre États et les questions connexes relatives à la détention demeurent, comme par le passé. De plus, dans certains pays, en particulier dans certaines régions d'Afrique subsaharienne, la résistance à certains mécanismes internationaux de responsabilisation pénale, notamment la CPI, s'est accrue. Il n'en reste pas moins que les acteurs mondiaux continuent de se tourner vers ces institutions pour obtenir réparation pour les atrocités commises.

De nouveaux lieux vont également apparaître. Par exemple, la Cour internationale de justice n'est pas conçue comme une cour des droits de l'homme, mais c'est ce qu'en ont fait les acteurs étatiques. D'abord la Bosnie, puis la Gambie et maintenant l'Ukraine y ont déposé des plaintes pour génocide afin de faire pression sur les auteurs d'atrocités. Les tribunaux nationaux de pays comme l'Allemagne deviennent plus actifs dans les poursuites en matière de droits de l'homme, en utilisant des codes de juridiction universelle. De plus, de nombreux États d'Amérique latine et leur population restent farouchement déterminés à rompre définitivement avec les crimes du passé en matière de droits de l'homme. En bref, ces mécanismes juridiques semblent être appelés à perdurer, et pas uniquement dans les pays du Nord.

Le même principe vaut pour les autres mécanismes de prévention et de réponse aux atrocités. La mise au pilori est l'une des plus anciennes tactiques en matière de droits de l'homme ; au cours des dernières décennies, les institutions engagées dans la documentation des atrocités se sont multipliées. La collecte d'informations fait désormais partie du quotidien de multiples agences au sein des Nations Unies, de ministères d'État et d'ONG. Les sanctions ne sont peut-être pas aussi efficaces que certains décideurs et citoyens le souhaiteraient, mais l'utilisation et la sophistication des sanctions économiques, entre autres, représentent néanmoins un changement concret en regard des décennies précédentes. Ces leviers, ainsi que d'autres, resteront probablement du ressort de la prévention et de la réponse aux atrocités.

Deuxièmement, les acteurs révisionnistes de la politique étrangère, une fois au pouvoir, non seulement n'ont pas tenu à supprimer les mécanismes anti-atrocités mis en place, mais, dans certains cas, les ont renforcés. L'administration de Donald Trump a mis l'accent sur « l'Amérique d'abord », mais elle a également maintenu le Conseil de prévention des atrocités, l'un des développements institutionnels phares de son prédécesseur (même s'il a été rebaptisé Atrocity Early Warning Task Force – groupe de travail sur l'alerte précoce en matière d'atrocités). De plus, Trump a signé en 2018 la loi Elie Wiesel Genocide and Atrocities Prevention Act (décret sur la prévention des génocides et des atrocités), qui a renforcé la prévention des atrocités dans le cadre de la politique étrangère des États-Unis et qui a été présentée au président après avoir obtenu un fort soutien bipartisan tant à la Chambre des Représentants qu'au Sénat. Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, certains législateurs américains qui s'étaient auparavant opposés à la Cour pénale internationale l'ont approuvée en tant qu'outil de lutte contre les atrocités en Ukraine. Le fait est que, si l'on pouvait s'attendre à un recul des engagements en matière de prévention des atrocités, cette perspective ne s'est pas concrétisée.

Troisièmement, on pourrait assister à une volonté accrue de travailler sur les critères anti-atrocités. La perpétration publique et éhontée de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité en Ukraine, en particulier, a provoqué un choc et un déferlement de colère sur tout l'échiquier politique, du moins dans une grande partie de l'hémisphère nord. La réaction est claire : ces atrocités sont inacceptables. Dans ces régions du monde, les critères anti-atrocités sont en jeu et se trouvent renforcés. Le langage normatif de l'indignation est clair : à la lumière des leçons apprises au cours des deux décennies précédentes, les commentateurs sont prompts à évoquer atrocités, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide. En outre, de nombreux décideurs et experts ont immédiatement fait référence aux mécanismes de responsabilisation judiciaire. En d'autres termes, il existe un cadre normatif, politique et juridique (le même que celui élaboré au lendemain des conflits au Rwanda et en Bosnie, et décrit dans cet ouvrage) qui soutient et légitime l'indignation. En fin de compte, le décideur politique comme le citoyen pense que les atrocités de masse vont trop loin et que l'on doit s'y opposer. Les critères sont là.

Parallèlement, une grande partie du monde ne conçoit pas la guerre en Ukraine en ces termes. De nombreux pays du Sud, en particulier, sont largement sceptiques quant au discours relatif aux atrocités. On dénonce l'hypocrisie et l'opportunisme, on pointe du doigt une indignation à deux vitesses, remarquant que dans ce cas, les victimes sont principalement des blancs et des Européens. Se pose alors la question de l'absence d'une émotion semblable pour les Rohingyas au Myanmar, les Ouïghours en Chine, les Arabes en Syrie et les Nuer au Sud-Soudan, entre autres. Dans le même ordre d'idées, certains pourraient considérer le discours sur les atrocités comme une propagande de guerre. Le véritable problème est que les dirigeants russes défient l'Occident avec cet argument et que les acteurs occidentaux utilisent donc un langage lié aux atrocités pour les délégitimer. En d'autres termes, l'objection ici est que la récente indignation morale ne concerne pas les atrocités en soi, mais constitue plutôt une arme normative pour contrer la Russie, qui tient tête à l'Occident. Dans le même temps, l'abondante documentation sur les meurtres brutaux de civils par des soldats russes et le ciblage de sites civils transmettra probablement sa propre vérité. En outre, les autorités et les citoyens ukrainiens ont été à l'avant-garde de cette collecte d'informations. Leur zèle à montrer au monde les atrocités commises sera difficile à ignorer et sapera certaines des critiques faciles selon lesquelles l'indignation est une propagande occidentale hypocrite.

Quatrièmement, et en lien avec ce dernier point, la démocratisation des technologies facilitera la sensibilisation du public et la documentation des atrocités. Les médias sociaux et la diffusion privatisée de l'information ne sont pas une panacée. Au Myanmar et ailleurs, les médias sociaux propagent la haine et la désinformation. En Chine, la surveillance et le contrôle grâce à des technologies de pointe ont verrouillé les flux d'informations et contribué à instaurer un état de siège. Mais dans l'ensemble, la capacité à documenter et à rendre publiques les atrocités est plus importante que jamais. Cette évolution technologique est susceptible de renforcer les critères anti-atrocités ainsi que les divers mécanismes de prévention et de réponse décrits ici.

L'avenir

Dans les deux cas de figure, la prévention des atrocités échouera si personne ne se soucie de ces questions. L'opinion publique doit manifester son indignation au vu des atrocités de masse afin que les acteurs politiques et privés investissent sérieusement dans la prévention et la réponse à ces atrocités.

Avant l'invasion russe de l'Ukraine, on pouvait supposer que le public avait perdu tout intérêt pour les atrocités de masse. Les crimes de masse commis en Syrie ont suscité une réaction générale discrète, tout comme le nettoyage ethnique et le génocide au Myanmar ainsi que les violences de masse au Sud-Soudan, en Éthiopie et ailleurs. Même l'incarcération et la persécution massives des Ouïghours en Chine en raison de leur identité n'ont pas semblé faire bouger les choses. Avant l'Ukraine, j'aurais parié sur le scénario des vents contraires. Dans le meilleur des cas, j'imaginai une équipe dévouée de professionnels de la lutte contre les atrocités et de la politique étrangère luttant pour préserver les acquis des décennies précédentes.

Mais l'agression manifeste et les atrocités commises par la Russie en Ukraine ont créé un sentiment d'urgence. Elles ont ramené de nombreux décideurs, commentateurs et citoyens à la position que beaucoup avaient adoptée après le Rwanda et la Bosnie : des atrocités qui ne peuvent être tolérées et contre lesquelles il faut agir collectivement.

Cela dit, les institutions destinées à promouvoir l'action collective dans les années 2020 et 2030 pourraient être assez différentes de celles des années 1990, 2000 et 2010. Dans le cadre de la structure actuelle du Conseil de sécurité, la Chine et la Russie, pour différentes raisons, pourraient chercher à contenir et à contrôler les Nations Unies, ce qui les rendrait moins efficaces, voire aussi faibles que pendant la guerre froide. Mais y aura-t-il des organisations régionales, des alliances basées sur des coalitions, des acteurs du secteur privé, des acteurs nationaux entrepreneurs et des organisations non gouvernementales pour combler ce vide ? Y aura-t-il un regain

d'intérêt pour le développement des capacités de prévention des atrocités dans les organisations régionales, telles que l'OTAN, l'Union européenne, l'Organisation des États américains, l'Union africaine, voire d'organismes sous-régionaux comme la CEDEAO et d'autres ? Les États partageant les mêmes idées vont-ils redoubler d'efforts en matière de prévention des atrocités et de responsabilisation, en partageant leurs ressources, leurs renseignements et leur expertise ? Y aura-t-il un nouvel investissement dans la Cour pénale internationale, un effort pour l'améliorer et la rendre plus efficace dans ses enquêtes, ses procès et sa jurisprudence ? Ces résultats sont plausibles.

Certes, il y a plusieurs objections au scénario de l'optimiste. Au moment où j'écris ces lignes, à la fin du mois d'avril 2022, il semble que nous ne soyons qu'au début du conflit. Comment cette guerre va-t-elle se terminer ? La Russie commettra-t-elle un génocide en Ukraine sans qu'il y ait de conséquences ? Les importantes sanctions contre la Russie imposeront-elles de grandes souffrances humanitaires qui compromettront l'utilisation de ces tactiques dans de futures situations d'atrocités ? Les sanctions pourraient-elles n'avoir aucun effet sur le maintien au pouvoir du président Poutine, ce qui minerait également la confiance en ces tactiques ? À l'inverse, l'indignation et l'isolement de la Russie pourraient-ils inciter celui-ci à déployer des armes de destruction massive, ce qui susciterait des préoccupations quant au fait que l'indignation morale contre la Russie était excessive et n'offrait pas de porte de sortie aux dirigeants russes ? Les armes fournies à l'Ukraine pourraient-elles être utilisées pour commettre des atrocités de masse contre les russophones ? Pourrait-il y avoir une résistance et une violence répressive de masse en Russie même ? Le ou les scénario(s) qui se dérouleront au cours de cette guerre façonneront probablement tout futur programme de lutte contre les atrocités. Il est également possible que l'indignation morale des premiers jours de la guerre s'estompe. Les responsables politiques et l'opinion publique s'habitueront à la violence contre les civils ; la condamnation sera atténuée.

Quant à l'infrastructure institutionnelle de prévention des atrocités développée au cours des décennies précédentes, certains diront que, si l'architecture demeure, la volonté politique et la passion nécessaires pour animer les institutions se seront dissipées. Les acteurs politiques et les experts se serviront des atrocités comme d'une béquille parce qu'ils se sentiront obligés d'exprimer une certaine préoccupation, mais ils ne seront en fait pas disposés à mettre une réelle énergie ou à courir les risques que présente la mise en place d'une politique à grande échelle. En outre, dans de nombreuses régions du monde, l'architecture permettant de prévenir les génocides et les atrocités de masse et d'y répondre reste sous-développée. La volonté de changer ce statu quo se matérialisera-t-elle dans le contexte actuel ?

J'hésite entre ces deux scénarios. Cet ouvrage reste une ressource très pertinente pour toute personne intéressée par ces questions. Le texte continue d'offrir à tout adepte de la prévention des atrocités une base de référence à partir de laquelle envisager, aujourd'hui comme demain, les options actuelles et futures pour la prévention des génocides et des atrocités de masse. L'ouvrage retrace l'évolution des politiques, le développement des outils, l'institutionnalisation et la consolidation des critères au cours des décennies précédentes. Ceux qui souhaitent protéger les acquis du passé ou les étendre et les adapter à un contexte contemporain peuvent utiliser ce livre comme point de départ.

L'expression « plus jamais ça » peut sembler usée ou relever du cliché à la lumière des nombreux génocides et atrocités de masse qui ont eu lieu depuis la Shoah. Malgré les inquiétudes que soulèvent un opportunisme sous couvert de vertu et l'existence d'un système à deux poids, deux mesures, l'Ukraine sert de rappel à l'ordre, du moins à mes yeux, que le sentiment qui anime le « plus jamais ça » est toujours aussi intense. Il est et restera essentiel à tout programme de prévention des atrocités de masse. Je continue de le voir chez mes étudiants et dans le public. Les questions au cœur de ce livre restent plus pertinentes que jamais.

--29 avril 2022

Berkeley, Californie, États-Unis

Avant-propos

LORS DE LA CÉRÉMONIE D'OUVERTURE DU UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM en 1993, Elie Wiesel nous a rappelé la pertinence contemporaine des enseignements moraux de la Shoah : « un espace commémoratif insensible à l'avenir violerait également la mémoire du passé. »

Depuis la création du musée, ces mots animent l'esprit fondamental de la mission du musée et de ses programmes. Entretenir la mémoire de la Shoah, c'est intégrer ses leçons morales dans l'architecture de notre société contemporaine. Tout en les préservant par la commémoration et l'enseignement de la Shoah, nous nous efforçons également de documenter et de confronter les cas contemporains de génocides et d'atrocités de masse. Le William Levine Family Institute for Holocaust Education et le Simon-Skjodt Center for the prevention of genocide du musée mettent en œuvre cette mission par le biais de l'éducation, de la recherche et de la sensibilisation.

Dans ce contexte, il est tout à fait approprié que le musée parraine la publication des *Principes fondamentaux de la prévention des génocides et des atrocités de masse*, qui donne un aperçu complet de l'histoire, de la politique et des débats critiques dans le domaine de la prévention des génocides et des atrocités de masse. Cet ouvrage, écrit par Scott Straus, spécialiste renommé de la prévention des génocides et des atrocités et ancien Winnick Fellow au Simon-Skjodt Center, analyse les défis et les perspectives connus à ce jour dans la prévention des génocides et des atrocités de masse du point de vue normatif, juridique et opérationnel. Il identifie les débats clés du domaine et offre un éclairage important sur les opportunités à venir, renforçant ainsi notre compréhension et notre capacité à mettre en œuvre ce programme si nécessaire.

Les institutions et les critères élaborés à la suite de la Shoah ainsi que des génocides survenus depuis sont des témoignages ambitieux du pouvoir et de la promesse d'une communauté naissante de défenseurs de la prévention des atrocités, de chercheurs et de représentants du gouvernement. Mais les réussites ne sont que trop rares et les défis trop vastes. Comme nous le voyons dans ces pages, les programmes salués comme des succès sont souvent controversés et leurs résultats contestés. Mais si des politiques spécifiques peuvent susciter la discorde, toutes reconnaissent notre responsabilité morale envers les génocides et les atrocités de masse à l'avenir. Alors qu'à l'échelle internationale, on continue de faire face à de nouvelles atrocités, notre intention est que ce livre soutienne les efforts d'une communauté grandissante de militants, d'étudiants, d'universitaires et de décideurs politiques ainsi que les civils que ces efforts visent à aider.

Nous tenons à remercier tous ceux qui ont participé à ce projet. Nous sommes reconnaissants envers le personnel du musée qui l'a guidé et envers le conseil consultatif qui a dans un premier temps fourni des conseils sur le livre et son contenu. Mais surtout, nous sommes reconnaissants envers Scott Straus, dont les recherches ont fait progresser nos efforts collectifs pour prévenir les atrocités bien au-delà des pages de cet ouvrage.

Michael Chertoff

Président

Committee on Conscience

(Comité de la conscience)

US Holocaust Memorial Museum

Tom Bernstein

Chairman

US Holocaust Memorial Council

(Conseil américain commémoratif de l'Holocauste)

US Holocaust Memorial Museum

Préface

CE LIVRE EST CONÇU COMME UNE ENTRÉE EN MATIÈRE COURTE ET ACCESSIBLE aux concepts centraux, théories et pratiques dans le domaine de la prévention des atrocités. Il vise à résumer la pensée et les connaissances existantes afin que les non-spécialistes puissent obtenir efficacement une vue d'ensemble du domaine, de ses principales conclusions et de ses principaux débats. Ni guide pratique ni manuel de prévention, il se veut plutôt une initiation, une introduction utilisable dans divers contextes institutionnels et à des fins variées.

Comme je le détaille dans ce livre, ce domaine a connu un changement radical en matière d'activité et d'intérêt. Avant les années 1990, malgré la promesse du « plus jamais ça » qui a suivi la Shoah, le sujet était un champ de recherche vague et une priorité politique lointaine. Aujourd'hui, la recherche sur le génocide et les atrocités de masse est beaucoup plus étendue, et l'intérêt du public est croissant. Des gouvernements, comme celui des États-Unis, et des organisations internationales comme les Nations Unies ont créé des institutions chargées de donner la priorité à la prévention des atrocités. Ces changements, et il en existe d'autres, constituent un progrès réel, bien que graduel, vers la réalisation de l'idéal du « plus jamais ça ».

D'un point de vue historique, la fréquence des atrocités commises par les États a diminué au cours des deux dernières décennies, après avoir atteint un pic dans les années 1990. Selon des chiffres récents compilés par Jay Ulfelder, la proportion moyenne de pays ayant connu un épisode de massacre étatique pendant la guerre froide était d'environ 15 %, chiffre qui a grimpé à 25 % au début des années 1990 pour retomber à moins de 10 % au début des années 2010¹.

La tendance générale à la diminution des atrocités pourrait ne pas se poursuivre. Depuis 2011, leur fréquence a augmenté. En 2014 et 2015, alors que ce livre était en cours d'écriture, les atrocités faisaient rage en Syrie, en Irak, au Soudan, au Sud-Soudan, en République centrafricaine, et ailleurs. Lors d'un témoignage devant le Congrès américain en 2014, le directeur des services de renseignement des États-Unis a averti que le risque d'atrocités de masse s'amplifierait cette année-là et les suivantes².

Pourtant, l'une des conclusions de ce livre est que le monde a fait des progrès. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux citoyens, organisations non gouvernementales (ONG), et décideurs politiques du monde entier ont exprimé leur honte à l'égard du mauvais bilan de la communauté en matière de prévention des atrocités. Ils se sont mobilisés pour le changement, et aujourd'hui, on constate une plus grande prise de conscience et la présence d'un plus grand nombre d'institutions, mieux organisées, dédiées à la prévention des atrocités.

Personne ne peut prétendre que la bataille soit gagnée. Une deuxième conclusion de ce livre est que la prévention des atrocités est difficile. Prédire avec précision les atrocités présente un défi, et susciter la volonté nationale et internationale nécessaire de faire de la prévention des atrocités une priorité n'est pas chose aisée. La prévention des atrocités sera toujours en concurrence avec d'autres programmes politiques. En outre, les options existantes à disposition des pouvoirs publics peuvent ne pas être politiquement acceptables ni efficaces face à des auteurs de crimes déterminés. Même dans les rares cas où un consensus international existe pour organiser une intervention, y compris lorsque celle-ci a lieu, les conséquences posent de nouveaux défis. En résumé, personne ne doit être naïf quant aux défis que représente la prévention des atrocités.

La troisième conclusion est que, si l'on a beaucoup appris au cours des deux dernières décennies, il reste encore énormément à comprendre dans le domaine de la prévention des atrocités. Les spécialistes ont élaboré des explications solides sur le pourquoi et le comment des atrocités, mais des scénarios d'atrocités nouveaux et différents apparaissent. En outre, bien que les outils politiques permettant d'atténuer ou de stopper les atrocités se soient multipliés et fassent preuve de créativité, les

¹ Jay Ulfelder, « A Multimodel Ensemble for Forecasting Onsets of State-Sponsored Mass Killing », document de travail présenté à la réunion annuelle de l'Association américaine de sciences politiques, Chicago, Illinois, du 29 août au 1er septembre 2013. Ces données concernent les tueries de masse menées par les gouvernements. Un massacre est défini comme le meurtre délibéré et soutenu d'au moins 1 000 non-combattants dans un groupe discret. Je discute des différentes définitions de l'atrocité dans le premier chapitre.

² *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community, Statement Before the Senate Select Committee on Intelligence*, 113^e Congrès. 12 (29 janvier 2014) (déclaration de James R. Clapper, directeur du renseignement des États-Unis).

connaissances sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas — et quand — évoluent constamment.

Au vu de ces préoccupations, il s'agit ici de chercher à dépasser les résumés du domaine. Ce texte met en évidence les champs de la recherche et de la politique dont les conclusions sont incohérentes ou incomplètes, et souligne la nécessité d'être conscient des défis et risques potentiels associés à la prévention des atrocités. Ce livre vise ainsi à développer non seulement une introduction au sujet, mais aussi une compréhension critique de celui-ci afin de synthétiser la recherche et la pratique dans le domaine, mais aussi d'en souligner les lacunes et les problèmes.

* * *

L'origine de ce volume est double. Tout d'abord, il répond au besoin d'une vue d'ensemble du domaine. L'intérêt pour le génocide et les atrocités de masse, comme nous l'avons mentionné plus haut, a considérablement augmenté au cours de ces dernières années. Il est varié. Des étudiants, des citoyens inquiets, des représentants d'ONG, de gouvernements, et d'organisations internationales s'intéressent au sujet. Bien qu'il existe quelques manuels sur le génocide, le domaine a besoin d'une introduction mise à jour, courte et accessible, qui s'articule non seulement autour des moteurs et de la dynamique des atrocités, mais aussi autour des mécanismes existants pour les prévenir et y répondre.

Deuxièmement, ce volume répond à un intérêt spécifique au sein du gouvernement des États-Unis et de la communauté politique au sens large. En 2011, le président américain Barack Obama a publié la Directive présidentielle 10, qui déclare que la prévention des génocides et des atrocités est dans l'intérêt de la sécurité nationale des États-Unis. Obama a également créé le Conseil de prévention des atrocités (Atrocities Prevention Board, APB) pour coordonner la politique américaine. Par la suite, l'APB a recommandé une formation pour les représentants américains de diverses agences, ce qui a créé un besoin de matériel de formation substantiel.

En octobre 2012, le United States Holocaust Memorial Museum a organisé un séminaire d'une journée pour aider les responsables américains à élaborer un programme d'études et former efficacement les employés du gouvernement. Cependant, les participants au séminaire ont constaté l'absence de ressources prêtes à l'emploi permettant de soutenir la formation à la prévention des atrocités. Si l'on pouvait effectivement trouver une grande quantité de documents dispersés dans différents endroits, il n'existait cependant pas d'introduction de base aux concepts, arguments et débats clés concernant la prévention des atrocités. Ce livre répond à ce besoin.

Compte tenu de ses origines, le livre s'adresse à des publics multiples. Au niveau le plus général, il s'adresse à toute personne que la situation inquiète (citoyen, étudiant, membre d'une ONG, d'un gouvernement, employé d'une organisation internationale), et qui souhaite en savoir plus sur la prévention des génocides et des atrocités de masse. Le livre résume les travaux de recherche sur le sujet afin que chacun puisse disposer d'une introduction unique et accessible dans ce domaine. À un niveau plus restreint, il constitue une introduction générale pour toute personne au sein du gouvernement — ou en dehors — travaillant sur la prévention des atrocités.

* * *

Le United States Holocaust Memorial Museum occupe une position unique pour publier ce livre. Il s'engage à perpétuer la mémoire de la Shoah, mais aussi à honorer cette mémoire par le biais de l'éducation et d'un engagement à prévenir de futurs génocides et atrocités de masse. Les deux principaux départements du musée qui ont collaboré à ce projet sont le Simon Skjodt for the prevention of genocide et le William Levine Family Institute for Holocaust Education.

L'ouvrage a également bénéficié de l'aide d'un conseil consultatif composé d'universitaires, de représentants de diverses agences états-uniennes, d'analystes au sein de groupes de réflexion et de défenseurs de la communauté non gouvernementale. L'auteur est responsable du texte, mais les membres du conseil consultatif ont apporté une contribution essentielle à l'élaboration et au contenu des chapitres. Nous remercions tout particulièrement Charlie Brown, Beth Van Schaack, et Dwight Raymond, qui ont fait des commentaires détaillés sur les versions préliminaires des chapitres. L'auteur tient également à remercier Bec Hamilton pour ses révisions détaillées du manuscrit et Allison Perlin pour son aide à la recherche. Eric Eggleston, Andrea Gittleman, Cameron Hudson, Gretchen Skidmore, Amanda Rooney Stierli, et Daniel Solomon, au Musée, ont piloté le projet du début à la fin et ont été de merveilleux collaborateurs tout au long du processus.

Conseil consultatif

Tanya Alfredson, directrice adjointe, Political Training Division (Division de la formation politique), département d'État américain

Annie Bird, conseillère politique, Bureau of Conflict and Stabilization Operations (Bureau des opérations de conflit et de stabilisation), département d'État américain

Charles J. Brown, directeur général de Strategy for Humanity et ancien conseiller principal en matière de prévention et de réponse aux atrocités, Office of the Under Secretary of Defense for Policy (Bureau du sous-secrétaire à la défense pour la politique), ministère américain de la Défense

Joel Charny, vice-président, Politique et pratique humanitaires, InterAction

Bridget Conley-Zilkic, directrice de recherche, World Peace Foundation, the Fletcher School, Tufts University

Claudia Diaz, responsable des droits de l'homme, Bureau conjoint du conseiller spécial des Nations Unies pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger

James P. Finkel, maître de conférences en relations internationales à l'Université George Washington, co-concepteur du Atrocity Prevention Study Group (groupe d'étude sur la prévention des atrocités)

Julia Fromholz, assistante spéciale pour la sécurité civile, la démocratie et les droits de l'homme, département d'État américain

Alison Giffen, conseillère principale en maintien de la paix, Bureau des organisations internationales, Département d'État américain

Tori Holt, secrétaire d'État adjointe, International Organization Bureau (Bureau des affaires des organisations internationales), département d'État américain

Patricia Mc Nerney, directrice adjointe et coordinatrice principale de la formation sur l'Afghanistan et le Pakistan, Foreign Service Institute, département d'État américain

Dwight Raymond, Peacekeeping and Stability Operations Institute (Institut des opérations de maintien de la paix et de la stabilité, PKSOI), US Army War College

Sheri Rosenberg*, professeure clinicienne associée de droit ; directrice du Program in Holocaust, Genocide and Human Rights Studies (programme d'études sur l'holocauste, le génocide et les droits de l'homme) ; directrice à la Human Rights and Genocide Clinic (clinique des droits de l'homme et du génocide), Faculté de droit de Cordozo.

Beth Van Schaack, professeure invitée Leah Kaplan, spécialiste des droits de l'homme, Faculté de droit de Stanford.

Jay Ulfelder, consultant indépendant, politologue

Lawrence Woocher, chercheur principal en prévention des atrocités, division des droits de l'homme du Human Rights and Governance Center (Centre pour la démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance), Agence américaine pour le développement international (USAID)

Soutien des donateurs

The Lerner Foundation

May Family Endowment for Civic Responsibility
(dotation de la famille May pour la responsabilité civique)

*décédée

INTRODUCTION



Le camp de réfugiés de Buhimba, en République démocratique du Congo, juin 2008.
Michael Graham pour le US Holocaust Memorial Museum

Des marges à l'engagement de la communauté internationale :

Une brève histoire de la prévention des atrocités

LA LONGUE PÉRIODE DU 20^E SIÈCLE SE DÉMARQUE PAR UN bouleversement dans la manière dont la communauté internationale réagit aux génocides et aux atrocités de masse. Les progrès n'ont pas été linéaires, réguliers ou absolus, mais si l'on met en perspective les éléments (visibilité mondiale, critères, politiques et institutions) qui ont permis de prévenir les atrocités au début du 20^e siècle à ceux qui prévalent au début du 21^e siècle, le changement est réel et conséquent.

Au début du 20^e siècle, la communauté internationale ne prête que peu d'attention aux atrocités de masse cautionnées par des États. Le système international est fondé sur le respect de la souveraineté de chacun, y compris dans les territoires coloniaux administrés par une puissance impériale. Les gouvernements ont, d'abord et avant tout, la responsabilité de leur peuple, même s'ils massacrent des dizaines de milliers de civils. Certes, il arrive que des acteurs internationaux condamnent de telles atrocités. Le massacre des Herero et des Nama dans le Sud-Ouest africain colonisé par l'Allemagne (actuelle Namibie) de 1904 à 1905 déclenche, dans une certaine mesure, la condamnation de la communauté internationale³. Il en va de même pour les massacres systématiques d'Arméniens par l'État ottoman en Anatolie pendant la Première Guerre mondiale, qui ont fait l'objet d'une attention accrue⁴. Pourtant, les premiers génocides du 20^e siècle n'ont suscité ni mouvement social mondial ni effort diplomatique majeur pour interrompre, arrêter ou punir ces atrocités. Les

critères, les politiques et les mécanismes internationaux visant à prévenir et à répondre aux atrocités étaient pratiquement inexistantes.

De la Seconde Guerre mondiale à la guerre froide

La Seconde Guerre mondiale change quelque peu la donne. La période de la Shoah, en particulier l'extermination systématique des Juifs, expose les conséquences dévastatrices potentielles d'une souveraineté nationale qui repose sur le principe de la « carte blanche ». Poussée à l'extrême comme l'ont fait les nazis, cette souveraineté de l'État donne aux gouvernements le pouvoir d'anéantir des catégories entières de personnes sur les territoires qu'ils contrôlent.

Associées aux promesses de liberté faites par les puissances alliées pendant la Seconde Guerre mondiale, les leçons de la Shoah inspirent les États victorieux à faire des droits de l'homme un pilier du nouvel ordre mondial. La Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de 1945, le texte qui jette les bases de la paix et de la sécurité internationales dans l'après-guerre, comporte des engagements en faveur de la promotion des droits de l'homme. Ces engagements internationaux sont modestes, mais ils n'en restent pas moins importants.

Après la guerre, les forces alliées créent le Tribunal militaire international (TMI) à Nuremberg afin de traduire en justice les responsables nazis capturés. Les chefs d'accusation retenus contre eux portent sur des faits de conspiration en vue de commettre des crimes contre la paix, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Ils sont également accusés de s'être livrés « à un génocide délibéré et systématique, à savoir l'extermination de groupes ethniques et nationaux, contre les populations civiles de certains territoires occupés, de manière à détruire certaines races et catégories de personnes, certains groupes nationaux, raciaux ou religieux, en particulier les Juifs, les Polonais, et les Tsiganes, entre autres⁵ ». C'est la première fois qu'une cour internationale juge des individus pour des crimes contre l'humanité et la première fois que le terme *génocide*, inventé un an plus tôt, apparaît dans un tribunal

³ Bureau colonial britannique, *European war: papers relating to german atrocities, and breaches of the rules of war, in Africa* (Londres : H. M. Stationery Office, 1916). Plus de dix ans après les violences, pendant la Première Guerre mondiale, le gouvernement britannique publiera un rapport sur les atrocités en Afrique du Sud-Ouest. Cependant, il faut voir ce geste sous le prisme de la propagande entre deux rivaux impériaux, ennemis pendant la guerre.

⁴ Peter Balakian, *Le Tigre en flamme* (Paris : Libretto, 2005), traduction française de *The burning Tigris: the armenian genocide and America's response* (New York : HarperCollins, 2003).

⁵ Office of the United States Chief of Counsel for Prosecution of Axis Criminality, *Nazi Conspiracy and Aggression* (Bureau du gouvernement américain chargé de la poursuite des criminels nazis et des pays de l'Axe), vol. 1. (Washington, DC : US Government Printing Office, 1946), 31–32.

pénal. Même si le terme de génocide sera ensuite supprimé du jugement final, le tribunal déclare la plupart des accusés coupables de crimes contre l'humanité⁶.

Lors de sa première session, l'Assemblée générale des Nations Unies revient sur la question du tribunal de Nuremberg et du génocide. Le 11 décembre 1946, elle affirme à l'unanimité de ses membres les principes du droit international inscrits dans la charte du TMI et adopte une résolution stipulant que le génocide constitue un crime en vertu du droit international⁷. Deux ans plus tard, après de longues discussions sur le contenu d'une nouvelle législation internationale sur le génocide, l'Assemblée approuve la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide). Rapidement, l'ONU valide également la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui reste à ce jour un inventaire de référence des droits de l'homme dans le monde.

La Convention reconnaît le génocide comme un crime international que les signataires « s'engagent à prévenir et à punir » (voir Annexe 1). Ce texte est un traité historique en matière de droits de l'homme. Il reconnaît explicitement et implicitement que les acteurs internationaux ont un devoir envers les groupes de tout pays menacé de génocide. Il va plus loin que la Charte des Nations Unies ou la Déclaration universelle des droits de l'homme, car il oblige les signataires à prévenir et à punir le crime. Cette formulation représente un défi important pour la notion traditionnelle de souveraineté des États, selon laquelle ceux-ci disposent de l'autorité absolue pour traiter leurs citoyens comme ils l'entendent. Le principe fondamental des droits de l'homme énoncé tant dans la Charte que la Déclaration stipule que tous les individus bénéficient de certains droits et de certaines protections, quels que soient leur lieu de résidence et leur identité. Encore une fois, la Convention sur le génocide va plus loin : elle oblige explicitement les acteurs internationaux à prévenir et à punir les crimes commis au sein des États

En dépit des engagements énoncés dans la Convention sur le génocide et les idéaux exposés dans la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, des obstacles importants subsistent pour faire de la promesse des droits de l'homme une réalité et pour institutionnaliser l'engagement international à prévenir et punir les génocides.

Tout d'abord, le principe de la souveraineté des États est alors bien vivant. Même si l'article 1 de la Charte des Nations Unies engage l'organisation à « développer » et «

⁶ William Schabas, *Genocide in International Law: The Crime of Crimes* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 38.

⁷ Assemblée générale de l'ONU, Résolution 95/1, « Confirmation des principes du droit international reconnu par le Statut du Tribunal de Nuremberg », 11 déc. 1946, et Assemblée générale de l'ONU, Résolution 96/1, « Le crime de génocide », 11 déc. 1946.

encourager » les droits de l'homme, l'article 2 stipule clairement : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État » (voir Annexe 2). Même la Convention sur le génocide, avec son langage exaltant sur l'engagement des États à mettre fin à un « fléau odieux », ne spécifie que timidement les mécanismes de prévention et de sanction du crime. En bref, si ces traités historiques ont représenté des innovations importantes dans l'histoire des droits de l'homme, il n'en reste pas moins que des divergences significatives entre la promesse et la pratique subsistent. Ils font beaucoup de bruit, mais ont en réalité peu de mordant.

Ensuite, le sort des civils exposés à des dangers dans des pays lointains demeure largement marginal lorsque les dirigeants définissent leurs intérêts nationaux et fixent leurs objectifs de politique étrangère. De même, les atrocités de masse ne suscitent que de faibles protestations sociales. En effet, tandis que dans les années 1960, 1970 et 1980, les atrocités faisaient rage au Burundi, au Nigeria, en Indonésie, au Bangladesh, au Cambodge et au Guatemala, les grandes puissances appréhendaient les événements principalement par le prisme de la guerre froide. Les États-Unis et l'Union soviétique étaient empêtrés dans une lutte pour la domination du monde, avec des modèles de gouvernement et d'économie très différents. Même si les deux superpuissances prétendaient adhérer aux droits de l'homme (les Soviétiques défendant les droits économiques, sociaux et culturels, et les Américains, les droits civils et politiques), malheureusement, force est de constater que le réalisme a eu le dernier mot. La prévention des atrocités n'était qu'une lointaine priorité.

Les années 1990

La fin de la guerre froide promettait l'arrivée d'un nouvel ordre mondial. À la fin des années 1990, la question de la prévention des atrocités suscite une attention internationale considérable, mais les politiques destinées à mettre un terme aux atrocités restent floues.

Au début de cette décennie, deux affaires semblent galvaniser de nouveaux engagements en faveur de la protection des civils. La première a lieu au lendemain de la guerre du Golfe. Après avoir chassé les troupes irakiennes du Koweït, les forces alliées ne parviennent pas à renverser le président irakien Saddam Hussein. Mais les acteurs internationaux encouragent ses opposants à se soulever contre le régime, ce que ceux-ci s'empressent de faire. À leur tour, les forces de sécurité irakiennes répriment sévèrement les groupes dissidents, notamment dans les régions dominées par les chiites et les Kurdes. Ayant le sentiment d'être responsables et d'avoir motivé l'insurrection, les dirigeants britanniques et américains en particulier agissent pour offrir une certaine protection aux Irakiens confrontés au massacre. Avec

l'approbation du Conseil de sécurité des Nations Unies, ils imposent une zone d'exclusion aérienne dans le sud et le nord de l'Irak et se concentrent sur l'acheminement de l'aide humanitaire. Il s'agit alors d'interventions visant à sauver des vies civiles. À ce titre, ces interventions constituent un précédent. Il n'en reste pas moins que les circonstances sont tout à fait inhabituelles compte tenu de la guerre du Golfe encore toute fraîche et du déploiement à grande échelle de forces internationales au Koweït voisin⁸.

Les efforts de prévention des atrocités menés au cours de cette décennie sont infléchis de façon plus conséquente par la réaction de la communauté internationale vis-à-vis de la situation en Somalie⁹. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la guerre civile entre groupes armés somaliens, puis l'effondrement de l'État, expose une grande partie de la population somalienne à la famine et à la prédation. En 1992, la pression s'accroît pour que les acteurs internationaux interviennent et apportent une aide humanitaire afin d'éviter des morts massives parmi les Somaliens. Répondant à cet appel, George H. W. Bush autorise, dans les derniers mois de sa présidence, une opération militaire d'envergure pour acheminer une aide humanitaire. L'ONU lance un effort majeur pour en faire autant, bien que ses structures de commandement soient distinctes de celles des États-Unis. Dans un premier temps, l'opération se déroule bien, l'aide arrive à destination et de nombreux Somaliens survivent grâce à cette intervention. Mais la mission se termine mal : les États-Unis et d'autres acteurs internationaux demandent aux acteurs politiques et militaires somaliens de garantir une paix plus durable. Lors d'une opération rendue célèbre par le film *La Chute du faucon noir*, des troupes américaines sont capturées, tuées et exhibées dans le centre-ville de Mogadiscio. Beaucoup de Somaliens sont également exécutés. Mais pour les États-Unis et de nombreux membres de la communauté du maintien de la paix de l'ONU, la Somalie sert d'avertissement cuisant quant aux risques que comportent les interventions visant à aider les populations de pays lointains.

En effet, l'exemple de la Somalie jette une ombre sur les autres atrocités survenant au milieu des années 1990. En 1994, au Rwanda, un gouvernement provisoire orchestre un génocide qui entraîne le massacre de 500 000 à 800 000 civils principalement de Tutsis¹⁰, en seulement trois mois. L'année précédente, les Nations Unies avaient

⁸ Concernant l'Irak, voir Nicholas Wheeler, *Saving strangers: humanitarian intervention in international society* (Oxford : Oxford University Press, 2000), 139–71.

⁹ Concernant la Somalie, voir Wheeler, *Saving strangers*, 172–207.

¹⁰ Le nombre de Tutsis tués au Rwanda pendant le génocide fait l'objet d'une controverse. Dans une étude sur le génocide qui fait autorité, Alison Des Forges estime que le nombre s'élève à au moins 500 000. Dans une étude de suivi, Marijke Verpoorten place le chiffre entre 600 000 et 800 000 Tutsis tués. Même si le gouvernement rwandais actuel avance une évaluation plus élevée tandis que des recherches universitaires suggèrent un nombre inférieur, les calculs de Des Forges et de Verpoorten sont les plus convaincants. Voir Alison Des Forges, *Aucun témoin ne doit survivre : le génocide au Rwanda* (Paris : Karthala, 1999), traduction française de Alison Des Forges, *Leave none to tell the story: genocide in Rwanda* (New York : Human Rights Watch, 1999) et Marijke Verpoorten, « The Death Toll of the Rwandan Genocide: A Detailed Analysis for Gikongoro Province », *Population* 60, no. 4 (2005): 357.

déployé dans le pays une petite force de maintien de la paix mal équipée et mal préparée. Mais, compte tenu de leur expérience récente en Somalie, ainsi que d'une attaque dirigée contre les troupes de maintien de la paix belges dans les premiers jours du génocide rwandais, les acteurs internationaux font preuve de prudence. Ils choisissent de réduire la mission de maintien de la paix à une force symbolique et d'éviter ainsi toute forme d'intervention coordonnée pour sauver la vie des civils rwandais¹¹.

De même, dans l'ex-Yougoslavie, les acteurs internationaux restent largement inactifs alors que le pays se désintègre et que le nettoyage ethnique fait rage pendant les guerres en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. La violence subie par les civils en Bosnie est particulièrement importante, entraînant la mort de plus de 100 000 civils entre 1992 et 1995. L'épisode de violence le plus intense a lieu en juillet 1995, lorsque les forces serbes bosniaques pénètrent dans une « zone de sécurité » déclarée par les Nations Unies à Srebrenica, neutralisent les soldats de la paix et se livrent au massacre de garçons et d'hommes musulmans bosniaques. Avec plus de 8 000 victimes, il s'agit du pire massacre à avoir été perpétré sur le sol européen depuis la Shoah. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie le qualifiera de génocide¹².

Pris ensemble, le Rwanda et la Bosnie marquent un tournant. Ils mettent le monde entier dans l'embarras et trahissent un manque de politique cohérente et d'une volonté suffisante pour prévenir les génocides et atrocités de masse et y répondre. Les rêves d'un monde d'après-guerre froide au sein duquel les droits de l'homme figureraient au cœur des priorités politiques s'effondrent. La promesse post-Shoah du « plus jamais ça » est trahie. Malgré les presque 50 ans d'existence de la Convention sur le génocide et la fin de la guerre froide, la communauté internationale se montre incapable de faire face à un massacre de masse. Nombreuses sont alors les voix (responsables de gouvernements, représentants de l'ONU, membres d'ONG, chefs religieux, journalistes, universitaires et simples citoyens) qui en appellent à une approche différente.

¹¹ Concernant la réponse internationale à la situation du Rwanda, voir Michael Barnett, *Eyewitness to genocide: the United Nations and Rwanda* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2003) ; Linda Melvern, *Complicités de génocide : comment le monde a trahi le Rwanda* (Paris : Karthala, 2010) traduction française de Linda Melvern, *A people betrayed: the role of the West in Rwanda's genocide* (Londres : Zed Books, 2000) ; et Roméo Dallaire et Brent Beardsley, *Shake hands with the devil: the failure of humanity in Rwanda* (New York : Carroll & Graf, 2005).

¹² Le nombre de décès en ex-Yougoslavie porte également à controverse. Les statistiques de ce paragraphe proviennent du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, créé pour juger les auteurs de crimes de haut niveau. Voir <http://www.icty.org/sid/322> pour une description générale des guerres en Yougoslavie dans les années 1990 (en français) : <https://www.icty.org/fr/le-tribunal-en-bref/quest-ce-que-lex-yougoslavie/les-conflits>.

Le changement commence en 1994, lorsque les Nations Unies créent deux cours pénales ad hoc pour poursuivre les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Elles sont clairement inspirées du Tribunal militaire international de Nuremberg et leurs décisions concrétisent la disposition de la Convention sur le génocide selon laquelle les signataires puniraient les responsables du crime de génocide. Toutefois, à la différence du contexte du Tribunal de Nuremberg, ce ne sont pas les vainqueurs des guerres qui créent les tribunaux, mais les Nations Unies, et ce, de manière à balayer toute accusation de « justice des vainqueurs ».

Le milieu des années 1990 est également marqué par un mouvement en faveur de la mise en place d'une cour pénale permanente chargée de juger les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. En 1998, lors d'une conférence réunissant 120 États, le Statut de Rome est adopté. Il prévoit la création d'une Cour pénale internationale (CPI), qui entre en vigueur quelques années plus tard. À l'époque, celle-ci est considérée comme un triomphe pour le respect des droits de l'homme. Il s'agit de la première cour pénale internationale permanente expressément conçue pour traduire en justice les responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocides. Contrairement aux tribunaux ad hoc établis pour le Rwanda et la Yougoslavie, la CPI est un tribunal permanent et, à ce titre, elle est censée avoir un effet dissuasif dans le domaine des crimes d'atrocités.

Le génocide de Srebrenica encourage également la communauté internationale à mettre fin aux atrocités. À la suite de ces tueries, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) lance une offensive aérienne de grande envergure contre les positions des Serbes de Bosnie. Il s'agit de forcer les Serbes à lever le siège des zones musulmanes et à accepter de négocier la fin de la guerre. En effet, en novembre 1995, à Dayton (aux États-Unis, dans l'État de l'Ohio), les parties belligérantes s'accordent à mettre un terme aux combats et des milliers de soldats de l'OTAN sont déployés en Bosnie pour maintenir la paix.

Cependant, les accords de Dayton ne mettent pas fin aux violences en Yougoslavie. Dans la région du sud du Kosovo, en Serbie, les Albanais ethniques se sont mobilisés en faveur de l'indépendance, tout comme les nationalistes l'avaient fait en Croatie, en Bosnie et en Slovénie au début des années 1990. Exclue des accords de Dayton, les Albanais du Kosovo adoptent une approche plus militante de l'indépendance, principalement par le biais de l'organisation rebelle, l'Armée de libération du Kosovo (UÇK). Les actions violentes de l'UÇK incitent à leur tour les autorités serbes à lancer des campagnes de bombardements et de raids contre les positions albanaises. De leur côté, celles-ci poursuivent une politique de purification ethnique déjà utilisée lors des guerres croate et bosniaque.

Cette fois, la réaction internationale est différente. Embarrassés et humiliés par les situations vécues au Rwanda et en Bosnie, conscients de la présence de milliers de soldats de l'OTAN dans la Bosnie voisine, les États-Unis, le Royaume-Uni et d'autres pays de l'OTAN adoptent une ligne diplomatique dure à l'encontre des autorités serbes et du président yougoslave Slobodan Milosevic. Ni les forces serbes ni l'OTAN ne cèdent, ce qui conduit cette dernière à effectuer des frappes militaires contre les positions serbes en 1999. La Fédération de Russie s'étant opposée au recours à la force, les frappes de l'OTAN sont menées sans l'autorisation explicite des Nations Unies¹³.

Le Kosovo n'est pas la seule intervention internationale qui vise à sauver des vies durant cette période. Toujours en 1999, au Timor oriental, les citoyens votent massivement pour obtenir leur indépendance de l'Indonésie lors d'un référendum. Cependant, une milice timoraise anti-indépendance liée à l'armée indonésienne entame une campagne de violence contre les civils. Ces violences incitent les dirigeants indépendantistes timorais et des militants nationaux et internationaux, entre autres, à demander une protection internationale. À partir d'une résolution de l'ONU, l'Australie mène une intervention militaire, endigue la violence et stabilise la situation jusqu'à ce que les forces de maintien de la paix des Nations Unies soient déployées et que le Timor oriental accède finalement à l'indépendance¹⁴. De même, en 2000, les Britanniques lancent une petite opération militaire en Sierra Leone pour éviter ce qui semble être une catastrophe humanitaire imminente dans la capitale, Freetown, alors que les interventions précédentes menées par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et par l'ONU commencent à afficher des signes d'échec. Les troupes britanniques restent au large des côtes, mais leur présence calme la situation et permet d'aboutir à un cessez-le-feu¹⁵.

Certes, les exemples précédents ne sont que de brèves descriptions de situations complexes en matière de diplomatie et de politique internationales. Néanmoins, les incidents survenus dans les années 1990 montrent à la fois la volonté et l'ambivalence de la communauté internationale à l'égard de réponses collectives coordonnées lors de la survenue d'atrocités. Le début des années 1990 est marqué par ce que l'on pourrait appeler un optimisme naïf quant à la capacité de sauver des vies, notamment en Somalie. Le milieu de cette décennie constitue un des moments les plus sombres, au regard des violences épouvantables frappant la Bosnie et le Rwanda tandis que la communauté internationale ne fait pas grand-chose pour arrêter les massacres. En revanche, la fin des années 1990 et l'année 2000 – avec le Kosovo, le Timor oriental et la Sierra Leone – marquent un point culminant dans la détermination internationale à intervenir militairement pour prévenir des atrocités et des catastrophes humanitaires imminentes. Mais ces interventions soulèvent également des

¹³ Sur la Bosnie, le Kosovo et la réponse internationale, voir Wheeler, *Saving strangers*, 242–284.

¹⁴ Sur le Timor oriental, voir Geoffrey Robinson, « *If You Leave Us Here, We Will Die* » : *How Genocide Was Stopped in East Timor* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2010).

¹⁵ Sur la Sierra Leone et les Britanniques, voir Andrew M. Dorman, *Blair's successful war : british military intervention in Sierra Leone* (Farnham, Surrey, UK : Ashgate, 2009).

questions quant à leur légalité, d'autant plus que l'action de l'OTAN au Kosovo a été menée sans l'aval explicite du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ainsi, par rapport aux décennies précédentes, les années 1990 constituent une période d'élaboration de politiques et d'actions politiques, période qui met en fait en lumière une insuffisance de politiques et de doctrines.

Les années 2000

Un autre tournant important a eu lieu au début du siècle. Kofi Annan, Secrétaire général du Département des opérations de paix aux Nations Unies pendant le génocide rwandais et Secrétaire général des Nations Unies pendant la crise du Kosovo, intervient pour clarifier la situation. Dans son « rapport du millénaire », il appelle la communauté internationale à concilier les contradictions que pose la protection de la souveraineté, d'un côté, et l'obligation de protéger les citoyens contre la violence à grande échelle, d'un autre côté¹⁶.

En réponse à cet appel, le gouvernement du Canada crée une commission de haut niveau, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). En 2001, cette commission publie un rapport qui présente une nouvelle façon de résoudre la quadrature du cercle : les auteurs proposent que la souveraineté soit repensée non pas comme un élément absolu, mais conditionnel¹⁷. Plus précisément, les commissaires font valoir que la souveraineté se définit par la responsabilité des États de protéger et de prendre soin de leur population si et quand un État montre qu'il en est manifestement incapable ou qu'il nie activement sa responsabilité dans la protection de sa population – par exemple s'il commet des atrocités à son encontre – alors il faut que cette responsabilité de protéger soit transférée à la communauté internationale. Dans ce cas, les acteurs internationaux sont susceptibles d'agir par la voie de la diplomatie ou même par des mesures coercitives, afin de protéger les populations exposées à un danger imminent. Cela signifie également que les acteurs internationaux ont l'obligation d'aider les États qui souhaitent prévenir des atrocités dans leur propre pays. La doctrine est désignée par son acronyme, R2P, « responsabilité de protéger »¹⁸.

¹⁶ Kofi A. Annan, *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle* (New York : Nations Unies, 2000), traduction française de *We the peoples: the role of the United Nations in the 21st century* (New York : United Nations, 2000).

¹⁷ Francis M. Deng et al., *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa* (Washington, DC : Brookings Institution, 1996) et Roberta Cohen et Francis M. Deng, *Masses in flight: the global crisis of internal displacement* (Washington, DC : Brookings Institution, 1998). Les origines intellectuelles de cette idée remontent aux travaux de Francis Deng et Roberta Cohen sur la protection des populations déplacées à l'intérieur de leur pays, dans lesquels les auteurs conceptualisent la souveraineté en tant que responsabilité.

¹⁸ Gareth Evans, Mohamed Sahnoun, et la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect* (Ottawa : Centre de recherche pour le développement international, 2001).

Lors du Sommet mondial de 2005, sous la direction de Kofi Annan, des pays du monde entier approuvent ce principe. Les gouvernements adoptent deux dispositions clés : l'une soutient que les États ont la responsabilité de protéger les populations du génocide et d'autres formes d'atrocités. L'autre stipule que, lorsqu'il est manifeste que les États n'y parviennent pas, les acteurs internationaux peuvent agir de manière pacifique ou, si nécessaire, de manière coercitive pour protéger les populations (voir Annexe 319)¹⁹.

Les résolutions ne comportent aucune obligation formelle. Par la suite, certains pays prendront leurs distances par rapport aux idées de la R2P. Néanmoins, sa promulgation et son approbation constituent une étape importante dans l'évolution de la politique internationale de prévention des atrocités. L'avancée que représente la R2P est un changement d'ordre normatif et institutionnel graduel au sein du système des Nations Unies. Elle vise à créer un cadre de référence pour permettre d'agir de manière légitime dans la prévention des génocides et des atrocités de masse et de répondre à ces situations. Même si certains pays se montrent encore réticents à l'égard de la R2P, et que son pouvoir reste encore limité à ce jour, sa doctrine n'en demeure pas moins un document de référence dans toute discussion sur la prévention des atrocités au sein du système des Nations Unies.

Certes, les années 2000 connaissent d'autres évolutions majeures. Aux États-Unis et, en fin de compte, dans le monde entier, les événements du 11 septembre 2001 et la réaction qu'ils suscitent prennent une importance considérable. D'une part, cette attaque menée contre les États-Unis recentre la politique étrangère américaine sur des questions de sécurité. Les crises liées aux droits de l'homme, comme au Kosovo, sont reléguées au second plan de la politique étrangère. La lutte contre le terrorisme à l'échelle internationale et l'éviction des talibans en Afghanistan deviennent des priorités absolues.

D'autre part, il est possible que la réponse aux événements du 11 septembre ait indirectement, et de manière controversée, renforcé les idées avancées en matière de prévention des atrocités. Pour ce qui est de l'Afghanistan, Al-Qaïda a planifié, préparé et orchestré une attaque terroriste majeure depuis son quartier général en Afghanistan. Les États-Unis réagissent en menant une campagne militaire (avec un large soutien international) pour évincer le régime taliban en Afghanistan et chasser Al-Qaïda de ce pays. Il ne s'agit pas d'une guerre humanitaire, mais d'une guerre pour établir la sécurité internationale et qui repose sur le droit international selon lequel un État a le droit de se défendre contre une attaque directe. Néanmoins, l'idée selon laquelle les acteurs internationaux peuvent agir collectivement et militairement contre la volonté d'un État souverain en réponse à une attaque majeure contre des cibles civiles correspond bien à ces nouvelles idées concernant la légitimité d'intervenir pour protéger des civils d'un génocide et d'autres formes de violence de masse.

¹⁹ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 », traduction française de « 2005 World Summit Outcome », 24 oct. 2005, https://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Fr.pdf

La guerre en Irak qui débute en 2003 a également son importance. Selon le président américain de l'époque, George W. Bush, l'objectif de l'intervention n'est pas seulement de neutraliser les armes de destruction massive du gouvernement de Saddam Hussein, mais aussi de libérer le peuple irakien de la tyrannie²⁰. Les raisons invoquées pour expliquer la guerre sont donc à la fois sécuritaires et humanitaires.

Le rapport entre les événements du 11 septembre 2001 et les guerres en Afghanistan et en Irak, d'une part, et la prévention des atrocités, d'autre part, demeure un sujet de débat parmi les universitaires et les spécialistes. Certains avancent que les guerres et, en un sens, certains des éléments qui les ont motivées, présentent des similitudes avec les objectifs de prévention des atrocités ; d'autres affirment que les circonstances ayant entouré la décision d'entrer en guerre avec ces pays ont sapé les efforts de prévention ultérieurs. Ainsi, le conflit en Irak ne fait pas l'objet d'un consensus international. Partout dans le monde, des pays se montrent réticents face à l'étalement de la puissance militaire écrasante des États-Unis dans un pays en développement et producteur de pétrole, surtout après qu'il est apparu clairement que des renseignements peu fiables étayaient l'affirmation selon laquelle l'Irak possédait des armes de destruction massive²¹. La réaction à la guerre en Irak vient ainsi saper les efforts visant à établir un consensus sur la prévention des atrocités. Pour certains, la guerre en Irak montre de quelle manière des motivations humanitaires peuvent masquer une utilisation intéressée de la puissance militaire.

En outre, la guerre menée en Irak, puis celle menée en Afghanistan prennent une mauvaise tournure. En Irak, une insurrection s'amorce d'abord contre l'occupation américaine, puis contre le gouvernement irakien que les Américains avaient aidé à mettre en place. En Afghanistan, la résurgence des talibans déclenche également un soulèvement contre les forces internationales et le gouvernement afghan. Ces situations entraînent des milliers de victimes dans le pays et ailleurs dans le monde, ainsi qu'une décennie de conflits et de violence qui, au moment où l'auteur écrit ces lignes, n'est pas terminée. À leur tour, ces deux cas sont devenus des avertissements à haute visibilité sur la difficulté que représentent la stabilisation et la reconstruction des États et des sociétés après une intervention militaire, ce qui n'est pas sans conséquence pour la prévention des atrocités.

Le cas du Darfour, dans l'ouest du Soudan, est également crucial à cette époque. La violence commence à s'y intensifier en 2003. Dans un premier temps, les attaques

²⁰ George W. Bush, « Address to the Nation on Iraq » (Discours à la nation sur l'Irak) le 17 mars 2003, *Weekly Compilation of Presidential Documents* vol. 39 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 24 mars 2003), 338-341.

²¹ Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction (Commission sur les capacités de renseignement des États-Unis concernant les armes de destruction massive), *Report to the President of the United States*, 31 mars 2005, <http://govinfo.library.unt.edu/wmd/report/index.html>.

généralisées contre la population civile non arabe suscitent peu de réactions dans la communauté internationale. Mais à l'approche du dixième anniversaire du génocide rwandais, l'attention de la communauté internationale se porte sur le Darfour. Beaucoup se demandent alors si celle-ci se tiendra à nouveau à l'écart.

En 2004, l'Union africaine entreprend de déployer une force de protection. Pendant ce temps, aux États-Unis, des groupes étudiants, des organisations religieuses, des groupes de défense des droits de l'homme, des journalistes, des musées, des fondations et autres commencent à se mobiliser à ce propos. Ils forcent leurs dirigeants politiques à affronter le problème. Le message est simple : il ne faut pas répéter les erreurs des années 1990.

Les États-Unis répondent à la pression de la société civile. L'administration Bush et le Congrès qualifient la situation de « génocide », un geste qui, selon les activistes, entraînerait une réponse plus ferme en vertu de la Convention sur le génocide. Toutefois, après avoir enquêté, une commission des Nations Unies trouve des preuves concluantes de crimes contre l'humanité, mais pas de génocide. En réalité, indépendamment du débat sur les définitions, et dans un contexte de détérioration des conditions et des déploiements importants de troupes en Irak et en Afghanistan, les États-Unis et d'autres acteurs internationaux sont réticents à s'engager militairement dans un autre pays.

En 2005, le Conseil de sécurité porte l'affaire devant la Cour pénale internationale, qui inculpera le président soudanais Omar el-Bashir et d'autres Soudanais pour génocide et crimes contre l'humanité. En 2007, les Nations Unies, de concert avec l'Union africaine, mettent sur pied une vaste opération de maintien de la paix ayant pour mission de protéger les civils.

Les effets salvateurs de ces dernières actions restent incertains et, pour beaucoup, les réponses sont jugées trop faibles et trop tardives. En revanche, le Darfour montre à quel point un génocide et d'autres formes d'atrocités peuvent galvaniser un mouvement social (même s'il est ancré dans l'hémisphère Nord) et la manière dont les États et les institutions internationales peuvent réagir. Ceci atteste d'une norme croissante en matière de prévention des atrocités, et marque un changement par rapport à ce que l'on a vécu dans les années 1990.

Aux États-Unis, la politique évolue également. La Somalie, le Rwanda, la Bosnie, le Kosovo, le Darfour et d'autres événements clés ont montré que les États-Unis n'avaient pas de politique claire en matière de prévention des atrocités. Chaque fois, la réponse s'est faite au cas par cas. C'est au milieu et à la fin des années 2000 que cette réalité commence à changer.

Après la crise au Darfour, l'administration Bush prend une décision importante, celle d'intégrer la prévention des génocides dans sa stratégie de sécurité nationale de 2006, affirmant « un impératif moral que les États prennent des mesures pour prévenir et punir le génocide²². »

En 2008, des acteurs de la société civile comprenant le United States Holocaust Memorial Museum, le United States Institute of Peace, et l'American Academy of Diplomacy organisent un groupe de travail bipartite sur la prévention des atrocités. Dirigé par Madeleine Albright et William Cohen, ce groupe publie un rapport proposant une série de recommandations. Ce rapport reste une référence fondamentale pour les décideurs américains et un document essentiel encadrant l'évolution de la politique de prévention des génocides.

Une fois élu, le président américain Barack Obama nomme dans son administration des partisans d'une plus grande détermination américaine en matière de prévention des génocides. Parmi eux figurent Samantha Power, auteure d'un livre ayant fait du bruit portant sur l'échec des États-Unis face aux génocides, et Susan Rice, membre de l'administration Clinton pendant le génocide rwandais et qui prend à cœur les leçons tirées de cette affaire.

Barack Obama met en œuvre un certain nombre de recommandations du rapport du groupe de travail sur la prévention du génocide. La mesure phare est prise en 2011, lorsqu'il signe la Directive présidentielle 10, qui déclare que la prévention des génocides et des atrocités de masse constitue « un intérêt fondamental pour la sécurité nationale et une responsabilité morale essentielle des États-Unis » (voir Annexe 4). Il crée également un conseil interagences de prévention des atrocités, le Atrocity Prevention Board, pour coordonner la politique américaine en matière de prévention des génocides et des atrocités de masse²³.

Si l'on considère la première décennie du 21^e siècle, quatre évolutions semblent claires. Tout d'abord, aux Nations Unies comme aux États-Unis, les dirigeants se sont efforcés de clarifier et de développer un cadre politique sur la prévention des atrocités, ce qui a généré la responsabilité de protéger et la Directive présidentielle 10. Deuxièmement, les normes mondiales sur la prévention des atrocités se sont approfondies. Pour de plus en plus de personnes dans le monde, la prévention des atrocités est une préoccupation importante. Cette attention remonte au moins aux débâcles du Rwanda et de la Bosnie, mais le Darfour a aussi suscité l'intérêt soutenu

²² « The National Security Strategy of the United States of America, March 2006 », <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>, 17.

²³ Barack Obama, « Directive on Creation of an Interagency Atrocities Prevention Board and Corresponding Interagency Review », 4 août 2011, Daily Compilation of Presidential Documents no. 00549 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2011) et <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities>.

de citoyens et de la société civile. Troisièmement, de grandes interrogations demeurent sur la manière dont la prévention des atrocités peut être mise en pratique. D'abord, pour certains membres de la communauté internationale, il subsiste une certaine confusion quant à la différence entre, d'une part, la logique humanitaire s'appliquant à la prévention des atrocités et, d'autre part les changements de régime, une question que la guerre en Irak a fait ressortir et qui se jouera plus tard dans les années 2010. Ensuite, bien que les cadres politiques et les normes aient évolués, la question de savoir comment prévenir et atténuer les atrocités – sans recourir à un changement de régime – n'a toujours pas de réponse claire. Et quatrièmement, les cas de l'Irak et de l'Afghanistan ont également montré à quel point la reconstruction des pays pouvait être difficile au lendemain d'une intervention majeure.

Le début des années 2010

Certaines de ces tendances se poursuivent dans les années 2010. Dans un certain nombre de cas, les acteurs internationaux prennent des mesures préventives ou coercitives pour éviter les atrocités. Les plus significatifs sont la Libye, la Côte d'Ivoire, le Soudan du Sud et le Kenya. En revanche, la communauté internationale reste dans l'impasse sur la manière de réagir dans d'autres cas. Pour ce qui est de la première moitié de la décennie, la Syrie est l'exemple le plus visible de cette paralysie.

En Libye, le Conseil de sécurité des Nations Unies autorise, par la résolution 1973, une action coercitive contre le gouvernement de Mouammar Kadhafi afin de protéger les civils libyens. Une large coalition de plusieurs États, bénéficiant du soutien actif des États-Unis, met en œuvre l'utilisation de la force militaire. En Côte d'Ivoire, l'ONU autorise le recours à la force, sous la direction de la France, pour protéger les civils pendant les derniers jours d'une crise postélectorale et d'une guerre civile dans ce pays. Dans ces deux cas, les interventions internationales contribuent à renverser les gouvernements en place. Cela suscite une certaine réaction internationale et renforce le scepticisme : la manière dont on protège les civils contre des atrocités est en train de devenir un prétexte pour justifier un changement de régime.

Dans le Soudan du Sud, au moment où la région organise un référendum sur l'indépendance, les acteurs internationaux intensifient leurs interventions diplomatiques par crainte que celui-ci n'entraîne des violences, comme celles, massives, constatées au Kenya après une élection contestée en 2007. Ils exercent une pression importante sur les dirigeants des partis opposés afin que ceux-ci trouvent une solution. Plus tard, en 2013, alors que le Kenya se prépare à une élection, la société civile et les donateurs internationaux déploient des efforts considérables pour que le vote ne génère pas à nouveau l'agitation. Le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, fait référence à certaines de ces situations (entre autres) lorsqu'il

décrit l'impact de la R2P²⁴. De même, le président américain Barack Obama cite ces exemples pour montrer que l'engagement de son administration envers la prévention des atrocités est bien réel ²⁵.

Au-delà de ces interventions initiales en Libye et au Soudan, ces deux cas libyen et soudanais (comme ceux de l'Irak et de l'Afghanistan) donnent à réfléchir sur les défis à long terme auxquels sont confrontées les sociétés en transition. Après la chute du régime de Kadhafi et une période de stabilité relative, la situation libyenne s'est détériorée jusqu'à devenir un conflit ouvert qui perdure au moment où l'auteur écrit ces lignes. De même, dans le Soudan du Sud, les espoirs nés de l'indépendance s'évanouissent, la guerre civile et les atrocités ayant coûté la vie à des milliers de personnes. Néanmoins, ces exemples encouragent une nouvelle approche de la prévention des atrocités, plus ciblée et soutenue par des doctrines politiques plus claires — même si ces deux situations soulignent par ailleurs la difficulté de maintenir la paix, et ce encore après résolution d'une première crise d'atrocités.

Cependant, la Syrie offre un contre-exemple au scénario précédent. En 2011, le gouvernement syrien décide de recourir à la violence pour réprimer les manifestations de l'opposition. Les forces gouvernementales attaquent systématiquement les civils et, à plusieurs reprises, utilisent des armes chimiques. L'ONU et certains gouvernements, dont celui des États-Unis, réagissent en prenant un certain nombre de mesures non militaires. Parmi elles, la médiation, la diplomatie, les commissions d'enquête, les sanctions et l'embargo sur les armes — sujets qui seront abordés plus loin dans le livre. Mais une réponse plus coercitive s'avère impossible, du moins sous les auspices de l'ONU. En effet, la Russie et, dans une moindre mesure, la Chine, disposant toutes deux d'un droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies, s'opposent à une action militaire contre le gouvernement syrien de Bachar el-Assad. Leur réticence est soutenue par d'autres États qui font valoir que l'intervention autorisée par l'ONU en Libye est allée trop loin. Selon eux, ce qui aurait dû se limiter à la prévention des atrocités s'est transformé en changement de régime.

Parmi ces résultats globalement négatifs montrant l'efficacité limitée de la communauté internationale dans la lutte contre les atrocités en Syrie, on peut citer quelques exceptions. En 2013, Barack Obama menace de lancer des frappes militaires suite aux multiples rapports affirmant que le gouvernement syrien a utilisé des

²⁴ United Nations Department of Public Information, « 'Responsibility to Protect' Came of Age in 2011, Secretary-General Tells Conference, Stressing Need to Prevent Conflict before It Breaks Out » nouveau communiqué de presse, 18 janvier 2012, <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14068.doc.htm>.

²⁵ Barack Obama, « Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum », 23 avril 2012, *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00296 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2012).

armes chimiques contre ses propres citoyens²⁶. C'est un accord de dernière minute, négocié par la Russie, qui conduira à la destruction des armes chimiques syriennes et permettra d'éviter une action militaire.

La situation évolue au cours de l'été et de l'automne 2014, et pourrait encore changer au moment où ce livre sera imprimé. L'État islamique (EI) autoproclamé, une organisation djihadiste radicale, s'empare de pans entiers de territoires en Irak et en Syrie. Non seulement l'avancée de l'EI menace le gouvernement irakien, mais ses soldats commettent des violences systématiques à l'encontre des minorités religieuses et ethniques dans les zones qu'ils contrôlent²⁷. De nouveau, Barack Obama est poussé à agir et autorise des frappes aériennes en Irak. Il déclare que la mission consiste à la fois à défendre le personnel américain dans la région et à protéger les minorités, en particulier les Yezidis, contre le risque de génocide²⁸. L'administration et le Congrès approuvent également la livraison d'armes aux forces syriennes modérées qui combattent à la fois l'EI et le gouvernement de Bachar el-Assad.

Début 2015, un important groupe syrien de défense des droits de l'homme estime à plus de 200 000 le nombre total de morts²⁹. Pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le nombre de déplacés à cause de la guerre s'élèverait à neuf millions de personnes³⁰. Si la Libye et les autres pays évoqués plus haut représentent des exemples d'action internationale rapide et coordonnée pour prévenir les atrocités, la Syrie constitue une leçon différente. L'opposition déterminée des membres du Conseil de sécurité ainsi que l'importance stratégique générale de la Syrie paralysent les efforts visant à répondre plus efficacement.

Conclusions et plan du livre

Après la Shoah, après le Cambodge, le Rwanda, la Bosnie et le Darfour, beaucoup ont rêvé d'un monde sans génocides ni atrocités de masse. Cet objectif n'a pas été atteint.

²⁶ Barack Obama, « Address to the Nation on the Situation in Syria », 10 septembre 2013, *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00615 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2013).

²⁷ Amnesty International, *Ethnic cleansing on a historic scale: Islamic State's systematic targeting of minorities in northern Iraq* (Londres : Amnesty International, 2014).

²⁸ Barack Obama, « Remarks on the Situation in Iraq », 7 août 2014, *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00602 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2014).

²⁹ Agence Koweït Presse (KUNA), « Over 200,000 people killed in Syrian conflict so far-SOHR », Observatoire syrien des droits de l'homme, 8 février 2015, <http://www.syriaahr.com/en/2015/02/over-200000-people-killed-in-syrian-conflict-so-far-sohr/>.

³⁰ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, communiqué de presse « Syria tops world list for forcibly displaced after three years of conflict », 14 mars 2014, <http://www.unhcr.org/5321cda59.htm>.

Mais comme le montre ce chapitre, des changements significatifs sont intervenus dans la manière dont les citoyens et les décideurs politiques abordent désormais le sujet. Dans un certain nombre de situations, à la fin des années 1990, à la fin des années 2000 et au début des années 2010, les acteurs internationaux ont réagi collectivement lorsqu'un génocide et des atrocités de masse se profilaient à l'horizon. Le cadre politique est plus développé que jamais. Les critères relatifs à la prévention des atrocités ont changé, et la sensibilisation des citoyens est plus forte aujourd'hui.

Mais pour chaque Kosovo, il y a une Bosnie ; pour chaque Côte d'Ivoire, une Syrie. En d'autres termes, la réponse mondiale à l'apparition d'atrocités est encore inégale. Elle est façonnée par des considérations géostratégiques et les contraintes réelles de ce que les autorités et les citoyens peuvent faire dans une situation donnée. En bref, le rêve du « plus jamais ça » est plus proche que jamais, mais la réalité est encore très éloignée.

* * *

Cet ouvrage vise à présenter le champ de la prévention des atrocités au grand public comme aux spécialistes. Il vise à la fois à exposer les concepts fondamentaux et à cerner les problèmes et les lacunes dans la recherche et dans la pratique de la prévention des atrocités. En effet, même si la communauté internationale a fait quelques avancées, la prévention des atrocités demeure un domaine complexe tant dans le champ politique que celui de la recherche. En termes pratiques, le terme *atrocités* est difficile à définir précisément. Les causes de ces phénomènes sont complexes. Les auteurs de crimes commettent généralement des atrocités pour gagner des guerres, rester au pouvoir et défendre leur vision de la société. Mais pourquoi certains choisissent-ils cette voie et d'autres non ? Qu'est-ce qui déclenche une telle violence ?

Du côté de la prévention, la communauté internationale dispose de nombreux outils pour contrer les atrocités. Cependant, on en sait très peu sur ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et dans quelles conditions. Une action militaire est possible, mais présente des risques réels et peut entraîner des conséquences négatives. Malgré un consensus croissant sur la prévention des atrocités, et malgré les progrès au niveau institutionnel – comme nous l'avons décrit dans ce chapitre – ce sujet rivalise avec de nombreux autres défis nationaux et mondiaux urgents. Par ailleurs, les acteurs sur la scène internationale ne voient pas tous la prévention des atrocités de la même manière.

Ce livre n'hésite pas à aborder ces tensions. Chaque chapitre résume les publications existantes. Lorsque des résultats et des conclusions établies existent, ils sont mentionnés, tout comme le sont les domaines non concluants. L'étude des atrocités et de leur prévention s'est considérablement développée au cours des deux dernières décennies. Mais ce domaine est encore balbutiant. De nombreuses questions restent sans réponse et cet ouvrage ne saurait encourager l'adoption d'un faux sentiment de confiance à partir de ce qui est connu.

En ce qui concerne l'organisation du livre, il est organisé comme suit. La première partie traite des concepts et des définitions. Les questions clés sont les suivantes : qu'est-ce qu'un génocide ? Qu'est-ce qu'une atrocité ? Les frontières sont floues. Mais les définitions sont importantes.

La deuxième partie traite des causes du génocide et des atrocités de masse. Le Chapitre 2 se concentre sur les causes structurelles à l'échelle globale, les facteurs de risque. Le Chapitre 3 aborde le processus d'escalade et les éléments déclencheurs du génocide et des atrocités de masse. Quant au Chapitre 4, il est consacré aux auteurs de violences. Le postulat général revient à dire qu'il existe des causes et des schémas communs, qui seront mis en évidence, mais que les situations sont différentes et que se pencher sur des situations particulières est aussi précieux que de connaître les indicateurs généraux des génocides et des atrocités de masse.

La troisième partie est consacrée à la prévention et aux réactions. Le Chapitre 5 développe certains des points de cette introduction puisqu'il se concentre sur une norme émergente de prévention des atrocités. Il aborde également la principale différence d'approche entre la prévention des atrocités et la prévention des conflits. Le Chapitre 6 décrit les principaux outils à la disposition des acteurs nationaux et internationaux, de la prévention à l'action coercitive en passant par la diplomatie. Le Chapitre 7 résume ce que dit la recherche universitaire à propos des outils qui fonctionnent. Le Chapitre 8 décrit la communauté de prévention des atrocités au-delà des États. L'argument général de cette section est double : d'une part, les critères se renforcent, les outils sont nombreux et la communauté de prévention des atrocités est vaste et diversifiée ; cependant, d'autre part, là encore, les connaissances locales comptent. Aucune solution miracle ne peut prévenir les atrocités et des conflits peuvent naître au sein de la communauté de prévention des atrocités.

La quatrième partie traite des conséquences des atrocités. Le Chapitre 9 donne un aperçu des différentes politiques et approches de la reconstruction des sociétés après un épisode d'atrocités. Le Chapitre 10 se concentre sur les questions spécifiques de justice et de responsabilité. Une fois encore, la communauté internationale est avare d'approches et ne dispose pas de connaissances claires sur ce qui fonctionne ou non. Face aux prescriptions générales, cette section met en évidence certains des problèmes et insiste sur une approche reposant sur des exemples, parallèlement à une connaissance générale de la documentation existante.

La cinquième partie, à savoir la conclusion, revient sur le thème de la prévention des génocides et des atrocités à long terme. Plutôt que de revenir sur le passé, ce dernier chapitre spéculera sur ce que l'avenir pourrait nous réserver.

ANNEXE I

Texte de la Convention des Nations Unies sur le génocide³¹

Article premier

Les Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, qu'elles s'engagent à prévenir et à punir.

Article II

Dans la présente Convention, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- (a) Meurtre de membres du groupe ;
- (b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ;
- (c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
- (d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ;
- (e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.

Article III

Seront punis les actes suivants :

- (a) Le génocide ;
- (b) L'entente en vue de commettre le génocide ;
- (c) L'incitation directe et publique à commettre le génocide ;
- (d) La tentative de génocide ;
- (e) La complicité dans le génocide.

³¹ Assemblée générale de l'ONU, Résolution 260/III, « Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide », 9 décembre 1948, <http://legal.un.org/avl/ha/cppcg/cppcg.html> (en anglais et français).

Article IV

Les personnes ayant commis le génocide ou l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront punies, qu'elles soient des gouvernants, des fonctionnaires ou des particuliers.

Article V

Les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III.

Article VI

Les personnes accusées de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront traduites devant les tribunaux compétents de l'État sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des Parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction.

Article VII

Le génocide et les autres actes énumérés à l'article III ne seront pas considérés comme des crimes politiques pour ce qui est de l'extradition.

Les Parties contractantes s'engagent en pareil cas à accorder l'extradition conformément à leur législation et aux traités en vigueur.

Article VIII

Toute Partie contractante peut saisir les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies afin que ceux-ci prennent, conformément à la Charte des Nations Unies, les mesures qu'ils jugent appropriées pour la prévention et la répression des actes de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III.

Article IX

Les différends entre les Parties contractantes relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la présente Convention, y compris ceux relatifs à la responsabilité d'un État en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III, seront soumis à la Cour internationale de Justice, à la requête d'une partie au différend.

ANNEXE 2

Texte de la Charte des Nations Unies, articles 1 et 2³²

Article 1

Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;
2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde ;
3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ;
4. Être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants :

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.
2. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.
3. Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.

³² Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale, « Charte des Nations Unies », 26 juin 1945, <https://www.un.org/en/about-us/un-charter> (version multilingue).

4. Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.
5. Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.
6. L'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.
7. Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

ANNEXE 3

Texte des paragraphes du Sommet mondial sur la R2P³³

138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Cette responsabilité consiste notamment dans la prévention de ces crimes, y compris l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés. Nous l'acceptons et agissons de manière à nous y conformer. La communauté internationale devrait, si nécessaire, encourager et aider les États à s'acquitter de cette responsabilité et aider l'Organisation des Nations Unies à mettre en place un dispositif d'alerte rapide.
139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Nous soulignons que l'Assemblée générale doit poursuivre l'examen de la responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et des conséquences qu'elle emporte, en ayant à l'esprit les principes de la Charte et du droit international. Nous entendons aussi nous engager, selon qu'il conviendra, à aider les États à se doter des moyens de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et à apporter une assistance aux pays dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate.
140. Nous appuyons pleinement la mission du Conseiller spécial du Secrétaire général pour la prévention du génocide.

³³ Assemblée générale de l'ONU, Résolution 60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 » 309 138-140, 24 octobre 2005, <http://www.undocs.org/A/RES/60/1>, en français sur www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/gaARES.60.1_FR.pdf.

ANNEXE 4

Texte de la Directive présidentielle (PSD) IO³⁴

La prévention des atrocités de masse et des génocides est un intérêt fondamental pour la sécurité nationale et une responsabilité morale essentielle des États-Unis.

Notre sécurité est affectée lorsque des populations civiles sont massacrées, lorsque des réfugiés traversent les frontières et que des meurtriers sèment le chaos dans une région et détruisent les moyens de subsistance. La réputation des États-Unis en souffre, et notre capacité à provoquer des changements est limitée quand nous sommes perçus comme inactifs face aux atrocités de masse et aux génocides. L'histoire nous a malheureusement appris que notre quête d'un monde où les États ne massacrent pas systématiquement les civils ne se réalisera pas sans un effort concerté et coordonné.

Trop souvent, l'engagement des gouvernements dans la lutte contre les atrocités et les génocides arrive trop tard, lorsque l'on manque des occasions de prévention ou d'action à faible coût et à faible risque. Au moment où ces questions retiennent l'attention des hauts responsables politiques, le nombre d'options à notre disposition s'est considérablement réduit et les coûts d'action ont augmenté.

Face à de potentielles atrocités de masse, nos options ne se limitent jamais à envoyer l'armée ou à ne rien faire. Les mesures qui peuvent être prises sont nombreuses – de l'intervention économique à l'intervention diplomatique, de l'action militaire non combattante à l'intervention pure et simple. Mais s'assurer que nous avons à notre disposition la totalité des options nécessite un niveau d'organisation gouvernementale qui est en adéquation avec la méthodologie caractéristique des massacres.

Soixante-six ans après la Shoah et 17 ans après le Rwanda, les États-Unis ne disposent toujours pas d'un cadre politique mondial et d'un mécanisme inter-agences approprié pour prévenir et répondre aux atrocités de masse et aux génocides. Nous sommes donc mal préparés à nous engager de manière précoce, proactive et décisive pour empêcher les menaces de se transformer en atrocités civiles à grande échelle.

³⁴ [Notre traduction] Barack Obama, « Directive on Creation of an Interagency Atrocities Prevention Board and Corresponding Interagency Review » (Directive pour la création d'un Conseil inter agences de prévention des atrocités), 4 août 2011, *Daily Compilation of Presidential Documents no. 00549* (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2011).

En conséquence, j'ordonne par la présente la création d'un Conseil inter-agences pour la prévention des atrocités dans les 120 jours suivant la date de la présente directive présidentielle. Son principal objectif est de coordonner une approche gouvernementale globale pour prévenir les atrocités de masse et les génocides. En institutionnalisant la coordination de la prévention des atrocités, nous pouvons garantir : (1) que notre appareil de sécurité nationale reconnaisse les indicateurs précoces d'atrocités potentielles et y réponde ; (2) que les ministères et les agences développent et mettent en œuvre des stratégies globales de prévention et de réponse aux atrocités d'une manière qui permette aux « signaux d'alarme » et aux dissensions d'être portées à l'attention des décideurs ; (3) que nous augmentons la capacité et développons une doctrine pour que notre service extérieur, nos services armés, nos professionnels du développement et d'autres acteurs s'engagent dans toute la gamme des activités de prévention intelligente ; et (4) que nous sommes dans une position optimale pour œuvrer avec nos alliés afin d'assurer que les charges de la prévention et de la réponse aux atrocités soient partagées de manière appropriée.

PARTIE I
CONCEPTS ET
DÉFINITIONS



Des soldats de la paix de l'ONU à Dura, en République démocratique du Congo, en 2009.
Michael Graham pour le United States Holocaust Memorial Museum

CHAPITRE I

Qu'est-ce qu'un génocide ? Qu'est-ce qu'une atrocité de masse ?

LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES GÉNOCIDES et les atrocités de masse sont liés à l'existence d'événements dont l'abomination suscite la réaction d'acteurs internationaux, régionaux ou nationaux, qui agissent alors collectivement pour les prévenir ou les enrayer. Mais comment définir cette catégorie d'événements ? Qu'est-ce qu'un génocide ? Qu'est-ce qu'une atrocité de masse ? En quoi se distinguent-ils d'autres formes de violence politique ou de violation des droits de l'homme ? Les questions sont simples, les réponses compliquées. Pourtant, toute discussion sur les génocides et les atrocités de masse doit s'attaquer à ces questions fondamentales.

Pendant de nombreuses années, les débats en matière de politique et de prévention se sont focalisés exclusivement sur les violences qualifiées de *génocide*. Cependant, ces dernières années, les décideurs politiques et les acteurs de la société civile ont commencé à élargir le champ de réflexion sur la question des *atrocités de masse*. Les résolutions du Sommet mondial des Nations Unies de 2005 portant sur la responsabilité de protéger mentionnent le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité au titre des principaux crimes à prévenir. La Directive présidentielle 10 de Barack Obama stipule que « la prévention des atrocités de masse et des génocides constitue un enjeu fondamental pour la sécurité nationale » des États-Unis et crée le Conseil de prévention des atrocités³⁵. *L'atrocité de masse* est désormais le terme de référence utilisé par les principaux acteurs du secteur non gouvernemental et par les instances gouvernementales, notamment l'armée des États-Unis³⁶.

Ce changement de terminologie a, globalement, été bien accueilli ; cependant, ces nouveaux termes peuvent être source de confusion. *L'atrocité de masse* n'a pas de définition juridique officielle. Pour beaucoup, ce terme fait référence aux quatre crimes énumérés dans le document final du Sommet mondial : le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le nettoyage ethnique³⁷. Les trois premiers termes sont codifiés par la législation, contrairement au nettoyage ethnique. Plus concrètement, ces quatre catégories englobent un large éventail d'actes de violence. Par conséquent, ce qui peut être qualifié d'atrocité de masse reste flou. En bref, bien que ce nouveau terme soit utile dans la mesure où il couvre un champ plus large que celui de *génocide*, il présente un manque évident de clarté conceptuelle.

Les débats sur les définitions ont longtemps gangréné le secteur de la prévention des atrocités. Les universitaires et les professionnels ne s'entendent pas sur le sens des termes de *génocide*, de *crimes contre l'humanité* et de *crimes de guerre*. Certains spécialistes privilégient une conceptualisation large, afin qu'un vaste éventail de situations puisse faire l'objet d'une action préventive. D'autres préfèrent des critères plus restreints, affirmant que, face à une société confrontée à des questions de politiques, il est nécessaire de réserver une catégorie spéciale pour les actes de violence intense et inhabituelle.

Ce chapitre ne prétend pas clore ces débats. On peut trouver de bons arguments en faveur de ces deux conceptualisations, la plus large tout comme la plus étroite. Ce chapitre fait également valoir le risque de trop se focaliser sur les étiquettes et de se détourner de questions plus importantes, telles que la manière de prévenir ces atrocités ou d'y répondre. Néanmoins, il part du principe que les définitions sont importantes. Elles le sont pour la création d'une communauté de prévention des atrocités au niveau tant national qu'international. Elles le sont également pour établir des coalitions nationales et internationales pouvant se pencher sur des cas particuliers, et pour anticiper les atrocités avant qu'elles ne se produisent et les discerner lorsqu'elles se produisent. Par ailleurs, de manière plus générale, la population, les universitaires, les décideurs politiques et les responsables d'organisations internationales bénéficieront d'une discussion éclairée quant aux définitions du *génocide* et des *atrocités de masse*.

À cette fin, ce chapitre présente le contexte général dans lequel les acteurs de la prévention des atrocités abordent les principaux crimes. Bien que la définition juridique de ces termes soit abordée, lorsqu'elle existe, la discussion va cependant

³⁵ [Notre traduction] Barack Obama, « Directive on Creation of an Interagency Atrocities Prevention Board and Corresponding Interagency Review », 4 août 2011, *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00549 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2011).

³⁶ Dwight Raymond et al., MAPRO: Mass Atrocity Prevention and Response Options: a policy planning handbook (Carlisle, PA : US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2012) ; et Sarah Sewall, Dwight Raymond, et Sally Chin, MARO: Mass Atrocity Response Operations: a military planning handbook (Cambridge, MA : Carr Center for Human Rights

³⁷ [Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 », 24 oct. 2005, 30, paragraphes 138–140, <http://www.undocs.org/A/RES/60/1>.

au-delà du cadre strictement juridique pour permettre une appréhension plus globale de ces termes. En outre, étant donné que les atrocités de masse englobent un large éventail d'actes, ce chapitre tente de dégager une norme conceptuelle — un noyau de définition commun — qui recoupe les principaux crimes qualifiés d'*atrocités de masse*. Les personnes raisonnables ne s'entendront sans doute pas sur la manière de définir ce noyau commun.

En guise d'introduction à la discussion, ce chapitre se concentre sur la « violence systématique à grande échelle contre les populations civiles » comme critère à même de saisir l'essence du génocide et des atrocités de masse. Même si tous les actes d'atrocités ne rentrent pas dans cette catégorie, la plupart y correspondent. L'avantage d'un tel critère est qu'il est bien défini. Les populations et les décideurs politiques préoccupés par une situation donnée peuvent faire preuve de vigilance face à des schémas de violence susceptibles d'être qualifiés d'atrocités. Ce critère ne se veut pas non plus trop restrictif et reste suffisamment général pour englober la plupart des situations d'atrocités que les décideurs politiques et les populations souhaitent empêcher. Il est également dérivé des définitions officielles et juridiques des principaux crimes. Ainsi, cette définition offre un critère tangible et applicable pour discerner une catégorie d'événements à prévenir.

I. Le génocide

Le génocide constitue la pierre angulaire des discussions et des débats portant sur la prévention des atrocités de masse. En effet, il constitue la forme d'atrocité la plus facile à reconnaître tant par le commun des mortels que par les acteurs de la société civile et les décideurs politiques. Le traité pionnier dans ce domaine est la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide (la Convention sur le génocide).

Malgré les nombreuses études et les débats d'experts consacrés à sa définition, il règne généralement un consensus sur le fait que le génocide fait référence à l'élimination intentionnelle de groupes de personnes. Cette conceptualisation était essentielle pour Raphael Lemkin, qui crée ce terme en 1944 à partir du mot grec pour désigner la race, la nation ou la tribu (*genos*) et du mot latin pour « tuer » (*cide*). Selon Lemkin, le génocide est « un plan concerté comprenant différentes actions visant à détruire les fondements essentiels de la vie de groupes nationaux, dans le but d'anéantir ces mêmes groupes³⁸. » Bien que les écrits de Lemkin comportent de nombreuses nuances, ce qu'il faut surtout retenir de ce terme est la destruction délibérée de groupes de personnes.

³⁸ Raphael Lemkin, *Qu'est-ce qu'un génocide ?* (Monaco : Éd. du Rocher, 2007), traduction française de *Axis rule in occupied Europe* (Washington, DC : Carnegie Endowment for International Peace, 1944), 79.

Le document juridique clé qui traite du génocide est la Convention sur le génocide. La principale notion qu'aborde ce document est la destruction intentionnelle de groupes particuliers. Cependant, la Convention sur le génocide se limite à quatre types de groupes particuliers. Elle définit notamment le génocide comme « l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel », qui peut se manifester par un certain nombre d'actes, notamment « a) le meurtre de membres du groupe ; b) l'atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe ; c) la soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle ; d) les mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe ; et e) le transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe ».³⁹

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur le génocide, on a beaucoup écrit sur la manière de théoriser et de redéfinir le génocide. Néanmoins, l'accent mis sur la destruction de groupe reste au cœur de la façon dont la plupart des tribunaux et des chercheurs appréhendent le sens intrinsèque du génocide.

Ce qui caractérise le génocide, c'est l'idée d'une *volonté délibérée* de détruire des groupes particuliers. Pour prouver qu'un génocide a été perpétré, il faut apporter des éléments prouvant que les organisateurs de la violence ont, expressément et de manière délibérée, entrepris l'élimination d'un certain groupe de personnes. Ce critère est nécessaire et important au sein du tribunal. Toutefois, l'accent est mis sur la démonstration de la responsabilité pénale individuelle plutôt que sur la conception d'une politique de prévention des atrocités. À cette fin, les paragraphes suivants divisent ce concept en un ensemble de propriétés communes (dont trois en particulier) pour les comparer ensuite aux éléments constitutifs des autres grands crimes d'atrocité.

Tout d'abord, le génocide – en tant qu'effort concerté visant à détruire des groupes – correspond souvent à une violence *étendue* ou à *grande échelle*, le plus souvent généralisée et soutenue dans l'espace et dans le temps. Le génocide constitue aussi une violence *délibérée* : Il s'agit d'un effort structuré et, en général, systématique, visant à détruire des groupes. La première série de mots-clés associés au génocide correspond donc aux qualificatifs suivants : *violence étendue, à grande échelle, structurée, systématique, soutenue et délibérée*.

Par ailleurs, le génocide représente une violence *qui vise un groupe particulier*. Le génocide correspond, fondamentalement, à une forme de violence dans laquelle les victimes sont identifiées et sélectionnées en fonction de leur appartenance ostensible à un groupe. Dans le cadre d'un génocide, les individus sont attaqués, blessés et tués en raison de leur identité, et non en raison de leurs actions. L'accent

³⁹ Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 260/III, « Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide », 9 déc. 1948, <http://legal.un.org/avl/ha/cppcg/cppcg.html>.

mis sur les *attaques contre les groupes et les civils associés à ces groupes* constitue donc la deuxième série de mots-clés.

Enfin, le génocide est une violence *qui vise à détruire un groupe particulier*. La caractéristique d'un génocide est un effort concerté pour prendre des mesures visant à empêcher un groupe de survivre et de se reproduire sur un territoire particulier se trouvant sous le contrôle d'un responsable d'actes criminels. La troisième série de mots-clés correspond donc à la *destruction, l'élimination et l'extermination*.

Ces nuances analytiques permettent d'appréhender les aspects empiriques de la violence dans des cas particuliers. Prenons, à titre d'exemple, le cas de référence que constitue la Shoah. La violence est délibérée et à grande échelle. En définitive, l'Holocauste a constitué une campagne de violence menée dans plusieurs pays contre la population juive et d'autres groupes ciblés, et a fait des millions de victimes civiles. Pendant plus de trois ans, le régime nazi a exercé des violences soutenues, systématiques et à grande échelle envers des civils, notamment en menant des opérations de mise à mort systématique dans des infrastructures ou des camps conçus à cet effet. Cette violence était sélective. Les autorités allemandes et leurs collaborateurs traquaient, identifiaient et rassemblaient tout particulièrement des Juifs et des Roms, ainsi que d'autres groupes ciblés. Enfin, la violence avait comme objectif de détruire la population juive ; l'intention dominante des nazis étant de l'anéantir.

II. Inconvénients d'une focalisation exclusive sur le génocide

D'un point de vue politique et normatif, l'accent mis sur le génocide est logique. Il est largement reconnu et est défini dans le droit international. En 2014, 146 nations ont ratifié la Convention sur le génocide. Dans ce cas, pourquoi les décideurs politiques, les acteurs de la société civile et la communauté universitaire ne trouvent-ils pas ce terme satisfaisant ?

Prenons le cas récent de la Syrie. La violence parrainée par l'État en Syrie peut, de toute évidence, être qualifiée de violence à grande échelle. Au moment où nous écrivons ces lignes, les autorités de l'État ont, depuis 2011 et sur un large territoire, commis des violences à l'encontre de civils associés à l'opposition armée, ainsi qu'à l'encontre de milliers de civils indépendants. Cette violence est structurée et soutenue, et implique la participation d'un certain nombre d'organismes de l'État syrien. Toutefois, la violence est beaucoup moins sélective en matière de groupes que pendant la Shoah. Les cibles générales sont celles associées à l'opposition armée. Beaucoup sont des musulmans sunnites, mais l'État a, de manière générale, ciblé certains quartiers et certaines zones pour commettre des violences plutôt que des personnes définies par leur identité ethnique ou religieuse. Et cette violence ne vise manifestement pas à détruire un groupe en particulier.

L'exemple syrien soulève ce que nous pourrions appeler le problème de l'*étroitesse définitoire*. Les génocides sont (heureusement) peu fréquents. Il s'agit d'une forme très particulière de violence atroce, à savoir l'élimination délibérée de groupes particuliers. Mais on trouve de nombreux cas d'atrocités commises envers des civils, comme dans l'exemple syrien, où l'on ne trouve pas de groupes particuliers ciblés à des fins d'élimination, mais où l'ampleur des ravages causés aux civils est considérable. Toute politique visant à prévenir les atrocités à grande échelle devrait inclure des cas comme celui de la Syrie, même si la violence ne vise manifestement pas un groupe en particulier ni à détruire ledit groupe.

Il y a aussi ce que l'on pourrait appeler le problème du *choix du moment*. La notion d'intention est au cœur de la définition juridique du génocide. Pourtant, il est assez difficile d'établir et de prouver, au moment où les faits se déroulent, une intention d'éliminer des groupes. De plus, bien souvent, lorsqu'une telle intention se profile clairement, le processus de violence est déjà bien avancé et l'heure n'est déjà plus à la prévention⁴⁰. Reprenons l'exemple de la Shoah. Lorsque la SS et la police allemande ont commencé à ériger les centres de mise à mort à la fin de l'automne 1941, il ne fait aucun doute que, leur intention était claire. Cependant, pendant les premières années de la guerre (entre 1939 et l'été 1941), en Pologne, en Union soviétique et dans d'autres territoires occupés, leur intention était moins claire. En somme, une focalisation exclusive sur le génocide, qui sous-entend de s'attacher à démontrer l'intention d'éliminer certains groupes, est limitative.

Le problème de l'*ampleur* est étroitement lié au problème précédent. Que peut-on qualifier de destruction de groupe ? La destruction de la culture ou de la langue d'un groupe constitue-t-elle un génocide ? Il est rare qu'un groupe soit anéanti. Même les nazis n'ont pas réussi à éliminer la totalité de la population juive du territoire qu'ils contrôlaient. La Convention sur le génocide reconnaît implicitement, par son libellé, que le génocide peut viser l'élimination d'un groupe « en totalité » ou « en partie ». Mais quel seuil d'élimination partielle faut-il atteindre pour qu'un génocide soit avéré ? Dans un arrêt aussi historique que complexe, la cour d'appel de la Cour pénale internationale pour l'ex-Yougoslavie a fait valoir le fait que le génocide signifiait l'élimination d'une partie « substantielle » d'un groupe⁴¹. Cette affirmation constitue un critère utile. Néanmoins, d'importantes disparités subsistent quant à la conceptualisation du seuil à atteindre pour pouvoir parler de génocide.

Un autre problème est celui de la *hiérarchie des groupes*. Dans sa définition juridique, le génocide se limite à l'élimination de certains types de groupes bien particuliers. La Convention sur le génocide répertorie quatre groupes protégés : groupes nationaux,

⁴⁰ David Scheffer, « Genocide and Atrocity Crimes », *Genocide Studies and Prevention* 1, no 3 (2006) : 229–50. Scheffer est très clair là dessus, et la question du choix du moment est une motivation importante lorsqu'il s'agit d'adopter un critère de réaction différent, comme dans les atrocités de masse.

⁴¹ Procureur contre Radislav Krstić, Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, IT-98-33-A, 4 (2004).

ethniques, religieux et raciaux. Cette formulation est en partie le fruit de négociations politiques lors de la rédaction de la Convention, notamment des objections de l'Union soviétique, qui ne souhaitait pas que les groupes « politiques » ou « économiques » soient inclus, compte tenu de l'histoire politique de ce pays⁴². Mais à quel titre ne devrait-on pas inclure les groupes politiques, économiques, de genre ou autres ? Dans des régions comme l'Union soviétique à l'époque de Staline, l'Indonésie en 1965 et le Cambodge sous les Khmers rouges, des violences systématiques, à grande échelle et visant à éliminer certains groupes ont été perpétrées contre des civils, sans que les principales cibles correspondent toutes à des groupes ethniques, raciaux, religieux ou nationaux. Dans les situations évoquées ici, les groupes étaient visés, respectivement, en fonction de leur appartenance à une classe sociale, à un parti politique, à une zone urbaine ou à un groupe de personnes instruites.

Enfin, le mot « *génocide* » est un terme lourd de sens. Pour beaucoup, il évoque spécifiquement la Shoah ; pourtant, la plupart des génocides contemporains ne ressemblent pas à la Shoah, qui, par certains aspects, a été caractérisée par une ampleur exceptionnelle. Pour beaucoup, le génocide est simplement le summum du mal, et beaucoup emploient ce terme pour attirer l'attention sur la souffrance de leur peuple. En ce sens, le *génocide* est moins un terme empirique — qui traduit des caractéristiques particulières observables — qu'un terme moral destiné à faire comprendre que quelque chose de terrible est en train de se produire.

Ces différents usages ne peuvent être écartés, c'est pourquoi le terme invite au désaccord. Les problèmes évoqués ci-dessus — l'étroitesse définitoire, le choix du moment, l'ampleur, la hiérarchie des groupes et les critères liés à la définition juridique du génocide — ont poussé les milieux politique et universitaire à chercher un critère différent pour concilier les acteurs œuvrant dans ce secteur.

III. Atrocités de masse

Un autre cadre d'analyse important est celui des « atrocités ». Ce concept a pris son essor au milieu des années 2000 lorsque David Scheffer, ancien responsable américain chargé des questions de crimes de guerre, a proposé la notion de « crimes d'atrocité⁴³ ». Au fil du temps, ce concept s'est transformé et a fini par se focaliser sur les atrocités de masse. Bien que le terme n'ait pas de définition juridique officielle, les *atrocités de masse* font généralement référence au génocide, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et au nettoyage ethnique⁴⁴. Examinons donc ces termes de plus près.

⁴² Leo Kuper, *Genocide: its political use in the twentieth century* (New Haven, CT : Yale University Press, 1981), 19–39 ; et William Schabas, *Genocide in international law: the crime of crimes* (Cambridge : Cambridge University Press, 2000), 59–116.

⁴³ Scheffer, « Genocide and Atrocity Crimes ».

⁴⁴ Par exemple, voir Gareth Evans, *The responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once and for all* (Washington, DC : Brookings Institution Press, 2008) ; et Sewall, Raymond, et Chin, MARO, Annex A, 103–105. Voir aussi Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 », 24 oct. 2005, 30, par. 138-140, <http://www.undocs.org/A/RES/60/1>

Crimes contre l'humanité

Bien que, jusqu'à présent, aucun traité international ne définisse et n'interdise les *crimes contre l'humanité* (CCH), la définition contemporaine la plus courante provient du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. L'article 7 définit les CCH comme un ensemble d'actes « commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique dirigée contre toute population civile ». Les actes spécifiques énumérés dans le Statut de Rome comprennent le meurtre, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, l'emprisonnement, la torture, le viol (et autres crimes liés au genre ou au sexe), la persécution de groupes, les disparitions forcées, l'apartheid et « autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale⁴⁵. »

Tout comme le génocide, les CCH tiennent de la violence structurée ou à grande échelle et dirigée contre les populations civiles. Les actes de violence relèvent des CCH lorsqu'ils sont commis de manière généralisée ou systématique. Les CCH sont également des actes structurés. Ils sont « systématiques » et le produit d'une « politique d'un État ou d'une organisation », selon le Statut de Rome. Et, tout comme le génocide, qui met l'accent sur la destruction de groupes particuliers, les CCH sont définis par les personnes visées par la violence, en l'occurrence, les civils.

Par ailleurs, les CCH constituent une catégorie beaucoup plus large que le génocide. Contrairement au génocide, les CCH ne se limitent pas à une violence axée sur le groupe. Bien que certaines formes de CCH soient basées sur le groupe (par exemple, l'extermination et l'apartheid), il n'est pas nécessaire que des groupes soient visés. La torture, l'esclavage, la violence sexuelle, la disparition forcée et d'autres actes considérés comme des CCH ne sont pas nécessairement des violences visant un groupe particulier. La notion qui sous-tend les CCH est la présence d'attaques généralisées ou systématiques perpétrées contre des civils. La notion de groupes cibles n'est pas fondamentale dans cette conceptualisation.

L'exemple de la Syrie illustre bien les CCH, mais pas nécessairement le génocide. Le gouvernement a commis des attaques généralisées et systématiques contre des civils. En effet, un rapport de 2014 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies indique clairement que :

Les forces gouvernementales et les milices progouvernementales poursuivent leurs attaques généralisées contre les civils, commettant systématiquement des meurtres, des actes de torture, des viols et des disparitions forcées, tous constitutifs de crimes contre l'humanité⁴⁶.

⁴⁵ Cour pénale internationale, *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 1^{er} juillet 2002, A/CONF.183/9.

⁴⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Commission internationale indépendante sur la République arabe syrienne*, A/HRC/25/65 (12 févr. 2014), 1.

Nettoyage ethnique

Le *nettoyage ethnique* n'a pas de définition officielle en droit international et n'est pas défini comme crime international⁴⁷, pourtant de nombreux juristes classent le nettoyage ethnique parmi les principaux crimes relevant des atrocités de masse. Il désigne généralement l'élimination forcée d'un groupe ethnique d'un territoire.

Bien qu'il ne soit pas répertorié comme crime international à proprement parler, le nettoyage ethnique est conceptuellement et substantiellement similaire au génocide et aux crimes contre l'humanité. Tant le génocide que le nettoyage ethnique constituent des formes de violence sélective à l'égard de groupes particuliers parmi la population civile. Tous deux impliquent également une dimension importante : pour parvenir à modifier la composition ethnique d'un territoire, la violence infligée doit être soutenue, considérable, étendue et systématique. La différence essentielle qui réside entre ces deux termes relève de l'objectif de la violence. Dans le cas du génocide, l'objectif est la destruction du groupe ; dans le cas du nettoyage ethnique, l'objectif est l'élimination du groupe. Il peut faire partie du génocide (autrement dit, terroriser et éliminer un groupe peuvent faire partie du processus de destruction de groupes), mais ces deux concepts ne sont pas synonymes.

Le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité partagent également certains attributs. Tout comme les crimes contre l'humanité, le nettoyage ethnique a trait à une violence organisée à grande échelle, perpétrée contre des civils. Il sous-entend également le déplacement forcé de personnes, ainsi que (généralement) le viol et la persécution d'un groupe particulier – tous ces éléments sont énumérés au titre de crimes contre l'humanité à l'article 7 du Statut de Rome. Mais ces termes ne sont pas synonymes. Le nettoyage ethnique est nécessairement une violence visant un groupe, tandis que les crimes contre l'humanité ne recouvrent pas cette dimension. L'idée de nettoyage ethnique implique également un objectif spécifique, à savoir l'élimination du groupe ethnique, alors que les crimes contre l'humanité ne comportent pas cet aspect.

En somme, le point commun de ces trois termes porte sur une violence systématique, à grande échelle, et perpétrée contre des civils. Les principales différences qui les séparent ont trait au fait de cibler des groupes particuliers et à l'objectif de la violence. Les crimes contre l'humanité n'impliquent pas non plus nécessairement une violence soutenue, contrairement au génocide et au nettoyage ethnique.

⁴⁷ Ceci dit, les actes communément associés au nettoyage ethnique — comme la déportation ou le transfert forcé de populations ainsi que le viol et la persécution d'un groupe particulier — sont définis en tant que crimes à l'Article 7 du Statut de Rome (Crimes contre l'humanité). La déportation y figure comme crime à l'Article 8 (Crimes de guerre). Se reporter à la discussion à ce propos dans le texte.

L'exemple de nettoyage ethnique le plus manifeste de notre ère contemporaine est celui de l'ex Yougoslavie⁴⁸. Au cours des guerres des années 1990, des groupes armés soutenus par l'État attaquent, violent et tuent des civils appartenant à des groupes ethniques spécifiques, puis brûlent ou occupent leurs maisons et, souvent, détruisent des institutions revêtant une importance symbolique pour le groupe cible, telles que des mosquées. Les Serbes bosniaques exercent des violences de ce type contre les musulmans bosniaques, en Bosnie-Herzégovine, entre 1992 et 1995, lorsque les Serbes bosniaques tentent de constituer un espace ethniquement homogène dans ce pays-là. Les Croates de Croatie commettent de telles violences contre les Serbes de Croatie dans le sud de la Croatie. Les Serbes font la même chose contre les musulmans albanais au Kosovo. Après la guerre d'ampleur internationale de 1999 menée contre les forces serbes au Kosovo, les musulmans albanais procèdent à un nettoyage ethnique à rebours des Serbes dans certaines parties du Kosovo. Chaque fois, la violence entraîne la perte de milliers de vies et le déplacement forcé de dizaines ou centaines de milliers de personnes, selon les cas.

Crimes de guerre

Les *crimes de guerre* englobent le plus grand nombre d'actes répertoriés parmi les quatre crimes énumérés dans ce chapitre. Les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels ont instauré et codifié les principes et mesures de protection des combattants et des civils en temps de guerre⁴⁹. Les crimes décrits dans les conventions ont également été incorporés dans l'article 8 du Statut de Rome, qui figure à l'Annexe 5. Le terme de *crimes de guerre* désigne tout un éventail d'actes qui deviennent des actes criminels lorsqu'ils sont commis dans le contexte d'un conflit armé contre une ou plusieurs personnes devant bénéficier d'une protection en vertu de la législation internationale. Le Statut de Rome répertorie quelque 50 cas de crimes de guerre distincts. Certains cas enfreignent explicitement les Conventions de Genève, notamment ceux relevant de mauvais traitements des prisonniers de guerre et de prises d'otages. D'autres constituent des violations des règles et usages généraux associés aux conflits, telles que des attaques perpétrées contre (a) des villes civiles, (b) des biens relevant de l'aide humanitaire, ou (c) tout bâtiment ne servant pas à des fins militaires.

Dans l'ensemble, cette longue liste de différents crimes de guerre comprend des actes de violence de nature très différente de celle des trois autres crimes d'atrocités dont il est ici question. Les crimes de guerre ne sous-entendent pas d'échelle importante ou de

⁴⁸ Dans l'affaire du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) contre Mladić, l'accusé était clairement responsable de nettoyage ethnique. Toutefois, ce terme n'a pas été invoqué par le Procureur dans les documents d'inculpation. Mladić a été accusé de génocide (Srebrenica), de crimes contre l'humanité (persécution, meurtre et extermination), et de crimes de guerre (bombardement de Sarajevo).

⁴⁹ Les informations concernant la Convention de Genève sont disponibles sur le site du Comité international de la Croix rouge : <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions> (en français sur <https://www.icrc.org/fr/guerre-et-droit/traites-et-droit-coutumier>).

grande ampleur, bien qu'ils puissent être commis à une telle échelle. En outre, les crimes de guerre sont spécifiquement commis pendant la guerre, alors que les trois autres catégories d'atrocités peuvent se produire aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix. Et contrairement au génocide et au nettoyage ethnique, les crimes de guerre ne visent pas de groupes particuliers. En bref, les crimes de guerre se distinguent quelque peu, en termes d'ampleur et de caractère, des trois autres formes d'atrocités généralement répertoriées comme atrocités de masse à part entière.

Mais alors, quels sont les points communs entre les crimes de guerre et les autres formes d'atrocités de masse, si tant est qu'il y en ait ? La plupart des crimes de guerre touchent au principe de la protection des civils ou des soldats qui ont été retirés du combat en raison de leurs blessures ou de leur capture. Les crimes de guerre ont donc trait à la protection de civils contre des violences délibérées dont ils sont victimes *en temps de guerre*. Les crimes de guerre peuvent également être commis contre des combattants malades, blessés ou prisonniers de guerre. Compte tenu de cette orientation, les crimes de guerre ont un point commun important avec les trois autres formes d'atrocités. Cette similitude permet d'esquisser un critère commun dans lequel ancrer la politique de prévention des atrocités de masse.

IV. Violence systématique à grande échelle contre des populations civiles

Si le fait de se détourner du génocide en tant qu'objectif exclusif de la prévention des atrocités résout certains problèmes, il en crée d'autres. Prises au pied de la lettre, les catégories constitutives des atrocités de masse donnent une idée de l'éventail des violences, qui dépasse probablement la capacité de la plupart des décideurs politiques, des acteurs de la société civile ou des civils ordinaires à s'intéresser au sujet et à réclamer une politique de prévention plus robuste. Les acteurs de bonne volonté ne peuvent pas répondre à chaque crime de guerre ou à chaque crime contre l'humanité. La notion d'atrocités « de masse » évoque bien une certaine échelle, mais cette notion reste balbutiante. En bref, il demeure nécessaire de réfléchir aux éléments rassembleurs en matière de politique à mener.

Tout critère, qu'il soit restreint ou bien élargi, nécessite des compromis. Un critère restreint comporte un élément bien défini portant sur le type d'événements à prévenir, de sorte que le franchissement d'un certain seuil justifie une réponse. Cette hypothèse est à la base de la réflexion et de nombreux travaux portant sur le génocide. Mais définir un seuil trop élevé signifie que de nombreux cas de violences graves et épouvantables ne déclencheront aucune action. En outre, comme le montre la discussion sur la définition juridique du génocide, ces seuils sont parfois arbitraires : pourquoi les groupes ethniques mériteraient-ils intrinsèquement d'être davantage protégés que, par exemple, les groupes politiques ou les personnes d'un genre particulier ?

De même, l'utilisation d'un seuil trop bas ne peut que diluer toute volonté collective et poli-tique de prendre des mesures extraordinaires pour prévenir ou arrêter une certaine catégorie d'événements. L'idée de prévention des atrocités sous-entend un élément sortant de l'ordinaire et particulièrement grave dans le type de violence en question. Dans la Directive présidentielle 10, par exemple, le président des États-Unis Barack Obama fait référence à une « responsabilité morale fondamentale » et, dans un discours ultérieur prononcé au Musée commémoratif de l'Holocauste américain, il fait valoir que certains actes « heurtaient notre conscience⁵⁰ ». L'ancienne secrétaire d'État américaine Hillary Clinton a également parlé d'atrocités qui relèvent « de violations de notre humanité commune⁵¹ ». Ces déclarations placent la barre haut ; la question reste de savoir où cette barre doit être placée.

L'analyse conceptuelle qui précède offre un point de départ à la discussion. Le principal point commun qui se dégage de ces quatre formes de crimes d'atrocité concerne la violence délibérément infligée aux civils. La question de l'échelle est plus compliquée. Le terme de « masse » dans « atrocité de masse » implique une échelle de grande ampleur. Comme je l'ai souligné, le génocide, les crimes contre l'humanité et le nettoyage ethnique sous-entendent également tous une échelle de grande ampleur. C'est pourquoi la notion d'échelle est implicite dans l'idée d'atrocités de masse : les actes sont généralisés, soutenus et systématiques.

L'une des questions restées en suspens consiste à savoir s'il faut mettre l'accent sur les groupes. Établir un critère se rapprochant du génocide et du nettoyage ethnique rendrait essentiel le critère de la violence dirigée contre des groupes. Cependant, la principale question d'ordre politique porte sur les pertes de vies civiles, à grande échelle et causées par des auteurs de crimes qui infligent délibérément cette violence. En outre, l'accent mis sur les groupes posera toujours la question de la nature des groupes protégés et des éléments constitutifs d'un groupe. Il est difficile (et potentiellement inutile) de répondre à ces questions dans un contexte politique.

En résumé, le critère proposé ici pour circonscrire les atrocités de masse est celui d'une violence systématique et à grande échelle perpétrée contre des populations civiles. Pourquoi « populations civiles » et pas simplement « civils » ? Essentiellement parce que, dans un contexte international, la notion de populations civiles est particulièrement retentissante. Par exemple, lorsque les chefs d'État se sont réunis

⁵⁰ [Notre traduction] Barack Obama, « Directive on Creation of an Interagency Atrocities Prevention Board and Corresponding Interagency Review » ; et Obama, « Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum », 23 avril 2012, Daily Compilation of Presidential Documents no. 00296 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2012), 2.

⁵¹ [Notre traduction] Discours d'Hillary Clinton, « Imagine the Unimaginable: Ending Genocide in the 21st Century », 24 juillet 2012 <http://www.ushmm.org/confront-genocide/speakers-and-events/all-speaker-and-events/imagine-the-unimaginable-ending-genocide-in-the-21st-centurykeynote-address-by-secretary-of-state-hillary-rodham-clinton>.

pour le Sommet mondial de 2005 et ont convenu d'approuver le principe de la responsabilité de protéger, le langage utilisé ne portait pas sur les civils en tant que tels, mais plutôt sur les populations. Les deux paragraphes clés du document final du sommet sont les suivants :

138. C'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité [...]

139. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité⁵².

Il en résulte qu'au sein du système des Nations Unies et du secteur non gouvernemental s'appuyant sur les Nations Unies, la notion de protection des « populations » constitue le langage conceptuel central qui fonde la prévention des atrocités. Par conséquent, pour parvenir à établir un critère international cohérent dans le cadre d'une bonne politique de prévention des atrocités — un critère qui découle à la fois d'une analyse conceptuelle minutieuse et de l'usage en vigueur dans le secteur de la prévention des atrocités — l'ajout du terme de « populations » est judicieux et adéquat⁵³.

Le critère proposé est souple et place la barre haut. Il ne se limite pas à la violence visant un groupe particulier et ne nécessite pas de prouver l'intention derrière ladite violence. Tout comme pour les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, ce critère se focalise sur les schémas réels de violence. En même temps, il établit un seuil élevé. L'idée est d'élaborer une politique de prévention des atrocités selon un critère de violence systématique et à grande échelle. L'expression à *grande échelle* est, certes, sujette à interprétation, mais elle implique une notion de violence « de masse » (soutenue, généralisée, systématique) à même de déclencher des mesures de prévention et d'intervention sérieuses au niveau international.

⁵² Assemblée générale des Nations Unies, « Document final du Sommet mondial de 2005 », 30.

⁵³ Mettre en valeur les définitions juridiques n'a pas pour objectif de sous-entendre que les acteurs doivent attendre l'établissement d'un critère en matière de poursuites avant d'entreprendre une action préventive. Mais ces définitions juridiques sont utiles pour aider les responsables politiques à repérer les facteurs de risque et les signes d'alerte précoces auxquels les États doivent prêter attention, de manière à prendre les mesures adéquates pour réduire le risque de génocide.

ANNEXE 5

Crimes contre l'humanité, Statut de Rome, article 7⁵⁴

1. Aux fins du présent Statut, on entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque :

- (a) Meurtre ;
- (b) Extermination ;
- (c) Réduction en esclavage ;
- (d) Déportation ou transfert forcé de population ;
- (e) Emprisonnement ou autre forme de privation grave de liberté physique en violation des dispositions fondamentales du droit international ;
- (f) Torture ;
- (g) Viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ;
- (h) Persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour ;
- (i) Disparition forcée de personnes ;
- (j) Crime d'apartheid ;
- (k) Autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale.

2. Aux fins du paragraphe 1 :

- (a) Par « attaque lancée contre une population civile », on entend le comportement qui consiste en la commission multiple d'actes visés au paragraphe 1 à l'encontre d'une population civile quelconque, en application ou dans la poursuite de la politique d'un État ou d'une organisation ayant pour but une telle attaque ;

⁵⁴ Cour pénale internationale, *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 1^{er} juillet 2002, A/CONF.183/9

- (b) Par « extermination », on entend notamment le fait d'imposer intentionnellement des conditions de vie, telles que la privation d'accès à la nourriture et aux médicaments, calculées pour entraîner la destruction d'une partie de la population ;
- (c) Par « réduction en esclavage », on entend le fait d'exercer sur une personne l'un quelconque ou l'ensemble des pouvoirs liés au droit de propriété, y compris dans le cadre de la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants ;
- (d) Par « déportation ou transfert forcé de population », on entend le fait de déplacer de force des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en droit international ;
- (e) Par « torture », on entend le fait d'infliger intentionnellement une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, à une personne se trouvant sous sa garde ou sous son contrôle ; l'acception de ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légales, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles ;
- (f) Par « grossesse forcée », on entend la détention illégale d'une femme mise enceinte de force, dans l'intention de modifier la composition ethnique d'une population ou de commettre d'autres violations graves du droit international. Cette définition ne peut en aucune manière s'interpréter comme ayant une incidence sur les lois nationales relatives à la grossesse ;
- (g) Par « persécution », on entend le déni intentionnel et grave de droits fondamentaux en violation du droit international, pour des motifs liés à l'identité du groupe ou de la collectivité qui en fait l'objet ;
- (h) Par « crime d'apartheid », on entend des actes inhumains analogues à ceux que vise le paragraphe 1, commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime ;
- (i) Par « disparitions forcées de personnes », on entend les cas où des personnes sont arrêtées, détenues ou enlevées par un État ou une organisation politique ou avec l'autorisation, l'appui ou l'assentiment de cet État ou de cette organisation, qui refuse ensuite d'admettre que ces personnes sont privées de liberté ou de révéler le sort qui leur est réservé ou l'endroit où elles se trouvent, dans l'intention de les soustraire à la protection de la loi pendant une période prolongée.

3. Aux fins du présent Statut, le terme « sexe » s'entend de l'un et l'autre sexes, masculin et féminin, suivant le contexte de la société. Il n'implique aucun autre sens.

ANNEXE 6

Crimes de guerre, Statut de Rome, article 8⁵⁵

2. Aux fins du Statut, on entend par « crimes de guerre » :

- (a) Les infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'ils visent des personnes ou des biens protégés par les dispositions des Conventions de Genève :
 - (i) L'homicide intentionnel ;
 - (ii) La torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques ;
 - (iii) Le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter gravement atteinte à l'intégrité physique ou à la santé ;
 - (iv) La destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire ;
 - (v) Le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou une personne protégée à servir dans les forces d'une puissance ennemie ;
 - (vi) Le fait de priver intentionnellement un prisonnier de guerre ou toute autre personne protégée de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement ;
 - (vii) La déportation ou le transfert illégal ou la détention illégale ;
 - (viii) La prise d'otages .
- (b) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international, à savoir, l'un quelconque des actes ci-après :
 - (i) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des civils qui ne participent pas directement part aux hostilités ;
 - (ii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des biens de caractère civil, c'est-à-dire des biens qui ne sont pas des objectifs militaires ;
 - (iii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil;

⁵⁵ Cour pénale internationale, *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 1^{er} juillet 2002, A/CONF.183/9

- (iv) Le fait de diriger intentionnellement une attaque en sachant qu'elle causera incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel qui seraient manifestement excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu ;
- (v) Le fait d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus et qui ne sont pas des objectifs militaires ;
- (vi) Le fait de tuer ou de blesser un combattant qui, ayant déposé les armes ou n'ayant plus de moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ;
- (vii) Le fait d'utiliser indûment le pavillon parlementaire, le drapeau ou les insignes militaires et l'uniforme de l'ennemi ou de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant, de causer la perte de vies humaines ou des blessures graves ;
- (viii) Le transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe, ou la déportation ou le transfert à l'intérieur ou hors du territoire occupé de la totalité ou d'une partie de la population de ce territoire ;
- (ix) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires ;
- (x) Le fait de soumettre des personnes d'une partie adverse tombées en son pouvoir à des mutilations ou à des expériences médicales ou scientifiques quelles qu'elles soient qui ne sont ni motivées par un traitement médical, dentaire ou hospitalier, ni effectuées dans l'intérêt de ces personnes, et qui entraînent la mort de celles-ci ou mettent sérieusement en danger leur santé ;
- (xi) Le fait de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie ;
- (xii) Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;
- (xiii) Le fait de détruire ou de saisir les biens de l'ennemi, sauf dans les cas où ces destructions ou saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre ;
- (xiv) Le fait de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse ;

- (xv) Le fait pour un belligérant de contraindre les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même s'ils étaient au service de ce belligérant avant le commencement de la guerre ;
- (xvi) Le pillage d'une ville ou d'une localité, même prise d'assaut ;
- (xvii) Le fait d'employer du poison ou des armes empoisonnées ;
- (xviii) Le fait d'employer des gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que tous liquides, matières ou procédés analogues ;
- (xix) Le fait d'utiliser des balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que des balles dont l'enveloppe dure ne recouvre pas entièrement le centre ou est percée d'entailles ;
- (xx) Le fait d'employer les armes, projectiles, matières et méthodes de guerre de nature à causer des maux superflus ou des souffrances inutiles ou à frapper sans discrimination en violation du droit international des conflits armés, à condition que ces armes, projectiles, matières et méthodes de guerre fassent l'objet d'une interdiction générale et qu'ils soient inscrits dans une annexe au présent Statut, par voie d'amendement adopté selon les dispositions des articles 121 et 123 ;
- (xxi) Les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
- (xxii) Le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, telle que définie à l'article 7, paragraphe 2, alinéa f), la stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle constituant une infraction grave aux Conventions de Genève ;
- (xxiii) Le fait d'utiliser la présence d'un civil ou d'une autre personne protégée pour éviter que certains points, zones ou forces militaires ne soient la cible d'opérations militaires ;
- (xxiv) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève ;
- (xxv) Le fait d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie, y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève ;
- (xxvi) Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées nationales ou de les faire participer activement à des hostilités

- (c) En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, les violations graves de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, à savoir l'un quelconque des actes ci-après commis à l'encontre de personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat par maladie, blessure, détention ou par toute autre cause :
- (i) Les atteintes à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels et la torture ;
 - (ii) Les atteintes à la dignité de la personne, notamment les traitements humiliants et dégradants ;
 - (iii) Les prises d'otages ;
 - (iv) Les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable, rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires généralement reconnues comme indispensables.
- (d) L'alinéa c) du paragraphe 2 s'applique aux conflits armés ne présentant pas un caractère international et ne s'applique donc pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire .
- (e) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, dans le cadre établi du droit international, à savoir l'un quelconque des actes ci-après:
- (i) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre la population civile en tant que telle ou contre des personnes civiles qui ne participent pas directement aux hostilités ;
 - (ii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre les bâtiments, le matériel, les unités et les moyens de transport sanitaires, et le personnel utilisant, conformément au droit international, les signes distinctifs des Conventions de Genève ;
 - (iii) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ;

- (iv) Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades et des blessés sont rassemblés, pour autant que ces bâtiments ne soient pas des objectifs militaires ;
 - (v) Le pillage d'une ville ou d'une localité, même prise d'assaut ;
 - (vi) Le viol, l'esclavage sexuel, la prostitution forcée, la grossesse forcée, telle que définie à l'article 7, paragraphe 2, alinéa f), la stérilisation forcée, ou toute autre forme de violence sexuelle constituant une violation grave de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève ;
 - (vii) Le fait de procéder à la conscription ou à l'enrôlement d'enfants de moins de 15 ans dans les forces armées ou dans des groupes armés ou de les faire participer activement à des hostilités ;
 - (viii) Le fait d'ordonner le déplacement de la population civile pour des raisons ayant trait au conflit, sauf dans les cas où la sécurité des civils ou des impératifs militaires l'exigent ;
 - (ix) Le fait de tuer ou de blesser par trahison un adversaire combattant ;
 - (x) Le fait de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;
 - (xi) Le fait de soumettre des personnes d'une autre partie au conflit tombées en son pouvoir à des mutilations ou à des expériences médicales ou scientifiques quelles qu'elles soient qui ne sont ni motivées par un traitement médical, dentaire ou hospitalier, ni effectuées dans l'intérêt de ces personnes, et qui entraînent la mort de celles-ci ou mettent sérieusement en danger leur santé ;
 - (xii) Le fait de détruire ou de saisir les biens d'un adversaire, sauf si ces destructions ou saisies sont impérieusement commandées par les nécessités du conflit ;
- (f) L'alinéa e) du paragraphe 2 s'applique aux conflits armés ne présentant pas un caractère international et ne s'applique donc pas aux situations de troubles et tensions internes telles que les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence ou les actes de nature similaire. Il s'applique aux conflits armés qui opposent de manière prolongée sur le territoire d'un État les autorités du gouvernement de cet État et des groupes armés organisés ou des groupes armés organisés entre eux.

A black and white photograph of a refugee camp. In the foreground, a paved path leads into the distance. On the left, there are makeshift structures made of corrugated metal and fabric. People, including children and adults, are walking along the path. The sky is filled with large, dramatic clouds. The overall mood is somber and bleak.

PARTIE II
CAUSES DES GÉNOCIDES ET
DES ATROCITÉS DE MASSE

Des Syriens dans le camp de réfugiés de Zaatari, en Jordanie, février 2014.
Lucian Perkins pour le United States Holocaust Memorial Museum

CHAPITRE 2

Facteurs de risque

NOUS ENTAMONS ICI LE PREMIER DE TROIS CHAPITRES consacrés aux causes des génocides et des atrocités de masse. En comprendre les facteurs déterminants est essentiel pour identifier les régions où le risque de génocide et d'atrocités de masse est élevé. Pour repérer les régions où ces phénomènes sont susceptibles de se produire, les analystes doivent se pencher sur les facteurs généralement associés à leur apparition. Par ailleurs, la compréhension de ces facteurs déterminants est cruciale pour concevoir des réponses politiques, qu'il s'agisse d'efforts à court terme pour atténuer les exactions ou y mettre fin ou sur le long terme, de mesures préventives. Lorsque les facteurs de risque associés aux génocides et aux autres formes d'atrocités de masse peuvent être pris en compte, alors ces phénomènes ont moins de risque de se produire.

La détermination des causes repose généralement sur trois grandes interrogations. Premièrement, quels sont les facteurs de risque associés aux génocides et aux autres types d'atrocités de masse sur le plan global ? Les causes sont généralement mesurées à l'échelle du pays et comprennent le type de régime, la composition ethnique de la population, le niveau de revenu national, l'environnement régional, les effectifs militaires, etc. Certains facteurs évoluent au fil du temps, comme l'existence d'une guerre, ou des conditions économiques qui s'améliorent ou se détériorent. D'autres éléments, tels que la composition ethnique d'un pays ou son niveau de revenu, ne changent pas ou évoluent très lentement dans le temps.

Deuxièmement, à court terme, quels sont les dynamiques et les déclencheurs qui précèdent un génocide et d'autres formes d'atrocités de masse ? Les premières concernent les périodes qui précèdent ou suivent les premiers stades d'un génocide ou d'une atrocité de masse. Il s'agit de moments où les tensions sont exacerbées, où la méfiance au sein de populations ou bien entre États et citoyens s'accroît, ou encore où les auteurs d'actes criminels prennent des mesures ou font des déclarations qui indiquent un durcissement de leur détermination. Ce sont des périodes de plus grande polarisation. Quant aux déclencheurs, ce sont des événements qui, soudainement, donnent lieu à une forte escalade de la violence, comme un assassinat ou un changement de position sur le champ de bataille. Les déclencheurs cristallisent les tensions et provoquent une nouvelle période de violence, plus intense.

Troisièmement, quels sont les moteurs et les dynamiques de la violence au niveau individuel et collectif ? Qui sont les auteurs de ces actes et pourquoi participent-ils à la violence ? Les raisons poussant des individus à commettre des actes de violence ne sont pas nécessairement différentes des facteurs de risque qui sont en général à l'origine des génocides et des autres formes d'atrocités de masse. C'est la perspective d'ensemble qui infléchira la prise de décision sur le terrain. Mais la question de savoir ce qui motive l'atrocité à l'échelle globale, plutôt qu'à l'échelle locale, est différente. Elle mérite donc une forme d'analyse distincte.

L'ouvrage aborde successivement chacune de ces questions. Ce chapitre se concentre sur la première question, l'échelle globale. Le Chapitre 3 examine les dynamiques et les déclencheurs à court terme. Le Chapitre 4 porte sur les auteurs de violences. Chacun a pour objectif de synthétiser les connaissances sur le sujet.

D'emblée, il est important de souligner que l'analyse des génocides et des atrocités de masse est une discipline tant imparfaite qu'émergente. Dans une certaine mesure, chaque cas est différent, et la plupart des chercheurs s'accordent à dire que les mécanismes déclencheurs de génocides et d'atrocités de masse ont de multiples facettes. Ils résultent de combinaisons de facteurs et non de causes uniques. Comme pour de nombreux phénomènes politiques et sociaux complexes, il est donc difficile de dégager des règles qui s'appliquent uniformément à tous les cas. Par ailleurs, les études suivent des directions différentes et parfois contradictoires, et les chercheurs abordent le problème à partir de pratiques scientifiques différentes. Certains ont recours à l'analyse statistique et à des techniques de modélisation quantitative, en examinant des centaines de cas sur une période donnée ; d'autres font appel à l'analyse historique et à des méthodes qualitatives en ne se penchant que sur un cas, voire sur quelques cas.

Cela dit, la recherche sur les génocides et les atrocités de masse s'est concentrée sur un ensemble de facteurs de risque généralement associés au déclenchement d'un génocide ou d'une atrocité de masse. L'objectif de ce chapitre est de présenter les domaines qui font l'objet d'un consensus général, comprenant tant les explications

qui ressortent de la recherche quanti-tative que de la recherche qualitative. Certaines conclusions sont bien établies et moins contestées que d'autres, on parle de « conclusions communes. » D'autres, que l'on peut qualifier de « conclusions contestées », suscitent un plus grand désaccord parmi les chercheurs. Elles sont toutes les deux abordées dans ce chapitre. Il est important de prendre en compte les éléments contestés, notamment parce qu'ils peuvent contribuer à dissiper les mythes sur les causes et le mécanisme des génocides et des atrocités de masse.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, une mise en garde importante s'impose. Les recherches existantes se concentrent sur le génocide et les formes connexes de massacre de civils à grande échelle, comme le « politicide » (la destruction de groupes politiques et économiques) et le massacre de masse. Il existe moins de recherches sur les facteurs déterminants des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et du nettoyage ethnique.

I. Conclusions communes

Instabilité et conflits

Dans une certaine mesure, l'indicateur le plus parlant, à l'échelle globale, de l'apparition d'un génocide ou d'un massacre est la présence d'une instabilité généralisée. Celle-ci peut prendre plusieurs formes⁵⁶, mais la forme d'instabilité la plus souvent associée aux génocides et aux atrocités de masse est le conflit armé, suivi d'un changement de régime défavorable, comme un coup d'État ou une révolution⁵⁷. La plupart des phénomènes de génocides et d'atrocités de masse surviennent en effet pendant une guerre ou après un changement de régime majeur. Cela est avéré pour plusieurs événements historiques :

⁵⁶ Le Political Instability Task Force (groupe de travail sur l'instabilité politique), organisme de recherche fondé par le gouvernement américain et qui étudie ces phénomènes, définit un cas d'instabilité comme étant une guerre révolutionnaire, une guerre ethnique, un changement de régime indésirable, ainsi qu'un génocide et un politicide. Voir Jack A. Goldstone et al., « A Global Model for Forecasting Political Instability », *American Journal of Political Science* 54, no 1 (2010) : 191-92. Pour des articles associant instabilité et génocide, voir Barbara Harff, « No lessons learned from the Holocaust? Assessing risks of genocide and political mass murder since 1955 », *American Political Science Review* 97, no 1 (2003) : 57-73 ; Benjamin Goldsmith et al., « Forecasting the onset of genocide and politicide: annual out-of-sample forecasts on a global dataset, 1988-2003 », *Journal of Peace Research* 50, no 4 (2013) : 437-52 ; Jay Ulfelder et Benjamin Valentino, « Assessing risks of state-sponsored mass killing » (Washington, DC : Political Instability Task Force, 2008) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1703426.

⁵⁷ Matthew Krain, « State-Sponsored Mass Murder: The Onset and Severity of Genocides and Politicides », *Journal of Conflict Resolution* 41, no 3 (1997) : 331-60 ; Michael Mann, *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing* (New York : Cambridge University Press, 2005) ; Robert Melson, *Revolution and genocide: on the origins of the Armenian genocide and the Holocaust* (Chicago : University of Chicago Press, 1992) ; Manus Midlarsky, *The killing trap: genocide in the twentieth century* (Cambridge : Cambridge University Press, 2005) ; Martin Shaw, *War and genocide: organized killing in modern society* (Cambridge : Polity Press in association with Blackwell, 2003) ; Benjamin Valentino, Paul Huth, et Dylan Balch-Lindsay, « "Draining the Sea": Mass Killing and Guerrilla Warfare », *International Organization* 58, no 2 (2004) : 375-407.

le génocide arménien, la Shoah ou le génocide des Herero en Afrique allemande du Sud-Ouest. C'est également vrai dans les cas plus contemporains de génocides et d'atrocités de masse, par exemple les événements qui se sont déroulés en Bosnie, au Rwanda, au Darfour, au Sri Lanka, en Libye et en Syrie.

Facteurs de risque des atrocités de masse

Conclusions communes	Conclusions contestées
Instabilité à grande échelle	Haines profondément ancrées
Conflit armé	Moyens d'action du gouvernement
Idéologie transformatrice ou d'exclusion	Autoritarisme
Discriminations ou violences antérieures à l'encontre d'un groupe particulier	Causes économiques

L'instabilité augmente le risque de génocides et d'atrocités de masse pour toute une série de raisons. Au niveau le plus général, la violence à grande échelle perpétrée sur des civils ne fait pas partie d'une activité politique normale. La perpétration d'une telle violence est risquée tant du point de vue des élites que des citoyens ordinaires : (a) elle est généralement moralement répréhensible ; (b) elle est probablement illégale au regard du droit national ; (c) elle suscite souvent la critique internationale ; et (d) elle détourne les ressources d'autres projets vitaux. Les dirigeants et les civils ordinaires doivent donc avoir des arguments ou des excuses irréfutables (à leurs yeux) pour commettre de tels crimes. L'instabilité politique, en particulier la guerre, génère ce contexte : les élites se sentent davantage menacées, les citoyens se sentent moins en sécurité, et les lois peuvent être suspendues ou ignorées.

Dans de tels contextes, les dirigeants et la population sont plus enclins à encourager et à justifier les actes de violence afin de se protéger et de protéger ce à quoi ils tiennent. Ces observations ne visent pas à excuser des comportements injustifiables, mais plutôt à comprendre pourquoi ces violences sont généralement commises pendant des périodes d'instabilité aiguë.

Les conflits armés ont également d'autres effets. L'une des avancées conceptuelles dans l'étude des génocides et des atrocités de masse a été de reconnaître que les élites de haut niveau commettent de telles violences pour des raisons stratégiques⁵⁸.

⁵⁸ Benjamin Valentino, *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the Twentieth Century* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2004), 66–90.

En effet, l'objectif des dirigeants est de conserver le pouvoir, de vaincre leurs ennemis et d'atteindre leurs objectifs. En période de guerre, les incitations stratégiques à recourir à la violence s'amplifient, chaque camp voulant vaincre l'ennemi. Pour les groupes armés, l'idée d'attaquer et de tuer des civils devient plus facile à imaginer et à justifier en temps de guerre qu'en temps de paix, même si cette violence n'est pas acceptable au regard du droit international de la guerre. En outre, la capacité d'infliger des violences augmente également. Si les génocides et les atrocités de masse impliquent divers auteurs de crimes, ils nécessitent également la participation d'acteurs armés – forces militaires et paramilitaires, police et milices – et la guerre constitue l'excuse pour les mobiliser, les équiper, les habiliter à agir et les déployer.

Le consensus est moins évident lorsqu'il s'agit de savoir si certains types de conflits armés augmentent le risque de génocide et d'atrocités de masse. Le génocide arménien et la Shoah ont été commis pendant des conflits internationaux. Dans le monde contemporain, les guerres interétatiques sont moins fréquentes. Ainsi, depuis la Seconde Guerre mondiale, la plupart des génocides et des atrocités de masse ont eu lieu dans le contexte de guerres civiles⁵⁹. Cela a été le cas au Guatemala dans les années 1980, au Rwanda et en Bosnie dans les années 1990, au Sri Lanka et au Darfour dans les années 2000, et en Syrie dans les années 2010.

Idéologie

Il semble que l'idéologie constitue le deuxième facteur de risque le plus important, en matière de génocides et d'atrocités de masse. C'est dans la recherche qualitative qu'on y met tout particulièrement l'accent, car l'idéologie est difficile à quantifier et à mesurer dans des États différents.

L'une des allégations les plus fondamentales fait valoir que les analystes doivent connaître la vision du monde qui anime les élites pour comprendre comment et pourquoi celles-ci décident de commettre des actes de violence à grande échelle. Tout comme pour la question des types de conflits armés, il s'avère moins évident d'atteindre un consensus sur *le type d'idéologie* qui incite les élites à se livrer à des génocides et des atrocités de masse. Certains chercheurs mettent l'accent sur l'idée de révolution, faisant valoir que les dirigeants qui s'engagent à transformer fondamentalement leur État et leur nation sont plus enclins à user la violence pour parvenir à leurs fins⁶⁰. De même, d'autres préconisent que l'idéologie révolutionnaire crée inévitablement des hiérarchies parmi la population (groupes révolutionnaires et contre-révolutionnaires) ; face aux menaces, les États révolutionnaires en viennent à cibler ceux qu'ils perçoivent comme des ennemis de la révolution⁶¹.

⁵⁹ Ulfelder et Valentino, « Assessing risks of state-sponsored mass killing » ; Valentino, Huth, et Balch-Lindsay, « "Draining the sea" ».

⁶⁰ Eric Weitz, *A Century of Genocide: Utopias of Race and Nation* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2003).

⁶¹ Melson, *Revolution and Genocide*.

Le même mécanisme est à l'œuvre avec les idéologies nationalistes, notamment le nationalisme au nom d'un groupe ethnique, religieux ou autre. Ce courant est souvent fondé sur un groupe identitaire qui définit ses membres comme des individus essentiels et les autres comme des individus secondaires ; face à une menace, les dirigeants sont alors plus enclins à déployer la violence contre ceux qui n'appartiennent pas à leur groupe politique principal⁶². Certains chercheurs parlent simplement d'« idéologie d'exclusion » pour englober ces différentes idées, tandis que d'autres mettent l'accent sur une poignée de variantes idéologiques

Un rapide coup d'œil à certains événements illustre l'importance de la dimension idéologique. Par exemple, dans les États communistes (de l'Union soviétique de Staline à la Chine de Mao en passant par le Cambodge de Pol Pot), il est difficile d'expliquer les atrocités de masse sans recourir aux idéologies qui ont motivé chaque régime⁶⁴. Dans le cas de la Shoah, la vision raciste du monde nazi en général et la virulence de son antisémitisme en particulier occupent souvent une place prépondérante lorsque l'on interprète les motivations de la campagne d'annihilation de l'État⁶⁵. Dans le cas du génocide arménien, le nationalisme turc représente un facteur majeur qui a façonné la réponse des élites ottomanes à la Première Guerre mondiale et à la menace qu'ils perçoivent dans les communautés arméniennes⁶⁶. De même, les nationalismes serbe, hutu et arabe respectivement dans l'ex-Yougoslavie, au Rwanda et au Soudan, jouent un rôle crucial dans la manière dont les élites interprètent les événements et élaborent leurs réponses⁶⁷. Dans les années 2010 en Syrie et dans les années 1970 au Burundi, les dirigeants commettent des atrocités de masse au nom de la protection des minorités, qu'ils prétendent représenter, face aux menaces réelles et imaginaires des communautés majoritaires⁶⁸.

⁶² Mann, *The Dark Side of Democracy* ; Scott Straus, *Making and Unmaking Nations: War, Leadership, and Genocide in Modern Africa* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2015).

⁶³ Voir Harff, « No Lessons learned from the Holocaust? » sur l'idéologie d'exclusion ; et Ben Kiernan, *Blood and soil: a world history of genocide and extermination from Sparta to Darfur* (New Haven : Yale University Press, 2007) sur différentes idéologies, comme celles construites autour de l'origine raciale, l'antiquité, l'agriculture, et l'expansion.

⁶⁴ Voir Weitz, *A Century of Genocide*, 53–101 et 144–89, et Norman Naimark, *Les génocides de Staline* (Paris : L'Arche, 2012) traduction française de *Stalin's Genocides* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2010).

⁶⁵ Peter Longerich, *Holocaust: The Nazi Persecution and Murder of the Jews* (Oxford : Oxford University Press, 2010).

⁶⁶ Donald Bloxham, *The Great Game of Genocide: Imperialism, Nationalism, and the Destruction of the Ottoman Armenians* (Oxford : Oxford University Press, 2005).

⁶⁷ Sur le Rwanda et le Soudan, voir Straus, *Making and unmaking nations*. Sur l'ex-Yougoslavie, voir Mann, *The dark side of democracy*, 353–427.

Se focaliser sur l'idéologie présente une limite majeure, à savoir son caractère omniprésent. La presque totalité des dirigeants politiques revendique une certaine vision politique, un principe supérieur sur laquelle reposerait leur autorité. C'est pourquoi il est d'autant plus important d'identifier la myriade d'idéologies entrant en jeu. À cette fin, comme nous l'avons vu plus haut, les études font état d'idéologies axées sur (a) une transformation sociale radicale et (b) une hiérarchie doublée d'une exclusion selon lesquelles certaines catégories d'individus sont considérées comme n'étant pas dignes de détenir le pouvoir politique. Pour ce qui est du deuxième point, sont incluses à la fois des revendications majoritaires – comme le nationalisme hutu au Rwanda – et des revendications contrenationalistes, par exemple, l'idée selon laquelle l'État constituerait un rempart contre un nationalisme dangereux, comme ce fut le cas en Syrie et au Burundi.

En somme, les objectifs et les principes qui soustendent la pensée d'une élite dirigeante sont des facteurs importants dont il faut tenir compte pour évaluer le risque de génocides et d'atrocités de masse. Savoir ce que défendent les élites politiques (qui et quoi) peut aider à prédire la manière dont elles réagiront à une crise, et en particulier un conflit armé. L'idéologie façonne l'interprétation des événements et le type de réponse à apporter. L'instabilité et les conflits armés favorisent l'intensification des tensions. Ces processus sont dynamiques, à savoir que l'évolution des menaces matérielles pesant sur les régimes augmente la probabilité de voir les élites recourir à des atrocités pour se maintenir au pouvoir. L'idéologie contribue donc à expliquer la manière dont les élites définissent les menaces, les personnes que les élites protègent et celles qu'elles combattent. De même, certaines idéologies peuvent conduire les élites à faire des compromis face à la menace. Celles-ci chercheront à accommoder l'opposition plutôt qu'à la réprimer s'il existe déjà un fort engagement politique en faveur des principes de pluralisme, d'inclusion et de tolérance.

Discriminations ou violences antérieures

Le troisième facteur de risque majeur à l'échelle globale relève d'antécédents de discriminations et de violences impunies à l'encontre de cibles éventuelles de génocides et d'atrocités de masse. Dans la plupart des études quantitatives sur les génocides et les politicides⁶⁹, l'existence d'un génocide ou « politicide » antérieur constitue un fort

⁶⁸ Sur la Syrie, voir International Crisis Group, « Uncharted waters: thinking through Syria's dynamics », Middle East Briefing no 31, 24 nov. 2011 ; sur le Burundi, voir Straus, *Making and Ummaking Nations*.

⁶⁹ La notion de « politicide » se réfère en général à des violences organisées et à grande échelle contre des civils, associées à un groupe politique ou économique (plutôt qu'éthnique, racial ou religieux).

indicateur de récidive⁷⁰. De même, la recherche sur les génocides et les massacres a fait valoir que l'existence de discriminations antérieures est fortement associée à de tels événements⁷¹. Ces deux variables ne sont pas identiques : la discrimination suppose l'exclusion d'individus au sein du gouvernement, de l'armée ou d'autres secteurs ; elle implique également l'exclusion de certains groupes de l'« univers moral » des auteurs de crimes, une condition considérée par certains spécialistes comme étant essentielle à la perpétration d'un génocide⁷². Les violences à grande échelle commises dans le passé entraînent des préjudices physiques. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas, on peut observer des schémas d'actions préjudiciables à un groupe cible bien avant que les atrocités ne se produisent. Ainsi, l'existence de discriminations ou de violences antérieures constitue un facteur de risque de survenue d'atrocités.

On comprend moins bien le poids des antécédents de violences et de discriminations. Les spécialistes du droit et des droits de l'homme dénoncent souvent l'impunité. Si des crimes graves ont été commis dans le passé, mais n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales, dirigeants et populations peuvent en conclure que ces violences font partie d'un répertoire de réponses politiques acceptables et légitimes menées contre ceux susceptibles de défier l'État ou considérés comme inférieurs. L'existence de violences antérieures peut aussi simplement indiquer que les élites politiques sont disposées à user de violence envers les civils. Elles permettent de prédire que ces élites y auront à nouveau recours, surtout si elles restent impunies. De même, des discriminations antérieures peuvent conditionner dirigeants et populations à considérer qu'une catégorie particulière d'individus est indigne ou subalterne – une catégorie envers laquelle la violence est acceptable en cas de crise. Cette impunité peut également donner lieu à des griefs et détériorer la confiance de la population en l'État en tant qu'arbitre équitable. Ceci peut alors entraîner des actes de vengeance, voire un défi armé, déclenchant une dynamique de menace et de violence élitaires. Enfin, des chercheurs ont affirmé que génocides et atrocités de masse constituent le point culminant d'un processus d'intensification au cours duquel l'usage de la violence à grande échelle devient peu à peu concevable. L'existence de violences ou de discriminations antérieures constitue donc l'une des étapes de ce processus⁷³.

L'examen de quelques événements majeurs montre le bien fondé du raisonnement selon lequel discriminations et violences antérieures sont des indicateurs fiables d'atrocités futures. Dans le cas arménien, l'État ottoman avait déjà commis, de manière

⁷⁰ Goldsmith et al., « Forecasting the onset of genocide and politicide » ; et Harff, « No lessons learned from the Holocaust? »

⁷¹ Ulfelder et Valentino, « Assessing risks of state-sponsored mass killing » ; Harff, « No lessons learned from the Holocaust? »

⁷² Helen Fein, *Genocide: A Sociological Perspective* (London : Sage, 1990).

⁷³ Sur la notion de processus d'intensification, voir Bloxham, *The great game of genocide* ; Sheri P. Rosenberg, « Genocide Is a Process, Not an Event », *Genocide Studies and Prevention* 7, no 1 (2012) : 16–23 ; Scott Straus, « Retreating from the brink: theorizing mass violence and the dynamics of restraint », *Perspectives on Politics* 10, no 2 (2012) : 343–62.

épisode, des massacres contre des civils arméniens en raison d'actes de subversion réels ou perçus comme tels, et ce bien avant le génocide de 1915. Lors de la Shoah, le régime nazi intensifie les violences contre les Juifs et d'autres groupes dès les années 1930. Au milieu de cette décennie, les lois de Nuremberg, qui constituent une forme classique de discrimination, s'appuient sur les précédents de la législation antijuive visant à identifier et isoler les Juifs. Quant à la Nuit de cristal, en 1938, elle annonce les violences à venir. En ce qui concerne le Rwanda des violences à grande échelle sont commises à l'encontre des Tutsis à la fin des années 1950, dans les années 1960 et au début des années 1970, sans qu'aucune ne fasse l'objet de sanctions. La présence des Tutsis au sein du gouvernement et de l'armée est alors limitée et ils doivent faire face à des quotas restrictifs dans le secteur de l'éducation. Au Darfour, les violences massives du début des années 2000 font suite à des affrontements meurtriers entre Arabes et non-Arabes. Enfin, en Syrie et en Libye, des décennies avant les atrocités de masse du 21^e siècle, l'État commet déjà des massacres contre des opposants armés et des civils.

En même temps, cet argument a ses limites. Premièrement, les facteurs à l'origine des premiers épisodes de violence de masse peuvent se produire à nouveau à un stade ultérieur ; autrement dit, le premier épisode de violence n'est pas nécessairement la cause du second. Deuxièmement, il peut arriver que la responsabilité de ces événements incombe à deux gouvernements distincts. Par exemple, dans les cas ottomans et rwandais, on note des différences majeures entre le début et la fin des violences, ce qui contredit la thèse selon laquelle ces violences feraient partie d'un répertoire bien rodé au sommet de l'État. Troisièmement, toutes les situations ne révèlent pas de violences ou de discriminations préexistantes ; dans chaque catégorie d'événements, on relève un cas ne correspondant pas à ce schéma. Au Cambodge, par exemple, le régime des Khmers rouges déchaîne la violence contre les citoyens qu'il définit comme le « nouveau peuple », soit, en général, des citadins et des Cambodgiens instruits qui n'avaient pas été confrontés à la discrimination ou à la violence auparavant. Enfin, des exactions perpétrées dans le passé ne génèrent pas toujours une plus grande intensification par la suite. Dans des pays comme le Mali, les gouvernements des années 1960 et du début des années 1990 commettent des violences importantes envers des Touaregs dans le nord. Cependant, dans les années 1990 et plus tard dans les années 2010, ces violences ne s'intensifient pas alors que les gouvernements sont confrontés à des menaces armées, nouvelles ou persistantes⁷⁴.

Globalement, ce sont ces trois facteurs – une profonde instabilité politique avec, en particulier, la présence d'un conflit armé ; une idéologie de transformation sociale ou de nationalisme ethnique ; et des violences antérieures commises contre un groupe cible potentiel et accompagnées de discriminations à son encontre – qui sont le plus souvent cités dans les études universitaires comme des facteurs clés menant à des

⁷⁴ Straus, *Making and Unmaking Nations*.

génocides et à des atrocités de masse. Mener des recherches sur ces facteurs permet dans une large mesure de repérer les situations où les génocides et les atrocités de masse ont la plus forte probabilité de survenue.

Le Darfour permet de bien illustrer la manière dont ces variables se combinent. Entre 2003 et 2005, les forces militaires soudanaises et les milices soutenues par le gouvernement bombardent, pillent et saccagent les zones où vivent des résidents non arabes. Des millions de Darfouris non arabes fuient leurs foyers ; plus de 100 000 d'entre eux, voire jusqu'à 400 000 personnes, sont tués ou succombent après avoir été déplacés. Ces violences se produisent à grande échelle et de manière systématique, s'étalent sur plusieurs années, et se déroulent dans plusieurs zones de manière coordonnée et organisée. Selon les définitions proposées au Chapitre 1, le Darfour est un cas évident d'atrocités de masse.

Pour ce qui est des causes, le principal facteur déterminant à court terme est le début de la guerre civile. En 2003, deux groupes rebelles armés s'opposent à l'État et, en avril notamment, gagnent considérablement du terrain. À son tour, le gouvernement a recours à la violence pour se défendre contre une menace armée. Sur le plan idéologique, l'État soudanais, depuis l'indépendance, a toujours défendu les intérêts des Arabes et des musulmans contre ceux des non-Arabes et des non-musulmans ; le nationalisme arabo-islamique constitue la doctrine principale si l'on considère l'histoire politique du Soudan. Au Darfour, les cibles de la violence d'État sont des non-Arabes, même s'ils sont également musulmans. Cette idéologie a vraisemblablement infléchi la volonté des élites de l'État de perpétuer une violence maximale contre une catégorie d'individus – les non-Arabes –, lesquels n'étaient pas perçus comme faisant partie intégrante de la nation soudanaise. En ce qui concerne les violences antérieures, sans compter celles du Darfour (de moindre ampleur), le gouvernement soudanais a mené pendant des années des guerres brutales dans les régions méridionales du pays, majoritairement chrétiennes, animistes et non arabes. Bien que les violences s'atténuent tandis qu'elles s'intensifient au Darfour, l'État soudanais commet des atrocités massives dans le sud du pays sans que les responsables soient tenus de rendre des comptes. En bref, les schémas de violence du Darfour s'inscrivent dans une histoire beaucoup plus longue, marquée notamment par la réponse que l'État apporte aux défis armés, en particulier, ceux qui proviennent de groupes définis comme n'appartenant pas au noyau identitaire du pays⁷⁵.

⁷⁵ Sur ces points, voir Rebecca Hamilton, *Fighting for Darfur: public action and the struggle to stop genocide* (New York : Palgrave MacMillan, 2011), et Straus, *Making and unmaking nations*.

II. Conclusions contestées

Haines profondément ancrées

L'une des premières hypothèses sur les génocides et les atrocités de masse concerne le rôle d'une haine et d'une méfiance profondément ancrées entre les groupes⁷⁶. En effet, l'affirmation selon laquelle la haine ethnique serait à l'origine des génocides et des atrocités de masse est sans doute l'argument le plus communément reconnu par les non-spécialistes. À la question « Pourquoi la Shoah ? » ou « Pourquoi les atrocités ? », nombreux sont ceux qui font valoir qu'une animosité profonde et généralisée en serait la cause.

Cependant, ces dernières années, la plupart des chercheurs ont mis en doute l'affirmation selon laquelle une haine profondément ancrée dans une société serait le principal moteur des génocides et des atrocités de masse⁷⁷. Ils avancent quatre objections principales.

Premièrement, l'existence généralisée de profondes divisions sociales : conflits ethniques, méfiance entre groupes ethniques, régionaux ou religieux, préjugés et stéréotypes sont courants dans le monde. Si de nombreux pays connaissent des formes de division sociale et de haine, les génocides et les atrocités de masse n'en restent pas moins relativement rares.

Deuxièmement, la haine peut être une constante, mais les génocides et les atrocités de masse ne se produisent qu'à des périodes clés. L'argument n'explique donc pas de manière adéquate la chronologie des génocides et des atrocités de masse.

Troisièmement, cet argument cherche principalement à expliquer, à l'échelle locale, le comportement du public, à savoir la raison pour laquelle la population participe à la violence ou accepte les décisions de ses dirigeants quant à l'intensification de la violence. Lier ce comportement à l'existence d'une haine profondément ancrée n'explique pas les choix stratégiques et délibérés des dirigeants. Dès lors qu'il s'agit de concevoir, d'ordonner et de mener à bien des politiques de génocide et d'atrocités de masse, le rôle des dirigeants est essentiel. Tel qu'indiqué au Chapitre 4, c'est ailleurs qu'il faut trouver les principaux moteurs de cette participation. Au minimum, comme le montrent de nombreuses études, l'existence d'une haine profondément ancrée n'est pas nécessaire pour que les individus se livrent à des actes odieux.

⁷⁶ Leo Kuper, *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century* (New Haven, CT : Yale University Press, 1981).

⁷⁷ Parmi les exceptions, citons Daniel Goldhage, *Pire que la guerre : massacre et génocides au XXe siècle* (Paris : Fayard, 2012), traduction française de *Worse than war: genocide, eliminationism, and the ongoing assault on humanity* (New York : Public Affairs, 2009).

En effet, les preuves sont ambiguës, même dans les pays où de telles violences ont lieu. Au Cambodge, on relève peu de signes de haine antérieure à l'encontre de ceux que l'on appelle le « nouveau peuple », catégorie établie par les Khmers rouges⁷⁸. Quant à la Bosnie, elle a connu les pires violences dans les années 1990 en ex-Yougoslavie, et ce alors que cette région était la plus intégrée de toutes les anciennes républiques du pays⁷⁹. Même au Rwanda, les divisions étaient moins marquées au milieu des années 1970 et 1980, avant le génocide de 1994⁸⁰.

Enfin quatrièmement, la recherche quantitative ne montre qu'une faible corrélation entre l'existence de sociétés plus ou moins diversifiées sur le plan ethnique et le fait que celles-ci soient plus ou moins sujettes aux génocides et aux atrocités de masse⁸¹. D'un point de vue statistique, le degré de divisions sociales ne correspond pas à la probabilité d'un génocide et de formes connexes d'atrocités de masse.

Moyens d'action du gouvernement

La deuxième conclusion importante, quoique contestée, touche aux moyens d'action des gouvernements. Les études adoptant une approche quantitative démontrent clairement que les pays pauvres, en particulier ceux dont le taux de mortalité infantile est élevé, sont plus susceptibles de connaître des épisodes de massacres de masse⁸². Cela s'explique principalement par le fait que, lorsque des gouvernements font face à des insurrections, ceux qui souffrent d'un manque de moyens institutionnels et militaires sont plus susceptibles de cibler massivement les civils. D'une part, parce qu'ils ne peuvent pas distinguer les rebelles des civils et, d'autre part, parce qu'ils ont une confiance limitée en leurs moyens de lutte⁸³. Cette hypothèse est en partie étayée par des exemples récents : au cours des trois dernières décennies, un certain nombre d'atrocités de masse ont été commises dans des pays à très faible revenu, comme au Rwanda, au Burundi, en République démocratique du Congo et au Soudan. Toutefois, la règle n'est pas absolue. L'ex-Yougoslavie, la Libye et la Syrie sont des pays à revenu intermédiaire.

⁷⁸ Ben Kiernan, *Le génocide du Cambodge, 1975-1979 : race, idéologie et pouvoir* (Paris : Gallimard, 1998), traduction française de *The Pol Pot regime: Race, power, and genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-79* (New Haven, CT : Yale University Press, 1996).

⁷⁹ Tone Bringa, *Being Muslim the Bosnian Way: Identity and Community in a Central Bosnian Village* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 1995).

⁸⁰ Lee Ann Fujii, *Killing Neighbors: Webs of Violence in Rwanda* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2009).

⁸¹ Ulfelder et Valentino, « Assessing risks of state-sponsored mass killing » ; Goldsmith et al., « Forecasting the onset of genocide and politicide ».

⁸² Ulfelder et Valentino, « Assessing risks of state-sponsored mass killing » ; Goldsmith et al., « Forecasting the onset of genocide and politicide ».

⁸³ Ulfelder et Valentino, « Assessing risks of state-sponsored mass killing » ; Valentino, Huth et Balch-Lindsay, « "Draining the sea" ».

Cet argument montre d'autres limites. L'une est d'ordre empirique : la fréquence du facteur ne correspond pas à la rareté de l'occurrence. De nombreux pays du monde sont pauvres, et quels que soient le lieu ou le moment, des atrocités de masse ne s'y produisent pas. L'autre limite a trait au fait que, bien que certaines formes d'atrocités de masse soient caractérisées par une violence aveugle, d'autres cas de violence visant des groupes spécifiques impliquent l'identification, le tri et l'attaque de catégories spécifiques d'individus. Ce processus nécessite un certain nombre d'informations ainsi que la capacité de trouver, de séparer et d'attaquer des victimes spécifiques. Ceci va à l'encontre de l'hypothèse selon laquelle les États vulnérables manquent (a) de données sur les rebelles et (b) sur leurs capacités de combat. Dans les cas de violences sélectives, les gouvernements utilisent leurs connaissances et leurs moyens d'action pour trouver et tuer leurs groupes cibles. Le troisième problème tient à ce que, même dans les endroits à faible revenu où un génocide ou des atrocités de masse ont eu lieu, il n'est pas évident que le manque d'information et de moyens d'action ait constitué le mécanisme ayant conduit à la violence. Le Rwanda était un État hiérarchisé, qui s'étendait jusque dans les campagnes les plus éloignées ; il disposait de moyens d'action très puissants au niveau local, ce qui, à son tour, a facilité l'enchaînement rapide des violences. Même au Soudan, l'État disposait d'un système de renseignement très élaboré ; les forces militaires gouvernementales s'associaient aux milices locales qui disposaient de nombreuses informations et connaissances locales.

Autoritarisme

La troisième conclusion contestée concerne l'autoritarisme. Certaines des premières hypothèses sur le génocide et les formes connexes d'atrocités de masse postulent que plus la concentration du pouvoir est grande – autrement dit, plus l'autocratie est élevée –, plus la probabilité d'atrocités de masse est importante⁸⁴. Il ne fait aucun doute que les cas nazi, soviétique et cambodgien, amplement étudiés et où les États étaient très autoritaires, ont largement façonné cette question.

La question de savoir comment et pourquoi l'autoritarisme faciliterait le génocide et les atrocités de masse est simple. Ces États imposent moins de restrictions institutionnelles au pouvoir, ce qui signifie que si une élite dirigeante se radicalise et choisit des solutions extrêmement violentes, les dispositifs démocratiques ne sont pas à la hauteur. Les démocraties commettent rarement des génocides et des atrocités de masse, du moins dans leurs territoires intérieurs. Certaines études quantitatives ont montré qu'une forte autocratie augmentait la probabilité de génocide et de politicide⁸⁵.

⁸⁴ Irving Louis Horowitz, *Genocide: state power and mass murder* (New Brunswick, NJ : Transaction Books, 1976) ; Rudolph Rummel, *Death by government* (New Brunswick, NJ : Transaction Books, 1994).

⁸⁵ Harff, « No Lessons Learned from the Holocaust? »

D'autres constatent que l'autoritarisme est parfois un facteur de risque ou alors un facteur de risque pour certains types d'atrocités de masse, mais pas pour d'autres⁸⁶. Pour d'autres études encore, un fort autoritarisme n'augmente pas la probabilité de génocides ou d'atrocités de masse⁸⁷

Ces distinctions sont parfois le produit de différentes techniques de modélisation ou variables (certains chercheurs étudient les massacres, d'autres les génocides). En outre, certaines recherches qualitatives font valoir que la transition vers la démocratie est particulièrement périlleuse⁸⁸. En fin de compte, il est juste de dire qu'il n'existe aucun consensus sur l'utilité prédictive de cette variable dans la recherche quantitative.

Les éléments de preuve sont plus ou moins convaincants. Les cas des communistes et des nazis constituent des exemples de massacres à grande échelle commis par des régimes autoritaires. On pourrait dire qu'il en va de même pour les épisodes récents en Syrie et en Libye. Mais d'autres cas récents ont montré que des atrocités de masse avaient été commises alors même que des États se démocratisaient ou s'éloignaient d'un régime autocratique. C'est le cas, dans les années 1990, au Rwanda, au Burundi, en ex-Yougoslavie et au Timor oriental. Chacun avait vécu des instabilités, étant passé d'un régime plutôt autoritaire à un autre plutôt démocratique.

Dans le cadre de périodes de transition, le sentiment d'incertitude est plus fort, ce qui peut conduire à davantage de violences. En outre, il arrive que les élites soient tentées de promouvoir un régime démocratique au nom d'une majorité ethnique ou religieuse, invoquant ainsi une idéologie nationaliste d'exclusion susceptible de favoriser un génocide et des atrocités de masse. Empiriquement, l'autoritarisme a toujours été omniprésent, tandis que les cas de génocides et d'atrocités de masse sont rares. En bref, cette variable mérite d'être prise en considération, mais il n'existe pas de consensus scientifique sur la question de savoir si, comment et pourquoi le type de régime détermine le déclenchement d'un génocide et d'atrocités de masse.

⁸⁶ Goldsmith et al., « Forecasting the onset of genocide and politicide » ; Frank Whelon Wayman et Atsushi Tago, « Explaining the onset of mass killing, 1949–1987 », *Journal of Peace Research* 47, n° 1 (2010) : 3–13. Pour Goldsmith et al., quand le nombre de soldats par habitant augmente dans le cadre d'un « pouvoir exécutif sans contrainte » (c'est-à-dire plus autoritaire), le risque de génocide et de « politicide » augmente également. Pour Wayman et Tago, un autoritarisme plus fort accroît le risque de « démocide », soit un massacre de masse à grande échelle, mais pas celui de génocide ou de « politicide ».

⁸⁷ Ulfelder et Valentino, « Assessing risks of state-sponsored mass killing ».

⁸⁸ Mann, *The Dark Side of Democracy*.

Crises économiques

La dernière variable importante à prendre en compte est le rôle des crises économiques. S'inspirant à nouveau d'hypothèses suscitées par la Shoah, certains chercheurs affirment que les grandes crises économiques entraînent une détérioration des conditions de vie, ce qui favorise une violence à grande échelle. C'est notamment le cas lorsque des individus subissent une perte importante et sont confrontés à un avenir incertain ; ils peuvent alors être tentés de rendre un groupe de la société responsable de leurs problèmes. Ils cherchent un bouc émissaire⁸⁹. Cette hypothèse est fortement étayée par des données probantes concernant la Shoah : après une défaite inattendue et humiliante lors de la Première Guerre mondiale et sous l'effet cumulatif de l'inflation, du sous-emploi chronique et de la dépression économique, le peuple allemand est sensible à des solutions radicales et/ou au fait de mettre leurs problèmes sur le dos d'un groupe minoritaire.

Cet argument n'est pas sans fondement. Il ne fait aucun doute qu'un sentiment de privation et de difficultés économiques peut aggraver la peur, l'insécurité et l'incertitude dans le contexte d'une période de grande instabilité. Mais on dispose de peu d'éléments probants établissant un lien entre les génocides et atrocités de masse et des périodes spécifiques de déclin économique. Apparemment, le déclin économique brutal n'a constitué un élément important de l'escalade de la violence que dans peu de cas de génocides et d'atrocités de masse contemporains. Au Rwanda, le prix des produits d'exportation du café et du thé a baissé à la fin des années 1980, mais peu d'indices attestent d'une crise économique aiguë au cours des quatre années précédant le génocide. Il en va de même pour la Libye et la Syrie, entre autres. Il est tout aussi important de noter qu'à l'échelle mondiale, les crises économiques principales (par exemple, la crise financière de 2008) n'ont pas déclenché la recrudescence d'une violence organisée à grande échelle contre les civils.

Un argument économique important, mais sous-exploité concerne le rôle de l'intégration internationale. Deux études quantitatives de premier plan ont montré qu'une plus grande ouverture commerciale entraîne une moindre probabilité de génocide et de massacres. La raison n'en est pas claire. Des recherches qualitatives ont montré que certaines économies sont plus sensibles au déclenchement d'un génocide ou d'atrocités de masse : les États et les élites qui les gouvernent risqueraient de perdre davantage si l'escalade de la violence mettait en péril les principales sources de recettes fiscales et de revenus. Cela pourrait être le cas, par exemple, dans une économie qui dépendrait de certains types de production, d'agriculture ou de tourisme. Dans d'autres zones dépendantes des exportations de minerais ou de pétrole, le risque d'intensification de la violence est souvent bien plus faible⁹⁰. Ces études nous alertent sur la manière

⁸⁹ Ervin Staub, *The roots of evil: the origins of genocide and other group violence* (Cambridge : Cambridge University Press, 1989) ; Peter Uvin, *L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda* (Paris, Montréal (Québec) : L'Harmattan, 1999), traduction française de *Aiding violence: the development enterprise in Rwanda* (West Hartford, CT : Kumarian Press, 1998).

⁹⁰ Ce raisonnement est détaillé dans Straus, « Retreating from the brink ».

dont certaines structures économiques peuvent servir soit à faciliter soit à restreindre la survenue de génocides et d'atrocités de masse.

III. Réflexion

Les facteurs de causalité présentés dans les deux parties précédentes reflètent une bonne partie de la réflexion actuelle menée dans les milieux universitaires, politiques et non gouvernementaux à propos des principaux moteurs des génocides et des atrocités de masse à l'échelle globale. Ils constituent un préambule permettant d'évaluer les risques à un endroit et un moment donnés. À l'aide de ces variables, entre autres, les chercheurs développent des modèles de prévision de plus en plus élaborés⁹¹. Il n'en demeure pas moins important de reconnaître nos limites dès lors qu'il s'agit d'anticiper les génocides et les atrocités de masse.

Tout d'abord, de manière générale, les recherches existantes se sont concentrées presque exclusivement sur l'interprétation et l'anticipation des formes les plus meurtrières d'atrocités, notamment le génocide, le « politicide » et les massacres de masse. On en sait moins sur d'autres formes d'atrocités de masse qui feraient sans doute partie d'une catégorie de violence systématique commise à l'endroit des populations civiles.

Deuxièmement, la majorité des études existantes portent sur des atrocités de masse commises par les États et leurs agents. On connaît moins les facteurs menant à des atrocités commises par des acteurs non étatiques, comme des groupes rebelles et des organisations criminelles de trafiquants de drogue. Leurs exactions sont pourtant connues, notamment dans la période de l'après-guerre froide. L'Armée de résistance du Seigneur (LRA), une organisation rebelle qui opère en Afrique orientale et centrale et qui terrorise les habitants, en est un bon exemple, tout comme Boko Haram, au Nigeria, qui a aussi capturé et tué des civils, dont un grand nombre d'enfants. De même, en Irak et en Syrie, des groupes rebelles islamistes ont commis des crimes d'atrocité – exécutions, tortures et autres violences – de manière systématique. L'État islamique autoproclamé a attaqué et mené des opérations de purge contre les chrétiens, les musulmans (sunnites ou non-sunnites) et les yézidis dans les régions d'Irak qu'il contrôlait. Si de nombreuses recherches ont certes été menées sur les causes du terrorisme⁹², on en sait moins sur les facteurs qui conditionnent les

⁹¹ Voir notamment les travaux de Jay Ulfelder, qui a développé un modèle prévisionnel avec le United States Holocaust Memorial Museum, <https://earlywarningproject.ushmm.org/> (consulté le 03/10/22)

⁹² Robert A. Pape, *Dying to win: the strategic logic of suicide terrorism* (New York : Random House, 2005) ; Louise Richardson, *What terrorists want: understanding the enemy, containing the threat* (New York : Random House, 2006).

atrocités systématiques commises à grande échelle par des groupes rebelles, des organisations criminelles ou même des partis politiques d'opposition.

Ces deux domaines (les moteurs des atrocités de masse de faible ampleur et ceux des atrocités commises par des acteurs non étatiques) méritent des recherches plus approfondies. À terme, l'étude de ces phénomènes pourrait conduire à d'autres types de facteurs de risque à l'échelle globale.

Troisièmement, il est important de reconnaître certaines limites générales à la modélisation quantitative, notamment en matière de systèmes d'alerte précoce et de prévisions, des génocides et des atrocités de masse. Aux fins des méthodes de modélisation quantitative, ces actes sont des événements relativement peu fréquents. Certains des modèles les plus influents dans ce domaine reposent sur des échantillons d'environ un événement par an au niveau mondial⁹³. En revanche, la plupart des variables examinées dans ce chapitre sont beaucoup plus courantes que les épisodes d'atrocités de masse. L'instabilité politique, les conflits armés, les idéologies nationalistes, les discriminations antérieures, la haine, la faiblesse étatique et le déclin économique sont des phénomènes fréquents, et ce dans le monde entier. Par conséquent, toute modélisation quantitative est susceptible de générer de nombreux « faux résultats positifs », à savoir des cas où la modélisation indique une forte probabilité d'atrocité de masse alors qu'aucune ne se produit. D'un point de vue politique, les faux résultats positifs (les zones qui, selon ladite modélisation, sont susceptibles de connaître un génocide et des atrocités de masse sans qu'aucun ne se produise) sont peut-être néanmoins préférables aux faux résultats négatifs – lorsque la modélisation n'anticipe pas un génocide et des atrocités de masse qui, en réalité, se produisent. Il demeure donc une grande incertitude en matière de prévision et de prédiction quant au lieu et, surtout, au moment où ceux-ci se produiront.

L'un des problèmes concerne les données qui constituent la matière première de toute étude quantitative transnationale. Les mesures fiables concernant de nombreuses variables intéressantes (idéologie, formes de nationalisme, préjugés, etc.) sont rares. Tandis que certaines variables, comme l'instabilité, sont susceptibles d'évoluer rapidement, d'autres, comme la composition ethnique d'une société ou les fondements économiques d'un pays, évoluent très lentement. Pourtant, le processus qui conduit à l'escalade de la violence peut émerger très rapidement, ce qui laisse entendre que certaines données alimentant un modèle quantitatif ne sont pas bien adaptées pour prédire le moment où, justement, une atrocité de masse se produira.

⁹³ Goldsmith et al., « Forecasting the onset of genocide and politicide » ; Harff, « No lessons learned from the Holocaust? », étude basée sur un échantillon de 37 cas et étalée sur une période de 33 ans. Goldsmith et al. 2013 font des données de Harff leur base de références. Même la catégorie la plus vaste de massacre de masse ne comprend que 110 cas dans le monde depuis la Seconde Guerre mondiale. Voir Jay Ulfelder, « Forecasting onsets of mass killing » (document de travail présenté à la conférence annuelle de la Northeast Political Methodology, à la New York University, New York, le 4 mai 2012), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2056306 (consulté le 03/10/22)

En résumé, évaluer des facteurs de risque généraux et anticiper une alerte précoce à partir d'une modélisation quantitative sont des outils très utiles pour garder une vue générale, c'est-à-dire pour identifier un ensemble de pays qui risquent de connaître un génocide et des atrocités de masse. Mais il est nécessaire d'en apprendre autant que possible sur le contexte spécifique de chaque situation à risque afin de pouvoir prédire où et quand ils sont susceptibles de se produire.

L'autre problème concerne la manière de pondérer différentes variables ou combinaisons de variables. Nombreux sont les chercheurs de ce domaine qui reconnaissent que chaque phénomène comporte des causes multiples. Il ne suffit pas d'une variable unique pour déterminer les causes d'un phénomène. D'un point de vue pratique, cela peut générer une confusion sur la façon d'évaluer le risque de génocide et d'atrocités de masse dans un pays qui connaît une crise grave, mais où seules certaines de ces variables sont présentes.

Enfin, un domaine qui a fait l'objet de relativement peu de recherches est celui qui concerne ce qui *freine* ou *empêche* la survenue de génocides et d'atrocités de masse⁹⁴. La plupart des hypothèses se focalisent sur les éléments qui conduisent les élites à choisir l'atrocité comme stratégie ou ceux qui conduisent la population à l'accepter ; mais envisager la question sous l'angle opposé est tout aussi important. Les chercheurs devraient s'interroger sur les facteurs de risque qui, à l'échelle globale, incitent les dirigeants à modérer ou à désamorcer la violence. Certains États peuvent être confrontés à des acteurs de la société civile forts et indépendants, susceptibles d'interférer dans le processus d'escalade. Sur le plan idéologique, certains dirigeants soutiennent peut-être le pluralisme, de sorte que, même lorsqu'ils font face à une menace armée et même si des discriminations ont eu lieu, ils optent pour le compromis. Peut-être que l'influence diplomatique d'un État étranger ou des efforts de médiation internationaux amènent les dirigeants à limiter le recours aux atrocités en temps de crise. Tous ces facteurs méritent davantage d'attention, et si certains s'avéraient susceptibles de systématiquement désamorcer la violence (même face à des éléments poussant fortement vers une intensification) alors ils pourraient servir d'assises à la *prévention* des atrocités. En d'autres termes, les acteurs nationaux et internationaux doivent chercher à renforcer la capacité de mettre un frein aux violences au sein de chaque État. La troisième partie de ce livre reviendra sur ce sujet.

En conclusion, aucune des réflexions critiques présentées ici ne vise à minimiser l'importance des recherches existantes portant sur les facteurs de risque à une échelle globale ou sur la modélisation quantitative en soi. Ces outils sont en effet essentiels dans toute politique générale de lutte contre les atrocités et il nous faut

⁹⁴ Straus, « Retreating from the brink ».

repérer les pays qui sont exposés au risque de génocides et d'atrocités de masse. Plus nous pourrons affiner ces modèles, plus nous serons en mesure de prévoir où se produiront les prochains événements. Parallèlement, lorsque les décideurs politiques, les ONG et la population font le point sur la situation actuelle, ils doivent garder à l'esprit certaines des limites soulignées dans cette dernière partie. Celles-ci, à leur tour, soulignent la nécessité d'une analyse en temps réel, détaillée, des événements en cours. Nous aborderons ce sujet dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 3

Éléments déclencheurs et escalade de la violence

SUPPOSONS QUE L'ON SACHE QU'UN PAYS EST MENACÉ de génocide et d'atrocités de masse. Essayons maintenant de comparer cette situation avec un incendie de forêt. Si ce pays présente les facteurs de risque décrits dans le chapitre précédent, le risque d'incendie est élevé. La question est alors de savoir si le pays va s'enflammer. Est-il possible d'identifier des événements qui précipitent l'action, aussi appelés déclencheurs, qui entraîneraient l'incendie ? Comment savoir si une légère fumée va se dissiper ou bien se transformer en brasier ?

Bien sûr, l'analogie avec le feu de forêt n'est pas parfaite, car les élites planifient et orchestrent délibérément les atrocités de masse. Examinons donc un cas réel, la Birmanie, également connue sous le nom de Myanmar, dans les années 2010. Ce pays a connu une instabilité politique lorsqu'il est passé d'une dictature militaire à un gouvernement soi-disant dirigé par des civils, sans jamais cesser ses campagnes militaires contre des groupes armés dans plusieurs régions du pays. Pendant la transition nationale, de nombreuses élites – notamment des hommes politiques et des chefs religieux – ont exprimé des sentiments nationalistes probouddhistes et une hostilité envers les musulmans, y compris la minorité rohingya. Bien que les minorités ethniques de Birmanie aient depuis longtemps subi des discriminations et des violences de la part de l'État, les Rohingyas sont particulièrement visés par des politiques qui les privent de libertés fondamentales, en particulier la liberté de mouvement et l'accès aux soins de santé. Une loi nationale leur interdit même expressément d'accéder à la citoyenneté, ce qui rend la plupart d'entre eux apatrides.

Dans certaines parties du pays, la législation locale les empêche de se marier sans autorisation ou d'avoir plus de deux enfants. Les membres d'autres groupes ethniques ne sont pas soumis aux mêmes politiques discriminatoires.

Les Rohingyas ont subi des violences et des discriminations restées impunies. Globalement, le niveau de développement économique est bas, ce qui suggère une faible capacité du gouvernement. Des violences brutales éclatent à plusieurs reprises en 2012 et au cours des années suivantes. Tout au long de cette décennie, des foules attaquent à plusieurs reprises des Rohingyas, tuant plusieurs centaines d'entre eux et en chassant environ 140 000 autres de leurs foyers. Plusieurs personnes en position de pouvoir, parfois des politiciens et des chefs religieux bien connus, attisent les flammes de la haine et de la violence plutôt que d'enquêter sur les crimes et traduire leurs auteurs en justice. En bref, dans les années 2010, la Birmanie présente des facteurs de risque des plus critiques en matière de génocides et d'atrocités de masse, certains épisodes de violence laissant même penser que la situation est en train de s'aggraver. En 2014, deux auteurs bien informés écrivent dans le magazine *Foreign Policy* que le pays présente un risque élevé de survenue d'atrocités de masse⁹⁵. De même, l'organisme de prévention des atrocités Sentinel Project fait valoir qu'en Birmanie, « le risque de génocide ou d'atrocités de masse connexes est extrêmement élevé⁹⁶ ». La question est de savoir si la situation va dégénérer en génocide ou en atrocités de masse. Les attaques contre les Rohingyas constituaient-elles la preuve du début d'une campagne de violence systématique à plus grande échelle encore ? Quel type d'événement pourrait précipiter une telle campagne ?

Il est difficile de répondre à ces questions, mais elles sont essentielles pour toute politique de prévention des atrocités. Pour être efficaces en matière de prévention, les décideurs doivent chercher à atténuer les facteurs ou les événements susceptibles d'aggraver une situation. Pour réagir efficacement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, ils doivent anticiper l'imminence d'une période de forte escalade, ou bien prévoir ce qui pourrait provoquer une telle escalade. Les victimes potentielles qui veulent se mettre en sécurité ou se protéger ont également un intérêt personnel à savoir si des atrocités de masse sont susceptibles de se produire à court terme.

En réalité, le moment précis où se produit un génocide ou une forme connexe d'atrocité de masse est difficile à prévoir. Les études ont montré que les élites commettent de telles violences dans le cadre d'un processus. Il est rare que de hauts

⁹⁵ Sir Geoffrey Nice et Francis Wade, « Preventing the next genocide: Burma's Rohingya minority could fall victim to genocide if the international community doesn't intervene », *Foreign Policy*, 12 mai 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/05/12/preventing-the-next-genocide/>.

⁹⁶ [Notre traduction] « Burma », *The Sentinel Project*, <https://thesentinelproject.org/burma-soc/>.

responsables qui décident d'organiser et de déclencher des actes de violence odieux planifient leurs atrocités des années à l'avance. Ils réagissent plutôt à certaines situations ; les auteurs de crimes prennent des mesures dans le cadre d'une interaction stratégique. Ils réagissent à (a) des événements imprévus, (b) des changements dans la dynamique du champ de bataille, (c) un choc au sein d'un système (comme un assassinat politique), (d) des changements dus au contexte international, (e) des actions de leurs adversaires, ou (f) des élections truquées. En d'autres termes, les atrocités de masse ont lieu dans un contexte dynamique au sein duquel lequel l'escalade de la violence peut être difficile à anticiper⁹⁷.

Ce chapitre aborde ce sujet à travers l'analyse de trois éléments : (1) la période précédant immédiatement le début d'un génocide ou d'une atrocité de masse, (2) les éléments déclencheurs qui provoquent une escalade brutale de la violence, et (3) un éventuel schéma se mettant en place au début d'un génocide ou d'une atrocité de masse. Pour reprendre l'analogie avec les feux de forêt, le premier élément équivaut à la chaleur et à la sécheresse ; il s'apparente à des changements dans l'air qui indiquent une plus grande probabilité d'incendie à court terme. Le deuxième s'apparente à une étincelle, à savoir à l'éclair ou au feu de camp qui déclenchent le brasier. Le troisième équivaut à la preuve qu'un vaste incendie est en train de se produire et qu'il ne s'agit pas d'un simple foyer embrasant quelques arbres.

Il est important de reconnaître que la recherche universitaire sur ces sujets est peu avancée. Nous en savons plus sur les facteurs de risque communs à l'échelle globale et sur les raisons individuelles poussant des personnes à commettre des actes de violence (abordés dans le chapitre suivant), que sur les dynamiques à court terme décrites dans ce chapitre. Il est difficile de trouver des données transnationales permettant de quantifier celles-ci, sans compter que les situations varient souvent considérablement d'un cas à l'autre. L'analyse des cas présentée ici s'appuie sur une approche comparative et qualitative, conduite principalement par l'auteur, ou par d'autres lorsque cela est précisé. L'ensemble des signes d'alerte ne s'appliquent pas à chacun des cas, et dans certaines situations, leur existence ne s'est pas avérée être un indicateur d'atrocités. Il n'en reste pas moins que cette discussion devrait attirer l'attention du lecteur sur certaines structures communes pouvant indiquer la probabilité plus élevée ou le stade précoce d'une atrocité de masse.

⁹⁷ À propos du génocide comme processus et comme faisant partie d'une interaction stratégique, voir Michael Mann, *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing* (New York : Cambridge University Press, 2005) ; Sheri P. Rosenberg, « Genocide Is a Process, Not an Event », *Genocide Studies and Prevention* 7, n° 1 (2012) : 16–23 ; Benjamin Valentino, *Final solutions: mass killing and genocide in the twentieth century* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2004).

I. Prémises des génocides et des atrocités de masse : polarisation, dénigrement, militarisation

Tension et polarisation

Ien souvent, la période qui précède l'apparition d'atrocités de masse est marquée par une tension et une polarisation accrues⁹⁸. Le fossé se creuse entre les parties ou les groupes en conflit, la confiance s'érode, les rumeurs vont bon train. Des deux côtés, les élites expriment des interprétations radicalement différentes des événements et de leur développement.

Signes d'alerte précédant les atrocités de masse

Tension et polarisation	Le fossé se creuse entre les groupes, que ce soit dans la vie sociale ou dans les conflits ; la situation est tendue, chargée d'anxiété et de peur
Discours public apocalyptique	Les dirigeants prétendent être confrontés à un grave danger, justifiant ainsi la violence
Désignation de groupes civils en tant d'« ennemis »	Un groupe particulier est désigné et étiqueté comme étant dangereux, homogène ou sans valeur
Développement ou déploiement de forces armées irrégulières	Le pouvoir et l'armement des groupes armés irréguliers sont renforcés, et ceux-ci peuvent être chargés d'attaquer les populations civiles
Stockage d'armes	Accumulation d'armes, en particulier celles qui peuvent être utilisées contre des populations civiles
Mesures législatives d'urgence ou discriminatoires	Les autorités élaborent des lois pour permettre ou soutenir la violence dirigée par l'État et/ou par des groupes
Mise à l'écart des modérés au pouvoir ou dans la fonction publique	Les individus qui envisagent de commettre des actes violents ou qui les soutiennent suppriment l'opposition politique à ces crimes
Impunité des crimes antérieurs	Les actes de violence restés impunis indiquent une volonté de tolérer la violence commise contre des civils et peuvent encourager une intensification de la violence

⁹⁸ Donald Horowitz, *The deadly ethnic riot* (Berkeley et Los Angeles : University of California Press, 2001) ; Stefan Klusemann, « Massacres as process: a micro-sociological theory of internal patterns of mass atrocities », *European Journal of Criminology* 9, n^o 5 (2012) : 468–80.

En bref, le contexte est très tendu et polarisé, la situation est chargée d'émotions, d'anxiété et de peur. Une étude de la dynamique à l'échelle locale en Bosnie et au Rwanda a révélé qu'une période d'« élan émotionnel » avait précédé le début du génocide et des atrocités de masse. Il se caractérise par la présence de rumeurs de violence, la destruction de bâtiments, l'incendie d'habitations, des actes de violence à l'encontre de certains individus et l'abattage d'animaux. Tous ces éléments contribuent à l'exacerbation des tensions et des dynamiques qui conduisent à un niveau de violence soutenu⁹⁹.

De nombreux cas mettent en lumière une forte dégradation des relations avant le début de violences à grande échelle. Au Rwanda, au niveau national et juste avant le début des violences de 1994, tout le pays est en proie à une crise profonde. Des leaders politiques sont assassinés, le gouvernement national fonctionne à peine, des rumeurs circulent sur la création de caches d'armes dans tout le pays. Un sentiment de grande tension, de polarisation et de méfiance plane. S'il peut arriver que ces tensions se dissipent, une période d'anxiété intense, de polarisation et de dégradation précède souvent le début de la violence¹⁰⁰.

Discours public

Ce que les dirigeants disent et la façon dont ils décrivent la nature du conflit peut également indiquer si une situation est susceptible de s'aggraver. Dans de nombreux cas, avant le déclenchement d'un génocide ou d'une atrocité de masse, les dirigeants s'expriment d'une manière qui semble justifier la violence ou qui souligne un état d'esprit suggérant une volonté de recourir à la violence.

Pour être clair, les preuves scientifiques ne sont pas concluantes quant aux effets des discours clivants, incendiaires ou désobligeants sur l'escalade de la violence. Certains chercheurs soutiennent que les discours haineux incitent le public à commettre des actes de violence ou préparent les gens à tolérer une violence qu'ils n'accepteraient pas autrement¹⁰¹. On retrouve cette logique dans la Convention sur le génocide, qui criminalise l'incitation au génocide, ainsi que dans une décision du Tribunal pénal international pour le Rwanda, qui a déclaré deux journalistes coupables d'incitation

⁹⁹ Klusemann, « Massacres as process ».

¹⁰⁰ Roméo Dallaire et Brent Beardsley, *J'ai serré la main du diable : la faillite de l'humanité au Rwanda* (Montréal : Libre Expression, 2007), traduction française de *Shake hands with the devil: the failure of humanity in Rwanda* (New York : Carroll & Graf, 2005).

¹⁰¹ Susan Benesch, « Countering Dangerous Speech: New Ideas for Genocide Prevention », document de travail, United States Holocaust Memorial Museum, <http://www.ushmm.org/m/pdfs/20140212-benesch-countering-dangerous-speech.pdf>.

à la violence¹⁰². D'autres chercheurs soutiennent que les effets directs du discours haineux et de l'incitation à la participation individuelle sont plus accessoires ; selon eux, il faut accorder plus d'importance à d'autres facteurs de motivation, comme nous le verrons dans le prochain chapitre¹⁰³.

Quoi qu'il en soit, le point soulevé ici ne concerne pas tant les *effets* d'une telle rhétorique, mais plutôt que le fait que celle-ci puisse servir d'*indicateur* de la pensée stratégique et des attitudes que les élites acceptent ou sont disposées à mettre en avant pour promouvoir la violence. Bien que les dirigeants ne soient pas toujours sincères dans leurs déclarations publiques, leur discours peut fournir des éléments révélateurs de la manière dont ils abordent et conceptualisent la crise en cours.

Dans ces situations, les élites emploient un langage qui justifie des mesures extrêmes, voire le fait de nuire à un groupe spécifique ou à un ensemble d'individus. Par exemple, un chef d'État ou des hauts fonctionnaires définissent un conflit en termes apocalyptiques ou existentiels, laissent entendre que *sous peine d'agir rapidement, tout sera perdu*. Lorsque le conflit en question est présenté comme une menace fondamentale pour l'existence ou le mode de vie d'une société, ils peuvent proposer un cadre qui justifie les atrocités de masse. De même, un dirigeant qui utilise un discours implorant les gens de se mobiliser face à une menace commune est une source d'inquiétude. Les arguments de la *nécessité de se protéger*, de *ne pas fermer les yeux* ou d'*agir maintenant avant qu'il ne soit trop tard* sont autant de signes révélateurs d'un état d'esprit qui se prête à la mobilisation pour commettre des atrocités de masse.

Désigner l'ennemi

Dans la période qui précède une atrocité, la façon dont les dirigeants présentent le conflit, et en particulier les personnes qu'ils combattent, peut indiquer une volonté de cibler des civils. Par exemple, ils décrivent parfois leurs adversaires comme un groupe homogène ou identifiable, comme « les Noirs », « les Musulmans », « les Turcs », « les Kurdes », etc. Ils peuvent également utiliser des catégories dégradantes ou péjoratives pour décrire l'ennemi, sous-entendant notamment que celui-ci est intrinsèquement dangereux, sournois, impitoyable ou indigne. Tout discours qui véhicule un danger immédiat de la part d'un groupe (« ils veulent nous détruire », « nous réduire en

¹⁰² Le Procureur contre Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze (jugement en appel), Tribunal pénal international pour le Rwanda, affaire no ICTR-99-52-A (28 novembre 2007). Le Tribunal confirme également les charges contre un journaliste kényan pour sa contribution aux crimes contre l'humanité par l'intermédiaire de son émission de radio, qui, pendant la période postélectorale mouvementée de 2007-2008, encourageait à commettre des actes de violence fondés sur des considérations ethniques. Situation en République du Kenya dans l'affaire Le Procureur contre William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey et Joshua Arap Sang, Cour pénale internationale, affaire no ICC-01/09-01/11 (23 janvier 2012).

¹⁰³ Pour le Rwanda, voir Scott Straus, « What is the relationship between hate radio and violence? Rethinking Rwanda's "Radio Machete" », *Politics & Society* 35, n° 4 (2007) : 612-14.

esclavage » ou teneur équivalente) est source d'inquiétude. Les dirigeants et les médias publics invoquent parfois un récit historique spécifique pour démontrer la perfidie, l'agressivité ou l'inutilité d'un groupe. Tout comme le discours public qui présente un conflit en termes existentiels, ces déclarations indiquent une façon de conceptualiser le conflit qui se prête au déploiement systématique de violences à grande échelle contre un groupe de civil particulier.

En revanche, les dirigeants prennent parfois soin de distinguer les adversaires armés qu'ils peuvent légitimement affronter de ceux susceptibles d'appartenir au même groupe identitaire ou parti politique, mais qui sont des non-combattants. Ils peuvent invoquer un passé ou un récit national qui invite leur public à imaginer la coopération et la coexistence ; ils qualifieront l'ennemi de « frères et sœurs » qui ont la paix dans leur cœur, mais ont été trompés. De telles déclarations suggèrent une orientation qui se prête davantage à la modération et au compromis qu'à l'escalade brutale de la violence. Là encore, qu'elles aient un effet causal ou non, elles peuvent révéler la façon dont les principaux décideurs pensent ou veulent que leurs partisans pensent à une crise spécifique.

Forces armées irrégulières

Le renforcement de forces armées irrégulières chargées de cibler les populations civiles représente une évolution typique de la période précédant le déclenchement d'atrocités. Dans la plupart des cas de génocides et d'atrocités de masse – notamment dans l'Empire ottoman, l'Allemagne nazie, la Bosnie, le Rwanda, le Darfour, l'Indonésie et le Timor oriental –, les autorités qui ont orchestré la violence systématique à grande échelle contre les civils ont créé et armé des paramilitaires ou des milices au cours de la période précédant le début des atrocités. Ici encore, la création de ces entités ne constitue pas la preuve que les autorités vont lancer ou cautionner des violences à grande échelle contre les civils, mais la présence de ces acteurs armés irréguliers montre tout de même comment les dirigeants abordent un conflit ou une crise.

Si les milices et les groupes paramilitaires peuvent avoir un rôle à jouer pour contrer les forces armées régulières ou les renforcer, ils peuvent aussi être extrêmement efficaces dans les cas où la population civile constitue la cible ultime. Ils sont particulièrement précieux pour détecter et « neutraliser » les menaces émanant d'autres civils ou d'individus intégrés aux populations civiles (par exemple lorsque les insurgés se mêlent à des groupes de civils). Ainsi, la création, l'armement et le soutien de groupes armés irréguliers peuvent indiquer que les autorités voient une menace émaner de la population civile. Leur création peut également donner aux autorités un certain degré de démenti plausible ; elles peuvent prétendre que les forces qui commettent des atrocités ne sont pas sous le contrôle de l'État. Par ailleurs, il est important de

reconnaître que, quel que soit l'objectif initial de la mise en place de forces de défense irrégulières, celles-ci peuvent à leur tour servir d'accélérateurs de violence, agissant parfois conformément à leurs propres priorités. En général, ces forces ne sont pas formées aux lois de la guerre ou aux tactiques militaires adéquates. Ainsi, si une crise s'aggrave, elles peuvent décider de prendre les choses en main ou de tirer parti de leurs propres griefs, ce qui peut conduire à une violence excessive contre les civils.

Stockage d'armes

Dans les périodes précédant des atrocités, ceux qui prévoient de les commettre accumulent et distribuent généralement des armes. Étant donné que de nombreuses atrocités ont lieu pendant les conflits armés, le simple fait d'entreposer des armes n'indique pas nécessairement une propension à les utiliser contre les civils. Néanmoins, toute accumulation significative peut indiquer une volonté d'intensifier le conflit ou d'agir de manière défensive face à une situation qui donne une forte impression de menace. En outre, certains types d'armes peuvent se prêter davantage que d'autres au ciblage des civils. Les missiles antiaériens, par exemple, ne constituent probablement pas un outil privilégié pour attaquer des civils. Mais les machettes, les explosifs rudimentaires, les armes de poing, les fusils d'assaut, les mines et les grenades, ou toute autre arme susceptible de toucher efficacement les civils chez eux ou sur leurs lieux de rassemblement, sont inquiétants.

La manière dont les armes sont diffusées est particulièrement importante. Dans la période précédant une atrocité, les parties qui planifient les attaques placent souvent des armes dans des zones qui facilitent le ciblage des civils. Encore une fois, la création d'une force de défense civile armée ou de caches d'armes potentiellement utilisables par les milices n'équivaut pas nécessairement à une intention de commettre une atrocité de masse. Mais une telle diffusion suggère une façon de penser le conflit qui se prête à l'escalade de la violence contre les civils. Si les autorités militaires arment les administrateurs civils bien au-delà des lignes de front d'un conflit armé – comme elles l'ont fait au Rwanda avant le génocide – cela signifie qu'elles considèrent que la population civile fait partie intégrante de la menace à laquelle elles sont confrontées. En tout état de cause, quelle que soit la manière dont on interprète la nécessité de diffuser des armes, le fait qu'elles se trouvent à proximité de populations civiles est un signe que le déclenchement d'un génocide ou d'une atrocité de masse est plus que probable.

Législation d'urgence ou discriminatoire

Les lois d'urgence sont un indicateur supplémentaire de l'imminence d'actes de violence extraordinaires. Le fait que des autorités fassent adopter une législation qui suspend les mesures de protection ordinaires destinées à atténuer le pouvoir coercitif

de l'État peut révéler que ces mêmes autorités perçoivent une menace importante et veulent pouvoir y répondre sans être entravées par la législation ou les exigences d'une procédure régulière. Si les lois d'urgence permettent de restreindre les droits des civils, ces mesures suggèrent à nouveau que pour les autorités, le danger perçu émane des civils.

Les autorités peuvent également prendre des dispositions contre les groupes civils qui seraient les cibles de ces violences : nouvelles lois qui érodent leurs droits, mise à l'écart de certaines catégories de civils des postes de pouvoir, arrestation ou détention d'un grand nombre de civils. Certains groupes peuvent également se voir imposer des mesures qui limitent leurs mouvements, être divisés puis enfermés dans des camps, des quartiers ou des villages, ou encore subir d'autres contraintes comme l'obligation de porter certains vêtements.

Comme pour les autres mesures décrites dans cette partie, la valeur prédictive de ces actions est sujette à débat. Ceux qui conçoivent ces crimes de masse comme hautement planifiés bien avant la mise en œuvre effective des violences interprètent la présence de lois de plus en plus discriminatoires comme une preuve de cette planification. D'autres adoptent un point de vue plus graduel, soutenant que la décision de commettre des actes de violence à grande échelle contre des civils émerge progressivement au fil du temps et n'est pas toujours planifiée longtemps à l'avance. Cette question ne nécessite pas de résolution si ces mesures sont interprétées comme des indicateurs d'un cadre institutionnel ou d'une approche stratégique qui suggère que les atrocités sont plus susceptibles de se produire. Par exemple, si des autorités détiennent un grand nombre de civils associés à un camp adverse, si elles renvoient les soldats, les officiers et les administrateurs civils qui appartiennent à un parti ou à un groupe identitaire particulier, ou si elles adoptent des lois qui restreignent résolument le pouvoir et les mouvements de ces groupes, ces actions révèlent que les autorités considèrent que la menace en question émane de la population civile.

De telles mesures institutionnelles sont observables dans un certain nombre de cas. Les mesures classiques peuvent être illustrées par les lois de Nuremberg et la législation qui s'en suit dans l'Allemagne nazie, lesquelles définissent et limitent les mouvements et les activités des Juifs et d'autres populations spécifiques. Dans le cas arménien, avant le début des massacres de civils, les soldats arméniens sont désarmés et réaffectés dans des bataillons de travail, et les autorités ottomanes effectuent systématiquement des fouilles dans les communautés arméniennes d'Anatolie orientale, en quête d'armes et d'explosifs. Au Rwanda, dès le début de la guerre, des civils tutsis sont arrêtés et beaucoup sont ensuite écartés des forces armées.

Éliminer les modérés

L'élimination des modérés ou des voix dissidentes au sein d'une coalition au pouvoir constitue un autre indicateur de l'escalade de la violence. De nombreux gouvernements comptent des partisans de la ligne dure, qui adoptent une position intransigeante, ainsi que des modérés, qui privilégient le compromis. La rétrogradation de modérés, leur éloignement du pouvoir, voire leur assassinat constituent autant d'indicateurs de l'escalade d'une crise et du durcissement des voix au sein d'une coalition au pouvoir.

Impunité

Une violence commise à court terme contre les civils et se déroulant en toute impunité constitue un dernier facteur prédictif d'atrocités. Dans de nombreux cas de figure ayant abouti à un niveau de génocide ou d'atrocité de masse, les autorités avaient encouragé ou toléré la violence avant l'émergence de campagnes à grande échelle. Le Chapitre 2 a fait valoir de quelle manière l'occurrence antérieure d'un génocide ou d'un épisode d'atrocités de masse constituait un solide indicateur d'épisode futur. Dans cette discussion, nous avons considéré que l'existence de violences et d'impunité antérieures représentait plutôt un critère sur le long terme. Notre argument ici est plutôt que les actes de violence à petite échelle précèdent et indiquent généralement l'intensification d'une campagne plus soutenue.

Au Rwanda, par exemple, des civils tutsis sont tués dans une série d'attaques au cours des quatre années qui précèdent le génocide. Ces massacres à petite échelle ne constituent pas nécessairement une « répétition avant le spectacle » de la violence. Ces actes de violence limitée ne conduisent pas toujours à des campagnes de violence plus importantes. Mais lorsqu'elles se produisent et qu'elles restent impunies, elles annoncent que les autorités ont repéré le danger ou les problèmes au sein d'une population civile et sont prêtes à fermer les yeux sur les violences menées contre ces civils ou pire, à les orchestrer.

Pour conclure cette partie, nous pouvons affirmer que prévoir le moment où un pays s'engage sur la voie du génocide ou d'autres formes d'atrocités de masse est une science imparfaite. L'examen de situations antérieures met en lumière certains schémas communs à l'avènement d'atrocités. Ces indicateurs comprennent une aggravation de la polarisation et des tensions, un discours public de nature apocalyptique, la désignation d'un groupe particulier identifié comme ennemi, la formation de forces armées irrégulières, le stockage et la diffusion d'armes dans des zones où les civils seront ciblés, l'adoption de lois d'urgence et discriminatoires qui justifient des actions préjudiciables aux civils, l'élimination des modérés des postes de pouvoir, et la perpétration de violences à petite échelle qui restent impunies. L'occurrence de tels actes ne signifie pas que des atrocités se produiront inévitablement, mais l'examen des variables énumérées ci-dessus devrait permettre aux analystes d'évaluer le risque d'intensification de la violence.

II. Déclencheurs de génocides et d'atrocités de masse

La discussion précédente soulève la question des éléments déclencheurs. Bien que ce terme soit couramment utilisé dans le milieu politique, le concept de « déclencheurs » n'a pas de définition précise, et le milieu de la recherche n'a pas analysé en profondeur ce qui déclenche le génocide et les atrocités de masse. En général, il s'agit d'événements ou de séries d'événements qui précipitent une forte escalade de la violence, des points d'inflexion dans une crise qui signalent une nouvelle période de plus grande violence.

Il faut tout de même faire deux observations lorsque l'on évoque ce sujet. Tout d'abord, notons que ces déclencheurs précipitent ou cristallisent les tensions et les peurs, entre autres. En d'autres termes, les déclencheurs ne peuvent être séparés du

Déclencheurs d'atrocités de masse

- Assassinats de haut niveau
- Coups d'État ou tentatives de coup d'État
- Changement dans la dynamique du conflit
- Répression des manifestations
- Attaques à portée symbolique significative contre des individus ou des sites physiques

contexte dans lequel ils se produisent. Le même événement pris dans des contextes différents prend généralement une signification et une portée très différentes. Par exemple, les assassinats sont des déclencheurs classiques, comme nous le verrons dans la partie suivante, mais ils entraîneront une forte escalade de la violence dans certaines situations et pas dans d'autres. Cela s'explique en partie par le contexte dans lequel l'événement se produit. Dans un contexte relativement calme, un assassinat peut ne pas inciter les acteurs à franchir une étape dramatique quant au degré de violence qu'ils sont prêts

à commettre. Mais dans une situation très tendue, assortie de ressentiments, de menaces, de militarisation et de bien d'autres facteurs décrits dans la partie précédente, un événement peut rapidement accélérer le changement et entraîner le déchaînement d'atrocités.

La seconde observation porte sur le fait qu'un événement entraînant un génocide ou une atrocité de masse a généralement une portée militaire, politique ou symbolique. Les déclencheurs sont souvent conceptualisés comme ayant un impact indépendant de l'ampleur de la violence. Ils poussent les dirigeants et la population à s'engager dans un niveau de violence qu'ils n'auraient peut-être pas envisagé auparavant. Cet événement précipitant n'est pas présent dans tous les cas de génocides et d'atrocités de masse, mais le cas échéant, il revêt alors une grande importance.

Assassinats de haut niveau

Quels sont donc les exemples typiques de facteurs déclencheurs ? Il peut s'agir de l'assassinat d'un chef d'État ou d'une personnalité publique de premier plan. Au Burundi, en 1993, après les premières élections démocratiques et multipartites du pays, des soldats tutsis assassinent le premier président hutu du pays, Melchior Ndadaye. Cet assassinat précipite les violences contre les Tutsis dans les campagnes, entraînant des représailles contre les civils hutus par l'armée dominée par les Tutsis. Au bout du compte, la situation au Burundi se transforme en une guerre civile meurtrière au cours de laquelle plus de 100 000 civils sont tués¹⁰⁴.

Dans le Rwanda voisin, le gouvernement dominé par les Hutus se bat depuis 1990 contre des rebelles dominés par les Tutsis. Après une série d'offensives rebelles, le gouvernement et ses opposants armés signent un cessez-le-feu en 1993. Cependant, la méfiance entre les deux parties s'accroît après l'accord, chacune se préparant effectivement à la guerre. Le 6 avril 1994, l'avion qui transporte le président hutu du Rwanda, Juvénal Habyarimana, est abattu à l'approche de la capitale, Kigali, tuant tous les passagers. Les tueurs ne sont pas identifiés, mais les dirigeants du gouvernement intérimaire qui ont pris le contrôle de l'État après l'attentat accusent les rebelles tutsis et se mettent à attaquer les civils tutsis. La plupart des observateurs du cas rwandais s'accordent à dire que l'assassinat du président a aggravé la crise, a contribué à faire passer le gouvernement d'une position de répression et de violence limitée à une position de génocide pur et simple.

Des assassinats ont précipité la violence de masse dans d'autres contextes. En Inde, en 1984, des violences à grande échelle contre les sikhs suivent l'attentat commis par un garde du corps sikh¹⁰⁵ contre la première ministre Indira Gandhi. Au Nigeria, en 1966, les attaques contre les communautés igbo dans le nord du pays succèdent à l'assassinat de hauts responsables politiques nigériens lors d'une tentative de coup d'État imputée à des officiers igbo.

Coups d'État ou tentatives de coup d'État

L'Indonésie en est un bon exemple : en octobre 1965, six généraux sont tués lors d'un coup d'État manqué. Les forces gouvernementales, en particulier l'armée, l'imputent au parti communiste indonésien. Par la suite, le gouvernement organise des violences systématiques contre les dirigeants du parti communiste, ses membres et leurs familles, ainsi que les civils sympathisants. On dénombre des centaines de milliers de morts. La tentative de coup d'État avait fait suite à des tensions croissantes entre communistes, militaires et organisations religieuses. Mais, comme dans d'autres

¹⁰⁴ Sur le Burundi, voir René Lemarchand, *Burundi: ethnocide as discourse and practice* (Washington, DC : Woodrow Wilson Center Press, 1994).

¹⁰⁵ Sur l'Inde, voir Stanley Tambiah, *Leveling crowds: ethnonationalist conflicts and collective violence in South Asia* (Berkeley : University of California Press, 1996), 103–64.

cas, c'est un changement brutal et soudain, à savoir la tentative de coup d'État, qui a déclenché une réaction démesurée¹⁰⁶.

Évolution dans la dynamique des conflits

Compte tenu de l'importance et de l'influence des affrontements armés dans la dynamique des génocides et des atrocités de masse, comme nous l'avons vu au Chapitre 2, un autre élément déclencheur constant est un changement brutal dans la dynamique du conflit.

Ce changement peut prendre différentes formes. Généralement, il s'agit d'une tournure soudaine, généralement inattendue, que prend la bataille en faveur d'un adversaire armé. Au cours d'une guerre, les ennemis peuvent s'emparer de territoires, lancer un assaut sur une ville clé, obtenir le soutien d'un allié crucial, commettre une atrocité contre des civils ou une communauté associée à un groupe particulier. Les adversaires armés gagnent alors en force et accentuent la menace crédible qu'ils représentent, ce qui amène l'autre camp à développer des stratégies et des tactiques pour contrer ces prises.

Le Darfour illustre bien le premier scénario, c'est-à-dire celui d'une avancée soudaine de l'adversaire. Avant que les atrocités de masse n'éclatent en 2003, les tensions entre Arabes et non-Arabes soudanais (respectivement des éleveurs et des agriculteurs) s'étaient déjà intensifiées depuis plusieurs années. Au début des années 2000, des organisations d'insurgés se forment, avec pour principale base de soutien les groupes non arabes résidant dans la région du Darfour. L'État soudanais répond par une présence militaire accrue au Darfour. De plus, il arme et soutient dans la région des milices principalement arabes afin de contrer la menace croissante des rébellions. L'insurrection reste de faible intensité. Cependant, fin 2002 et début 2003, les rebelles deviennent plus forts et, en avril 2003, ils lancent une attaque majeure contre une piste d'atterrissage à El Fasher. Un certain nombre d'avions militaires soudanais sont détruits et les rebelles capturent un important colonel. L'événement a donc servi de déclencheur, incitant les autorités politiques et les forces de sécurité soudanaises à se focaliser sur les rebelles darfouris et à engager des attaques mobilisant des forces aériennes, d'infanterie et de milices contre les populations civiles non arabes du Darfour. Elles ont entraîné la mort d'au moins 200 000 personnes et le déplacement de plus de deux millions de personnes entre 2003 et 2005¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Sur l'Indonésie, voir Katharine E. McGregor, « The Indonesian killings of 1965–1966 », *Online Encyclopedia of Mass Violence*, publié le 4 août 2009, <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/indonesian-killings-1965-1966.html> (consulté le 3/10/22).

¹⁰⁷ Sur le Darfour, voir *Le Darfour en feu : atrocités dans l'ouest du Soudan*, disponible sous le titre *Darfur in flames: atrocities in Western Sudan* (New York : Human Rights Watch, 2004), en anglais sur <http://www.hrw.org/reports/2004/sudano404/sudano404.pdf>.

Dans le second scénario, l'acquisition de nouveaux territoires par des auteurs potentiels d'atrocités peut enclencher une profonde évolution du niveau des exactions. Dans ce cas, plutôt que de recourir au génocide et aux atrocités de masse à partir d'une position défensive ou de réaction, les stratégies politiques et militaires cherchent à consolider les avancées réalisées en sécurisant le territoire. Cette dynamique est particulièrement susceptible de se produire lorsque les autorités conquièrent un territoire qu'elles perçoivent comme le foyer d'une population hostile.

Le Cambodge à l'époque de la domination des Khmers rouges illustre ce second scénario. Après avoir pris le pouvoir en 1975, les Khmers rouges évacuent la capitale, créent des camps de travail dans les zones rurales et mettent en œuvre une politique radicale de transformation sociale. Ici, c'est la prise de contrôle de l'État qui constitue le déclencheur. Ce bouleversement enclenche une forte escalade de la violence contre la population civile¹⁰⁸. Une situation similaire se produit au Sri Lanka à la fin des années 2000, lorsque les forces gouvernementales commettent des crimes d'atrocité alors qu'elles gagnent l'offensive menée contre les rebelles tamouls dans le nord du pays¹⁰⁹.

Répression des manifestations

Enfin, la perception par un acteur étatique ou non étatique d'une menace réelle ou imaginaire liée à une manifestation à grande échelle constitue un autre déclencheur potentiel de génocides et d'atrocités de masse. Dans ce scénario, les responsables politiques et de la sécurité répondent à une manifestation de rue organisée et, généralement, de taille par une répression violente de l'opposition. Les deux principaux scénarios sont (a) des manifestations en réponse à un processus électoral contesté et (b) des manifestations motivées par un mouvement social.

Le premier scénario se produit lorsque des civils, des acteurs de la société civile et des partisans politiques protestent contre ce qu'ils perçoivent comme un processus électoral injuste. Cette situation peut survenir avant la tenue d'un scrutin lorsque, par exemple, les autorités cherchent à modifier la constitution pour permettre à un président en exercice de briguer un mandat supplémentaire. Le cas peut également se présenter lorsque des manifestants contestent l'annonce d'un résultat électoral qu'ils estiment frauduleux. Dans les deux situations, les atrocités se produisent

¹⁰⁸ Sur le Cambodge, voir Ben Kiernan, *Le génocide du Cambodge, 1975-1979 : race, idéologie et pouvoir* (Paris : Gallimard, 1998), traduction française de *The Pol Pot regime: race, power, and genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-79* (New Haven, CT : Yale University Press, 1996).

¹⁰⁹ Nations Unies, *Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka* (Rapport du panel d'expert auprès du Secrétaire général sur les responsabilités au Sri Lanka) (31 mars 2011), <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20Rep%20on%20Account%20in%20Sri%20Lanka.pdf> (consulté le 03/10/22)

généralement lorsque les forces de sécurité ont recours à la violence ou à des assassinats pour réprimer les manifestations, entraînant ensuite une spirale des violences entre les partisans du pouvoir en place et ceux de l'opposition. Les violences de 2007-2008 au Kenya en sont une illustration : les responsables électoraux annoncent un résultat que les partisans de l'opposition considèrent comme frauduleux, ce qui provoque des protestations, une répression et une escalade des attaques qui feront plus de 1 000 morts parmi les civils.

À l'instar de changements significatifs dans la dynamique d'un conflit ou d'assassinats, le résultat d'une élection nationale revêt une importance considérable. En général, les résultats concernent celui qui va contrôler l'État ; l'enjeu est donc de taille. On comprend moins bien pourquoi certains processus électoraux contestés provoquent une spirale des violences alors que dans d'autres cas, la protestation s'essouffle, ne se matérialise jamais ou n'engendre pas de réponse violente de l'État.

Le second scénario survient lorsque les autorités politiques répriment violemment un mouvement social qui cherche à obtenir un changement politique majeur. Les catalyseurs des manifestations varient selon les contextes. Pendant le printemps arabe, en Tunisie, par exemple, le principal événement déclencheur a été l'auto-immolation d'un vendeur de rue qu'une autorité municipale avait maltraité. Parmi les conditions sous-jacentes figuraient un taux de chômage élevé, des allégations de corruption, une hausse du prix des denrées alimentaires et d'autres facteurs pesant sur la société. Les syndicats et l'opposition politique ont alors aidé à mettre en place des manifestations massives contre le parti au pouvoir et le président en exercice a fini par fuir le pays. Les protestations tunisiennes susciteront des manifestations dans d'autres États arabes, notamment en Égypte, au Bahreïn, en Libye et en Syrie. Chaque fois, les forces de sécurité ont fait preuve d'une violence considérable pour réprimer les manifestations. En Libye et en Syrie, la violence dégénèrera en guerre civile.

En somme, le bilan des génocides et des atrocités de masse antérieurs suggère que certains événements ou ensembles d'événements peuvent entraîner une forte montée de la violence. Nous pouvons qualifier ces événements de « déclencheurs ». Bien que nous ne sachions pas exactement pourquoi un même événement entraîne des réactions différentes selon les situations, les faits laissent entendre que les événements de grande ampleur politique, militaire ou symbolique, survenant dans des contextes très tendus, cristallisent les peurs et suscitent une plus grande détermination à recourir à des violences à grande échelle. Dans cette partie, nous avons voulu montrer que les assassinats, les coups d'État, les changements survenant sur le champ de bataille et les manifestations s'opposant au contrôle de l'État ont été de fréquents déclencheurs d'atrocités par le passé.

III. Schémas des débuts d'une crise

La confusion règne souvent dans les premiers stades de l'apparition d'une atrocité de masse. Les analystes sauront peut-être que le risque de génocide et d'atrocités de masse est élevé; ils peuvent détecter les signes d'intensification et même les éléments déclencheurs, comme décrits dans les deux parties précédentes. Mais l'image précise de ce qui se passe sur le terrain est souvent floue. Lors des premières phases d'une atrocité de masse, les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme sont souvent limités dans leurs déplacements, et les autorités peuvent couper ou restreindre les réseaux de communication. Certes, à l'ère de l'information, il est de plus en plus difficile de contrôler ce qui circule. Néanmoins, au plus fort d'une situation d'urgence et d'une campagne de massacre, les autorités cherchent fréquemment à limiter le flux d'informations, ce qui complique le processus de diagnostic qui permettrait d'affirmer qu'un génocide ou une autre forme d'atrocité de masse est amorcé.

Il n'en reste pas moins que, lorsque des rumeurs de violence commencent à circuler, les observateurs, tant au niveau national qu'international, peuvent se mettre en quête de preuves visant à montrer qu'une politique de violence systématique et à grande échelle est en cours à l'encontre des populations civiles. Nous présenterons ici certains schémas que les observateurs sont susceptibles de repérer.

Victimes

Les questions essentielles sont les suivantes : qui sont les victimes ? Comment meurent-elles ? L'un des critères essentiels de l'atrocité de masse est que les personnes visées doivent être des civils. Les observateurs ont donc la responsabilité de se poser les questions suivantes : les victimes sont-elles des civils ? Les quartiers civils sont-ils bombardés ou attaqués ? Dispose-t-on de rapports cohérents et crédibles concernant la disparition de civils à grande échelle ? Existe-t-il des fosses communes dans des zones civiles ou à proximité ? Assiste-t-on à un exode de civils pour fuir la situation ? Si oui, indiquent-ils être délibérément visés ? Aux premiers stades de la violence, les réponses à ces questions sont susceptibles de provenir de reportages de journalistes et de défenseurs des droits de l'homme présents sur le terrain, ainsi que de membres de la diaspora lorsque les civils attaqués ont encore accès à des réseaux de communication.

Cibles d'attaque

En plus de déterminer le profil des victimes, les observateurs doivent être en mesure de repérer un schéma de violence en examinant le type de structures ayant fait l'objet de destruction. Voici quelques questions clés à poser : des établissements délibérément conçus pour un usage civil ou non combattant – hôpitaux, écoles ou

organisations religieuses – sont-ils visés ? Outre les hôpitaux et les écoles, les moyens de survie de groupes particuliers sont-ils visés ? A-t-on détruit les stocks de nourriture et les sources d’approvisionnement, ou encore des maisons et autres formes d’abris pour les civils ?

Violences systématiques

Outre le fait de connaître le profil des personnes visées, l’autre question est de savoir si les violences sont systématiques. La nature systématique de la violence peut être difficile à déterminer, mais certaines questions peuvent être posées : existe-t-il des éléments prouvant que des civils ont été pris pour cible à différents endroits et pendant plusieurs jours ou plusieurs semaines ? La violence est-elle régulière ? La violence est-elle signalée non seulement dans différents endroits, mais aussi sur plusieurs jours ? Un schéma particulier semble-t-il émerger dans la manière dont la violence est exécutée ? Ces caractéristiques peuvent constituer des éléments de preuve qui pourraient porter à croire que la violence est systématique.

Coordination multiagences

Étant donné que les atrocités de masse requièrent généralement la participation de toute une série d’acteurs (forces de police et paramilitaires, soldats, autorités civiles, etc.), l’autre question clé à poser dès les premiers jours porte sur l’existence de preuves de collaboration entre différentes agences pour commettre ces violences. Existe-t-il des preuves d’attaques conjointes ? Ces preuves indiquent-elles que les autorités semblent cautionner la violence ou, au contraire, qu’elles punissent les auteurs de violences ?

IV. CONCLUSION

Ce chapitre a abordé les questions relatives au court terme. À quoi ressemble la période qui précède immédiatement le début d’un génocide ou d’une atrocité de masse ? Quels sont les déclencheurs fréquemment associés aux génocides et aux autres formes d’atrocités de masse ? Quels schémas peut-on détecter dans les premiers stades d’un génocide et d’une atrocité de masse ? Les études qui examinent ces questions sont moins approfondies que celles qui traitent des facteurs de risque au niveau global (abordés au Chapitre 2) et des motivations au niveau local (Chapitre 4). Néanmoins, l’examen des cas et de la documentation existante permet de dégager certains schémas communs. Des recherches plus approfondies sur ces questions permettront peut-être aux chercheurs et aux professionnels de découvrir d’autres dynamiques et d’autres critères aux fins d’étudier le court terme.

CHAPITRE 4

Auteurs des crimes

QUI SONT LES AUTEURS DE GÉNOCIDES ET D'AUTRES FORMES d'atrocités de masse, et pourquoi ? Ces questions font l'objet du présent chapitre. Comprendre les dynamiques au niveau individuel est essentiel pour offrir une interprétation globale des génocides et des atrocités de masse.

Ce chapitre comporte deux parties principales. La première décrit les auteurs de génocides et d'autres formes d'atrocités de masse, en isolant les principales catégories d'auteurs de crimes et leurs rôles. La seconde se penche sur ce que l'on sait des motivations générales des auteurs de violences. La question de la motivation est illustrée par l'exemple du Rwanda, où cette question a été l'objet de beaucoup d'attention. En conclusion, notre réflexion portera sur les implications de la motivation au niveau individuel en matière de politique et de prévention.

I. Qui sont les auteurs des crimes ?

Autorités de haut niveau

Comme nous l'avons vu au Chapitre 1, les génocides et les atrocités de masse sont des opérations relativement complexes qui nécessitent souvent une coordination délibérée entre plusieurs agences pour faire durer la violence dans le temps et l'espace. Dans la plupart des cas, les autorités qui contrôlent le territoire, qu'il s'agisse

Types d'auteurs de crimes

Type d'auteurs de crimes	Exemple	Rôle dans la violence
Autorités de haut niveau	Chefs d'État, généraux de l'armée, dirigeants politiques	Autoriser, légitimer, tolérer la violence
Acteurs de niveau intermédiaire	Gouvernement, armée, acteurs de la société civile	Mobiliser et organiser la violence
Acteurs de niveau inférieur	Fonctionnaires de rang inférieur, soldats, civils	Identifier les victimes, mettre en place des attaques violentes

d'acteurs étatiques ou non étatiques, sont impliquées : elles autorisent, légitiment ou, au minimum, tolèrent la violence, car ce sont elles qui sont officiellement responsables de la sécurité et des forces de sécurité. Toute utilisation prolongée de la violence qui irait à l'encontre de leurs souhaits ou de leurs intentions représenterait un affront direct à leur pouvoir. Ainsi, en général, les strates les plus critiques de décideurs sont les dirigeants politiques de haut niveau et les hauts gradés de l'armée qui élaborent, orientent et légitiment les politiques.

Les autorités de haut niveau qui commettent des génocides et des atrocités de masse peuvent être des chefs d'État, des membres de cabinet, des généraux de l'armée et des dirigeants de partis politiques. Il peut également s'agir de personnes influentes parmi leur famille, généralement des chefs d'État, des chefs religieux, des chefs d'entreprise et des responsables des médias.

Cependant, tous les gens puissants ne contrôlent pas une nation. Dans les États qui s'effondrent ou dans ceux qui sont faibles ou décentralisés, les décisions clés peuvent être prises au niveau local. Dans ces cas, les acteurs clés qui orientent et légitiment les politiques et les pratiques d'atrocité sont des fonctionnaires locaux et parfois des chefs de groupes armés. Ceux-ci peuvent être des milices d'autodéfense, des bandits prédateurs, des insurgés ou d'autres acteurs armés, avec ou sans affiliation avec l'État. Ces dernières années, dans des pays tels que la République démocratique du Congo, la Somalie, la République centrafricaine et l'Afghanistan – où il arrive que l'influence de l'État dans les périphéries soit par endroits marginale – les acteurs armés locaux et les autorités locales sont souvent responsables de l'orchestration de la violence au niveau local

Dirigeants non étatiques

Il existe un autre type de scénario où les acteurs non étatiques sont responsables d'atrocités de masse. Le plus souvent, il s'agira d'une guerre civile dans laquelle des

organisations rebelles prennent le contrôle d'un territoire ou y effectuent des incursions et commettent à leur tour des atrocités contre des civils. Là encore, on peut supposer que leurs dirigeants militaires et politiques sont ceux qui portent les plus grandes responsabilités pour diriger ces pratiques. Étant donné l'ampleur typique des atrocités de masse, les chefs d'organisations devraient généralement être ceux qui ordonnent, autorisent ou, au minimum, tolèrent de telles violences. Sans leur approbation ou leur assentiment, des politiques d'atrocité soutenues ou répétées sont peu probables.

En général, les États ont la capacité de commettre des atrocités d'une plus grande envergure que les organisations non étatiques. Ils ont généralement un meilleur accès aux ressources, aux armes, aux institutions et au personnel nécessaires pour pérenniser la violence et l'exercer dans différents lieux. Les principaux cas survenus au 20^e siècle ont tous été menés par des États, du génocide arménien à la Shoah en passant par les champs de bataille des Khmers rouges et le génocide du Rwanda¹¹⁰.

Néanmoins, les acteurs non étatiques sont capables de commettre des atrocités, et le font. Les exemples de ces dernières années ont attiré une attention croissante : au Nigeria, l'organisation islamiste Boko Haram enlève des lycéennes et dévaste les villages. En Irak et en Syrie, l'État islamique autoproclamé commet également des atrocités de masse dans les zones qu'il contrôle. De même, à différentes époques et dans différents pays, l'Armée de résistance du Seigneur, organisation rebelle originaire d'Ouganda, a été responsable d'atrocités.

Acteurs de niveau intermédiaire

Au-delà de ce noyau dirigeant, il existe une série d'acteurs de niveau intermédiaire au sein du gouvernement, de l'armée et de la société civile, qui traduisent la politique nationale en actions concrètes sur le terrain. Dans les cas où les États sont les principaux auteurs des crimes, les fonctionnaires de niveau intermédiaire peuvent être des gouverneurs, des maires, des conseillers municipaux et d'autres sommités de l'administration civile ou au sein de leurs communautés. C'est en effet souvent au niveau local que les dirigeants influents des partis politiques, les chefs religieux et les chefs d'entreprise sont activement impliqués dans la mobilisation et l'organisation de la violence. Du côté militaire et paramilitaire, les fonctionnaires de niveau intermédiaire sont également importants. En bref, les acteurs régionaux et locaux jouent généralement un rôle essentiel dans l'exécution des instructions émanant du niveau national. Sans ces acteurs, l'organisation locale de la violence n'aurait pas lieu.

¹¹⁰ La proposition selon laquelle des acteurs étatiques orchestrent ou cautionnent la majorité des épisodes d'atrocités de masse – et les plus importants – est vérifiée et accompagnée de références à des pays d'Afrique entre 1960 et 2008 dans Scott Straus, *Making and unmaking nations: war, leadership, and genocide in Modern Africa* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2015), 96–7.

Acteurs de niveau inférieur

Un dernier groupe d'auteurs de violences comprend les acteurs agissant au niveau individuel, notamment les fonctionnaires de rang inférieur, les soldats et les civils qui se conforment aux consignes des dirigeants nationaux ou locaux et qui commettent souvent des violences physiques. À ce niveau, ce ne sont pas généralement ces individus qui élaborent les politiques ou mobilisent les autres pour les mettre en œuvre. Mais ce sont eux qui identifient et séparent les victimes, qui les abattent ou les massacrent, qui incendient leurs maisons, détruisent leurs réserves de nourriture et empoisonnent leurs puits. Ils constituent la main-d'œuvre de la violence, sans laquelle son application ne serait pas possible.

Profil des auteurs de crimes

L'identité de ces auteurs de crimes au sein de sociétés spécifiques fait l'objet de nombreuses discussions. En ce qui concerne les acteurs de niveau inférieur, le consensus scientifique tend à les considérer comme des « hommes ordinaires », terme créé par Christopher Browning en référence à la Shoah¹¹¹. Ils sont « ordinaires » dans le sens où ils sont typiquement représentatifs de leur société. Avant l'apparition de la violence, ils ne sont pas nécessairement plus sadiques, plus mauvais, plus atteints psychologiquement, plus au chômage, plus célibataires, plus criminels, etc. Dans certains cas, il semble y avoir une surreprésentation d'hommes jeunes, et dans tous les cas, les tueurs notoires peuvent être des criminels ou d'anciens chefs de gangs. Mais dans l'ensemble, le profil des acteurs reflète le profil démographique de la société.

Aux échelons supérieurs, peu d'éléments semblent indiquer que les dirigeants en question sont déséquilibrés ou anormaux sur le plan psychologique. On pense immédiatement à Hitler, Staline et Pol Pot, que l'on pourrait qualifier de mégalomanes et de paranoïaques. Mais, pris dans leur ensemble, aucun trait psychologique ne décrit l'ensemble des dirigeants d'organisations qui commettent des génocides et des atrocités de masse. Cela dit, certaines données suggèrent que les responsables de haut niveau et de niveau intermédiaire sont particulièrement engagés idéologiquement¹¹². Dans le cas des chefs d'État et des responsables de haut niveau, leur engagement idéologique soutient effectivement une vision particulière des choses, qui les conduit à envisager et à légitimer des politiques de violence à grande échelle¹¹³.

¹¹¹ Christopher R. Browning, *Des hommes ordinaires : le 101^e bataillon de réserve de la police allemande et la Solution finale en Pologne* (Paris : Taillandier, 2007), traduction française de *Ordinary men: reserve police battalion 101 and the final solution in Poland* (New York : HarperPerennial, 1998).

¹¹² Michael Mann, *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing* (New York : Cambridge University Press, 2005), l'avance au Chapitre 8, dans une étude quantitative portant sur plus de 1 500 auteurs de crimes nazis.

¹¹³ Straus, *Making and Unmaking Nations*.

Quant aux acteurs de niveau intermédiaire, ils sont souvent recrutés dans les réseaux des partis politiques ou bien proviennent de régions qui soutiennent très activement certains partis ou dirigeants¹¹⁴. En général, il s'agit d'individus qui ont un intérêt – idéologique, voire personnel – à défendre un État ou la vision d'un État. Les preuves à l'appui de ces affirmations sur les acteurs de niveau intermédiaire sont rares et tirées principalement de la Shoah. D'autres recherches, notamment comparatives, sont nécessaires pour vérifier si ces schémas se vérifient dans différents cas de génocide et d'atrocités de masse.

Genre des auteurs de crimes

Le genre joue un rôle ici. Dans l'ensemble, l'écrasante majorité des auteurs de génocides et d'atrocités de masse sont des hommes¹¹⁵. Néanmoins, les femmes tiennent parfois un rôle crucial, en particulier aux niveaux supérieur et intermédiaire. Au niveau supérieur, elles peuvent être des leaders à part entière ou des conseillères proches des dirigeants. Au niveau intermédiaire, elles peuvent être des cheffes de parti importantes, des fonctionnaires locales ou des responsables d'entreprise. Au niveau subalterne, les femmes sont souvent impliquées dans la localisation des victimes ; elles soutiennent ou encouragent les violences, ou fournissent un soutien administratif¹¹⁶.

Quant aux agressions physiques, ce sont généralement des hommes qui les commettent lors de génocides et d'atrocités de masse.

Les « témoins » et intermédiaires de la violence

Un terme souvent utilisé en référence au génocide et aux atrocités de masse est celui de *témoin*. En anglais, le spécialiste de la Shoah Raul Hilberg utilise le terme « bystander » – témoin, spectateur – pour désigner les personnes et les pays qui n'étaient ni des auteurs directs de violences ni des victimes¹¹⁷. Dans le domaine de la prévention des atrocités, ce terme désigne communément les personnes qui n'ont rien fait ou relativement peu pour protéger les victimes, qui se tiennent à l'écart (en anglais, « stand by »). Dans certains cas, le terme fait référence à des acteurs tiers, externes à la communauté internationale, qu'il s'agisse d'individus, d'institutions ou de gouvernements, qui ne font rien ou presque pour aider à mettre fin à la violence ou à protéger les victimes¹¹⁸.

¹¹⁴ Mann, *The Dark Side of Democracy*.

¹¹⁵ Mann, *The dark side of democracy*, 8–9 et 506 ; Scott Straus, *The order of genocide: race, power, and war in Rwanda* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2006).

¹¹⁶ Nicole Hogg, « Women's participation in the Rwandan genocide: mothers or monsters? » *International Review of the Red Cross* 92, no 877 (2010) : 69–102 ; Mann, *The dark side of democracy* ; recherche pour Straus, *The order of genocide*.

¹¹⁷ Raul Hilberg, *Exécuteurs, victimes, témoins : la catastrophe juive, 1933-1945* (Paris, Gallimard, 2004), traduction française de *Perpetrators, Victims, Bystanders: The Jewish Catastrophe, 1933–1945* (New York : Aaron Asher Books, 1992).

¹¹⁸ Victoria Barnett, *Bystanders: Conscience and Complicity during the Holocaust* (Westport, CT : Greenwood Press, 1999).

Des recherches récentes ont remis en question la valeur de cette catégorie. Les spécialistes de la Shoah commencent à éviter ce terme parce que, du moins lorsqu'il connote la non-implication et l'inaction, il déforme la réalité. En fait, les comportements de l'ensemble de la population qui assiste à des événements génocidaires englobent un large éventail d'inactions et d'actions : d'une part, entre le consentement et le soutien direct à la perpétration de la violence, et d'autre part, entre la résistance au génocide et le secours aux victimes, sans oublier toute une gamme d'attitudes intermédiaires¹¹⁹. Plutôt que de considérer le témoin comme une catégorie passive et unitaire, la recherche fait valoir que l'objectif devrait être de repenser la gamme d'actions et d'acteurs situés entre l'auteur et la victime du crime¹²⁰. En outre, il faudrait viser à développer une meilleure compréhension du processus dynamique, souvent progressif, par lequel les gens se trouvent impliqués dans les événements génocidaires, que ce soit du côté des complices ou des auteurs de crimes, ou de celui des résistants et des sauveteurs¹²¹. La même observation s'applique à l'échelle d'un pays. La population tout comme les autorités peuvent réagir de diverses manières face à un État qui commet des atrocités de masse, qu'il s'agisse de faciliter ou d'encourager la violence par un soutien diplomatique ou matériel, ou bien de chercher à l'atténuer ou à l'arrêter par toute une série d'actions.

En effet, l'espace entre l'auteur et la victime du crime est précisément celui que les acteurs externes peuvent occuper pour protéger les victimes potentielles et dissuader ou arrêter les auteurs de violences. Cette question est abordée dans la prochaine partie de l'ouvrage.

II. Pourquoi les auteurs de crimes commettent-ils de tels actes ?

Les motivations des personnes prenant part à des violences massives et systématiques sont diverses. Les génocides et les atrocités de masse sont généralement des processus à grande échelle, impliquant de nombreux auteurs de crimes aux objectifs variés et aux motivations souvent multiples. Un individu donné peut commettre des actes de violence pour protéger son emploi ou se livrer à du pillage, parce qu'il déteste les membres du groupe victime, ou parce que son ami, son voisin ou un fonctionnaire local l'y a encouragé. Toutes ou partie de ces motivations peuvent être simultanément présentes chez un individu, ou peuvent s'exprimer de manière graduelle.

¹¹⁹ Robert M. Ehrenreich et Tim Cole, « The perpetrator-bystander-victim constellation: rethinking genocidal relationships », *Human Organization* 64, no 3 (2005) : 213–24.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Sur les sauvetages et la résistance au cours du génocide, voir Jacques Sémelin, Claire Andrieu et Sarah Ginsburger, dir., *La résistance aux génocides : de la pluralité des actes de sauvetage* (Paris : Presses de Sciences Po, 2008).

L'autre élément important est que les motivations évoluent. La perpétration d'actes de violence est souvent un processus au cours duquel des individus prennent d'abord part à la victimisation d'autres personnes avant de se livrer à des actes de violence plus importants. Le psychologue Ervin Staub pose que tout être humain a la capacité de faire le mal et que l'évolution vers la violence se fait par paliers, l'individu franchissant petit à petit différentes étapes d'ordre moral. De plus, la violence répétée induit une banalisation qui encourage la perpétration d'actes préjudiciables (tout comme les personnes qui font le « bien » ont tendance à commencer par de bonnes actions à petite échelle). Staub fait valoir un autre point tout aussi important, à savoir que les auteurs de crimes en viennent à croire que ce qu'ils font est bien. Faire une chose et en penser une autre provoque un stress psychologique trop important pour l'individu (dissonance cognitive). Au bout du compte, il faut concilier les deux, soit en arrivant à croire que ce que l'on fait est juste, soit en cessant de faire ce que l'on ne peut pas justifier¹²².

Cette partie passe en revue toute une série d'interprétations et de motivations courantes qui expliquent pourquoi des individus commettent des violences dans le cadre d'un génocide ou d'une atrocité de masse. Dans certains cas, la recherche va au-delà de certaines conceptions courantes de la motivation de l'agresseur. Dans d'autres cas, des publications plus récentes proposent de nouvelles pistes de recherche. Il est juste de dire que les motivations sont hétérogènes, tant sur le plan chronologique que d'un individu à l'autre ou pour un même individu. Une explication unique ne permet pas de comprendre pourquoi les auteurs de crimes commettent des génocides et des atrocités de masse.

Profils psychologiques

Lorsqu'on leur présente pour la première fois l'idée de génocide et d'atrocités de masse, certaines personnes pensent que les tueurs sont en quelque sorte psychologiquement prédisposés à la violence. Cependant, les recherches portant sur les auteurs de génocides et d'atrocités de masse invalident cette hypothèse. Dans l'ensemble, les auteurs de crimes ne présentent pas, avant la survenue d'un génocide ou d'une atrocité de masse, d'antécédents avérés de sadisme, d'agressivité, de récidive, ni d'autre prédisposition psychologique ou comportementale à la violence. Certes, étant donné le nombre d'individus qui prennent part à de tels événements, on trouvera parmi eux des comportements sadiques, enclins à l'agression ou des individus au passé criminel violent. Mais en général, ces caractéristiques ne décrivent pas de manière empirique un individu qui participe à un génocide ou à des atrocités de masse¹²³.

¹²² Ervin Staub, *The roots of evil: the origins of genocide and other group violence* (Cambridge : Cambridge University Press, 1989).

¹²³ James Waller, *Becoming evil: how ordinary people commit genocide and mass killing* (Oxford : Oxford University Press, 2002).

La recherche montre également que ces caractéristiques ne sont pas nécessaires pour que les individus soient à même de se livrer à des violences horribles¹²⁴.

Frustration-agression

L'autre explication courante fait valoir que les individus qui commettent ce type de violences ont connu une frustration d'ordre exceptionnel. Par exemple, ils peuvent avoir récemment perdu leur emploi ou vécu un autre type événement, tel qu'un échec commercial, qui les aurait amenés à connaître des moments difficiles¹²⁵. La logique de cet argument fait valoir que les personnes qui éprouvent des frustrations canalisent leur souffrance à travers une haine, un préjugé ou une idéologie préexistants et agissent ensuite de manière agressive. L'hypothèse serait donc que la frustration mène à l'agression, mais que celle-ci passe par des préjugés culturels dominants¹²⁶. Une autre façon d'exprimer cette idée passe par le concept du bouc émissaire. Les personnes qui éprouvent des frustrations, parce qu'elles ont objectivement subi une perte ou parce qu'elles pensent mériter une meilleure situation, rejettent la responsabilité de leurs problèmes sur un autre individu ou groupe.

La logique est très pertinente et, encore une fois, dans certaines régions et à certains moments, ces mécanismes fonctionnent. Cependant, les recherches récentes sur les auteurs de violences n'ont pas validé cette hypothèse. Ni les données démographiques ni les entretiens ne suggèrent que les auteurs de crimes, dans l'ensemble, sont plus démunis que les autres ou que des frustrations liées à des circonstances de vie difficiles sont le principal mécanisme à l'origine de la participation aux génocides et aux atrocités de masse pour la majorité d'entre eux¹²⁷. L'hypothèse de la frustration-agression s'applique donc certainement à certains individus, mais il faut faire usage de prudence avant d'en faire une interprétation générale des motifs poussant des individus à commettre des génocides et des atrocités de masse.

Haines antérieures

L'autre idée reçue consiste à avancer que les gens se livrant à des actes de violence horribles sont habités par une forte haine préexistante. Selon cet argument, génocides et atrocités de masse seraient alimentés par un préjugé ou une animosité profonde et répandue contre le groupe victime au sein d'une société donnée. Cela signifierait ainsi

¹²⁴ Nous aborderons ce concept dans les paragraphes suivants, notamment par rapport aux circonstances pouvant entraîner des individus au profil psychologique par ailleurs normal à commettre des violences.

¹²⁵ Mann, *The Dark side of democracy* ; Straus, *The order of genocide*. Mann vérifie cette hypothèse sur son échantillon d'auteurs de crimes nazis et conclut qu'elle n'est pas convaincante (voir par exemple p. 223). Straus fait également valoir que cette hypothèse, qu'il a lui-même appliquée à un échantillon d'auteurs de crimes au Rwanda, pêche par son manque de portée analytique.

¹²⁶ Staub, *The Roots of Evil*, 35–50.

¹²⁷ Mann, *The dark side of democracy* ; Straus, *The order of genocide*. Cette affirmation se base principalement sur des preuves fournies par la Shoah et le génocide rwandais.

que les Allemands, par exemple, étaient profondément antisémites, que les Hutus rwandais se méfiaient énormément des Tutsis et que les Arabes soudanais considéraient les non-Arabes comme inférieurs et apparentés à des esclaves.

Cet argument est difficile à tester empiriquement. Si les préjugés sont à ce point ancrés, les individus peuvent avoir du mal à reconnaître l'existence de cette disposition d'origine culturelle. Il arrive que les auteurs de violences fassent des commentaires terriblement désobligeants sur leurs victimes. De nombreux Arabes soudanais ayant commis des crimes qualifiaient les non Arabes d'« esclaves », tout

Motivations des auteurs de crimes

- Pouvoir lié à une situation donnée
- Obéissance et identification aux dirigeants
- Rôle à jouer
- Endoctrinement
- Pression des pairs et coercition
- Peur
- Cupidité et quête de profit

comme des auteurs de crimes hutus rwandais qualifiaient les Tutsis de « serpents » ou de « cafards », et d'autres, allemands, qualifiaient les Juifs de « vermine ». Mais de telles déclarations ne prouvent pas nécessairement l'existence de préjugés antérieurs. Il se peut que les auteurs de ces violences répètent ce qu'ils pensent devoir dire des victimes, ou qu'ils en viennent à les dénigrer ou les mépriser pour justifier le mal qu'ils leur infligent.

Les chercheurs ne s'accordent pas sur le rôle des préjugés et de la haine dans une société. Dans une discussion controversée sur les motivations des acteurs de la Shoah, Daniel Goldhagen affirme que « l'antisémitisme éliminationniste » était endémique dans la société allemande,

transformant la police et les individus qui se livraient aux exécutions dans les territoires occupés de l'Est en « bourreaux volontaires¹²⁸ ». Mais Goldhagen n'a trouvé que peu de soutien scientifique à ses conclusions. Les historiens de l'opinion publique allemande ont montré que, si la plupart des Allemands – pétris de préjugés antisémites – semblaient accepter les mesures juridiques contre les Juifs, ils ne cautionnaient pas la violence¹²⁹.

¹²⁸ Daniel Goldhagen, *Les bourreaux volontaires de Hitler : les Allemands ordinaires et l'Holocauste* (Paris : Éd. du Seuil, 1998), traduction française de *Hitler's Willing executioners: ordinary Germans and the Holocaust* (New York : Knopf, 1996) ; Daniel Goldhagen, *Pire que la guerre : massacres et génocides au XXe siècle* (Paris : Fayard, 2012), traduction française de *Worse than war: genocide, eliminationism, and the ongoing assault on humanity* (New York : Public Affairs, 2009).

¹²⁹ David Bankier, *The Germans and the final solution: public opinion under Nazism* (Oxford : B. Blackwell, 1992) ; Ian Kershaw, *Hitler, the Germans, and the final solution* (New Haven, CT : Yale University Press, 2008).

En cherchant à expliquer comment des « hommes ordinaires » exerçant dans des unités de police organisées hiérarchiquement en sont venus à tuer des femmes et des enfants, des chercheurs tels que Christopher Browning invoquent toute une série d'interprétations : il cite le rôle de « la conformité, de la pression des pairs et de la déférence envers l'autorité [ainsi que] les capacités de légitimation du gouvernement » ; l'endoctrinement idéologique ; la déshumanisation des victimes ; et le climat de guerre totale¹³⁰. Goldhagen et Browning s'accordent à dire que les hommes n'étaient pas obligés de tuer – qu'ils avaient la possibilité de se retirer et que personne n'avait jamais été exécuté pour avoir fait ce choix. De même, les chercheurs qui se sont penchés sur le cas du Rwanda (autre cas où les auteurs d'atrocités de masse ont fait l'objet d'études approfondies) n'ont pas constaté que la préexistence d'une haine ethnique constituait le moteur de la participation à la violence¹³¹.

Expériences de psychologie sociale

Un certain nombre d'universitaires s'appuient sur des travaux classiques de psychologie sociale qui soulignent le pouvoir des circonstances et de la situation – plutôt qu'une haine antérieure, un profil psychologique ou une frustration profonde due à de mauvaises conditions de vie – pour expliquer la manière dont des individus en viennent à participer à un génocide et à des atrocités de masse. Bien que les mécanismes précis soient parfois contestés, la psychologie sociale montre de manière convaincante que, dans certaines circonstances, des individus par ailleurs ordinaires commettent un préjudice à l'encontre d'autrui, même en l'absence de haine ou de mauvaise volonté préalable.

Les deux études les plus influentes sont celles menées dans les années 1960 par Stanley Milgram, puis dans les années 1970 par Philip Zimbardo. Milgram cherche alors à savoir si des hommes de la classe moyenne sélectionnés au hasard à New Haven (au Connecticut) sont disposés à infliger des électrochocs à un autre homme jusqu'à ce qu'il ne réagisse plus (qu'il soit quasiment mort). Les résultats sont frappants. Dans certaines versions de l'expérience, en particulier lorsque les participants sont physiquement séparés des victimes potentielles, plus de 60 % des hommes sélectionnés au hasard vont jusqu'au bout, administrant des électrochocs jusqu'à toute absence de réaction. Dans d'autres scénarios, par exemple lorsque le sujet et la victime sont placés dans la même pièce, le nombre de personnes administrant l'électrochoc maximal diminue. Malgré tout, l'étude s'avère troublante dans la mesure où des gens par ailleurs psychologiquement normaux sont disposés à faire un mal considérable à des individus envers lesquels ils n'avaient aucun préjugé négatif préalable.

¹³⁰ [Notre traduction]. Browning, *Ordinary Men*, 216. La postface de la dernière édition en anglais mentionne Goldhagen et va plus loin que ce que dit Browning dans son édition de 1992.

¹³¹ Lee Ann Fujii, *Killing neighbors: webs of violence in Rwanda* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 2009) ; Omar McDoom, « The micro-politics of mass violence: security, authority, and opportunity in Rwanda's genocide » (thèse de doctorat, London School of Economics, 2009) ; Straus, *The order of genocide*.

Dans son analyse, Milgram fait valoir que le mécanisme causal en jeu relève de « la soumission à l'autorité ». Selon lui, une personne est disposée à faire du mal à autrui si elle se considère comme exécutant les souhaits d'une autorité légitime et n'assume plus la responsabilité de ses actes. Milgram découvre que des individus ordinaires anéantissent d'autres personnes « parce qu'ils considèrent qu'il est de leur devoir d'obéir aux ordres¹³². »

Surnommée « l'expérience de Stanford » ou « Effet Lucifer », l'expérience de Zimbardo teste un mécanisme différent. Le professeur transforme le sous-sol d'un bâtiment du campus universitaire en une fausse prison. Il recrute au hasard des étudiants psychologiquement normaux de l'université de Stanford pour jouer le rôle de gardien ou bien celui de prisonnier, établit quelques règles, puis laisse les premiers prendre les rênes. En l'espace d'une journée, ceux-ci commencent à maltraiter les prisonniers, leur faisant subir quantité d'humiliations et de sévices. Au bout de cinq jours, Zimbardo doit interrompre l'expérience pour mettre un terme à l'agression et au sadisme dont les gardiens accablaient les prisonniers¹³³.

Cumulativement, ces deux expériences de psychologie sociale offrent des leçons de grande valeur aux spécialistes des atrocités. Premièrement, elles montrent que l'existence préalable d'une haine, de préjugés ou d'une frustration n'est pas nécessaire pour que des personnes ordinaires se livrent à des actes préjudiciables dans un court laps de temps. Deuxièmement, elles révèlent que, dans des situations particulières, des personnes ordinaires peuvent être encouragées ou amenées à commettre un préjudice avec peu de coercition. Les deux études mettent donc l'accent sur les circonstances et le contexte dans lequel des individus en viennent à commettre des atrocités, plutôt que sur les caractéristiques, traits de caractère ou préjugés des auteurs de violences¹³⁴.

Par ailleurs, des mécanismes spécifiques sont mis en évidence. Pour Milgram, la clé est l'obéissance à une autorité apparemment légitime. Lorsque les individus croient que cette autorité existe – qu'il s'agisse d'une autorité politique, militaire ou, dans le cas de son étude, scientifique – et leur ordonne d'agir, ils s'y conforment parce qu'ils ont foi en elle. Milgram lui-même établit une analogie explicite entre son expérience et la Shoah, faisant valoir que les conditions dans lesquelles les auteurs de crimes de l'Holocauste avaient commis des actes de violence étaient encore plus extrêmes, compte tenu de la pression intense exercée pour commettre des atrocités et de la vaste propagande antisémite. En effet, étant donné que les atrocités de masse sont généralement le résultat de politiques décidées en haut lieu, où les autorités nationales ordonnent, encouragent ou tolèrent la violence, cette expérience y trouve un écho. Les auteurs

¹³² [Notre traduction] Stanley Milgram, *Soumission à l'autorité : un point de vue expérimental* (Paris ; Calmann-Lévy, 2014), traduction française de *Obedience to authority: an experimental view* (New York : Harper & Row, 1974), 2. Voir aussi Waller, *Becoming evil*, 107–15.

¹³³ Philip Zimbardo, *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil* (New York : Random House, 2007).

¹³⁴ Sur ces points, voir Waller, *Becoming evil*, qui constitue un excellent préambule à cette question.

d'atrocités réelles n'opèrent peut-être pas dans un laboratoire scientifique, mais cette étude fait valoir que l'obéissance est susceptible d'expliquer pourquoi des personnes ordinaires, sans antécédents de violence ou de préjugés, commettent des actes horribles.

Les implications de l'étude de Zimbardo sont tout aussi importantes. Dans ce cas, les mécanismes portent moins sur l'obéissance que sur la performance, le rôle et la domination. Interrogés après l'expérience, les étudiants qui avaient joué le rôle de gardien affirment avoir joué un rôle qui leur avait été attribué. Ils essayaient d'agir comme des gardiens. Ils exerçaient également un contrôle absolu et un pouvoir total sur leurs sujets.

Ces deux mécanismes présentent des analogies troublantes avec les situations d'atrocités dans lesquelles les auteurs de violences peuvent agir pour jouer un certain rôle. Il se peut que les autorités les présentent comme des défenseurs de la nation, ou bien qu'eux-mêmes croient avoir un travail à accomplir. Ils cherchent alors à remplir cette tâche du mieux qu'ils peuvent, sans tenir compte des implications morales de l'acte de nuire. Cette étude suggère également que certains auteurs de violences prendront des initiatives dans un contexte permissif et feront preuve de créativité dans leur façon de faire du mal. Dans l'expérience de Stanford, les gardiens se montrent zélés et inventifs dans une situation où leur pouvoir est total. Là encore, aucune haine préalable n'est nécessaire pour que les gardiens trouvent toutes sortes de moyens de dénigrer et d'humilier leurs sujets. Des années plus tard, Zimbardo se désole : « La frontière entre le bien et le mal, que l'on croyait imperméable, s'est avérée très perméable¹³⁵. »

Un environnement de laboratoire n'est pas identique aux zones d'exécution et aux centres de mise à mort dans le cadre de génocides et d'atrocités de masse. Contrairement à un laboratoire, par exemple, les « autorités légitimes » qui ordonnent la violence se trouvent souvent à une certaine distance physique des individus qui l'exercent. Néanmoins, ces études ont exercé une influence sur la réflexion contemporaine visant à comprendre le pourquoi et le comment des violences à grande échelle.

Endoctrinement

L'endoctrinement idéologique intervenant par le biais de la propagande, d'un système éducatif déliquescents ou des médias offre aux individus encore un autre moyen de participer à un génocide ou à des atrocités de masse. L'effet exercé par les médias sur la formation d'attitudes qui soutiennent la violence est difficile à mesurer, et les expériences de psychologie montrent que l'exposition aux médias n'est pas nécessaire pour faire naître des comportements qui conduisent à la violence. Pourtant, même si l'endoctrinement médiatique n'est pas nécessaire, l'exposition du public à des idées racistes et péjoratives est susceptible de renforcer de telles attitudes ; cet endoctrinement

¹³⁵ [Notre traduction] Zimbardo, *The Lucifer Effect*, 195.

peut aussi contribuer à une éventuelle baisse de résistance aux injonctions de commettre des actes violents. Des personnes sans cesse exposées à un discours faisant valoir que les Juifs sont perfides, que les Tutsis sont sournois, que les communistes les appauvriront, que les musulmans sont vicieux, etc., seront plus enclines à passer à l'acte lorsqu'elles recevront l'ordre de commettre des actes de violence. L'endoctrinement et autres formes de conditionnement idéologique passant par le biais des médias et des établissements scolaires constituent donc d'autres moyens potentiels de transformer des civils ordinaires en meurtriers¹³⁶.

Pression des pairs et coercition

Les recherches de nombreux spécialistes en sciences sociales mettent en évidence les types de pressions qui peuvent apparaître dans le contexte de groupes, non seulement au sein de la hiérarchie entre dirigeants et subordonnés, mais aussi entre pairs. Dans une étude portant sur un bataillon de police allemand, Christopher Browning constate que cette pression et, plus précisément, les attentes des camarades influencent la décision de nuire aux civils juifs en Pologne. Les membres du bataillon ne veulent pas faire mauvaise figure devant leurs pairs, et veulent apporter leur contribution. Dans ce cas-là, ils se trouvent loin de chez eux et en mission pour l'État, un contexte dans lequel les hommes ont du mal à exprimer un quelconque désaccord¹³⁷. Ils subissent une pression importante de la part de leurs pairs pour agir comme les autres et se conformer aux ordres. Quant à Lee Ann Fujii, dans son étude sur le génocide au Rwanda, elle constate que les liens sociaux préexistants et les réseaux personnels sont des voies importantes de mobilisation¹³⁸.

La pression des pairs et les liens sociaux interviennent sur le plan horizontal, entre collègues, entre amis ou entre voisins. Les individus ressentent alors souvent le besoin de se conformer aux autres, surtout dans des contextes tendus. Mais la pression peut aussi être plutôt verticale, ou descendante. Dans ces cas, les autorités peuvent s'avérer coercitives. En d'autres termes, elles peuvent s'appuyer davantage sur la menace de conséquences punitives (perte d'emploi, sanction pécuniaire, voire atteinte physique) plutôt que compter sur l'obéissance. Dans le cas du Rwanda, de nombreux auteurs de crimes ont affirmé que c'était la menace de sanctions qui les avait persuadés de participer¹³⁹.

¹³⁶ Ces affirmations reposent sur les recherches compilées dans Scott Straus, « What Is the Relationship between hate radio and violence? Rethinking Rwanda's "Radio Machete" » *Politics & Society* 35, no 4 (2007) : 609–37.

¹³⁷ Une autre étude portant sur une unité de la Wehrmacht impliquée dans les meurtres de masse sur le front de l'Est analyse sa dynamique et le potentiel de divergences dans le cas de trois officiers qui avaient reçu l'ordre d'abattre des Juifs civils en 1941. Voir <http://www.ushmm.org/m/pdfs/20140830-ordinary-soldiers-case-study.pdf>. Voir aussi Waitman Wade Beorn, *Marching into darkness: the Wehrmacht and the Holocaust in Belarus* (Cambridge, MA : Harvard University Press, 2014).

¹³⁸ Fujii, *Killing Neighbors*.

¹³⁹ Straus, *The Order of Genocide*.

Peur

La peur constitue un mécanisme tout à fait différent, mais tout aussi puissant. Comme les chapitres précédents l'ont indiqué, les génocides et autres formes d'atrocités de masse sont fréquemment commis dans le contexte de conflits armés ou de périodes d'instabilité et de troubles intenses. Le contexte macro-politique est incertain, et le message qu'envoient les dirigeants aux auteurs de crimes de niveaux intermédiaire et inférieur revient souvent à dire que leur vie est en jeu. Quant aux auteurs de crimes de haut niveau, ils prétendent que le groupe de victimes conspire à commettre des dommages massifs, et qu'ils doivent donc agir avant qu'il ne soit trop tard.

Pour les observateurs, de telles affirmations peuvent sembler absurdes. Les Juifs ne représentaient manifestement pas la menace que les autorités allemandes faisaient peser sur eux. La majorité des Tutsis au Rwanda n'étaient pas non plus dangereux. Mais dans le contexte de la guerre et de cadres idéologiques particuliers, les messages visant à semer la peur peuvent avoir un énorme impact. Après l'invasion de l'Union soviétique par l'Allemagne, les Juifs sont associés à la menace bolchevique dans une bataille idéologique d'anéantissement que les Allemands nomment « guerre pour la survie ». Au Rwanda, le gouvernement mène une guerre contre les rebelles tutsis, qui auraient assassiné un président hutu. En Bosnie, on dit que les musulmans et les Croates complotent pour dominer les Serbes, comme ils l'ont fait par le passé. Les analystes démontent ces arguments de manière adéquate, mais pour les acteurs sur le terrain, ils sont convaincants.

Cupidité et quête de profit

La peur est une émotion élémentaire, mais néanmoins puissante, qui peut conduire les gens à commettre des actes de violence. Il en va de même pour la cupidité et autres comportements opportunistes. Les contextes de génocides et d'atrocités de masse représentent des occasions de profiter du malheur des autres ou de se mettre en avant, et entraînent presque toujours une dépossession. Des gens sont tués ou chassés de leurs maisons. Leurs biens (effets personnels, terres, argent) deviennent alors accessibles à autrui et constituent une puissante motivation à prendre part à la violence. Bien qu'il s'agisse d'une minorité de personnes, certains auteurs de crimes au Rwanda ont souligné que le pillage les avait poussés à agir¹⁴⁰.

Cet opportunisme peut également revêtir un aspect plus subtil. Une étude portant sur des auteurs de crimes allemands a révélé que le carriérisme les avait notamment incités à participer à la violence. Ils ont accepté un emploi sûr, un bon salaire et une participation à des projets spéciaux, le tout en l'absence d'un contrepoids clérical ou

¹⁴⁰ Ibid.

judiciaire pour défendre les droits de victimes innocentes. Ils ne sont alors « pas des tueurs par conviction, mais par opportunisme¹⁴¹ ». Dans le cas du Rwanda, il arrive que des rivaux politiques profitent de l'hésitation des autres pour revendiquer le pouvoir et l'autorité et, à leur tour, se mettre au service des autorités nationales¹⁴². En d'autres termes, des situations violentes permettent à certains individus de tirer parti de l'incertitude, de la confusion et de l'insécurité pour élever leur propre position. L'expérience de Stanford, où certains « gardiens » se battent pour devenir des chefs, se prête à cette interprétation.

III. Étude de cas : les auteurs du génocide rwandais

Au-delà de la Shoah, l'une des principales situations contemporaines dans lesquelles les auteurs de crimes font l'objet d'études poussées est le génocide de 1994 au Rwanda. Il s'agit de l'une des atrocités de masse les plus rapides de l'histoire de l'humanité. En trois mois, l'État rwandais orchestre le massacre d'au moins 500 000 civils tutsis, soit à l'époque, environ les trois quarts de la population tutsie résidente¹⁴³. Ce génocide est également l'un de ceux ayant recueilli le plus fort taux de participation. En effet, le gouvernement rwandais qui déclenche les massacres procède à une mobilisation délibérée des civils pour perpétrer ces violences. Ceux-ci forment des bandes qui fouillent les maisons, les quartiers et les champs ; ils dressent des barrages routiers de fortune ; ils pillent des églises, des écoles, des bureaux du gouvernement et d'autres lieux où les civils tutsis se rassemblent ; ils commettent des violences sexuelles à l'encontre des filles et des femmes tutsies ; ils fournissent des informations, volent des biens et accomplissent toute une série d'actes non mortels qui contribuent néanmoins à la tentative générale de détruire la communauté tutsie.

Certes, les civils « ordinaires » ne constituent qu'une des strates d'auteurs de crimes dans le pays. Le cas rwandais correspond aux catégories décrites plus haut dans ce chapitre : au sommet de la structure se trouvent les hauts fonctionnaires du gouvernement, les officiers militaires et les responsables de partis politiques ; puis

¹⁴¹ [Notre traduction] Dick De Mildt, *In the name of the people: perpetrators of genocide in the reflection of their post-war reconstruction in West Germany: the "Euthanasia" and "Aktion Reinhard" trial cases* (La Haye : Martinus Nijhoff, 1996), 311.

¹⁴² Straus, *The Order of Genocide*.

¹⁴³ Alison Des Forges, *Aucun témoin ne doit survivre : le génocide au Rwanda* (Paris : Karthala, 1999), traduction française de *Leave none to tell the story: genocide in Rwanda* (New York : Human Rights Watch, 1999) ; Marijke Verpooten, « The death toll of the Rwandan genocide: a detailed analysis for Gikongoro province », *Population* 60, n° 4 (2005) : 357. Le chiffre « d'au moins 500 000 » provient de Des Forges et Human Rights Watch, qui ont livré le récit du génocide le plus fiable à ce jour. Cette estimation reste prudente, d'où le « au moins ». D'autres études universitaires détaillées suggèrent qu'entre 600 000 et 800 000 civils tutsis auraient été tués (Verpooten). Pour les Nations Unies et le gouvernement post-génocide du Rwanda, le chiffre est, respectivement, de 800 000 et de plus d'un million de personnes.

viennent une série d'acteurs de niveau intermédiaire au sein de l'administration civile régionale et locale, de l'armée et de la gendarmerie, des organisations de milices, du monde des affaires et des médias ; et enfin, la masse de civils, dont certains occupent des postes de direction au niveau local au cours des violences.

La question de savoir combien de civils ont pris part à des violences ayant directement conduit à des attaques (par exemple, en tuant des Tutsis à un barrage routier ou en étant présents au moment du massacre) n'est pas tranchée. Selon l'estimation d'un chercheur, ce chiffre s'élèverait à 200 000 personnes¹⁴⁴. Toutefois, le processus judiciaire local au Rwanda, connu sous le nom de *gacaca*, qui permet de poursuivre non seulement les auteurs de violences mortelles, mais également de crimes portant sur des biens matériels, donne un chiffre beaucoup plus élevé, plus proche du million¹⁴⁵. Quel que soit le chiffre final, le cas rwandais implique clairement un très grand nombre d'auteurs de crimes, dont la grande majorité n'a aucun antécédent d'activités criminelles ou violentes.

Les recherches menées à ce jour sur le profil des auteurs de violences civiles montrent que ceux-ci étaient pour la plupart plutôt « ordinaires ». Les enquêtes montrent que leur profil démographique – âge, statut familial, niveau d'éducation, profession – correspond de très près à l'ensemble de la population masculine adulte du Rwanda de l'époque. Certains éléments suggèrent que, parmi les auteurs de ces crimes, les plus jeunes étaient plus susceptibles d'être plus violents, et que les plus instruits étaient plus susceptibles d'être des chefs¹⁴⁶. Mais à tous les égards, ils n'en restent pas moins « des hommes ordinaires. »

Toujours d'après les études existantes, la principale voie vers la participation est la mobilisation en face à face. Généralement, dans les communautés locales, un noyau de dirigeants du génocide se forme, composé à la fois de membres de l'administration civile, de partis politiques ainsi que d'autres acteurs influents, faisant souvent partie du monde des affaires ou de l'enseignement. Lorsque des bases militaires se trouvent à proximité, les officiers jouent un rôle déterminant, tout comme les gendarmes paramilitaires et les chefs de milice. Autour de ce noyau se trouvent souvent de jeunes

¹⁴⁴ Scott Straus, « How many perpetrators were there in the Rwandan genocide? An estimate », *Journal of Genocide Research* 6, no 1 (2004) : 85–98.

¹⁴⁵ Les tribunaux *gacaca* ont jugé plus d'un million de dossiers. Cependant, il est arrivé que des individus soient cités dans plus d'un dossier à la fois. À ce jour, on ne connaît donc pas le nombre exact d'individus jugés. Il faut également noter que sont inclus ceux qui étaient accusés de crimes portant sur des biens, et pas nécessairement de meurtre. Par ailleurs, il arrive que les procédures des *gacaca* soient partiales envers les accusés, étant donné qu'il est dans l'intérêt de l'État de gonfler les chiffres. En somme, les données concernant le nombre d'auteurs de crimes avancées par ces tribunaux sont à interpréter avec prudence. Les chercheurs rwandais estiment d'ailleurs qu'ils prêtent à controverse. Pour consulter un compte rendu favorable à ce processus, voir notamment Philip Clark, *The Gacaca courts, post-genocide justice and reconciliation in Rwanda: justice without lawyers* (Cambridge : Cambridge University Press, 2010). Pour une approche plus critique, voir l'ouvrage à paraître d'Anu Chakravarty, Bert Ingelaere, et Jens Meierhenrich, ainsi que les articles de ces mêmes auteurs et de Lars Waldorf.

¹⁴⁶ Toutes les affirmations présentées dans ce paragraphe proviennent de Straus, *The order of genocide*.

hommes, parfois des chefs de file des jeunes du parti ou des miliciens, qui agissent en tant qu'exécutants et organisateurs. Les dirigeants et les jeunes recrutent à leur tour au sein de leur communauté, organisent des réunions, se déplacent de maison en maison, demandant souvent la participation d'un homme par foyer. Ils utilisent les réseaux locaux de patrouilles de nuit, initialement mis en place dans le cadre d'un programme d'autodéfense géré par le gouvernement, pour recruter. Dans la plupart des cas, cet enrôlement a lieu en personne et par le biais d'intermédiaires, et s'appuie sur des institutions préexistantes (par exemple, le système de patrouille de nuit ou d'autres programmes de travail) et sur des liens personnels¹⁴⁷.

Motivation is more difficult to assess. Interview data with perpetrators are subject to retrospective and other biases – interviewees generally want to paint themselves in the best light possible. Survivors often had to hide to survive, so they rarely witnessed the process of mobilization or spoke directly with perpetrators. The court procedures in the Rwandan national trials for the most part did not probe motivation; they focused on material matters of culpability. Scholars of the Rwanda case typically have handled the challenge using interviews with convicted perpetrators and seeking to corroborate the interview data with other data. Recognizing the biases contained in the data, scholars nonetheless attempt to discover the principal, recurring themes across perpetrators.

La motivation est plus difficile à évaluer. Les données issues d'entretiens avec les auteurs de violences sont sujettes au parti pris, rétrospectif et autre – les personnes interrogées voulant généralement se présenter sous le meilleur jour possible. Les survivants ont souvent dû se cacher pour survivre, ils ont donc rarement été témoins du processus de mobilisation et n'ont pas parlé avec les agresseurs. Pour la plupart, les procédures judiciaires des procès nationaux au Rwanda n'ont pas cherché à connaître les motivations des gens ; elles se sont plutôt concentrées sur les questions matérielles de culpabilité. Les spécialistes du cas rwandais ont généralement relevé le défi en utilisant des entretiens avec des criminels condamnés, cherchant à croiser les données issues de ces entretiens avec d'autres. Ils soulignent les préjugés qu'elles véhiculent, mais tentent néanmoins de mettre en lumière les principaux thèmes récurrents chez les accusés.

Deux motivations principales semblent dominer. En premier lieu, la dynamique de la mobilisation émanant des autorités supérieures a joué un rôle clé. Le Rwanda dispose d'un État bien développé, en particulier au niveau local, avec un vaste réseau d'organismes de mobilisation locale, préexistant au génocide. Les Rwandais affirment

¹⁴⁷ Ce paragraphe se base sur Fujii, *Killing neighbors*, et Straus, *The order of genocide*.

par diverses déclarations qu'ils se sont conformés aux ordres par obéissance et, plus fréquemment, par crainte des conséquences négatives s'ils étaient perçus comme désobéissants. Il est vrai que les dirigeants de l'État avaient ordonné à la population de traquer l'ennemi tutsi et de venir en aide à l'armée. Les auteurs des crimes affirment avoir eu le sentiment qu'ils devaient se conformer à la loi.

En deuxième lieu, les auteurs de crimes ont révélé avoir eu peur. Leur pays était en guerre, les rebelles avançaient, le président venait d'être assassiné, puis le premier ministre et un ensemble de dirigeants rwandais de premier plan. De nombreux auteurs de crimes pouvaient voir la fumée sur les collines voisines. Ils disent avoir craint pour leur vie et pour la sécurité de leur famille. Dans ce contexte précaire de guerre, de troubles violents et d'un État déclarant la guerre aux Tutsis, ils choisissent de prendre part aux violences.

Certains de ces criminels citent également la vengeance dans le contexte de la guerre. Les rebelles, disent-ils, avaient tué leur président et sa mort devait être vengée. Au-delà de ces motivations, c'est la perspective d'un gain qui compte, qu'il s'agisse de piller, de s'emparer de biens ou d'assumer une position de pouvoir et de responsabilité dans un contexte mouvant. Certains affirment avoir été influencés par la radio, mais il s'agit d'une minorité¹⁴⁸.

Le cas rwandais est exceptionnel en raison du nombre d'acteurs civils qui a participé. Il permet tout de même de tirer de puissants enseignements sur la nature de la mobilisation de la population et de leurs motivations. Des preuves anecdotiques issues d'autres exemples, comme celui du Cambodge, font valoir des cadres similaires d'obéissance, de coercition, de peur et de perspectives prometteuses¹⁴⁹. En Indonésie, on voit que les membres des milices jouent le rôle du héros dans un western, comme Zimbardo le constate¹⁵⁰. De futures recherches feront probablement la lumière sur d'autres cas récents, notamment ceux du Darfour, de la Syrie, de la Bosnie et du Timor oriental.

¹⁴⁸ Les paragraphes ci-dessus s'appuient essentiellement sur McDoom, « The micro-politics of mass violence », et Straus, *The order of genocide*. Pour consulter des extraits de témoignages d'auteurs de crimes, voir Robert Lyons et Scott Straus, *Intimate enemy: images and voices of the Rwandan genocide* (New York : Zone Books, 2006).

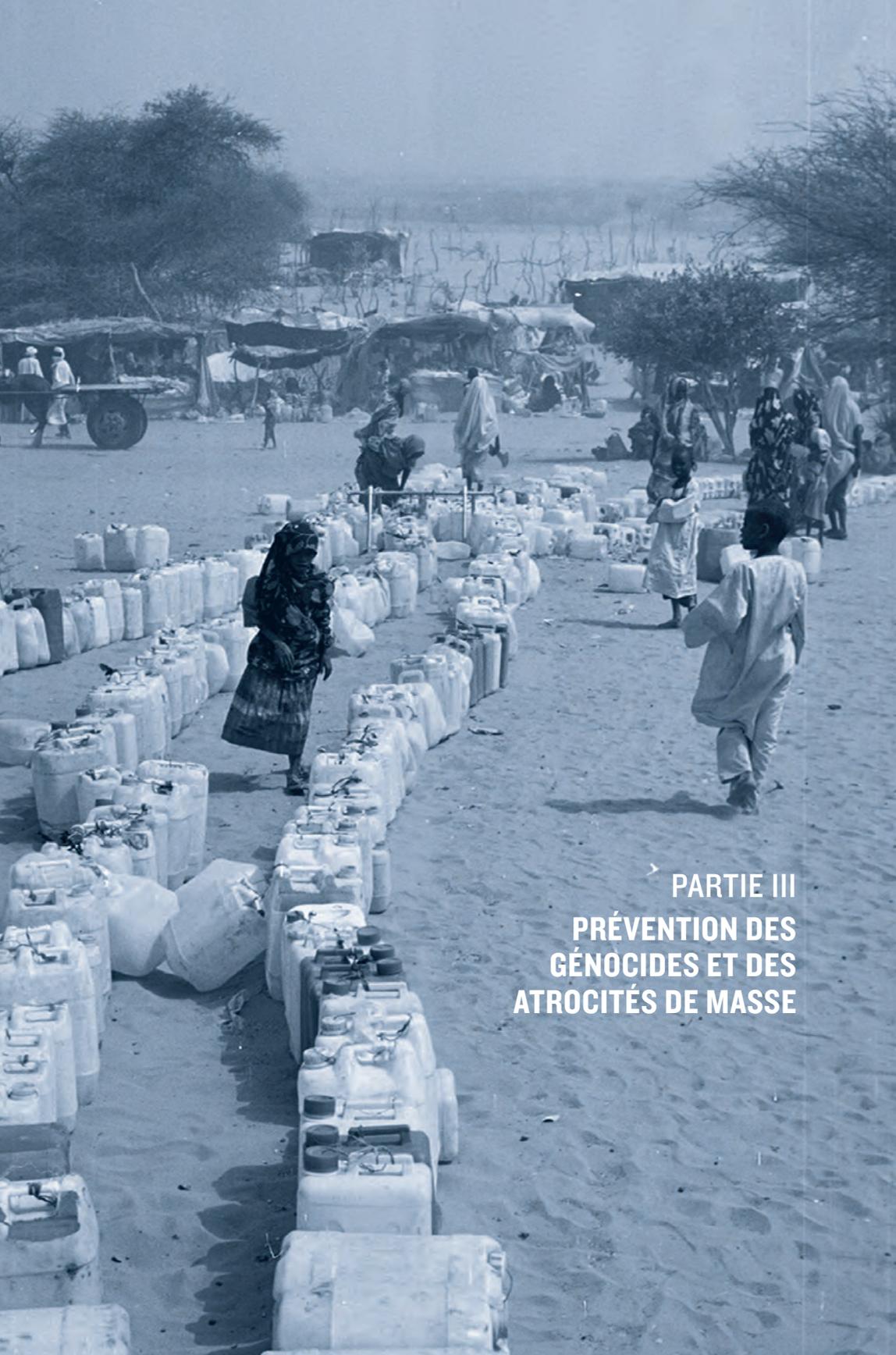
¹⁴⁹ Voir par exemple les anciens bourreaux interviewés dans le film *S-21 : la machine de mort khmère rouge* (2003).

¹⁵⁰ Ce scénario est utilisé dans le film *L'acte de tuer* (2012).

IV. CONCLUSION

Comprendre les motivations individuelles ne constitue pas un élément essentiel de la prévention. La dynamique de la mobilisation est difficile à interrompre une fois qu'elle est enclenchée. Dans le cas du Rwanda, par exemple, les autorités et d'autres acteurs font du porte-à-porte, organisent des réunions et influencent directement, par d'autres moyens, les civils au sein de leurs communautés. Cependant, des acteurs externes auraient pu faire valoir l'inadéquation de ces actions. Ils auraient pu brouiller la station de radio pour empêcher les auteurs de ces atrocités de s'organiser, ils auraient pu diffuser leurs propres messages, larguer des tracts, créer de véritables zones de sécurité, interrompre la circulation des armes ou prendre d'autres mesures qui auraient créé des contre-arguments plus solides pour ceux et celles qui voulaient résister, et qui auraient pu fonctionner. À ce sujet, plusieurs idées seront explorées dans la deuxième partie de ce livre.

Dans tous les cas, pour avoir une vue d'ensemble de la manière dont ces crimes se produisent, il est essentiel de se concentrer sur les auteurs de crimes et sur les raisons qui les poussent à commettre des génocides et des atrocités de masse. Lorsque les gens s'informent sur les génocides et les atrocités de masse, on voit tout de suite les mêmes questions fuser. Qui a fait ça ? Pourquoi ? Comment ? Ce chapitre permet de répondre à ces questions. Bien sûr, chaque situation est unique, mais il offre un vocabulaire analytique qui permet de cerner le profil de ceux qui participent aux atrocités de masse et leurs motivations.



➤ **PARTIE III**
PRÉVENTION DES
GÉNOCIDES ET DES
ATROCITÉS DE MASSE

Un camp de réfugiés au Tchad, mai 2004.
Jerry Fowler pour le United States Holocaust Memorial Museum

CHAPITRE 5

Un nouveau cadre stratégique pour la prévention des atrocités

DANS LA PARTIE II, NOUS AVONS EXAMINÉ LES DÉTERMINANTS ET LA DYNAMIQUE du génocide et des atrocités de masse. Ici, nous nous tournons vers les questions politiques essentielles, qui concernent la manière de prévenir, d'atténuer ou d'empêcher ces crimes de se produire. Pour faciliter la lecture, nous exprimons cet ensemble d'objectifs par le terme « prévention des atrocités ».

La prévention des atrocités est une affaire compliquée. Les professionnels sont souvent confrontés à des ambiguïtés conceptuelles sur la signification de la prévention, et beaucoup restent incertains quant à la gamme de mesures de prévention et d'intervention dont disposent les décideurs politiques et les acteurs nationaux. Même ceux qui connaissent les outils existants sont confrontés à des questions difficiles : (a) les mesures de prévention ont-elles l'effet escompté ? et (b) comment le succès peut-il être évalué ?

Même dans des circonstances optimales, les décideurs politiques et la frange engagée de la population doivent rester circonspects quant à l'efficacité des différentes mesures de prévention et d'atténuation. Il n'est pas facile de dissuader les auteurs d'actes criminels ni de mobiliser la volonté nationale ou internationale nécessaire pour faire de la prévention des atrocités une priorité politique. À tout moment, les décideurs sont confrontés à une série de crises et de défis, dont la prévention des atrocités n'est qu'un élément. En outre, l'utilisation de la force envers un gouvernement souverain se heurte à une forte réticence de la communauté internationale.

Cela dit, le monde a parcouru un certain chemin en matière de prévention des atrocités. Par rapport à la période de la guerre froide, nous sommes aujourd'hui bien plus conscients de l'importance de la prévention des atrocités. De même, des critères plus stricts ont été établis quant à l'importance d'agir collectivement au niveau international pour prévenir et atténuer les atrocités. Par rapport aux années 1940 et 1950, les cadres stratégiques mis en place pour établir des priorités, prévenir et répondre aux atrocités sont plus clairs. On dispose aussi de davantage d'institutions et de ressources pour développer une réponse politique convaincante : des bureaux dédiés à l'ONU, une plus grande attention portée à la protection des civils dans les missions de maintien de la paix, la Cour pénale internationale, des organisations non gouvernementales se consacrant aux atrocités, et une communauté épistémique plus large au sein de l'appareil gouvernemental et au-delà, qui a acquis une expertise en matière d'atrocités.

L'une des conclusions de cet ouvrage est qu'il existe désormais un cadre normatif et politique de plus en plus solide en faveur d'une action internationale, qui vise à prévenir et à contenir la violence à grande échelle infligée aux civils. Cependant, il ne faut pas être naïf quant à l'impact de ce cadre. En effet, les progrès n'ont pas été linéaires. La communauté internationale est toujours fermement en faveur de la protection de la souveraineté et de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État. En particulier, de grandes réserves subsistent quant à l'utilisation non consensuelle de la force, notamment une grande inquiétude concernant le fait que la prévention des atrocités puisse être prétexte à changement de régime. Certains pays, dont les États-Unis, craignent de s'empêtrer dans des problèmes à l'étranger et de faire passer les droits de l'homme et les intérêts humanitaires avant ceux de la sécurité nationale, de tradition plus ancienne. Tout de même, si l'on considère l'ensemble du siècle dernier, voire uniquement l'après-guerre froide, les progrès ont été considérables.

Dans le sens le plus large, cette partie vise à servir de prémisses aux principaux débats et évolutions relatifs à la prévention des atrocités. Elle comporte quatre chapitres. Le Chapitre 5 retrace les principales évolutions politiques. Nous mettrons en évidence la manière dont les programmes de prévention des atrocités recourent les programmes politiques existants — notamment ceux concernant la prévention des conflits et les droits de l'homme — tout en demeurant bien distincts. Nous nous pencherons ensuite sur les principales évolutions politiques en matière de prévention des atrocités au niveau international, en mettant l'accent sur la responsabilité de protéger (R2P). Enfin, nous examinerons l'évolution de la politique de prévention des atrocités aux États-Unis qui sont allés plus loin que la plupart des pays dans l'articulation d'un cadre stratégique de prévention des atrocités. Les chapitres suivants examinent la gamme d'outils à disposition des décideurs, une évaluation de leur efficacité, et les principaux acteurs engagés dans la prévention des atrocités, étatiques et non étatiques.

En abordant cette section, le lecteur doit garder à l'esprit quelques mises en garde qui, sans doute, s'appliquent à l'ensemble du livre. Les politiques de prévention des atrocités suscitent parfois des controverses. Si l'on ne remet guère en question l'impératif moral de protéger les populations civiles du massacre, les personnes raisonnables ne s'accordent par contre pas toujours sur les véritables intentions des États, sur ce qui est permis par le droit international, et sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas. Il faut également garder à l'esprit que les résumés fournis dans cet ouvrage visent à donner un aperçu des évolutions récentes dans le domaine et non pas un compte rendu exhaustif des débats menés dans le milieu de l'élaboration des politiques. Les politiques de prévention des atrocités évoluent, et les questions sur la meilleure façon de mener à bien la prévention des atrocités restent un sujet de discussion, tout comme l'importance que les décideurs politiques devraient globalement accorder aux programmes de prévention des atrocités.

I. Prévention des conflits et des atrocités

Au cours des vingt dernières années, un programme politique sur la prévention des atrocités a vu le jour et a permis de sensibiliser davantage les personnes aux atrocités. Mais cette politique est comparée à des priorités plus anciennes. L'une d'entre elles est la prévention des conflits, et de nombreuses personnes s'interrogent sur la différence entre la prévention des conflits et la prévention des atrocités.

Globalement, les défenseurs de la prévention des atrocités ont fait valoir que, bien que les deux programmes se recoupent, ils divergent sur des points importants. Comme l'a écrit Alex Bellamy dans une éminente publication, les décideurs politiques doivent maintenir un « point de vue sur la prévention des atrocités » distinct d'une approche de prévention des conflits¹⁵¹ pour être les plus efficaces possibles.

Comparaison de la prévention des conflits et de la prévention des atrocités

	Définition	Cibles ou bénéficiaires visés	Objectifs de l'intervention
Prévention des conflits	Effort visant à prévenir, contenir et/ou atténuer le déclenchement d'une guerre entre deux ou plusieurs groupes armés	Acteurs armés, étatiques ou non	Servir de médiateur entre groupes armés et les encourager à trouver une solution non violente à un différend
Prévention des atrocités	Effort visant à prévenir, contenir et/ou atténuer la violence envers les non-combattants, que ce soit dans le cadre d'un conflit ou en dehors d'un conflit	Civils	Dissuader ou empêcher les auteurs de crimes d'infliger des préjudices aux civils

Ces deux programmes se distinguent à plusieurs titres. Premièrement, même s'il existe une forte corrélation entre atrocités et conflits, comme nous l'avons vu dans les Chapitres 2 et 3, les normes et les lois internationales qui les encadrent ne sont pas les mêmes. Comme le stipule le droit international — de la Convention sur le génocide aux Conventions de Genève, en passant par le document final du Sommet mondial sur la responsabilité de protéger — les crimes d'atrocités ne sont jamais admissibles. Ils sont proscrits dans tous les cas. En revanche, l'usage de la force est autorisé dans certains contextes, notamment en cas de légitime défense¹⁵².

Deuxièmement, les programmes politiques eux-mêmes diffèrent. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant et comme l'a noté Lawrence Wocher, l'objectif opérationnel de la prévention des atrocités est de protéger les civils en dissuadant un auteur de crimes de commettre des violences massives envers des civils (ou en prenant des mesures immédiates pour le contrer), ou en protégeant directement les civils. En revanche, l'objectif de la prévention des conflits est de *convaincre* de multiples acteurs qu'il est dans leur intérêt mutuel de s'abstenir de s'affronter¹⁵³. Cette distinction conduit à des pratiques politiques différentes.

Nous pouvons observer la différence en prenant pour exemple les cibles et les bénéficiaires de l'action politique. Dans la prévention des conflits, les interventions favorisent les négociations entre deux ou plusieurs acteurs armés. Ces négociations ont généralement lieu entre les représentants de différents États si le conflit est international, ou entre les représentants des États et des acteurs non étatiques si le conflit est interne. L'objectif de la prévention est de placer un médiateur entre les deux belligérants et de les encourager à trouver une solution politique et non violente à leur différend.

En revanche, dans la prévention des atrocités, les interventions se concentrent sur le sort des populations civiles qui, par définition, ne sont pas parties prenantes directes au conflit. La prévention des atrocités ne concerne donc pas directement la médiation, car les civils ne prennent pas part au conflit. En général, l'objectif central de la prévention est de dissuader ou d'empêcher les auteurs de violences d'infliger des préjudices aux civils.

En matière de politique de prévention des atrocités, il s'agit donc d'élaborer des mesures qui, par le biais de sanctions ou de récompenses, incitent les auteurs de crimes à mettre fin aux violences commises de manière systématique et à grande échelle contre des civils. Par ailleurs, dans les cas où il n'est pas possible d'arrêter les auteurs de violences,

¹⁵¹ [Notre traduction] Alex J. Bellamy, *A living reality? The Responsibility to Protect and the Prevention of Genocide and Mass Atrocities* (manuscrit non publié, 2013) ; Gareth Evans, Mohamed Sahnoun, et la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger* (Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001).

¹⁵² Lawrence Wocher, « The responsibility to prevent: toward a strategy », dans *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, éd. W. Andy Knight et Frazer Egerton (New York : Routledge, 2012), 22-35.

¹⁵³ Wocher, « The responsibility to prevent »

l'objectif est alors de protéger autant que possible les civils. La persuasion peut prendre la forme de la diplomatie ou bien de la coercition (notamment par des sanctions). La protection peut prendre la forme d'une action humanitaire ou bien militaire. La prévention des atrocités porte donc sur les auteurs de crimes et sur les civils.

Enfin, les défenseurs de la prévention des atrocités ont fait valoir que, bien que la plupart des atrocités se produisent généralement pendant un conflit armé, ce n'est pas toujours le cas. Elles ont parfois lieu dans le contexte d'élections contestées ou pour faire office de répression étatique en dehors d'un conflit armé. En tant que tel, le programme de prévention des conflits n'englobe pas complètement le programme de prévention des atrocités¹⁵⁴.

Cela dit, ces deux programmes se recoupent clairement. Étant donné le lien entre atrocités et conflit, l'arrêt d'un conflit peut constituer l'un des principaux leviers de prévention des atrocités. En d'autres termes, s'intéresser à la prévention des atrocités devrait supposer une connaissance des outils et des programmes associés à la prévention des conflits armés. Et inversement, les acteurs impliqués dans la prévention des conflits devraient être sensibles à la prévention des atrocités afin d'éviter que la médiation ou tout autre effort conçu pour atténuer le conflit n'incitent involontairement l'une des parties impliquées à commettre des atrocités.

II. Droits de l'homme, humanitarisme et prévention des atrocités

La prévention des atrocités est également liée à deux entités importantes et interconnectées du droit international coutumier, toutes deux fondées sur des traités. La première est le droit international des droits de l'homme, qui garantit aux individus des ensembles spécifiques de droits et oblige les États à les respecter. En tant que corpus formel de déclarations et de lois internationales, les droits internationaux de l'homme remontent principalement à la fondation des Nations Unies en 1945 et à un ensemble de traités sur les droits de l'homme développé depuis. Plus largement, ils affirment que les individus sont dotés de droits, quels que soient leur identité ou lieu de résidence ; ils sont dotés de ces droits simplement parce qu'ils sont des êtres humains.

Les atrocités sont des violations des droits de l'homme à grande échelle. En tant que telles, elles représentent des violations fondamentales du droit international des droits de l'homme. Lorsque des atrocités sont commises, l'effort international visant à y mettre fin — et à faire en sorte que les responsables répondent de leurs actes — est

¹⁵⁴ Alex J. Bellamy, « Mass atrocities and armed conflict: links, distinctions, and implications for the responsibility to prevent », note d'analyse stratégique (Muscatine, IA : Stanley Foundation, février 2011).

souvent justifié dans le contexte du droit international des droits de l'homme. Ainsi, la structure internationale encadrant les droits de l'homme s'insère dans le cadre général de la prévention des atrocités ; elle comprend l'ensemble des traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme, les agences spécialisées des Nations Unies qui se focalisent sur les droits de l'homme, ainsi que les divers tribunaux internationaux ou régionaux consacrés aux droits de l'homme.

Le droit international humanitaire (DIH), un corpus de lois internationales fondées sur des traités et sur le droit coutumier qui définit les devoirs et les obligations des États, des groupes armés et des individus en temps de conflit armé, constitue la deuxième entité pertinente. Son objectif principal, bien que non exclusif, est le traitement des civils et des non-combattants. Ses points de référence essentiels sont les Conventions de Genève de 1949 et leurs trois Protocoles additionnels. Parmi les autres éléments de référence importants, on peut citer la jurisprudence émanant du Tribunal militaire international de Nuremberg et des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, ainsi que les éléments constitutifs des crimes décrits dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Bon nombre des concepts décrits dans le DIH constituent les fondements de la prévention des atrocités, en théorie et en pratique. Ils établissent le principe fondamental selon lequel, en temps de conflit armé, civils et autres individus doivent être protégés. En outre, les principes du DIH ont contribué à forger des termes tels que *crimes de guerre* et *crimes contre l'humanité*, qui font partie des quatre formes de crimes d'atrocité abordées au Chapitre 1.

En résumé, le droit international des droits de l'homme décrit principalement les droits dont jouissent tous les individus, tandis que le droit international humanitaire codifie principalement les protections auxquelles ont droit les civils, le personnel médical, les combattants capturés et blessés, et d'autres personnes en temps de guerre. Bien que ces lois et principes aient des points en commun avec les programmes de prévention des atrocités, ils ne sont pas nécessairement synonymes. La prévention des atrocités est à la fois plus étroite et plus large : plus étroite en ce qu'elle se concentre uniquement sur les quatre crimes abordés au Chapitre 1 ou, plus précisément, sur la prévention de la violence à grande échelle contre les populations civiles, et non sur l'ensemble des droits de l'homme ; et plus large, en ce que le DIH ne s'applique qu'aux crimes de guerre tandis que la prévention des atrocités fait référence aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, au génocide et au nettoyage ethnique.

Qui plus est, ni le droit international des droits de l'homme ni le droit international humanitaire ne sauraient constituer un cadre stratégique complet sur la manière et les conditions dans lesquelles les acteurs internationaux peuvent prévenir ou arrêter les atrocités. À ce jour, au niveau international, le seul cadre qui soit propre à la prévention des atrocités est la responsabilité de protéger, ou R2P, qui cristallise les thèmes des droits de l'homme et de la protection des civils dans le droit international, en allant même au-delà.

III. La prévention des atrocités au niveau international : la responsabilité de protéger (R2P)

Les origines précises de la R2P remontent à la réponse de la communauté internationale apportée de manière inégale au Rwanda, en ex-Yougoslavie, en Sierra Leone et au Timor oriental dans les années 1990. Comme nous l'avons vu dans notre introduction, les échecs essayés au Rwanda et en Bosnie ont suscité des réactions de la part de citoyens, de défenseurs et de certains décideurs politiques en faveur d'une action internationale plus ferme et plus décisive pour mettre fin au génocide. Cependant, la communauté internationale a fait preuve d'une forte réticence quant à l'usage de la force — même à des fins humanitaires — si celle-ci devait être appliquée sans le consentement de l'État où l'intervention aurait lieu. Ainsi, si certaines des mesures internationales les plus préventives pour mettre fin aux atrocités (au Kosovo, au Timor oriental et en Sierra Leone) existaient bien à la fin des années 1990, elles ont également suscité une opposition importante.

Dans le cas du Kosovo, la Russie, la Chine et d'autres États du Conseil de sécurité de l'ONU ont refusé d'autoriser le recours à la force militaire pour protéger les civils. Ils ont notamment déclaré qu'il n'existait aucun fondement juridique à une telle action. La Chine et la Russie ayant utilisé leur droit de veto pour bloquer l'approbation du Conseil de sécurité, les États-Unis et le Royaume-Uni ont alors dû recourir à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui décidera de lancer un assaut aérien majeur contre les forces serbes.

La gravité de la situation et l'ampleur du désaccord international, révélés en partie par le cas du Kosovo, incitent le Secrétaire général de l'ONU de l'époque, Kofi Annan, à aborder directement la question. Dans un discours prononcé lors de la réunion annuelle de l'Assemblée générale de 1999, Kofi Annan soulève la contradiction entre « la légitimité d'une action entreprise par une organisation régionale, sans mandat de l'ONU » et « l'impératif universellement reconnu de s'opposer résolument à des violations graves et systématiques des droits de l'homme ayant de graves conséquences humanitaires ». Il poursuit :

« À ceux qui voient dans l'emploi de la force sans mandat du Conseil de sécurité la menace la plus grave qui pèse sur l'avenir de l'ordre international, on pourrait poser cette question, non pas dans le contexte du Kosovo, mais dans celui du Rwanda : si, en ces jours et ces heures sombres qui ont débouché sur le génocide, il s'était formé une coalition d'États prêts à intervenir pour défendre la population tutsie, alors que le Conseil de sécurité tardait à lui donner le feu vert, cette coalition aurait-elle dû rester à l'écart et assister, impuissante, au déroulement de ces événements qui inspirent l'horreur ?

« À ceux qui voient dans l'intervention au Kosovo l'aube d'une ère nouvelle où des États et groupes d'États pourront intervenir militairement en dehors des mécanismes établis pour assurer le respect du droit international, on pourrait poser la question suivante : de telles interventions ne risquent-elles pas de saper les bases du système de sécurité, imparfait certes, mais ayant fait ses preuves, qui a été créé après la Deuxième Guerre mondiale et d'ouvrir la voie, créant ainsi des précédents dangereux, à de futures interventions, sans qu'ait été défini au préalable un critère sûr permettant de décider qui peut invoquer ces précédents et dans quelles circonstances ?¹⁵⁵ »

À la suite de ces commentaires, le gouvernement du Canada crée une Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États, qui, un an plus tard, publie à son tour un rapport intitulé *La responsabilité de protéger*. Le rapport cherche à résoudre les tensions que Kofi Annan a exposées et que les crises des années 1990 ont mises à nu. L'innovation essentielle de ce rapport porte sur l'affirmation selon laquelle la souveraineté n'est pas inconditionnelle. La souveraineté signifie que les États ont la responsabilité de protéger leurs citoyens des atrocités de masse, et lorsqu'ils ne le peuvent pas, ne le veulent pas ou infligent activement de tels crimes à leur population, alors la responsabilité de protéger revient à la communauté internationale. Le rapport présente un certain nombre d'autres recommandations, notamment les conditions dans lesquelles une intervention militaire de protection est justifiable (voir Chapitre 7)¹⁵⁶.

Kofi Annan – qui avant son mandat de secrétaire général avait dirigé les opérations de maintien de la paix de l'ONU pendant le génocide rwandais – approuve les idées fondamentales de la R2P. Suite à l'agitation internationale de 2003 autour de l'invasion de l'Irak par les États-Unis et au tollé international suscité par la violence au Darfour, il défend l'adoption internationale de la R2P lors du Sommet mondial de 2005. Après avoir négocié une partie du texte, les chefs d'État rassemblés à cette occasion finissent par approuver à l'unanimité l'idée d'une responsabilité internationale de protéger.

Le document final du Sommet mondial appelle l'ONU à recourir à des moyens diplomatiques, humanitaires et autres pour protéger les populations des atrocités. À cet égard, lorsque l'État territorial ne peut pas ou, comme c'est plus souvent le cas, ne veut pas protéger ses propres populations, la communauté internationale doit être

¹⁵⁵ Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Secrétariat général sur l'activité de l'Organisation*, UN doc. A/54/PV.4 (20 sept. 1999).

¹⁵⁶ Bellamy, *A living reality?*; Gareth Evans, Mohamed Sahnoun et la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger* (Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001).

prête « à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes¹⁵⁷. »

En bref, sans négliger de nombreuses mises en garde, les chefs d'État approuvent le principe selon lequel la communauté internationale doit agir pour protéger les populations des atrocités lorsque l'État lui-même ne peut ou ne veut pas les protéger, par exemple lorsqu'il « manque manifestement » à ses devoirs souverains.

Les trois piliers de la R2P

1. Chaque État a la responsabilité de protéger sa population des atrocités de masse.
2. La communauté internationale a la responsabilité d'aider les États à remplir ce mandat.
3. Si un État ne parvient pas à protéger sa population, la communauté internationale doit être prête à prendre les mesures collectives appropriées et décisives, conformément à la Charte des Nations Unies, pour protéger la population.

Après le Sommet mondial, certains États ont exprimé des réserves sur ce que la R2P impliquerait précisément, se demandant en particulier si elle signifiait que les protections traditionnelles de la souveraineté n'étaient plus en place. C'est ce qui a, en partie, incité le successeur de Kofi Annan, Ban Ki-Moon, à clarifier la portée de la R2P.

Dans un rapport de 2009 intitulé « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », le Secrétaire général précise que la R2P ne vient pas contredire la notion de souveraineté ; la doctrine est plutôt conçue pour aider les États à

assumer pleinement leurs responsabilités¹⁵⁸. À cette fin, le rapport met en lumière les trois piliers de la R2P. Le premier pilier concerne les « responsabilités de l'État en matière de protection », affirmant que l'État est le « fondement » de la protection des populations contre les atrocités. Le deuxième pilier concerne « l'assistance internationale et le renforcement des moyens » et appelle les Nations Unies, les États membres, les organisations régionales, les ONG, entre autres, à aider les États à développer leurs capacités locales à protéger leur population des atrocités. Le troisième pilier concerne la nécessité d'une « action collective et résolue » menée par la communauté internationale si les deux premiers piliers s'avéraient insuffisants — des mesures qui pourraient, mais pas nécessairement, impliquer l'usage de la force.

¹⁵⁷Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 », 24 octobre 2005, <http://www.undocs.org/A/RES/60/1> (version multilingue). Voir l'annexe 3.

¹⁵⁸ Conseil de sécurité des Nations Unies, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, UN doc. A/63/677 (12 janvier 2009).

En bref, l'ONU dispose maintenant d'un cadre clair pour la prévention des génocides et d'autres formes d'atrocités de masse. La responsabilité de la prévention incombe d'abord aux États. Si nécessaire, les acteurs internationaux devraient aider les États à prévenir les atrocités. Lorsque les États ne sont pas en mesure de protéger les civils, ou s'ils s'en prennent activement à eux, la communauté internationale — par le biais des Nations Unies et conformément à sa Charte — a la responsabilité d'agir. À l'heure où nous écrivons ces lignes, certains pays ont introduit des propositions visant à inciter les membres permanents du Conseil de sécurité à s'abstenir d'utiliser leur droit de veto sur les questions relatives aux atrocités de masse, ce qui contribuerait à renforcer le cadre stratégique et normatif incarné par la R2P.

L'existence d'une doctrine normative et politique ne signifie pas qu'elle soit accueillie sans réserve par la communauté internationale. Toute action coercitive de l'ONU nécessite toujours l'autorisation de son Conseil de sécurité, dont les cinq membres permanents, qui ont chacun un droit de veto, ont différents intérêts à avaliser ou à bloquer une telle action. En outre, d'importants obstacles subsistent pour que la R2P soit acceptée à échelle mondiale, un fait que l'intervention de l'OTAN en Libye, autorisée par l'ONU en 2011, a mis en évidence.

Au lendemain de la chute de Kadhafi, un certain nombre d'États ont accusé les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN d'avoir utilisé la R2P en Libye comme prétexte pour provoquer un changement de régime. Comme l'a expliqué le représentant de l'Inde aux Nations Unies lors du dialogue sur la R2P avec le secrétaire général en 2013, la R2P « ne doit pas devenir un outil aux mains des puissants pour faire pression sur les États plus faibles et provoquer un changement de régime¹⁵⁹ ».

Le gouvernement brésilien attire notamment l'attention sur cette question en développant le concept de « protection responsable ». Il fait part de ses inquiétudes quant à l'usage spécifique de la force, notamment du fait que « le concept de responsabilité de protéger pourrait être détourné à des fins autres que la protection des civils, par exemple pour provoquer un changement de régime. » « *La responsabilité de protéger* » appelle à mettre davantage l'accent sur (a) l'assurance que l'usage de la force constitue vraiment un dernier recours et sur (b) la surveillance du recours à la force si une telle action a été autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU. Le Brésil exprime ses inquiétudes et précise que l'usage de la force ne doit pas déborder du mandat ou des objectifs explicites établis par les Nations Unies¹⁶⁰.

¹⁵⁹ [Notre traduction] Mission permanente de l'Inde auprès des Nations Unies, « Statement by India at the informal interactive dialogue on the report of the Secretary-General on responsibility to protect: state responsibility and prevention » (Déclaration de l'Inde lors du dialogue interactif informel sur le rapport du Secrétaire général sur la responsabilité de protéger : responsabilité de l'État et prévention), 11 sept. 2013

¹⁶⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Letter dated 9 November 2011 from the permanent representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General » (Lettre datée du 9 novembre 2011 adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente du Brésil auprès de l'Organisation des Nations Unies), 11 nov. 2011, <https://digitallibrary.un.org/record/716109> (site multilingue)

La R2P représente la dernière étape de l'historique des efforts menés par la communauté internationale pour prévenir et arrêter les crimes d'atrocité. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, c'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et de la Shoah qu'ont sérieusement commencé ces démarches. Elles se sont ensuite poursuivies pendant la guerre froide, pendant laquelle aucune politique de prévention des atrocités n'existait encore, et elles ont divergé à certains moments lors des réponses internationales aux épisodes d'atrocités des années 1990. Même si la R2P demeure controversée et contestée sur la scène internationale, les dirigeants du monde entier l'ont approuvée en 2005, et au sein du système des Nations Unies, le secrétaire général continue à la développer et à la promulguer. Cette doctrine va probablement continuer à évoluer et à être appliquée de manière inégale. Elle n'en reste pas moins le point de référence central qui permet de renforcer les structures internationales en matière de prévention des atrocités. Elle contribue à une norme allant croissant sur le caractère inacceptable des atrocités de masse et fournit un cadre pour passer d'un engagement normatif à un engagement opérationnel sur le plan de la prévention. Le système de l'ONU est encore soumis à de nombreuses impulsions politiques concurrentes et parfois contradictoires. Mais le cadre stratégique qui légitimerait une approche plus robuste de la prévention des atrocités est plus clair que jamais.

IV. La prévention des atrocités aux États-Unis après la guerre froide

Cette partie aborde brièvement quelques épisodes importants de l'après-guerre froide qui ont façonné l'évolution — toujours en cours — des politiques de prévention des atrocités aux États-Unis. Tout comme au niveau international, on observe des priorités contradictoires et des controverses persistantes, parallèlement à un élan croissant pour établir un cadre stratégique plus clair sur la prévention des atrocités.

Jusqu'à la fin du 20^e siècle, les positions politiques des États-Unis en matière de prévention des génocides et des atrocités sont aussi irrégulières que dans le reste du monde. L'éminent ouvrage de Samantha Power, « *A problem from hell* »: *America and the age of Genocide* démontre comment, dans toute une série d'épisodes d'atrocités — le génocide arménien, la Shoah, le Cambodge des Khmers rouges, l'Irak de Saddam Hussein, le Rwanda et la Bosnie —, les États-Unis restent les bras croisés face à la violence de masse ou apportent une réponse bien trop tardive. Dans chacun de ces épisodes, différentes administrations (républicaines et démocrates) choisissent de négliger la prévention des atrocités en faveur de ce qui est alors perçu comme des intérêts de sécurité nationale plus traditionnels. Dans un ouvrage récent intitulé *The blood telegram: Nixon, Kissinger, and a forgotten genocide*, Gary Bass montre comment l'administration de Nixon a privilégié les relations diplomatiques avec le Pakistan au détriment du sort des centaines de milliers de civils bangladais tués en 1971. En effet, entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la fin de la guerre froide, les États-Unis

n'ont jamais joué un rôle diplomatique déterminant pour mettre fin à des atrocités de masse.

Pendant la décennie qui suit la guerre froide, la situation est différente, mais elle est encore ad hoc et le pays manque d'un cadre stratégique cohérent. Les dirigeants des deux partis politiques font preuve d'un enthousiasme intermittent pour engager les ressources américaines afin d'endiguer les souffrances des civils, notamment par la prévention des génocides et des atrocités de masse, et d'une réticence à s'impliquer dans des missions compliquées à l'étranger. En général, les administrations des États-Unis ont fait preuve d'une certaine réticence à œuvrer par le biais des Nations Unies, ou du moins d'une certaine volonté de travailler sans elles lorsque le Conseil de sécurité s'est avéré inefficace. Et, chaque fois, les États-Unis pèsent le pour et le contre d'engagements politiques quelque peu diffus envers la protection des populations contre les atrocités et des questions de stratégie géopolitiques contradictoires.

Au début des années 1990, bien que la prévention des atrocités ne figure pas au cœur de la politique étrangère américaine, deux cas définissent l'approche américaine sous le président George H. W. Bush : (a) le sort des Kurdes dans le nord de l'Irak après la première guerre du Golfe et (b) le sort des Somaliens en pleine famine et guerre civile en Somalie. Dans la première situation, les États qui ont combattu Saddam Hussein lors de la guerre du Golfe encouragent les opposants au régime à se soulever et à résister à son pouvoir, ce que font certains Kurdes et chiites. Le gouvernement de Saddam répond alors par une répression sévère, en particulier contre les Kurdes. Ceci incite le Conseil de sécurité des Nations Unies, puis les États-Unis et le Royaume-Uni, à intervenir militairement pour protéger les Kurdes dans le nord. Ayant affirmé dans un premier temps que les États-Unis ne s'impliqueraient pas dans les affaires internes de l'Irak, Bush présente l'action américaine, baptisée « Provide Comfort », comme une opération humanitaire visant à aider les civils vulnérables.

Deux ans plus tard, la situation en Somalie est bien différente. Alors que les États-Unis avaient un intérêt stratégique clair en Irak — ils sortaient de la Guerre du Golfe dont ils avaient été le principal acteur international et leur intérêt continu à marginaliser Saddam Hussein n'était pas passé inaperçu —, la Somalie les attirait moins, exception faite de l'importance stratégique globale du golfe d'Aden.

Au début des années 1990, la Somalie connaît de terribles souffrances. Une guerre civile a dévasté le pays, la sécheresse endommage les cultures, des groupes armés volent l'aide humanitaire ou font obstacle à l'approvisionnement. Dans un premier temps, l'ONU adopte une résolution appelant à une mission de maintien de la paix pour contribuer à la livraison de l'aide humanitaire et pour aider les populations vulnérables. Cependant, Bush fait pression en faveur d'un déploiement américain important — qui s'élèvera à quelque 28 000 soldats — qui opérerait sous le commandement des États-Unis, mais avec la bénédiction des Nations Unies.

L'opération en Somalie connaît d'abord du succès, car l'intervention permet l'acheminement de l'aide humanitaire, mais, au moment où l'opération s'intéresse aux causes profondes de la crise, une mission va coûter la vie à 18 soldats de l'armée — c'est l'incident tristement célèbre de *La chute du faucon noir*. Bill Clinton, qui vient tout juste d'accéder à la présidence des États-Unis réagit face à ces pertes militaires américaines au sein d'une opération humanitaire en retirant ses troupes le plus rapidement possible.

Les pertes en Somalie déclenchent un mécontentement national à l'égard de la participation des États-Unis aux efforts internationaux de maintien de la paix. Clinton publie la Presidential Decision Directive 25 (PDD 25), qui limite le soutien américain aux missions de maintien de la paix de l'ONU¹⁶¹. Cette vision restrictive du rôle des États-Unis dans le maintien de la paix internationale va influencer la prise de décision américaine concernant les crises humanitaires en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Alors que la Yougoslavie commence à se fracturer, des violences à grande échelle se produisent à partir de 1992 en Croatie, puis en Bosnie. La principale réaction internationale, qui survient sous Bush et se poursuit sous Clinton, est de favoriser les négociations entre les factions belligérantes et d'imposer un embargo sur les armes en Bosnie. Mais celui-ci nuit de manière disproportionnée aux Bosniaques, qui sont les principales victimes de ce conflit, et renforce les forces serbes mieux armées, qui en sont les principaux responsables.

Du point de vue des États-Unis, l'administration s'en remet aux négociateurs européens puisque l'ex-Yougoslavie se situe incontestablement dans la zone européenne. Finalement, l'ONU, avec le soutien de l'OTAN, établit un réseau de « zones sûres » dans toute la Bosnie. En réalité, la protection est inadéquate, et les forces serbes bosniaques tournent en dérision les objectifs affichés par l'ONU de protéger les civils.

Le point critique qui suscite une réponse différente est l'attaque de Srebrenica, en 1995, l'une des six zones de sécurité de l'ONU. En juillet, les forces serbes bosniaques envahissent Srebrenica, prennent en otage des soldats de la paix néerlandais et massacrent plus de 8 000 garçons et hommes dans ce qui devient alors le plus grand massacre perpétré en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette atrocité éhontée suscite une réponse internationale plus énergique, notamment de la part des États-Unis. L'OTAN mène une campagne de bombardements aériens contre les forces serbes, qui battent en retraite. Les États-Unis font pression pour obtenir un accord de paix afin de mettre fin à la crise bosniaque. Cet effort aboutit aux accords de Dayton.

¹⁶¹ La PDD 25 souligne également l'importance que revêt le maintien de la paix de l'ONU en tant que mécanisme de partage du fardeau international. Ce document définit toutefois une feuille de route pour la réduction du financement états-unien des efforts de maintien de la paix de l'ONU. Tom Ross, « Subject: President Clinton Signs PDD Establishing U.S. Policy on reforming multilateral peace operations », 6 mai 1994, <https://irp.fas.org/offdocs/pdd25.htm>.

L'exemple du Rwanda constitue aujourd'hui l'une des leçons les plus notoires en matière d'inaction face à l'atrocité. En 1993, après une guerre civile de trois ans, l'ONU autorise une mission d'observation visant à mettre en œuvre un accord de paix entre un gouvernement dirigé par les Hutus et des rebelles dirigés par les Tutsis. Une fois en place, la mission signale des preuves d'escalade de la violence et de violation de l'accord, mais reçoit l'ordre de ne pas agir. Lorsque le génocide commence, en avril 1994, dix Casques bleus belges sont tués. L'ONU réagit en retirant des troupes et en réduisant les forces en place à une présence symbolique. Pendant tout ce temps, la position de l'administration de Clinton est claire : les États-Unis veulent éviter une autre Somalie et ne s'impliqueront pas. Dans un premier temps, les responsables de son administration qualifient les tueries au Rwanda d'« actes de génocide » pour éviter les obligations découlant de leur interprétation de la Convention.

Les situations en Bosnie et au Rwanda ont été des échecs majeurs dans la prévention des atrocités de masse. Elles ont forcé les médias américains et l'administration de Clinton à se livrer à un examen de conscience. Même si, dans les deux cas, les États-Unis ne sont pas intervenus pour protéger la vie des civils, l'administration de Clinton a joué un rôle déterminant lorsqu'elle a poussé à la création des tribunaux pénaux internationaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, tous deux conçus pour attribuer les responsabilités dans les atrocités de masse commises dans ces États. La Cour pénale internationale a également suscité un certain enthousiasme (bien que les États-Unis n'aient finalement pas ratifié le Statut de Rome). À la fin des années 1990, l'administration de Clinton crée des structures au sein du gouvernement pour prévenir les atrocités et y répondre de manière adéquate. La première d'entre elles est le poste d'ambassadeur itinérant pour les questions de crimes de guerre, un poste créé en 1997 et initialement occupé par David Scheffer¹⁶². La seconde est un groupe de travail interagences pour la prévention des atrocités, qui a œuvré de 1999 à 2000¹⁶³.

Le changement d'approche le plus visible survient peut-être lors de la crise du Kosovo en ex-Yougoslavie. Lorsque la Serbie ignore l'avertissement selon lequel les États-Unis réagiraient si les forces serbes agissaient contre les civils albanais au Kosovo, les États-Unis se prononcent fortement en faveur d'une action militaire contre les positions serbes. Au Conseil de sécurité, la Russie, alliée de la Serbie, s'oppose à une réponse coercitive de l'ONU, ce qui incite les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France (les principaux intervenants) à autoriser une action militaire par le biais de l'OTAN¹⁶⁴.

¹⁶² Ce poste s'appelle désormais « ambassadeur itinérant pour la justice pénale mondiale ».

¹⁶³ Pour ces mesures et, plus généralement, pour l'histoire du Conseil de prévention des atrocités, voir James P. Finkel, « Atrocity prevention at the crossroads: assessing the President's atrocity prevention board after two years », United States Holocaust Memorial Museum, Simon-Skjoldt Center for the Prevention of Genocide, publication hors-série n° 2, septembre 2014. <https://www.ushmm.org/m/pdfs/20140904-finkel-atrocity-prevention-report.pdf>(consulté le 03/10/22).

¹⁶⁴ Les résumés pour la Somalie, l'Irak, le Rwanda, la Bosnie et le Kosovo proviennent de Nicholas Wheeler, *Saving strangers: humanitarian intervention in international society* (Oxford : Oxford University Press, 2000), et Samantha Power, « *A problem from hell* »: *America and the age of genocide* (New York : Basic Books, 2002).

En résumé, au départ, l'administration de Clinton est moins encline que l'administration de Bush père à engager des ressources militaires américaines pour prévenir des atrocités. Cependant, son approche évolue au point de faire pression pour obtenir une mission destinée clairement à la prévention des atrocités au Kosovo, puis pour contribuer à l'exécuter. Au Timor oriental et en Sierra Leone, les États-Unis ne sont pas au premier plan, mais se montrent à nouveau un partenaire et un défenseur efficace de l'action. S'exprimant au United States Holocaust Memorial Museum en 1998 pour marquer le 50^e anniversaire de la Convention sur le génocide, David Scheffer déclare qu'après le Rwanda et la Bosnie, les actions au Kosovo ont représenté des efforts « pour établir une nouvelle politique américaine afin que nous puissions minimiser le risque de génocide et d'autres atrocités et, nous l'espérons ardemment, en empêcher la survenue¹⁶⁵. »

Les progrès réalisés dans la réorientation de la politique étrangère des États-Unis autour de la prévention des atrocités s'arrêtent après les attaques du 11 septembre 2001. La lutte contre le terrorisme devient alors le centre des préoccupations de l'administration du président George W. Bush en matière de politique étrangère, une focalisation qui conduit le pays à s'engager dans des guerres majeures en Afghanistan et en Irak.

Néanmoins, malgré l'accent clairement mis sur les inquiétudes sécuritaires traditionnelles, l'administration de Bush fils prend également des mesures de prévention des atrocités qui prolongent celles prises sous Bill Clinton. L'un des épisodes d'atrocités les plus médiatisés de l'administration de Bush fils se déroule au Darfour, une région isolée de l'ouest du Soudan. Cet épisode commence à attirer fortement l'attention du public aux États-Unis et dans le monde en 2004, au moment où les États-Unis sont en train d'investir des moyens diplomatiques importants pour mettre fin à la guerre civile au Soudan. Répondant au besoin d'une intervention plus importante au Darfour, les États-Unis commandent alors une étude sur les schémas de violence. Après avoir examiné les données de l'étude, Colin Powell, alors Secrétaire d'État, déclare qu'un génocide est en cours au Darfour, une analyse que Bush reprend devant l'Assemblée générale de l'ONU. Le Congrès américain intervient à son tour, qualifie la violence au Darfour de génocide et encourage les États-Unis à prendre des mesures unilatérales si nécessaire. Bien que les États-Unis ne lancent aucune action militaire directe, des membres de l'administration, président compris, font des déclarations indiquant un intérêt américain envers la prévention du génocide¹⁶⁶. En outre, le gouvernement choisira de s'abstenir lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies renverra le Darfour devant la Cour pénale internationale.

¹⁶⁵ [Notre traduction] David Scheffer, « The United States: measures to prevent genocide », discours, https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1998/981210_scheffer_genocide.html (consulté le 03/10/22).

¹⁶⁶ Scott Straus, « Darfur and the genocide debate », *Foreign Affairs* 84, n° 1 (2005) : 123-33.

En 2005, les États-Unis comptent parmi les signataires du document du Sommet mondial qui approuvent la R2P. Ils votent également en faveur d'une résolution ultérieure du Conseil de sécurité qui entérine officiellement les termes énoncés dans le document du Sommet mondial. L'administration de Bush indique ainsi un principe de politique générale en faveur de la prévention des atrocités. En 2006, le président Bush publie *The National Security Strategy*, qui établit un mécanisme interagences coordonné pour répondre aux crises étrangères et aux besoins en matière de prévention.

L'administration du président Barack Obama connaît des situations présentant un risque de survenue d'atrocités ou ayant dégénéré en atrocités. Il s'agit notamment de la séparation entre le Sud-Soudan et le Soudan, des violences postélectorales en Côte d'Ivoire, de la guerre civile de 2011 en Libye, des élections de 2013 au Kenya, de la transition du régime militaire en Birmanie, ainsi que des violences actuelles en République centrafricaine et en Syrie. Chaque fois, l'administration Obama fait des déclarations publiques indiquant que la prévention des atrocités est une priorité pour les États-Unis. Celles-ci ne se traduisent cependant pas toujours par des politiques efficaces pour prévenir ou arrêter les atrocités de masse.

Le signe le plus probant des efforts des États-Unis envers le renforcement de la politique de prévention des atrocités est sans doute la publication, par le président Obama, de la Directive présidentielle 10 (PSD 10) en août 2011, qui place la prévention des atrocités au cœur des intérêts des États-Unis, puis la création d'un Comité interinstitutions pour la prévention des atrocités (Atrocities Prevention Board - APB) visant à coordonner la politique américaine en la matière. La PSD 10 et l'APB reflètent les recommandations du Groupe de travail sur la prévention du génocide coprésidé par l'ancienne secrétaire d'État Madeline Albright et l'ancien secrétaire à la défense William Cohen et mis en place par le United States Holocaust Memorial Museum, l'American Academy of Diplomacy, et le United States Institute of Peace. Le rapport de 2008 établi par ce groupe de travail recommande la création d'un « comité pour la prévention des atrocités » afin de se pencher régulièrement sur les pays à risque et de coordonner les efforts de prévention.

En 2014, Jim Finkel, ancien fonctionnaire américain doté d'une grande expérience dans le domaine de la prévention des atrocités, constate que le bilan des deux premières années de l'APB est mitigé. Selon lui, le Comité présente des faiblesses : absence de financement dédié, scepticisme de la part de certains membres du gouvernement, absence de défenseurs influents, renouvellements de personne et formations limitées, entre autres problèmes. Pourtant, le fait que l'APB tienne des réunions régulières rassemblant un large éventail de décideurs politiques de haut niveau et représentant

l'ensemble des agences reste significatif. En somme, atteste-t-il, le Comité représente une « avancée considérable » dans la capacité du gouvernement à élaborer un programme de prévention des atrocités¹⁶⁷.

L'administration d'Obama promeut par d'autres moyens la prévention des atrocités dans l'ensemble du gouvernement, notamment : (a) en créant le premier rapport issu du service des renseignements sur le risque d'atrocités de masse à l'échelle mondiale, génocide compris, intitulé *National Intelligence Estimate*, et (b) en encourageant le directeur du renseignement national à inclure une analyse des atrocités de masse potentielles dans son exposé annuel, prononcé devant le Congrès, sur l'évaluation des menaces.

Ces tentatives d'intégrer et de coordonner les efforts de prévention des atrocités au sein du gouvernement des États-Unis s'appuient sur le travail des administrations précédentes en ce sens. Chacun de ces mécanismes s'inscrit dans une trajectoire visant à mettre davantage l'accent sur la prévention des atrocités. Il est probable que ces politiques continueront à évoluer au sein des administrations successives.

IV. Conclusion

Au cours du 20^e siècle, la prévention des atrocités s'élève au rang d'inquiétude d'ordre public et politique à part entière. Après une série de départs hésitants et de nombreuses effusions de sang, la communauté internationale, représentée par l'ONU, a élaboré un cadre qui souligne l'importance et l'engagement d'une approche multilatérale en matière de prévention des atrocités. Le même engagement a été pris par les États-Unis sous la forme de la Directive présidentielle 10 et de la création du Comité de prévention des atrocités. Tout compte fait, il existe désormais un cadre normatif et stratégique concret permettant une action diplomatique et coercitive externe pour protéger les civils menacés d'atrocités.

Cela dit, il faut éviter toute naïveté face au défi que la prévention des génocides et des atrocités représente. Malgré l'existence d'un tel cadre, la progression de la norme R2P et de l'APB est freinée par des difficultés d'ordre pratique et politique. À ce jour, il n'existe aucun mécanisme permettant d'institutionnaliser de manière permanente l'APB ni d'autres tentatives visant à intégrer la prévention des atrocités dans les diverses agences gouvernementales américaines. Le principe de la souveraineté reste néanmoins fort dans le système international. De plus, les atrocités de masse se produisent dans le contexte d'une politique nationale et internationale complexe,

¹⁶⁷ Finkel, « Atrocity prevention at the crossroads ».

dans laquelle des intérêts divergents entrent en jeu. L'existence d'un cadre de plus en plus clair ne fait pas disparaître ces questions. Enfin, il reste la question tout aussi difficile portant sur la mise en œuvre et le sens réel de la prévention. Ce sont les sujets qui seront abordés dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 6

Outils et approches

EN SUPPOSANT QU'IL EXISTE AUJOURD'HUI PLUS QUE JAMAIS UNE CONSCIENCE INTERNATIONALE de la nécessité de prévenir les génocides et les atrocités de masse, la question reste de savoir *comment* atteindre . Imaginez un scénario dans lequel un individu, un militant d'une organisation non gouvernementale, un législateur ou un analyste du renseignement s'adresse à un haut fonctionnaire et l'informe d'un risque de survenue d'atrocités dans un pays donné. Chacune de ces personnes pourrait ajouter qu'il existe désormais un cadre stratégique qui souligne la responsabilité politique et morale d'agir devant un risque d'atrocité. Mais que doit faire le haut fonctionnaire ? Qu'est-ce qui fera changer les choses ?

Malheureusement, comme pour de nombreux problèmes politiques complexes, les États ne disposent pas de recette infaillible à suivre. Prévenir les génocides et les atrocités de masse, ou les arrêter une fois que les violences ont commencé est un objectif difficile à atteindre. La volonté politique est essentielle à cette équation, mais elle ne suffit pas nécessairement pour dissuader les auteurs de crimes, et ne protège pas les civils qui risquent de subir des atrocités.

Plutôt que de présenter une stratégie spécifique, ce chapitre propose des idées, des approches et des outils que les décideurs politiques et les chercheurs ont élaborés au cours des dernières années. Aucun n'est synonyme de réussite, mais, comme le suggèrent ce chapitre et le suivant, l'expérience et la logique donnent des raisons de croire qu'un effort international concerté et coordonné permettra de faire changer les choses. Ce chapitre est

descriptif. Le suivant est plus analytique ; il traite de ce que l'on a appris jusqu'à présent sur les succès et les risques associés à la prévention des génocides et des atrocités de masse.

Tandis que citoyens, chercheurs et décideurs se penchent sur la prévention, il convient de garder à l'esprit que chaque situation est différente. *Les auteurs de violence* changent : ce sont des acteurs étatiques ou non étatiques ; des dictateurs militaires ou des représentants de gouvernements démocratiquement élus. *L'échelle et le moment* diffèrent selon les cas : parfois, la violence s'intensifie très rapidement, parfois, un pays connaît une longue et lente ébullition. L'environnement *géopolitique* varie : il peut y avoir un fort consensus à l'échelle internationale pour agir contre un État et mettre fin aux atrocités, ou bien on peut se trouver face à un pays puissant qui est l'allié ou le partenaire stratégique de l'auteur des violences. Quant au *contexte opérationnel*, on a tantôt un pays très éloigné, ayant peu de liens avec la communauté internationale — deux éléments qui peuvent rendre difficiles les sanctions économiques ou les opérations militaires — ou bien un pays se trouvant au beau milieu d'un centre économique.

L'ensemble de ces conditions vont façonner le contexte politique. Ce qui fonctionnera dans une situation pourra ne pas fonctionner dans une autre. Ce qui est politiquement possible dans une situation ne le sera pas nécessairement dans toutes. Chaque situation nécessite une évaluation de la nature des atrocités et de ce qui est politiquement et opérationnellement faisable. Chaque situation nécessite également une analyse des risques et des conséquences potentielles imprévues des différentes actions. Et chaque situation exige une analyse minutieuse des objectifs.

Les professionnels rassemblent parfois leurs choix dans une « boîte à outils » ou un « menu ». Ces métaphores évoquent la manière dont un certain nombre de solutions pratiques sont à la disposition des décideurs. Cependant, elles peuvent également induire en erreur. Les réponses apportées sur le plan tant national qu'international lors d'atrocités de masse et de génocides ne peuvent pas être comparées à la sélection d'un outil dans une boîte, à sélectionner une solution, puis une autre, puis une troisième si les deux premières ne fonctionnent pas. Dans les faits, de nombreuses solutions coexistent. Certaines conditions rendront certaines solutions plus utilisables que d'autres, et la menace que présente un choix particulier — disons, une mesure coercitive sous forme de sanctions ou d'interventions militaires — peut en rendre un autre — par exemple, une solution diplomatique — plus ou moins efficace. La métaphore la plus pertinente pourrait être celle d'un garde-manger, avec une recette précise qui différera en fonction de chaque situation, qu'il s'agisse de varier les ingrédients, les quantités, les étapes de préparation, etc.

Il est également important de noter dès le départ que les recherches portant sur les éléments qui fonctionnent sont limitées. La prévention des atrocités est une priorité d'ordre politique relativement récente. Cela signifie qu'il n'existe qu'une poignée de cas dans lesquels les acteurs internationaux ont activement cherché à prévenir un déclenchement d'atrocités et

à y répondre. Non seulement chaque situation est différente, mais souvent les recours varient, et de nouvelles mesures sont mises à l'essai en permanence.

I. Prévention et intervention : quand intervenir ? Qui intervient ?

Dans le domaine politique de la prévention des atrocités, une distinction constante est faite entre la prévention et l'intervention¹⁶⁸. La prévention fait référence aux actions qui diminuent la probabilité d'atrocités avant que celles-ci ne se produisent. L'objectif est de prendre des mesures qui éliminent ou réduisent l'intensité des causes du génocide et d'autres formes d'atrocités de masse. Généralement, ces mesures visent les facteurs de risque identifiés au Chapitre 2 ou les processus d'escalade décrits au Chapitre 3.

En revanche, l'intervention fait référence aux actions qui visent à arrêter ou à limiter la portée des atrocités une fois qu'elles ont commencé. Les mesures ont généralement l'un des deux objectifs suivants : elles sont conçues pour (a) persuader un auteur potentiel de violences de ne pas commettre d'atrocités, à l'aide de moyens coercitifs ou non ; ou (b) limiter de manière significative sa capacité à infliger des violences à des civils, en protégeant ces civils directement ou en inhibant sa capacité à leur nuire.

En général, la prévention a un horizon temporel à long terme. Elle présente habituellement des avantages multiples, car les changements sont susceptibles d'affecter la structure contextuelle dans son ensemble. Certains professionnels qualifient ces mesures d'interventions d'« horizontales » dans le sens où, si elles fonctionnent, elles présentent généralement de multiples bénéfices supplémentaires allant au-delà de la prévention des atrocités. Mettre fin à des discriminations, par exemple, contribue non seulement à la prévention des atrocités, mais aussi au bien-être humain en général.

En revanche, l'intervention fait généralement référence à un ensemble d'actions plus immédiates, à des mesures généralement plus ciblées et sélectives. Elles sont spécifiquement conçues pour réduire les atrocités, et elles ont généralement moins de bénéfices supplémentaires. En ce sens, ce sont des interventions plus « verticales », et leurs bénéfices sont susceptibles d'avoir un horizon temporel plus court.

La prévention et l'intervention interviennent à différents niveaux. Certaines actions sont locales ; elles sont conçues pour atténuer les tensions entre des individus en conflit à l'échelle du quartier, de la communauté, du village ou de la ville. Ces mesures

¹⁶⁸ Gareth Evans, Mohamed Sahnoun et la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger* (Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001) ; Adam Lupel et Ernesto Verdeja, éd., *Responding to genocide: the politics of international action* (Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013).

peuvent être orientées vers la population sur le terrain, par exemple lorsque des voisins mettent en place des mécanismes pour résoudre des conflits fonciers.

D'autres actions sont nationales dans le sens où elles visent les gouvernements ou un autre acteur non étatique, comme une institution religieuse, un groupe de surveillance des droits de l'homme ou une organisation médiatique influente. Ces actions peuvent entraîner des modifications de la constitution d'un État, ou générer des tentatives au sein du pays visant à tenir les auteurs de violations des droits de l'homme responsables de leurs actes. Elles peuvent inclure des efforts pour engendrer des médias plus responsables ou pour nommer un médiateur chargé de la prévention des génocides. Ou encore, il peut s'agir de former une armée nationale au droit de la guerre et à la protection des civils.

Certaines actions sont régionales dans le sens où elles sont conçues pour renforcer la capacité d'une organisation régionale à prévenir et à répondre au génocide et aux atrocités de masse. Elles peuvent alors inclure le renforcement de la capacité d'une organisation régionale à monter des opérations de maintien de la paix, à partager des informations, à développer un cadre stratégique pour la prévention des atrocités ou les droits de l'homme, et à soutenir la médiation.

Enfin, certaines actions sont internationales. Elles comprennent des efforts multilatéraux pour améliorer la façon dont l'ONU anticipe le début d'un génocide ou d'une atrocité de masse et y répond. Ces efforts peuvent inclure l'amélioration du maintien de la paix par l'ONU ou l'affectation de fonds supplémentaires alloués par la Banque mondiale pour la prévention des atrocités. Ces mesures peuvent également être plus unilatérales dans le sens où un pays agit pour endiguer les atrocités dans un autre pays.

Les actions nationales (à l'échelle du pays tout entier ou à un niveau plus local) sont susceptibles d'avoir le plus grand effet préventif. Généralement, la prévention implique des changements dans la politique et les institutions d'un pays. Pour être efficaces, ces mesures doivent être vivement encouragées au niveau national. Cela dit, les acteurs régionaux et internationaux peuvent jouer un rôle crucial en veillant à ce que les acteurs nationaux disposent du soutien dont ils ont besoin pour réussir ou en les incitant à prendre certaines mesures.

En revanche, une fois les atrocités en cours, le potentiel d'une action nationale est bien souvent réduit. Souvent, le gouvernement national est soit l'auteur des atrocités, soit incapable d'empêcher qu'elles soient commises ; les acteurs extérieurs, qu'ils soient régionaux ou internationaux, ont alors une plus grande latitude en matière d'intervention que ceux qui vivent dans le pays. Les acteurs à l'intérieur du pays restent toutefois importants, et les modérés au sein d'un régime ou d'un pays sont souvent essentiels pour faire évoluer la dynamique nationale. Parfois, les personnalités religieuses ou les médias contribuent à apaiser les tensions pendant une crise. Néanmoins, les acteurs externes sont plus susceptibles d'avoir une plus

grande liberté d'action pour limiter ou arrêter les atrocités en cours si le gouvernement est impliqué dans les abus ou incapable d'y mettre fin.

Les distinctions établies ici ne sont pas absolues. Les mesures de prévention et d'intervention peuvent avoir lieu simultanément. Les mesures locales, nationales, régionales et internationales ne s'excluent pas nécessairement ; elles se produisent même souvent conjointement, et la communauté internationale aurait intérêt à chercher des moyens de mieux coordonner ses actions. En effet, certains professionnels rejettent la distinction entre prévention et intervention, préférant les concepts de « prévention structurelle » (ce que cet ouvrage nomme prévention) et de « prévention opérationnelle » (ce que l'on qualifie ici d'intervention¹⁶⁹).

Dans l'ensemble, les acteurs nationaux sont généralement susceptibles d'avoir un impact plus important sur les mesures préventives et aux premiers stades de l'intensification de la violence, tandis que les acteurs externes peuvent avoir une marge de manœuvre plus importante une fois que les atrocités sont en cours. Toutefois, ces affirmations sont relatives, car les acteurs tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'un pays peuvent avoir un impact à n'importe quel stade. En somme, les distinctions établies ici sont des lignes directrices analytiques visant à comprendre ce domaine ; ce ne sont pas des distinctions permanentes et inaltérables.

II. Mesures de prévention

En ce qui concerne la prévention, diverses mesures peuvent être déployées. Elles fonctionnent généralement à l'inverse des facteurs de risque de génocides et d'autres formes d'atrocités de masse. Par exemple, étant donné que les conflits armés sont l'un des moteurs les plus courants des atrocités, la prévention des conflits est une forme essentielle de prévention des atrocités. De même, si les idéologies nationalistes qui privilégient une catégorie d'identité particulière par rapport à une autre représentent un facteur de risque majeur, alors une mesure de prévention clé consistera à élaborer des modèles de politique plus inclusifs par le biais du dialogue, d'un nationalisme s'appuyant sur la population ou les valeurs, et du pluralisme.

Le même genre de raisonnements s'applique à d'autres facteurs de risque de génocides et d'atrocités de masse. Si un pays a des antécédents de violations des droits de l'homme, l'obligation de rendre des comptes pour ces crimes va à l'encontre de la norme d'impunité et indique clairement que de tels crimes sont répréhensibles et auront des conséquences. Trouver des mesures pour mettre fin à la discrimination

¹⁶⁹ Voir Lawrence Woosler, « The responsibility to protect »: toward a strategy, dans *The Routledge Handbook of the responsibility to protect*, éd. W. Andy Knight et Frazer Egerton (New York : Routledge, 2012), 22-35.

et promouvoir l'idée que tous les groupes jouissent des mêmes droits de citoyenneté dans la société établira, en théorie, une résistance à l'idée qu'une violence fondée sur l'identité est légitime dans une société. Ces mesures pourraient s'étendre à l'éducation et à la manière dont l'histoire est enseignée dans un pays¹⁷⁰.

Tableau I. Mesures de prévention nationales¹⁷¹

Mesure	Exemples	Facteur de risque	Effet escompté
Prévenir les conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Créer des mécanismes pour favoriser le dialogue • Encourager le partage du pouvoir entre les groupes rivaux • Favoriser les mécanismes de lutte pour le pouvoir par des moyens non violents (voir plus bas) • Diminuer les inégalités économiques • Augmenter la croissance économique • Augmenter la légitimité des institutions de l'État (voir plus bas) 	Conflit armé	Réduire le risque de conflit armé
Accroître la légitimité des institutions étatiques	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que les dirigeants rendent des comptes et mettent fin à l'impunité • Assurer l'égalité devant la loi et l'égalité d'accès à celle-ci • S'attaquer à la corruption 	Conflit armé	Développer la confiance dans le fonctionnement du gouvernement, et diminuer ainsi l'aliénation et la méfiance menant aux conflits armés
Renforcer la démocratie	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser des élections équitables, pacifiques et multipartites • Institutionnaliser les droits d'expression et d'association • Encourager l'existence d'une société civile indépendante et forte • Favoriser les médias indépendants 	Conflit armé Instabilité politique Type de régime	Créer des mécanismes qui affaiblissent le pouvoir autoritaire de l'État et qui imposent une limite à l'escalade des atrocités
Accroître la légitimité des élections	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des organes de gestion électorale équitables et transparents • Encourager le dialogue entre les partis politiques concurrents • Permettre à tous les partis de se présenter équitablement. 	Instabilité politique	Réduire la probabilité d'une élection menant à la violence
Atténuer la discrimination	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir une protection constitutionnelle contre la discrimination • Établir une protection des droits de l'homme • Assurer la protection de l'emploi • Mettre l'éducation à la portée de tous • Organiser des salons culturels 	Discrimination	Atténuer les préjugés, les stéréotypes et l'exclusion, et encourager les attitudes qui pourraient freiner l'escalade.

¹⁷⁰ Elisabeth King, *From classrooms to conflict in Rwanda* (New York : Cambridge University Press, 2014).

¹⁷¹ TLa liste du tableau 1 provient de *Preventing genocide*, du Genocide Prevention Task Force (Groupe de travail sur la prévention du génocide) ; UN 2013 ; et des extrapolations de l'auteur à partir des arguments présentés aux Chapitres 2 et 3. Genocide Prevention Task Force, *Preventing genocide: a blueprint for U.S. Policymakers* (Washington, DC : United States Holocaust Memorial Museum, American Academy of Diplomacy, et United States Institute of peace, 2008) ; Assemblée générale des Nations Unies / Conseil de sécurité, *Responsabilité de protéger : responsabilité des États et prévention*, Rapport du Secrétaire général, A/67/929-S/2013/399, 9 juillet 2013.

Tableau I. Mesures de prévention nationales *suite*

Mesure	Exemples	Facteur de risque	Effet escompté
Promouvoir des idéologies et des valeurs de pluralisme et de tolérance	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir le pluralisme et la tolérance dans les discours présidentiels • Promouvoir le pluralisme et la tolérance dans les manifestes des partis politiques • Créer des dialogues interreligieux • Établir des programmes de réconciliation 	Idéologie	Créer un cadre alternatif de légitimité politique en dehors du nationalisme d'exclusion
Renforcer le cadre juridique des droits de l'homme et de la prévention des atrocités	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifier les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme • Ratifier le Statut de Rome • Intégrer les concepts de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans la constitution • Créer et habiliter une commission nationale des droits de l'homme • Créer un médiateur pour la prévention des atrocités • Établir des mécanismes d'alerte précoce 	Type de régime	Créer des mécanismes juridiques, politiques et normatifs pour promouvoir la protection des droits de l'homme et institutionnaliser la prévention des atrocités
Mettre fin à l'impunité et garantir la justice pour les anciennes victimes	<ul style="list-style-type: none"> • Établir des mécanismes de reddition de comptes pour les fonctionnaires qui commettent des violations des droits de l'homme • Créer des mécanismes de justice transitionnelle pour les atrocités commises dans le passé • Développer des mécanismes pour se souvenir des victimes des violences 	Violence antérieure	Signaler aux responsables et à la société que les violations des droits de l'homme et les atrocités ne sont ni acceptables ni tolérées par l'État
Réforme du secteur de la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Former la police aux droits de l'homme, aux règles d'engagement et à un usage adéquat de la force • Veiller à ce que les autorités civiles contrôlent l'armée • Former les militaires aux règles d'engagement, aux lois des conflits armés (y compris la nécessité, la distinction et la proportionnalité) • Si nécessaire, développer et mettre en œuvre le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants 	Conflit armé Instabilité politique	Encourager les responsables de la sécurité à traiter les civils avec respect

Mesures de prévention au niveau national

Les tableaux 1 et 2 sont des guides visuels des différentes mesures de prévention disponibles. Le tableau 1 décrit les changements que les acteurs nationaux sont susceptibles d'apporter, et correspond au « premier pilier » du cadre de la responsabilité de protéger (R2P) des Nations Unies. Ce premier pilier fait valoir que la responsabilité première des États est de protéger les populations. Le tableau 2 porte sur les changements que les acteurs externes, tant régionaux qu'internationaux, peuvent apporter, ce qui correspond au « deuxième pilier » du cadre de la R2P, qui fait valoir dans quelle mesure les acteurs externes peuvent aider les États à apporter ces changements.

Le tableau 1 comporte quatre colonnes : (1) les mesures générales, (2) les manières concrètes de les mettre en œuvre, (3) les facteurs de risque qu'elles sont censées atténuer, et (4) les effets escomptés.

En soi, bon nombre des mesures proposées dans le tableau 1 ne sont pas controversées : la paix est une valeur internationale très appréciée, au même titre que l'inclusion politique, la responsabilité en matière de droits de l'homme et plus généralement l'état de droit, la non-discrimination, la croissance économique et la démocratie.

Les problèmes liés à la mise en œuvre de ces mesures sont de deux ordres. D'une part, ces objectifs sont extrêmement difficiles à atteindre. Par exemple, de nombreuses personnes souhaitent la paix, mais lorsque deux ou plusieurs factions entament le processus qui mène au conflit armé, il est difficile de l'arrêter. De même, lorsque la méfiance est bien ancrée, concevoir des idéologies qui favorisent le pluralisme est un défi. La démocratie est un concept difficile à élaborer.

D'autre part, il n'est pas évident de déterminer si ces mécanismes permettront de réduire la probabilité de génocide et d'atrocités de masse. Le renforcement de la démocratie est un bon exemple. Nous savons que les génocides et les atrocités de masse se produisent rarement dans les pays où la démocratie est fortement établie. Mais souvent, le processus démocratique — la tenue d'élections, la fin d'un régime à parti unique, la création d'une société civile forte et indépendante — peut menacer les dirigeants au pouvoir, les amenant à recourir à la violence contre les populations civiles.

Néanmoins, ces formes de prévention structurelle représentent souvent les points de convergence d'un consensus au sein de la communauté internationale, parce qu'elles sont globalement bien acceptées et qu'elles reposent sur des éléments concrets qui nous poussent à croire qu'elles seront efficaces.

Tableau 2. Mesures de prévention externes¹⁷²

Mesure	Exemples	Acteur	Effet escompté
Prévention des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Apporter un soutien aux initiatives locales de prévention des conflits • Élaborer des institutions inclusives dans le secteur de la sécurité et la gouvernance • Garantir l'égalité du développement économique • Institutionnaliser les organes de médiation de crise • Améliorer la formation des médiateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisations sous-régionales • Organisations régionales • Nations Unies • États • ONG 	Établir un mécanisme permanent pour encourager le dialogue et la résolution des conflits, et renforcer les institutions afin d'éviter les conflits armés
Atténuation des conflits	<ul style="list-style-type: none"> • Créer des forces de réaction rapide régionales, sous-régionales ou propres à chaque pays • Améliorer la formation à la protection des civils pour le maintien de la paix • Accorder plus de ressources à la formation et aux missions de maintien de la paix • Veiller à une interprétation commune du mandat de mission et de la protection des civils parmi les soldats de la paix 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisations sous-régionales • Organisations régionales • Nations Unies 	Améliorer la qualité de la protection des civils et l'efficacité des mesures de maintien de la paix
Renforcement des institutions et organes de défense des droits de l'homme et de prévention des atrocités	<ul style="list-style-type: none"> • Créer ou renforcer les tribunaux régionaux et sous-régionaux des droits de l'homme • Instituer un médiateur pour la prévention des atrocités aux niveaux national, sous-régional et régional • Promouvoir une meilleure formation à la prévention des atrocités aux niveaux national, sous-régional et régional • Augmenter les ressources des institutions existantes, telles que le Bureau des Nations Unies pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisations sous-régionales • Organisations régionales • Nations Unies • États 	Créer ou renforcer les mécanismes de reddition de compte, de promotion de critères et de moyens de prévention des atrocités

Tableau 2. Mesures de prévention externes *suite*

Mesure	Exemples	Acteur	Effet escompté
Inciter les États à apporter des changements	<ul style="list-style-type: none"> • Indexer l'aide étrangère, l'allègement de la dette et les politiques commerciales avantageuses à la volonté d'un État de mettre en œuvre des changements renforçant les moyens de prévention des atrocités. 	<ul style="list-style-type: none"> • États • Organisations internationales, comme la Banque mondiale et le FMI 	Exercer une coercition positive (récompenses) et négative (suspensions) pour que les États institutionnalisent les mécanismes de prévention des atrocités
Professionalisme militaire	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager le dialogue entre militaires • Encourager la formation militaire sur le professionnalisme, la discipline, le droit des conflits armés et les règles d'engagement 	<ul style="list-style-type: none"> • États 	Créer des mécanismes par lesquels les États étrangers peuvent influencer les responsables militaires
Planification et préparation militaires	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser des exercices d'entraînement • Mettre en œuvre la planification de scénarios • Encourager et renforcer la capacité des armées partenaires à servir de gardiens de la paix • Renforcer la police militaire et les mécanismes de justice 	<ul style="list-style-type: none"> • États • Maintien de la paix régionale et internationale 	Permettre une meilleure compréhension de la situation pour les intervenants en cas de nécessité d'intervention

¹⁷² Le tableau 2 est basé sur *Preventing Genocide*, du Genocide Prevention Task Force (Groupe de travail sur la prévention du génocide) ; Alison Giffen, *Addressing the doctrinal deficit: developing guidance to prevent and respond to widespread or systematic attacks against civilians* (Washington, DC : The Stimson Center, 2010) ; Dwight Raymond et al., *MAPRO: Mass Atrocity Prevention and Response Options: a policy planning handbook* (Carlisle, PA : U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2012) ; Dwight Raymond, William J. Flavin, et Jürgen Prandtner, *Protection of Civilians Military Reference Guide* (Carlisle, PA : U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, U.S. Army War College, 2013) ; Sarah Sewall, Dwight Raymond et Sally Chin, *MARO: Mass Atrocity Response Operation: a military planning handbook* (Cambridge, MA : Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School, 2010) ; Nations Unies, Assemblée générale, *La mise en œuvre de la responsabilité de protéger : rapport du Secrétaire général*, A/63/677, 12 janvier 2009) ; Nations Unies, Assemblée générale/Conseil de sécurité, *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger : Rapport du Secrétaire général*, A/65/877-S/2011/393, 28 juin ; William I. Zartman, « Mediation and diplomacy in prevention genocide » in *Responding to genocide: the politics of international action*, éd. Adam Lupel et Ernesto Verdeja, (Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013), 111-34 ; ainsi que les extrapolations de l'auteur.

Mesures de prévention externes

Les acteurs nationaux peuvent ne pas vouloir mettre en œuvre de tels changements. Et dans les cas où ils le souhaitent, ils n'ont pas forcément la capacité de les mettre en œuvre. Que le problème relève de la volonté ou des capacités, les acteurs externes ont un rôle à jouer en matière d'encouragements, de pressions, et en apportant des ressources pour mettre en œuvre ces changements. Ainsi, la prévention peut revenir aux acteurs externes — tant régionaux qu'internationaux — qui stimulent les mesures de prévention des atrocités énumérées dans le tableau 1.

Le tableau 2 résume l'éventail des mesures à la disposition des acteurs externes. Il comporte également quatre colonnes : (1) les mesures, (2) des exemples, (3) le ou les acteur(s) susceptibles de prendre des mesures, et (4) les effets escomptés.

III. Mesures d'intervention

Souvent, les efforts de prévention ne suffisent pas à mettre fin aux atrocités. Certains acteurs nationaux ne sont pas disposés à mettre en œuvre les mesures de prévention de manière sérieuse. Parfois, la prévention n'est tout simplement pas suffisante pour dissuader des auteurs de violences déterminés. Malheureusement, c'est un fait, les atrocités persistent dans le monde, et décideurs et populations sont régulièrement confrontés à des choix difficiles quant à la manière de ralentir l'intensification des violences. Cet ensemble de choix relève du domaine de l'*intervention*, à savoir les mesures qui peuvent être prises lorsqu'un pays semble se diriger vers des atrocités ou si des atrocités sont déjà en cours.

Là encore, il n'y a pas de solutions faciles. Les conditions sur le terrain ou le contexte géopolitique dans lequel se produisent les atrocités limitent souvent ce qui est pratiquement ou politiquement possible. Il existe néanmoins une gamme d'approches et d'outils.

La logique qui sous-tend la prévention consiste à réduire l'intensité et à atténuer les causes profondes du génocide et des atrocités de masse, ainsi qu'à renforcer la capacité des acteurs nationaux, régionaux et internationaux à identifier les atrocités et à y répondre. Il n'en va pas de même pour l'intervention.

Lawrence Woocher apporte une division utile des objectifs des mesures d'intervention en deux catégories principales : (1) *dissuader* les auteurs d'actes de violence et (2) *limiter leur capacité* à en commettre¹⁷³. Par dissuasion, on entend que certaines actions inciteront les auteurs de violences à modifier leur ligne de conduite. Elle peut

¹⁷³ Woocher, « The responsibility to protect ».

s'obtenir par une récompense (« la carotte ») ou un coût à payer (« le bâton »). Dans l'un ou l'autre des cas l'intervention est conçue pour infléchir le processus de prise de décision des auteurs de crimes. Une récompense peut prendre la forme d'une promesse d'assistance étrangère, d'un prêt conditionnel, d'une aide militaire ou simplement d'une solide réputation internationale. Quant au coût à payer, il peut s'agir de dénonciation (stigmatiser l'auteur de crimes), de l'imposition de sanctions ou de l'accumulation de preuves d'actes répréhensibles assortie de propositions de réponses adéquates, telles que des poursuites pénales internationales. L'idée est de persuader les auteurs de crimes que commettre des atrocités n'est pas dans leur intérêt.

Mais certains auteurs de crimes ne peuvent être dissuadés. Dans certains cas, ils sont résolus à commettre des violences contre des civils pour gagner une guerre ou gérer une crise et rester au pouvoir. Pour cela, ils sont prêts à tout, et les sanctions imposées par des acteurs externes leur paraissent moins graves que la perte du pouvoir. Dans ces circonstances, l'essentiel consiste à limiter la capacité des auteurs de crimes à infliger des violences aux civils. Cette action peut prendre la forme d'une protection directe des civils en danger, par exemple par la création d'une zone de sécurité sous surveillance internationale. Les mesures d'intervention peuvent également viser à limiter la capacité des auteurs de violences par le biais d'embargos sur les armes, de zones d'exclusion aérienne, de perturbations des équipements de communication ou d'attaques directes contre les forces militaires et paramilitaires des unités qui commettent des atrocités.

La distinction entre le fait de dissuader les auteurs de violences à les commettre et le fait de limiter leur capacité à le faire n'est pas la seule façon de conceptualiser les différentes formes de réponse. Dans le cadre du manuel des opérations de prévention et d'intervention dans les atrocités de masse (MAPRO)¹⁷⁴, les auteurs proposent un ensemble tripartite d'objectifs comprenant (a) la persuasion, (b) la contrainte et (c) l'intervention, dans lequel le premier élément fait principalement référence à la dissuasion non coercitive, le deuxième à la dissuasion coercitive, et le troisième à la limitation de la capacité des auteurs de crimes à commettre des violences.

La littérature scientifique établit une autre distinction courante entre les mesures « non coercitives » et « coercitives ». Bien que, dans le contexte de l'action internationale, « coercition » puisse avoir différentes significations, pour notre propos, les *mesures coercitives* se réfèrent à l'utilisation non consensuelle de la menace ou de la force pour instaurer des changements. Elles imposent, ou menacent d'imposer, un coût à payer aux auteurs de violations ou engagent des actions armées directes à leur endroit. Les actions sont financières (par exemple, des sanctions

¹⁷⁴ Dwight Raymond et al, *MAPRO : Mass Atrocity Prevention and response options : a policy planning handbook* (Carlisle, PA : U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2012), 81–120.

contre un gouvernement ou contre des individus), judiciaires (une enquête criminelle sur la perpétration de crimes d'atrocités de masse) ou militaires (comme l'intervention armée, dans laquelle les acteurs internationaux recourent à la force militaire pour protéger les civils ou contraindre les parties belligérantes).

En revanche, les mesures non coercitives visent généralement à persuader les acteurs nationaux de changer de cap, ou à mettre sur pied un forum institutionnel où les acteurs en conflit peuvent résoudre leurs différends. Elles peuvent inclure une incitation positive, par exemple en récompensant un comportement non violent par une aide, des prêts ou des accords commerciaux avantageux.

L'autre manière de catégoriser les mécanismes d'intervention est par leur coût, soit pour ceux dont le comportement est modifié (la cible), soit pour l'intervenant. La médiation, par exemple, est d'un coût relativement faible, tant pour l'auteur du crime que pour la communauté internationale ; il en va de même pour de nombreuses mesures diplomatiques. En revanche, le maintien de la paix et l'intervention armée entraînent des coûts beaucoup plus élevés. Pour la cible, la présence de troupes étrangères sur son sol — dans le cas du maintien de la paix par exemple — représente un certain abandon de souveraineté et une marge de manœuvre réduite. Pour l'ONU, le maintien de la paix en tant que tel est très coûteux. Il en va de même pour les interventions armées et, dans certains cas, pour les sanctions, qui peuvent imposer des coûts directs et indirects tant à la cible des sanctions qu'aux États qui les établissent.

Le tableau 3 résume les principales mesures d'intervention qui s'offrent, essentiellement, aux acteurs externes. On y trouve cinq grandes catégories : diplomatique, informationnelle, juridique, économique et militaire, puis deux types de mesures, soit non coercitives soit coercitives. Le tableau est organisé en fonction des sanctions infligées à l'auteur du crime, les moins coûteuses étant les mesures diplomatiques (non coercitives) et les plus coûteuses les mesures militaires (coercitives).

La majorité des mesures d'intervention sont conçues pour dissuader les auteurs de crimes de commettre des violences. Très peu d'entre elles constituent une tentative directe de contenir leur capacité à infliger des violences aux civils. Elles se situent uniquement dans la catégorie « militaire/coercitive » (comprenant les embargos sur les armes, les zones d'exclusion aérienne, le maintien de la paix, les lieux sécurisés et l'intervention) et dans la catégorie « informationnelle/coercitive » (perturbation des réseaux de communication). La prépondérance des mesures non militaires visant la dissuasion plutôt que la confrontation armée va à l'encontre d'au moins certaines perceptions populaires et politiques selon lesquelles les principales solutions impliquent le déploiement de troupes.

Tableau 3. Mesures d'intervention¹⁷⁵

	Non coercitives	Coercitives
Diplomatique	<ul style="list-style-type: none"> • Médiation, négociation, arbitrage • Assistance technique • Diplomatie préventive • Rapporteurs spéciaux ou groupes de travail de l'ONU • Résolutions du Chapitre VI du Conseil de sécurité des Nations Unies • Missions d'enquête et commissions d'enquête régionales ou nationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Retrait des relations diplomatiques • Suspension d'organisations régionales ou internationales • Restrictions d'accès à des manifestations sportives et autres événements internationaux • Interdiction de voyager • Résolutions du chapitre VII du Conseil de sécurité
Informationnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Défense des intérêts publics par les institutions spécialisées • Avertissement sur le risque de génocide et d'atrocité de masse • Missions d'observation • Dénonciation des abus • Surveillance des médias 	<ul style="list-style-type: none"> • Perturbation des réseaux de communication utilisés par les auteurs d'actes criminels • Opposition aux discours incitant à la violence
Juridique	<ul style="list-style-type: none"> • Missions et commissions d'enquête • Enquête préliminaire par un tribunal international ou régional • Soutien à la collecte de preuves 	<ul style="list-style-type: none"> • Renvoi devant la Cour pénale internationale • Enquête par une cour régionale ou nationale des droits de l'homme
Économique	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression d'incitations commerciales (réduction des droits de douane, licences, subventions) • Suppression d'aides étrangères • Suppression de l'allègement de la dette 	<ul style="list-style-type: none"> • Sanctions contre des gouvernements ou des individus • Gels des avoirs financiers • Désinvestissement • Campagnes de boycott
Militaire	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression de l'assistance et de la coopération en matière de sécurité militaire • Fin des exercices de planification et d'entraînement 	<ul style="list-style-type: none"> • Embargos sur les armes • Missions de maintien de la paix ayant pour mandat de protéger les civils • Zones d'exclusion aérienne • Lieux sécurisés • Interventions militaires pour renverser les auteurs de crimes

Néanmoins, une action militaire pour prévenir ou arrêter les atrocités de masse est une solution qu'il faut envisager lorsque les autres politiques échouent. La menace d'une action militaire peut également rendre les menaces non militaires plus efficaces. Pourtant, elle reste très controversée¹⁷⁶. Sur le plan international, il existe de puissants critères contre le déploiement de la force sans le consentement de l'État cible. Au niveau national, les dirigeants politiques et le public s'inquiètent (a) de mettre des troupes en danger dans des pays lointains en l'absence d'un intérêt national clair et (b) de s'enliser dans les bourbiers d'autres pays sans disposer de stratégie de sortie. Par ailleurs, si les opérations de prévention et de réponse non militaire échouent, les décideurs peuvent se retrouver devant le choix de devoir agir militairement pour protéger les civils ou d'assister à un massacre de civils.

En raison de la complexité et du caractère sensible du déploiement militaire, la question de l'intervention a fait l'objet de nombreuses études dans la littérature scientifique. Leurs angles sont multiples : légitimité de l'intervention¹⁷⁷, efficacité¹⁷⁸, conséquences imprévues de l'intervention¹⁷⁹, point de vue de la planification militaire.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Le tableau 3 synthétise les idées de trois grandes déclarations de politique sur la prévention des atrocités : (1) le rapport 2012 du secrétaire général des Nations Unies sur la « réaction prompte et décisive » lors de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger ; (2) le Genocide Prevention Task Force (Groupe de travail sur la prévention du génocide) de 2008, présidé par Madeleine Albright et William Cohen et qui comporte une série de recommandations politiques adressées au gouvernement des États-Unis ; et (3) le manuel MAPRO sur les Options de prévention et de réponse aux atrocités de masse, rédigé en 2012 par le Peacekeeping and Stability Operation Institute of the United States Army. Genocide prevention Task Force, *Preventing genocide* ; Raymond et al, *MAPRO ; Assemblée générale des Nations Unies/Conseil de sécurité, Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive : Rapport du Secrétaire général, A/66/874-S/ 2012/578*, 25 juillet 2012.

¹⁷⁶ Sur ce point, voir Thomas G. Weiss, « Politique, the UN, and halting mass atrocities », in *Responding to genocide: the politics of international action*, éd. Adam Lupel et Ernesto Verdeja (Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013), 213-39.

¹⁷⁷ J. L. Holzgrefé et Robert O. Keohane, éd., *Humanitarian intervention: ethical, legal, and political dilemmas* (Cambridge : Cambridge University Press, 2003) ; Nicholas Wheeler, *Saving strangers: humanitarian intervention in international society* (Oxford : Oxford University Press, 2000).

¹⁷⁸ Alex J. Bellamy, « Military intervention », dans *The Oxford handbook of genocide studies*, éd. Donald Bloxham et A. Dirk Moses (Oxford : Oxford University Press, 2010), 597-616 ; Taylor B. Seybolt, *Humanitarian military intervention: the conditions for success and failure* (Oxford : Oxford University Press, 2007).

¹⁷⁹ Timothy W. Crawford et Alan J. Kuperman, éd., *Gambling on humanitarian intervention: moral hazard and civil war* (New York : Routledge, 2006) ; Alan Kuperman, « The moral hazard of humanitarian intervention: lessons from the Balkans », *International Studies Quarterly* 52, n° 1 (2008) : 49-80.

¹⁸⁰ Sewall, Raymond, et Chin, *MARO* ; Raymond, Flavin, et Prandtner, *Protection of Civilians Military Reference Guide*.

Tableau 4. Mesures militaires graduelles prévenir les génocides et y répondre¹⁸¹

Prévention		<ul style="list-style-type: none"> • Maintien et contrôle de la paix • Augmentation de la collecte de renseignements, surveillance • Renforcement des capacités des forces de sécurité légitimes
Défense <i>Axée sur la protection physique de la population civile</i>	Présence <i>Prévenir la violence par la présence ou la menace militaire</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Patrouille sur terre, en mer • Conduite d'exercices militaires • Utilisation de satellites/véhicules aériens sans pilote pour recueillir des informations sur des atrocités potentielles • Positionner des moyens militaires de manière dissuasive, par exemple, au large ou dans un territoire voisin
	Protection physique (statique) <i>Protéger de manière défensive les civils vulnérables dans des endroits fixes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Protéger les villages, les stades, les églises, etc. • Protéger les camps de réfugiés ou de PDI • Mettre en place des opérations d'interposition • Protéger les couloirs humanitaires
Offensive <i>Axée sur l'arrêt des actions des belligérants</i>	Contraindre / Obliger <i>Détruire les moyens et les capacités des auteurs d'actes criminels</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Perturber les lignes d'approvisionnement • Contrôler les frontières, les routes • Faire respecter la zone d'exclusion aérienne • Imposer un embargo sur les armes/supprimer l'aide militaire • Brouiller les médias, les radios haineuses et autres moyens de communication • Mener un ciblage précis
	Défaite <i>Renversement militaire des auteurs de violences</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Déployer des troupes terrestres • Mener des campagnes aériennes
Rétablissement de l'ordre, transition vers une paix durable		<ul style="list-style-type: none"> • Aider le gouvernement hôte/l'autorité de transition à rétablir l'ordre • Soutenir l'arrestation, la détention et la poursuite des criminels de guerre • Soutenir la gouvernance et l'état de droit • Programmes DDR et RSS

Note : DDR = Désarmement, démobilisation et réintégration ; DPI = Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays ; RSS = Réforme du secteur de la sécurité.

¹⁸¹ Genocide Prevention Task Force (Groupe de travail sur la prévention du génocide) *Preventing genocide: a blueprint for U.S. policymakers* (Washington, DC : United States Holocaust Memorial Museum, American Academy of Diplomacy, et United States Institute of Peace, 2008), 83.

Le rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États, qui a avancé le concept de responsabilité de protéger, expose un certain nombre de critères permettant de déterminer l'adéquation et la justification d'une intervention militaire, comme nous le verrons au chapitre suivant¹⁸². D'autres efforts se focalisent sur la protection des civils dans les opérations.

Le rapport 2008 du Genocide Prevention Task Force comprend un graphique intéressant qui porte sur les différents types d'action militaire. Il établit une distinction entre quatre types d'opérations : la prévention, la défense, l'offensive et le rétablissement de l'ordre. Ce graphique est reproduit dans le tableau 4.

Les actions répertoriées dans la catégorie « prévention » sont simples ; elles sont conçues pour prévenir le déclenchement d'atrocités, que ce soit par le maintien de la paix, la collecte de renseignements ou la formation militaire. Les mesures de « défense » sont conçues pour protéger les civils sans qu'il y ait confrontation militaire directe entre forces d'intervention et auteurs des crimes. Les éléments énumérés dans la catégorie « offensive » impliquent d'affaiblir les moyens militaires des auteurs d'atrocités, ou de renverser totalement ces derniers. Enfin, les actions énumérées dans la dernière colonne portent sur la reconstruction des États après la guerre, question qui sera abordée plus en détail au Chapitre 10.

L'un des éléments notoires du tableau 4 concerne le large éventail de solutions ne faisant pas appel à un déploiement de troupes au sol ou à une campagne aérienne. Sur les 16 mesures répertoriées au titre de solutions militaires défensives ou offensives, seules deux d'entre elles sont des formes d'intervention militaire directe contre l'État cible. Encore une fois, la prépondérance des formes d'action militaire en l'absence de guerre va à l'encontre de l'idée voulant que l'intervention militaire constitue la principale solution pour répondre à la survenue de génocides et d'atrocités de masse.

IV. Conclusion

Ce chapitre a passé en revue les principales approches et mesures s'offrant aux acteurs nationaux et internationaux pour prévenir les atrocités de masse ou y mettre fin. La principale distinction porte sur la différence entre (a) les mesures de prévention, qui affaiblissent les sources d'escalade de la violence ou mettent en place des mesures pour contenir la violence avant que les atrocités n'éclatent, et (b) les mesures d'intervention, qui visent à *convaincre* les auteurs de crimes d'abandonner le recours aux atrocités (utilisé comme stratégie) ou à *limiter* leur capacité à infliger des violences à des cibles civiles.

¹⁸² Gareth Evans, Mohamed Sahnoun, et la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La responsabilité de protéger* (Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001).

Prévention et intervention ne sont pas dichotomiques. Lorsque des décideurs redoutent l'imminence d'atrocités, ils peuvent prendre des mesures préventives et réactives de manière parallèle. Ils peuvent vouloir encourager le dialogue, déployer des soldats de la paix, recueillir des renseignements et dénoncer les violations existantes. En outre, les approches présentées dans ce chapitre sont combinables. Les décideurs politiques font généralement appel à un ensemble de mesures de manière concomitante.

Il est essentiel de rappeler que chaque situation est unique. Les décideurs politiques et les populations doivent donc analyser soigneusement ce qui est politiquement ou militairement possible et ce qui a des chances de réussir dans des conditions données. Les professionnels soulignent l'importance d'être « sensible au contexte », et c'est un principe essentiel pour toute mesure d'intervention ou de prévention.

Ce chapitre a présenté un éventail d'approches et de solutions potentielles. Il ne s'est pas intéressé à celles qui ont fait leurs preuves ni aux risques et aux pièges inhérents à chacune, notamment en ce qui concerne les actions d'intervention. Évaluer des possibilités sous entend d'en prendre en compte les risques tout comme les avantages. C'est ce qui fait l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE 7

Succès, risques et impondérables

DANS LE CHAPITRE 6, NOUS AVONS PRÉSENTÉ DIFFÉRENTES MESURES VISANT À PRÉVENIR les génocides et autres formes d'atrocités de masse, et à y répondre. Mais cette discussion passe sous silence au moins trois grandes questions que nous aborderons ici : (1) lesquelles fonctionnent le mieux et dans quelles conditions ? (2) Quels sont les risques et les conséquences imprévues associés aux efforts de prévention et d'intervention à l'échelle nationale et internationale ? (3) Quels sont les obstacles persistants — malgré les avancées récentes — à l'élaboration d'un système international plus efficace pour prévenir et stopper les génocides et les atrocités de masse ?

À partir des situations qu'ils ont vécues, les diplomates internationaux affirment souvent que les mesures de prévention et d'intervention internationales fonctionnent. La recherche universitaire est cependant moins optimiste. Nous pouvons affirmer avec assurance qu'une plus forte dose de détermination, de pression et de consensus internationaux est susceptible de produire de meilleurs résultats que des opérations de prévention et d'intervention timides, insuffisamment mises en œuvre et sujettes à des divisions internes. Il n'en reste pas moins que, au-delà de cette remarque générale, aucune publication n'offre à ce jour de « bonnes pratiques » en matière de prévention des atrocités.

Une chose est certaine, c'est que chaque situation est unique — ce qui représente un défi constant du point de vue de l'analyse des incidences. Différentes mesures ont été expérimentées, différentes contraintes subsistent, et différentes conditions

sous-jacentes ont conduit les décideurs à choisir diverses réponses. En bref, l'intervention internationale n'est pas aléatoire, et, quelle que soit la situation, de multiples facteurs sont en jeu. Tous ces éléments rendent difficile une conclusion de type juridique sur l'efficacité d'une intervention politique donnée.

En outre, la recherche sur l'efficacité de différents outils politiques est maigre et, dans certains cas, les preuves sont décourageantes ou mitigées. Par exemple, les études portant sur le potentiel de réduction des atrocités associé aux sanctions diplomatiques, aux sanctions économiques et aux embargos sur les armes n'indiquent pas que ces options soient efficaces pour atteindre le but souhaité. Certaines preuves indiquent que la dénonciation des abus obtient l'effet escompté. Concernant l'intervention militaire coercitive pour mettre fin aux atrocités, certaines études soulignent les risques réels associés à ce type d'interventions tandis que d'autres indiquent que ces risques peuvent être atténués. On s'entend de plus en plus sur le fait que les missions de maintien de la paix impartiales et substantielles empêchent la réapparition des conflits, réduisent le nombre de morts sur le champ de bataille et parviennent à protéger les civils. Cependant, les missions de maintien de la paix ne semblent pas très efficaces pour arrêter un conflit armé une fois celui-ci en cours. En bref, le champ d'études sur l'efficacité de la prévention et de l'intervention en matière d'atrocités en est encore à ses balbutiements et les politiques sont en pleine évolution. Avec le temps, de nouvelles études et de nouvelles évolutions politiques viendront approfondir nos connaissances sur le sujet.

Pour l'instant, l'analyse présentée dans ce chapitre permet de tirer trois conclusions. Premièrement, populations, défenseurs de la cause et décideurs doivent être sensibilisés à *ce que l'on ignore* concernant l'efficacité des différentes options politiques. Cette incertitude ne doit pas se traduire par de l'inaction, mais plutôt par une prise de conscience de la nécessité permanente (a) d'évaluer l'utilité des différentes approches et (b) de continuer à en élaborer de nouvelles. Deuxièmement, étant donné cette incertitude, populations, défenseurs de la cause et décideurs doivent être conscients des risques éventuels associés à ces différentes mesures, les anticiper et chercher à les atténuer. Troisièmement, il est essentiel d'établir des objectifs et des repères politiques clairs.

De manière plus générale, il doit être clair pour le lecteur que les génocides et les atrocités de masse sont difficiles à prévenir et à stopper. Les populations, défenseurs de la cause, gouvernements et organisations internationales peuvent accroître et adapter leurs efforts. Mais un cadre politique du « tout ou rien » (des atrocités ou zéro atrocité) risque de donner des résultats décevants. La prévention des conflits et des atrocités n'a rien à voir avec le domaine médical, il ne s'agit pas ici de trouver un vaccin. Une intervention militaire coercitive peut arrêter un auteur d'atrocités, mais ces actions comportent des risques importants et, dans de nombreux cas, sont politiquement impossibles ou, au minimum, extrêmement controversées. Mais, même lorsqu'il semble improbable de mettre totalement fin aux atrocités, défenseurs et décideurs peuvent et

doivent chercher des moyens d'atténuer l'ampleur des atrocités. On est là devant une lapalissade classique en politique, le mieux ne doit pas devenir l'ennemi du bien.

Pour exprimer le même point de vue d'une autre façon, on pourrait dire que la volonté politique n'est pas le seul problème dans le domaine de la prévention des génocides et des atrocités : elle est un ingrédient nécessaire. Sans l'engagement et la détermination des dirigeants — si possible, du plus large éventail de dirigeants des États et des organisations concernées — l'impact net de l'action nationale, régionale et internationale est susceptible d'être dérisoire. Mais à eux seuls, l'intérêt et l'engagement politiques ne suffiront pas à résoudre le problème. Les causes et la dynamique des atrocités de masse et des génocides sont complexes, et les acteurs bienveillants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, doivent souvent composer avec des contraintes réelles.

I. Succès et risques de la prévention

La plupart des mesures associées à la prévention ne sont pas controversées. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, celles-ci peuvent inclure (a) le renforcement des garanties constitutionnelles contre la discrimination, (b) l'encouragement du dialogue intercommunautaire, (c) le développement d'une société civile plus forte, (d) la facilitation de la croissance économique, (e) la tenue d'élections transparentes et équitables, (f) la réforme du secteur sécuritaire et (g) la promotion de la tolérance. La plupart de ces mesures sont relativement peu coûteuses par rapport au maintien de la paix ou à l'intervention militaire. Elles ont d'ailleurs souvent des avantages supplémentaires au-delà de la prévention des atrocités, comme la promotion d'une plus grande participation politique et d'un meilleur engagement avec la population. D'autre part, elles comportent en général relativement peu de risques, toujours par rapport aux actions militaires ou même aux sanctions commerciales. Certes, les efforts visant à protéger les minorités, à réformer le secteur sécuritaire et à renforcer la politique démocratique peuvent être contre-productifs. Pour certains acteurs nationaux, ces mesures peuvent susciter la crainte que certains individus perdent leur position de pouvoir et de privilège relatifs, ce qui peut les inciter à recourir à la violence. Mais en général, les risques associés à la prévention sont limités.

La difficulté consiste d'abord à atteindre ces objectifs et ensuite à savoir si, et dans quelles conditions, ces mesures ont l'effet escompté. Le premier point est évident : presque tout le monde souhaite bénéficier des avantages qui découlent de l'état de droit, de la gouvernance démocratique, d'une société civile forte et indépendante, de la croissance économique, de la paix et d'autres qualités associées à la prévention du génocide et d'autres formes d'atrocités de masse, mais ces changements sont difficiles à mettre en place. Quant aux analyses, elles nécessitent plus de précisions, mais en bref, on peut dire que chaque situation diffère du point de vue de la nature des

atrocités envisagées ou commises, des mesures mises en œuvre et du contexte politique entourant chaque épisode. Ces facteurs font de l'analyse une entreprise complexe, quel que soit le contexte.

En ce qui concerne la prévention (s'attaquer aux causes potentielles d'atrocités avant leur survenue), les élections de 2013 au Kenya constituent un exemple utile. Après les violences postélectorales de 2007 et 2008, les responsables kenyans, la société civile et les acteurs internationaux lancent un large éventail d'actions visant à s'attaquer aux causes profondes de la violence : une commission d'enquête, un dialogue national entre les groupes sociaux du Kenya, un processus national de justice transitionnelle, une enquête et une mise en accusation de la Cour pénale internationale (CPI), une réforme constitutionnelle, une réforme électorale et d'autres mesures. En 2013, le Kenya organise un autre scrutin national et, inquiets à l'idée que l'histoire se répète, les acteurs internationaux redoublent d'efforts pour lui offrir une assistance technique et surveiller les élections. Celles-ci se dérouleront sans violence à grande échelle¹⁸³.

L'élection pacifique de 2013 au Kenya est un succès. La partie inconnue de l'équation est la suivante : qu'est-ce qui a contribué à ce résultat ? Est-ce l'ensemble des activités de prévention décrites dans le paragraphe précédent ? Est-ce une ou deux politiques clés parmi ces mesures ? Ou bien le facteur critique est-il ailleurs, qu'il soit dû à la volonté générale du peuple kenyan d'organiser des élections non violentes, à la nature de la campagne électorale, aux changements au sein de la commission électorale, au leadership politique au sein des partis concurrents, ou à des conditions économiques différentes ? L'efficacité de certaines des mesures de prévention a-t-elle été renforcée par l'un de ces facteurs, le leadership politique, par exemple ? En somme, en matière de prévention, la causalité est difficile à déterminer. Nous ne savons pas non plus si ses effets seront durables. Comme l'a noté un rapport du United States Institut of Peace, de nombreux Kenyans pensent que ce succès ne durera pas, car les tensions sous-jacentes ne sont pas résolues et le potentiel de violence à venir reste élevé¹⁸⁴.

Le message véhiculé ici n'est pas que les efforts de prévention n'en valent pas la peine. Au contraire. Nous pouvons, de manière plausible, établir un lien entre ces mesures et une probabilité décroissante de la violence. Mais nous ne pouvons pas pour autant affirmer que telle ou telle mesure de prévention réduit incontestablement la probabilité d'atrocités de masse et de génocide.

¹⁸³ Abdullahi Boru Halakhe, « "R2P in Practice": ethnic violence, elections and atrocity prevention in Kenya », Global Centre for the Responsibility to Protect, document de travail n° 4, décembre 2013.

¹⁸⁴ Claire Elder, Susan Stigant, et Jonas Claes, « Elections and violent conflict in Kenya: making prevention stick », *Peaceworks* 101 (United States Institute of Peace : Washington, DC, 2014.)

II. Succès et risques des interventions non coercitives

Lorsque le risque d'atrocités augmente, les décideurs politiques ont à leur disposition un certain nombre de possibilités pour intervenir à court terme. Le reste de ce chapitre évalue différentes approches, classées de la moins importante à la plus lourde de conséquences pour les auteurs de crimes. Bien que la recherche universitaire ne soit pas concluante jusqu'à présent, les questions soulevées et les conclusions proposées aideront le lecteur à réfléchir stratégiquement à la manière de répondre aux situations comportant un risque élevé d'atrocités.

Cette partie examine les mesures d'intervention non coercitives, qui ne seront pas lourdes de conséquences pour les auteurs potentiels d'atrocités et qui n'impliquent pas un déploiement de personnel militaire¹⁸⁵. Elles sont multiples : médiation, défense des intérêts publics, expression publique d'inquiétudes, diplomatie préventive, commissions d'enquête, missions d'observation et mise au pilori.

L'un des principaux mécanismes assurant le succès des actions non coercitives consiste à insister sur les inquiétudes de la communauté internationale et à exprimer sa détermination. En général, les mesures d'intervention non coercitives font comprendre aux parties impliquées dans un conflit ou aux auteurs de violences que les acteurs internationaux se soucient de la situation. Ce faisant, la communauté internationale laisse entendre que la poursuite des atrocités a un coût, tant sur le plan de la réputation que sur le plan matériel. Certaines mesures non coercitives fonctionnent différemment. Dans les cas de la médiation et de la diplomatie préventive, les acteurs internationaux peuvent créer un forum de dialogue et apporter leurs compétences en matière de négociation pour permettre aux acteurs de résoudre leurs différends de manière pacifique. La médiation fonctionne souvent en marge des regards internationaux.

Ces dernières années, la diplomatie préventive s'est imposée comme un outil privilégié, notamment au sein du système des Nations Unies et des organisations régionales. La diplomatie préventive s'applique au conflit ainsi qu'à une situation de conflit potentiel. Dans le cadre de la prévention des atrocités, l'idée est que, aux premiers stades d'une crise, peut-être même après l'occurrence de certaines atrocités, différents acteurs internationaux — hauts fonctionnaires de l'ONU, chefs d'État au niveau régional ou autres acteurs influents, hauts fonctionnaires tels que le ou la secrétaire d'État des États-Unis ou des envoyés spéciaux — se rendent dans le pays

¹⁸⁵ Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies dépendent du consentement de l'État concerné. En théorie, l'action ne relève donc pas de la coercition. Mais, étant donné que le maintien de la paix impose des coûts aux parties belligérantes du conflit et que ce sujet est largement abordé dans la littérature scientifique, il sera évoqué plus en détail dans une autre partie.

en question, en rencontrent les dirigeants et fassent pression sur les parties belligérantes pour qu'ils résolvent leurs différends et renoncent aux atrocités.

Selon le Secrétaire général des Nations Unies, la diplomatie préventive de l'ONU a contribué à calmer les tensions à de nombreuses reprises : au Soudan lorsque le Sud avait voté pour la sécession en 2011 ; en Guinée lors de la transition difficile entre le coup d'État militaire et les élections multipartites de 2009 et 2010 ; en Sierra Leone en 2009, alors que les tensions entre le gouvernement et l'opposition risquaient de dégénérer ; en Irak, entre le différend territorial concernant Kirkouk et les élections de 2009 et 2010 ; au Kenya en 2008, pendant la crise postélectorale ; au Kirghizistan en 2010, après les violences interethniques de juin ; et en République démocratique du Congo (RDC) en 2008, lorsque les tensions entre le Rwanda et la RDC s'intensifient¹⁸⁶.

En 2011, Samantha Power, qui conseillait alors le président des États-Unis en tant que membre du Conseil national de sécurité des États-Unis, cite également le pouvoir de la diplomatie dans la gestion des crises au Soudan, au Kirghizistan et au Kenya¹⁸⁷.

Malheureusement, il arrive que la diplomatie préventive échoue. Au début de la crise du Darfour en 2003 et 2004, les diplomates de l'ONU, de l'Europe, de l'Union africaine et des États-Unis cherchent à calmer les tensions, à encourager le dialogue et la médiation, et à mettre fin aux atrocités. Celles-ci connaissent cependant une recrudescence en 2004 et début 2005. Il est improbable que l'intervention diplomatique ait provoqué la flambée de violence, celle-ci ayant commencé avant le processus de paix et s'étant poursuivie après, et il est difficile de savoir si les dégâts auraient été plus importants en l'absence de diplomatie. Mais au minimum, la diplomatie n'a pas pu réduire l'intensité de la violence.

De même, pendant la crise syrienne des années 2010, l'ONU et la Ligue des États arabes nomment trois envoyés spéciaux conjoints de haut niveau, dont Kofi Annan, ancien Secrétaire général des Nations Unies, et Lakhdar Brahimi, médiateur expérimenté. Pourtant, en dépit de l'attention internationale et des actions de diplomatie préventive, les atrocités persistent. Là encore, il est difficile de savoir si l'intensité de la violence aurait été plus importante en l'absence de diplomatie. Mais encore une fois, on ne peut pas dire que celle-ci a conduit à une progression ou un arrêt des atrocités.

¹⁸⁶ Assemblée générale/Conseil de sécurité des Nations Unies, *Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger : rapport du Secrétaire général*, A/65/877-S/2011/393, 28 juin 2011.

¹⁸⁷ Au sein de l'administration d'Obama, la diplomatie préventive est aussi une stratégie clé dans le cadre de la prévention des atrocités. En décembre 2013, Samantha Power, alors ambassadrice des États-Unis aux Nations Unies, se rend en République centrafricaine pour exhorter les parties belligérantes à la paix. Début 2015, c'est au Burundi qu'elle encourage les soutiens militaires et paramilitaires du parti du président Pierre Nkurunziza, le CNDD-FDD, de limiter l'usage de la violence contre les manifestants.

En Côte d'Ivoire, en 2010 et 2011, les diplomates internationaux et régionaux déploient des efforts considérables pour négocier une sortie pacifique de la crise postélectorale. Les Nations Unies, l'Union africaine et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dépêchent des diplomates de haut rang pour servir de médiateurs et apaiser les tensions. Bien que ces actions aient pu contribuer à contenir la situation et à limiter l'ampleur de la violence, la diplomatie préventive et la diplomatie de crise n'ont pas permis de sortir le pays de l'impasse. D'un côté, le président sortant Laurent Gbagbo affirme qu'il a légitimement remporté les élections de 2010 et refuse de démissionner. Et entretemps, son rival, Alassane Ouattara, qui bénéficie d'un large soutien régional et international, soutient que Gbagbo est vaincu et devrait céder le pouvoir. En fin de compte, la crise ne s'apaise qu'après l'avancée militaire des rebelles armés alliés à Ouattara et la capture de Gbagbo, avec, au bout du compte, l'aide de la France et de l'ONU. La résolution militaire permet à Ouattara d'assumer la présidence. Dans ce cas, bien que l'on puisse affirmer que l'intense action diplomatique a eu un effet pour contenir la violence, des atrocités ont été commises et une action militaire a été nécessaire pour sortir de l'impasse.

En résumé, dans un certain nombre de cas, les diplomates internationaux prétendent que la diplomatie préventive a permis de faire retomber les tensions. Mais ces affirmations doivent être examinées soigneusement. La brève analyse proposée ci-dessus montre que la diplomatie préventive et la diplomatie de crise ne fonctionnent pas toujours. Une étude quantitative a révélé que, dans l'ensemble, ni l'engagement diplomatique ni les sanctions diplomatiques ne réduisaient l'ampleur des atrocités¹⁸⁸. En bref, nous ne savons pas pourquoi la diplomatie préventive fonctionne dans certains cas et pas dans d'autres. Nous ne savons pas si, ou quand, elle diminue l'intensité ou l'ampleur de la violence. Encore une fois, il ne s'agit pas de dire que la diplomatie préventive est une perte de temps. La mesure en vaut la peine : elle est moins coûteuse et moins controversée que d'autres, notamment les sanctions économiques, le maintien de la paix et l'intervention militaire, et elle renforce les normes internationales contre les conflits et les atrocités, entre autres avantages. Mais sa portée ne doit pas être surestimée.

La mise au pilori constitue un autre mécanisme, utilisé de plus en plus fréquemment, qui attire l'attention sur une crise et indique la détermination internationale. Cette pratique implique de dénoncer les atrocités. Des individus ou des gouvernements spécifiques sont désignés par leur nom et leurs actions critiquées, généralement en faisant référence à des normes ou des traités de droits de l'homme déjà en place. Le principe de la mise au pilori veut qu'en dénonçant des individus et en critiquant leurs actions, l'humiliation induite permette d'infléchir leur comportement. Là où la diplomatie préventive implique généralement de dépêcher des diplomates de haut rang, cette mise au pilori requiert la participation d'un groupe plus large d'acteurs,

¹⁸⁸ Matthew Krain, « The effects of diplomatic sanctions and engagement on the severity of ongoing Genocides or Politicides », *Journal of Genocide Research* 16, n° 1 (2014) : 25-53.

notamment issus du secteur non gouvernemental, des médias, des organisations internationales et des États agissant à titre individuel.

En ce qui concerne l'efficacité de cette pratique, une étude de 2008 a révélé que la mise au pilori peut amener les auteurs de crimes à redoubler de violence contre les civils. En effet, elle est susceptible de renforcer le pouvoir relatif de l'opposition, accroissant ainsi la perception de la menace pour le pouvoir en place, qui fera usage de plus de violence envers ses opposants¹⁸⁹. Selon la même étude, cette mise au pilori fait le jeu d'acteurs non étatiques, tels que les organisations terroristes qui utilisent la violence à des fins de notoriété, dans le cadre d'une stratégie perverse de recours à la violence. Cependant, une étude plus récente révèle que cette dénonciation publique des abus atténue généralement l'ampleur des génocides et des « politicides ». Plus précisément, elle conclut que les auteurs de violences modèrent leurs atrocités pour détourner l'attention de la communauté internationale et se refaire une réputation¹⁹⁰.

Les études sur l'impact de la réduction des atrocités par d'autres mesures non coercitives et peu coûteuses — commissions d'enquête, médiation, etc. — sont peu nombreuses. Prises ensemble, toutes ces mesures constituent des outils importants. Certaines preuves circonstanciées et systématiques indiquent que ces mesures ont l'effet escompté, du moins dans certains cas. Mais il faudrait une autre étude portant sur leur efficacité. Nous ne savons pas, par exemple, si la violence survenue au Kenya en 2008 ou au Kirghizistan en 2010 a pris fin grâce à la diplomatie préventive ou en raison d'un autre facteur, d'ampleur nationale ou internationale. Nous ignorons également pourquoi la diplomatie préventive ou la mise au pilori fonctionne dans certains contextes, mais pas dans d'autres. Nous ne savons pas non plus pourquoi certaines mesures sont plus efficaces que d'autres. Au fur et à mesure que ces outils se popularisent, il faudra s'intéresser à ces questions, entre autres. En attendant, il est préférable de ne pas exagérer la portée de ces mesures ni d'en sous-estimer les conséquences négatives potentielles, en particulier lorsque les dirigeants sont déterminés à conserver le pouvoir et à utiliser la violence pour y parvenir¹⁹¹.

¹⁸⁹ Emilie M. Hafner-Burton, « Sticks and stones: naming and shaming the human rights enforcement problem », *International Organization* 62, n° 4 (2008) : 689–716.

¹⁹⁰ Matthew Krain, « J'accuse! Does naming and shaming perpetrators reduce the severity of genocides or politicides? » *International Studies Quarterly* 56, n° 3 (2012) : 574–89.

¹⁹¹ Pour une critique de la diplomatie préventive et l'exagération des mérites, voir Stephen John Stedman, « Alchemy for a new world order: overselling "Preventive diplomacy" » *Foreign Affairs* 74, n° 3 (1995): 14–20.

III. Entre discours et guerre : succès et risques des embargos, des sanctions et des poursuites internationales

Plus haut sur l'échelle de la coercition, les acteurs internationaux peuvent prendre une série de mesures qui sont, en théorie, plus pénibles pour les auteurs d'actes criminels, mais qui n'impliquent pas encore de déploiement militaire. Ils opèrent « entre les discours et la guerre¹⁹² ». Les mesures en question comprennent l'embargo sur les armes, accompagné de restrictions sur d'autres biens convoités, l'expulsion de diplomates, la suspension de crédits financiers, l'interdiction de voyager, le gel des avoirs de gouvernements ou d'individus, et le renvoi vers la CPI ou d'autres organes pouvant intenter des poursuites. Tandis que les principaux objectifs d'une intervention non coercitive sont (a) de faciliter les résolutions pacifiques, (b) d'attirer l'attention sur une situation particulière, et (c) de signaler la détermination internationale, les mesures discutées dans cette section imposent certains coûts directs aux gouvernements, aux acteurs non étatiques, et, dans certains cas, aux individus auteurs de crimes.

La recherche issue des milieux universitaire et politique et abordant certaines de ces mesures est étonnamment ténue. Par exemple, on dispose de peu d'éléments probants concernant l'efficacité des interdictions de voyager, de l'expulsion de diplomates et de la suspension des crédits financiers. Une étude récente a révélé que les sanctions diplomatiques, notamment la restriction des relations diplomatiques, n'ont pas diminué la gravité des atrocités en cours¹⁹³. Certains défenseurs affirment qu'il existe un lien entre l'interdiction de voyager imposée aux hauts responsables kenyans pendant la crise de 2007-2008 et le fait que la violence ait été limitée¹⁹⁴. Mais là encore, nous ne savons pas si c'est l'interdiction de voyager en soi ou son association à d'autres mesures qui a poussé les élites politiques à se mettre d'accord sur le partage du pouvoir, accord ayant mené à la cessation des atrocités.

Embargos

En ce qui concerne les embargos sur les armes, l'une des difficultés évidentes est leur application. Dans un monde où les marchands d'armes sont nombreux, et nous incluons ici les réseaux criminels et les opérateurs du marché noir, les embargos sur les armes imposés aux États et aux acteurs non étatiques sont relativement faciles à contourner¹⁹⁵. Dès lors qu'il s'agit en particulier d'armes légères, qui sont le plus souvent utilisées pour commettre des atrocités, toutes sortes de problèmes surgissent.

¹⁹² En anglais, « between words and wars », Peter Wallensteen, Carina Staibano et Mikael Eriksson, éd., *Making targeted sanctions effective: guidelines for the implementation of UN policy options* (Uppsala : Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003), iii.

¹⁹³ Krain, « The Effects of Diplomatic Sanctions ».

¹⁹⁴ Communication avec l'auteur.

¹⁹⁵ Joy Gordon, « Smart sanctions revisited », *Ethics & International Affairs* 25, n° 3 (2011) : 315–55.

Une étude approfondie portant sur trois nations d'Afrique de l'Ouest a révélé que la mise en place d'embargos sur les armes pour gérer les conflits n'avait pas augmenté le coût d'acquisition des munitions, des armes légères et de petits calibres à un niveau suffisant pour forcer les belligérants à rechercher des moyens pacifiques¹⁹⁶.

Une conséquence involontaire de l'embargo sur les armes est la pénalisation côté victimes. L'exemple le plus probant est celui de la Bosnie au début des années 1990. À cette époque, le gouvernement bosniaque est en guerre contre les forces serbes de Bosnie, qui ont accès aux armes de l'Armée nationale yougoslave et des groupes armés de Serbie. Les forces serbes de Bosnie sont à l'origine de la majorité des atrocités perpétrées lors de ce conflit, mais l'embargo sur les armes empêche les forces gouvernementales bosniaques de se défendre et, dans certains cas, de protéger les civils.

Sanctions économiques

On dispose de davantage d'études sur l'efficacité des sanctions économiques. Elles ont été imposées à plusieurs reprises, notamment en Irak sous Saddam Hussein, en ex-Yougoslavie, en Haïti, au Soudan et en Birmanie. Cependant, la recherche universitaire reste prudente quant à l'efficacité des sanctions à produire le résultat escompté.

En matière de sanctions, on distingue principalement les sanctions économiques générales, qui restreignent fortement le commerce à destination et en provenance d'un pays ciblé, et les « sanctions intelligentes », ou sanctions ciblées, conçues pour imposer des coûts à certains individus ou pour restreindre l'accès à certains biens, comme des armes ou des produits de luxe.

L'évolution vers des sanctions ciblées a commencé au milieu des années 1990, alors que l'utilisation de sanctions commerciales générales suscitait de plus en plus d'inquiétudes¹⁹⁷, notamment parce que ceux qui en pâtissaient le plus n'étaient pas les responsables des atrocités. Les dirigeants politiques qui commettent des atrocités ont souvent davantage de moyens d'échapper à la coercition économique que le reste de la population. Par conséquent, les sanctions économiques générales peuvent avoir pour effet pervers de provoquer des souffrances d'ordre humanitaire alors que ces mesures visent en fait à punir les États qui infligent des atrocités aux civils. Un exemple flagrant est celui de l'Irak au cours des années 1990, lorsque les sanctions internationales, menées par les États-Unis, ont eu de graves conséquences d'ordre humanitaire sur la population irakienne¹⁹⁸. L'adoption de nouvelles sanctions

¹⁹⁶ Damien Fruchart et al., *United Nations arms embargoes: their impact on arms flows and target behaviour* (Uppsala : Uppsala University, 2007), 29.

¹⁹⁷ Daniel W. Drezner, « Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice », *International Studies Review* 13, no 1 (2011) : 96–108.

¹⁹⁸ Joy Gordon, *Invisible war: the United States and the Iraq sanctions* (Cambridge, MA : Harvard University Press, 2010).

ciblées reflète également la crainte que les sanctions économiques générales ne parviennent pas à changer le comportement des dirigeants, en particulier dans les États autoritaires¹⁹⁹. Une étude a même révélé que l'imposition de sanctions pouvait conduire les États à accroître leur répression²⁰⁰. Ce qu'il faut retenir, c'est que les sanctions affaiblissent les détenteurs du pouvoir, les incitant à redoubler de violence pour garder le contrôle de la situation.

Les sanctions ciblées visent les dirigeants politiques et les décideurs plutôt que la population ou l'État dans son ensemble²⁰¹. Ces mesures comprennent des sanctions financières infligées à des individus et des entreprises, des interdictions de voyager, des restrictions commerciales sur certains produits de grande valeur et des embargos sur les armes. Lorsque des sanctions sont imposées, l'ONU crée désormais un organe de suivi pour superviser l'imposition des sanctions et s'assurer qu'elles ne nuisent pas indûment à la population civile²⁰².

Il faut souligner que les sanctions varient, qu'elles soient ciblées ou générales. Elles peuvent être unilatérales ou multilatérales, et on note un consensus variable quant à leurs objectifs. Elles sont imposées à des États (démocratiques ou autoritaires, ces derniers pouvant être des dictatures militaires ou personnalistes), à des organisations terroristes, à des mouvements rebelles et à des individus. Leurs objectifs varient également. Certains chercheurs soutiennent que la menace de sanctions importe, et pas seulement leur mise en œuvre effective. Quant à la signification de sanctions « réussies », celle-ci est également variable²⁰³. En outre, les recherches sur l'efficacité des sanctions ciblées sont encore à un stade préliminaire, en partie parce que ces mesures sont relativement nouvelles²⁰⁴.

¹⁹⁹ Drezner, « Sanctions sometimes smart » ; Robert A. Pape, « Why economic sanctions do not work », *International Security* 22, n° 2 (1997) : 90–136.

²⁰⁰ Reed M. Wood, « “A hand upon the throat of the nation”: economic sanctions and state repression, 1976–2001 », *International Studies Quarterly* 52, n° 3 (2008) : 489–513.

²⁰¹ Wallensteen, Staibano, et Eriksson, éd., *Making targeted sanctions effective* ; Gordon, « Smart Sanctions Revisited ».

²⁰² Alexandra dos Reis Stefanopoulos et George A. Lopez, « Getting smarter about sanctions? Has Security Council learning occurred in targeted sanctions, 1993–2013? », document présenté à la convention annuelle de 2012 de l'International Studies Association, San Diego, CA, April 1–4, 2012.

²⁰³ Sur ce point et d'autres points connexes, voir David A. Baldwin, « The sanctions debate and the logic of choice », *International Security* 24, n° 3 (1999) : 80–107 ; Daniel W. Drezner, « How smart are smart sanctions? » *International Studies Review* 5, n° 1 (2003) : 107–110 ; Drezner, « Sanctions sometimes smart » ; Abel Escribá-Folch et Joseph Wright, « Dealing with tyranny: international sanctions and the survival of authoritarian rulers », *International Studies Quarterly* 54, n° 2 (2010) : 335–59 ; T. Clifton Morgan, Navin Bapat, et Valentin Krustev, « The threat and imposition of economic sanctions, 1971–2000 », *Conflict Management and Peace Science* 26, n° 1 (2009) : 92–110.

²⁰⁴ Drezner, « Sanctions Sometimes Smart ».

Néanmoins, malgré la difficulté de l'analyse, les premières conclusions auxquelles les chercheurs sont parvenus quant à l'efficacité des sanctions intelligentes restent prudentes. Les sanctions ciblées ne semblent pas avoir les mêmes conséquences négatives sur le plan humanitaire que les sanctions générales. Toutefois, dans une étude sur les sanctions ciblées, Daniel Drezner conclut que « Les preuves rassemblées à ce jour indiquent que les sanctions ciblées ne permettent pas d'obtenir davantage de concessions de la part de l'État cible [par rapport aux sanctions générales] » et pourraient même engendrer de pires résultats²⁰⁵. Des recherches supplémentaires sur cette question sont clairement justifiées.

Poursuites internationales

Les efforts visant à promouvoir la responsabilité juridique après la perpétration d'atrocités ont divers objectifs. Ils peuvent (a) renforcer l'état de droit, (b) promouvoir la réconciliation, (c) établir un précédent, (d) aider à créer une transition vers la démocratie, (e) neutraliser les auteurs de violences, (f) offrir des réparations aux victimes, et (g) améliorer la situation des États en matière de droits de l'homme. Bon nombre de ces objectifs sont abordés au Chapitre 10.

Les partisans de la responsabilité juridique affirment également que les menaces de poursuites pénales peuvent réduire la perpétration d'atrocités. Ces affirmations sont doubles. Tout d'abord, la menace d'inculpation peut inciter les dirigeants ou leurs alliés à abandonner toute intention de recourir à la violence contre les civils ou bien de l'intensifier. Ensuite, l'existence de condamnations sanctionnant la survenue d'atrocités peut dissuader de futurs auteurs de violences à les commettre. Ce chapitre se concentre sur la première affirmation ; la deuxième est davantage liée à la consolidation de la paix et à la prévention structurelle des atrocités, sujets abordés au Chapitre 10.

La logique est semblable à celle des sanctions ciblées : les poursuites pénales internationales pour génocides et atrocités de masse causent de réels préjudices aux individus concernés, tant pour leur réputation que d'un point de vue pratique. En cas de procès international, les accusés encourent de passer un temps considérable en détention et au tribunal, voire, s'ils sont reconnus coupables, de passer le reste de leur vie en prison. Le seul mécanisme international permanent est la CPI, conçue pour poursuivre les individus pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre²⁰⁶.

²⁰⁵ [Notre traduction] Drezner, « Sanctions sometimes smart », 104. Voir aussi le débat entre Gordon et Lopez ; le premier est plus sceptique quant aux sanctions ciblées, le deuxième plus optimiste : Gordon, « Smart sanctions revisited » ; George A. Lopez, « In defense of smart sanctions: a response to Joy Gordon », *Ethics & International Affairs* 26, n° 1 (2012) : 135–146.

²⁰⁶ Parmi les autres types de mécanismes judiciaires, on trouve des tribunaux internationaux ad hoc — le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ICTY), le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), des tribunaux spéciaux (en Sierra Leone et au Liban) — et des tribunaux hybrides nationaux-internationaux (au Cambodge et au Sénégal/Tchad).

Les avis divergent quant à l'efficacité de la CPI en tant qu'institution et à sa capacité à dissuader de futures atrocités. D'une part, elle incarne le consensus international selon lequel ceux ayant joué le plus grand rôle dans les pires crimes doivent être tenus responsables. D'autre part, pour certains, les mandats d'arrêt de la CPI peuvent avoir comme effet négatif involontaire d'encourager les auteurs de crimes, qui seraient autrement disposés à faire des compromis avec leurs adversaires ou à cesser de commettre des atrocités, à s'accrocher au pouvoir et à continuer à se battre. Le cas de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), initialement basée dans le nord de l'Ouganda et tristement célèbre pour avoir enlevé des enfants pour les forcer à devenir soldats, illustre bien ce débat. Quand le gouvernement ougandais saisit la CPI pour exposer la situation, celle-ci enquête et émet un mandat d'arrêt contre Joseph Kony, le chef de la LRA, et d'autres de ses responsables. Cependant, pour de nombreux Ougandais et certains observateurs extérieurs, l'action de la CPI donne en fait à Joseph Kony une raison supplémentaire de ne pas cesser le combat, à savoir sa mise en accusation internationale.

L'un des principaux obstacles à l'efficacité de la CPI est sa dépendance à la coopération des États pour l'exécution de ses mandats d'arrêt. L'absence de volonté politique de la part de gouvernements protégeant un accusé ou bien comptant un accusé parmi leurs membres, fait que la cour ne peut pas s'acquitter rapidement et efficacement de son important mandat. Les dirigeants potentiellement inculpés peuvent se dire qu'ils ne seront jamais réellement envoyés à La Haye pour y être jugés, comme c'est le cas pour certains individus toujours sous le coup d'un mandat d'arrêt, ce qui affaiblit l'effet dissuasif de la Cour.

La question demeure de savoir si les poursuites pénales d'origine externe, ou même nationale dissuadent la perpétration d'atrocités. Certaines études transnationales sur les procès nationaux en matière de droits de l'homme indiquent que ces procès améliorent les pratiques en matière de droits de l'homme dans ces pays et dans les pays voisins²⁰⁷. En ce qui concerne la CPI, l'un des problèmes clés de l'analyse de son efficacité porte sur sa création relativement récente et sur l'insuffisance d'études de cas publiées à ce jour, ce qui ne permet pas d'établir des conclusions solides. En effet, il existe des personnes sceptiques quant à son potentiel dissuasif²⁰⁸. Certains exemples, tels que les mandats d'arrêt contre Joseph Kony en Ouganda et Omar al-Bashir au Soudan, montrent que l'implication de la CPI n'atténue pas nécessairement les atrocités. Mais la situation demeure hypothétique, puisque nous ne savons pas ce qu'il se serait passé dans ces cas et dans d'autres si la CPI n'avait pas été saisie.

²⁰⁷ Kathryn Sikink, *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics* (New York : W. W. Norton, 2011).

²⁰⁸ Pour un point de vue sceptique sur les possibilités de limiter les atrocités dans le cadre de la justice pénale internationale, voir Donald Bloxham et Devin O. Pendas, « Punishment as prevention ? : the politics of prosecuting génocidaires », in *The Oxford handbook of genocide studies*, éd. Donald Bloxham et A. Dirk Moses (Oxford : Oxford University Press, 2010), 617–37.

En somme, les mesures coercitives et non militaires constituent des outils importants. Elles signalent clairement la volonté internationale de s'attaquer à l'illégalité de commettre des atrocités, et elles peuvent avoir l'effet escompté. Mais les populations, les défenseurs de la cause et les décideurs ne devraient pas trop se fier à l'efficacité de ces mesures, et il est justifié d'étudier l'utilité de ces mesures de manière continue.

IV. Succès et risques associés au maintien de la paix internationale

On a beaucoup appris sur le maintien de la paix internationale depuis les échecs du début des années 1990²⁰⁹. En Bosnie, au Rwanda et ailleurs dans les années 1990, l'ONU a déployé des missions dont l'effectif était limité, qui opéraient sans mandat clair de protection des civils et qui n'étaient pas préparées du point de vue du renseignement, de l'équipement, de la langue et de l'interopérabilité. Certains résultats comptent parmi les échecs les plus dramatiques de l'histoire des Nations Unies — voir le Rwanda et la Bosnie, où des Casques bleus étaient sur le terrain lorsque des atrocités ont eu lieu.

Les responsables des Nations Unies ont appris de ces échecs et, à partir des années 2000, les missions étaient nettement mieux préparées à faire obstacle aux atrocités — en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo et au Liberia, pour n'en citer que quelques-unes. Dans ces cas, le Conseil de sécurité a autorisé des missions conformes au Chapitre VII et avec un fort mandat de protection des civils. Les missions ont également été plus importantes en taille, et mieux préparées sur les plans logistique et politique. Globalement, le développement de la capacité de protection civile des soldats de la paix a suscité un intérêt non seulement au sein du système des Nations Unies, mais aussi auprès des organisations régionales, des gouvernements nationaux et de la communauté internationale d'analyse des politiques²¹⁰.

Les recherches universitaires sur les récentes missions de maintien de la paix de l'ONU portent à croire que les améliorations récentes se traduiront par de meilleurs résultats du point de vue de la prévention des atrocités. Une étude importante a révélé que plus le nombre de militaires et de policiers dans les missions de l'ONU est

²⁰⁹ Pour une liste complète de rapports qui dégagent les enseignements des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis 1995, voir United Nations Peacekeeping, « Reports », <https://peacekeeping.un.org/fr/reports>.

²¹⁰ Sur la protection civile dans le cadre du maintien de la paix, voir Victoria Holt et Glyn Taylor, avec Max Kelly, *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes, setbacks, and remaining challenges* (New York : United Nations Department of Peacekeeping et Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2009) ; Alison Giffen, *Addressing the doctrinal deficit: developing guidance to prevent and respond to widespread or systematic attacks against civilians: a workshop report* (Washington, DC : The Stimson Center, 2010).

important, plus le niveau de protection des civils est élevé. Les auteurs de cette étude affirment que les civils sont protégés lorsque les soldats de la paix s'interposent entre les combattants et créent des barrières physiques entre combattants et cibles civiles potentielles²¹¹. Une autre étude arrive à une conclusion semblable, à savoir que le maintien de la paix internationale réduit le risque de massacre, surtout si l'on tient compte du fait que les Casques bleus sont souvent envoyés dans les endroits les plus difficiles pour maintenir la paix et prévenir les atrocités²¹².

Certaines études ne se concentrent pas sur les atrocités de masse et les génocides en soi, mais leurs conclusions sont néanmoins pertinentes, la plus importante étant que le maintien de la paix est efficace pour prévenir un nouveau déclenchement de la guerre. En d'autres termes, le maintien de la paix engendre une paix plus durable une fois qu'un cessez-le-feu est instauré²¹³ et que les factions armées non étatiques et l'État territorial acceptent d'accueillir des Casques bleus²¹⁴. Cependant, les opérations de maintien de la paix sont moins efficaces pour mettre fin aux guerres en cours²¹⁵, bien qu'elles semblent réduire le nombre de morts sur le champ de bataille si elles sont déployées pendant un conflit violent²¹⁶. La raison pour laquelle les Casques bleus parviennent à maintenir la paix est qu'ils stabilisent les situations fragiles, apportent des garanties de sécurité, créent des incitations à la paix et réduisent l'incertitude qui peut conduire à la reprise des combats²¹⁷.

Une minutieuse comparaison qualitative de différentes missions de maintien de la paix de l'ONU a révélé que « l'apprentissage institutionnel » était essentiel au succès du maintien de la paix. Ces missions ont développé des mécanismes pour recueillir des informations, échanger avec la population locale, coordonner les différentes unités d'une mission et assurer le leadership²¹⁸. L'intérêt du Conseil de sécurité est également important, car ses membres doivent s'entendre sur l'objectif de la mission et la volonté de s'engager une fois celle-ci déployée²¹⁹.

²¹¹ Lisa Hultman, Jacob Kathman, et Megan Shannon, « United Nations peacekeeping and civilian protection in Civil War », *American Journal of Political Science* 57, n° 4 (2013) : 875–91.

²¹² Erik Melander, « Selected to go where murderers lurk? The preventive effect of peacekeeping on mass killings of civilians », *Conflict Management and Peace Science* 26, n° 4 (2009) : 389–406.

²¹³ Michael J. Gilligan et Ernest J. Sergenti, « Do UN interventions cause peace? Using matching to improve causal inference », *Quarterly Journal of Political Science* 3, n° 2 (2008) : 89–122.

²¹⁴ Lise Morjé Howard, *UN peacekeeping in civil wars* (Cambridge : Cambridge University Press, 2008).

²¹⁵ Virginia Page Fortna, *Does peacekeeping work? Shaping belligerents' choices after civil war* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2008) ; Virginia Page Fortna et Lise Morjé Howard, « Pitfalls and prospects in the peacekeeping literature », *Annual Review of Political Science* 11 (2008) : 283–301 ; Gilligan et Sergenti, « Do UN interventions cause peace? »

²¹⁶ Lisa Hultman, Jacob Kathman, et Megan Shannon, « Beyond keeping peace: United Nations effectiveness in the midst of fighting », *American Political Science Review* 108, n° 4 (2014) : 737–53.

²¹⁷ Sur ces points et d'autres, voir Fortna, *Does peacekeeping work?*

²¹⁸ Howard, *UN peacekeeping in civil wars*.

²¹⁹ Ibid.

Le maintien de la paix est cependant compliqué. Une importante étude portant sur la grande mission menée en République démocratique du Congo (RDC) dans les années 2000 a révélé un grand décalage entre la façon dont les Casques bleus interprétaient le conflit et la dynamique réelle sur le terrain. Ceux-ci abordaient généralement la RDC d'un point de vue régional et national, alors qu'une grande partie de la violence était en fait ancrée dans des dynamiques infranationales et locales²²⁰. Les Casques bleus restent d'ailleurs souvent à l'écart des réalités locales; ils ne parlent pas nécessairement la langue locale ou ont peu de liens avec les acteurs locaux influents. La manière dont ils sont perçus est également centrale²²¹. Les actions des soldats de la paix — qui conduisent des véhicules de luxe, vivent dans des quartiers huppés, patrouillent sans établir de liens avec les populations locales, voire commettent eux-mêmes des abus — peuvent isoler les soldats de la paix de la population locale. Ils peuvent également être perçus comme ayant un parti pris envers l'un ou l'autre des camps, générant une hostilité à leur égard, comme ce fut le cas en Côte d'Ivoire²²².

En somme, les données laissent entendre qu'un maintien de la paix rigoureux est parti-culièrement efficace une fois que les acteurs armés ont accepté un cessez-le-feu. Les progrès réalisés en matière de protection des civils, de formation, de mandats et de taille des effectifs ont fait que moins de civils ont perdu la vie après l'arrivée des soldats de la paix. Il faudra encore davantage de formations, un meilleur dialogue avec la population locale, davantage d'efforts en matière de médiation politique, des engagements plus fermes envers les mandats de protection, entre autres mesures²²³.

Il faut aussi prendre en compte le fait que le maintien de la paix internationale est coûteux, surtout pour les opérations les plus importantes et les plus complexes. Qui plus est, dans certaines situations où des atrocités sont commises, les belligérants n'acceptent ni les cessez-le-feu ni le maintien de la paix. Les auteurs de crimes sont susceptibles de penser que les atrocités sont nécessaires pour leur protection et leur maintien au pouvoir. Dans ces circonstances, les acteurs internationaux doivent envisager d'autres options, notamment le recours non consensuel à la force pour protéger les civils et s'opposer aux auteurs de violences.

²²⁰ Séverine Autesserre, *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacekeeping* (Cambridge : Cambridge University Press, 2010).

²²¹ Alison Giffen, « Community perceptions as a priority in protection and peacekeeping » (Washington, DC : The Stimson Center, 2013). Sur la réserve de forces internationales de maintien de la paix, voir aussi Séverine Autesserre, *Peaceland: conflict resolution and the everyday politics of international intervention* (New York : Cambridge University Press, 2015).

²²² Giulia Piccolino, « David against Goliath in Côte d'Ivoire? Laurent Gbagbo's war against global governance, » *African Affairs* 111, n° 442 (2012) : 1–23.

²²³ Sur ces points et d'autres, voir Max Kelly avec Alison Giffen, « Military planning to protect civilians: proposed guidance for United Nations peacekeeping operations » (Washington, DC : The Stimson Center, 2011) ; et Michael R. Snyder, « IPI meeting brief: protecting civilians in peace operations: best practices and emerging issues » (New York : International Peace Institute, 2014).

V. Succès et risques associés à l'intervention armée

L'intervention militaire visant à protéger les civils des atrocités sans le consentement de l'État cible comporte de nombreux risques. Une telle action peut conduire à une confrontation armée directe entre les forces armées de l'État qui commet les atrocités et celles des intervenants, ce qui risque d'entraîner une escalade du conflit.

En outre, le principe de souveraineté demeure bien présent au sein de la communauté internationale. Parallèlement à une norme de plus en plus présente concernant la nécessité de protéger les civils qui risquent d'être victimes d'atrocités, on trouve une autre norme, ayant un fort poids politique, inscrite dans rien de moins que la Charte des Nations Unies, qui s'oppose à l'utilisation non consensuelle de la force, sauf en cas de légitime défense. Dans certaines situations — comme au Timor oriental, en Libye et en Côte d'Ivoire — le Conseil de sécurité des Nations Unies consent à autoriser le recours à la force pour protéger les civils. Il peut aller jusqu'à affirmer que les missions de maintien de la paix ont le mandat de prendre tous les moyens nécessaires pour protéger les civils, notamment en empêchant l'utilisation d'armes lourdes. C'est notamment le cas avec la résolution 1975 du Conseil de sécurité en 2011, au plus fort de la crise en Côte d'Ivoire. Dans d'autres cas, le Conseil de sécurité délègue aux États membres opérant au niveau national ou par le biais d'organisations régionales le soin de prendre les mesures nécessaires pour protéger les civils, comme ce fut le cas en Libye avec la résolution 1973. Mais dans de nombreuses autres circonstances — la crise actuelle en Syrie, le Darfour au plus fort de la violence et le Kosovo en 1999 — le Conseil de sécurité bloque sur la question de savoir si l'ONU doit autoriser le recours non consensuel à la force pour protéger les civils.

Aux fins de la légitimité internationale et du maintien de l'ordre international, la plupart des décideurs et des chercheurs s'accordent à dire que le Conseil de sécurité de l'ONU est l'institution optimale pour autoriser le recours à la force. Selon la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est l'organe légalement autorisé à gérer et à légitimer le recours à la force au niveau international. Bien que le soutien d'autres organisations telles que l'Union africaine (UA) ou la Ligue arabe puisse conférer à une intervention militaire une certaine légitimité publique, ce soutien n'a aucune conséquence juridique formelle. De même, bien que la Convention sur le génocide de 1948 oblige les États à réagir à la survenue d'un génocide — y compris par la force si nécessaire — ce motif ne supplante pas l'autorité juridique du Conseil de sécurité. Le consentement qu'il apporte minimise ainsi l'un des risques majeurs de toute intervention militaire, à savoir que celle-ci peut déclencher une crise géopolitique susceptible de dégénérer en un conflit plus large entre États au sein du système international.

Mais que faire si l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, dont chacun détient un droit de veto à toute résolution, s'oppose au recours à la force à des

fins humanitaires ? La Chine est très attachée au principe de non-ingérence. La Russie est également réticente à voir le Conseil de sécurité s’immiscer dans ce qu’elle considère comme les affaires intérieures d’un État, y compris lorsque des atrocités de masse sont commises. Dans certains cas, le Royaume-Uni, la France ou les États-Unis se sont opposés au recours à la force, comme le Royaume-Uni et les États-Unis l’ont fait lors du génocide de 1994 au Rwanda.

La Commission internationale de l’intervention et de la souveraineté des États (CIISE) a étudié ces questions générales de manière approfondie et a introduit le concept de responsabilité de protéger. La CIISE affirme que, en l’absence d’une autorisation du Conseil de sécurité, les meilleures sources sont l’Assemblée générale des Nations Unies ou les organisations régionales et sous-régionales, comme l’OTAN, l’UA, la CEDEAO, l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est (ANASE) et la Ligue arabe²²⁴.

Il est peu probable de parvenir à un accord à l’Assemblée générale, surtout face à l’impasse du Conseil de sécurité. Cela signifie que les organisations régionales pourraient jouer un rôle crucial en l’absence de soutien du Conseil de sécurité ou de l’Assemblée générale. C’est le cas en 1999 avec l’OTAN au Kosovo, par exemple. Ces dernières années, il est cependant plus courant de voir les organisations régionales jouer un grand rôle auprès du Conseil de sécurité pour qu’il autorise le recours à la force pour protéger les civils, comme en 2011 avec l’UA et la CEDEAO en Côte d’Ivoire, ou la Ligue arabe en Libye la même année. Mais dans certains cas, les organisations régionales ne se sont pas montrées disposées à recommander ou à autoriser le recours à la force, surtout si l’État ciblé jouait un rôle déterminant au sein de l’organisation ou était un allié clé d’autres États de la région.

Faute d’autorisation du Conseil de sécurité, de l’Assemblée générale ou d’une organisation régionale, un groupe d’États pourrait former une coalition ; un État pourrait opter pour des mesures unilatérales. Cependant, les risques associés à ces solutions augmentent considérablement, et toutes les deux comportent le risque d’engendrer un conflit international plus large ou d’aggraver un conflit existant, même lorsque l’intention initiale est de mettre fin au génocide et aux atrocités de masse.

L’autorisation n’est pas le seul critère à prendre en compte. La CIISE présente cinq critères supplémentaires à évaluer avant que les acteurs internationaux acceptent de recourir à la force pour mettre fin à un génocide et à des atrocités de masse. Ces critères comprennent (a) la notion de « cause juste », c’est-à-dire que l’ampleur des atrocités ou des atrocités potentielles est telle qu’elle justifie le recours externe à la force ; (b) l’idée de « bonne intention », c’est-à-dire que les intervenants veulent

²²⁴ Gareth Evans, Mohamed Sahnoun, et la Commission internationale sur l’intervention et la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect* (Ottawa : Centre de recherche pour le développement international, 2001).

déployer la force pour protéger les civils d'un préjudice exceptionnel plutôt que de faire avancer leurs objectifs militaires ou économiques ; (c) la notion de « dernier recours », c'est-à-dire que les mesures non militaires ont été épuisées ; (d) le sentiment de « perspectives raisonnables de succès », c'est-à-dire que d'un point de vue logistique et opérationnel, tout recours à la force permettrait de protéger les civils comme prévu et n'exacerberait pas le problème ; et enfin (e) la « proportionnalité des moyens », ou l'idée que le recours à la force doit correspondre à la violence que l'on cherche à endiguer²²⁵.

En général, les recherches universitaires portant sur les interventions militaires suscitent l'inquiétude et invitent à réfléchir à l'usage de la force²²⁶. Plusieurs études empiriques montrent que les interventions armées amplifient les attaques envers les civils et prolongent les conflits. L'une d'entre elles a révélé que les interventions armées dirigées contre un État commettant des atrocités intensifiaient les violences exercées envers les civils. Les auteurs de cette étude postulent qu'une intervention partielle change la dynamique du conflit, affaiblissant le pouvoir d'un des belligérants et augmentant le risque que les parties usent d'encore davantage de violence plus forte pour l'emporter²²⁷. Une autre étude réalisée par deux de ces universitaires indique que les interventions armées en faveur d'une des parties accélèrent les massacres à court terme, alors que les interventions neutres réduisent les atrocités à long terme²²⁸. Dans une troisième étude, éminente, l'auteur a constaté que l'intervention de tiers prolongeait encore plus le conflit²²⁹.

Notons la mise en garde des chercheurs qui soulignent que le renforcement des moyens et de la détermination de la communauté internationale à prévenir les atrocités par le recours à la force engendre un « risque d'ordre moral ». Ils font valoir que les parties les plus vulnérables au sein d'un conflit, généralement des insurgés, reconnaissent qu'une intervention d'un tiers contre leurs opposants leur apportera un avantage stratégique majeur. Si la partie la plus vulnérable parvient à inciter la communauté internationale à intervenir, alors s'offre à elle une chance de remporter une guerre qu'il lui serait sinon impossible de remporter. Le cas échéant, cette

²²⁵ Evans, Sahnoun et la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect*.

²²⁶ Alex J. Bellamy, « Military intervention », dans *The Oxford handbook of genocide studies*, éd. Donald Bloxham et A. Dirk Moses (Oxford : Oxford University Press, 2010), 597–616.

²²⁷ Reed M. Wood, Jacob D. Kathman, et Stephen E. Gent, « Armed intervention and civilian victimization in intrastate conflicts », *Journal of Peace Research* 49, n° 5 (2012) : 647–60.

²²⁸ Jacob D. Kathman et Reed M. Wood, « Managing threat, cost, and incentive to kill: the short- and long-term effects of intervention in mass killings », *Journal of Conflict Resolution* 55, n° 5 (2011) : 735–60.

²²⁹ Patrick M. Regan, « Third-party interventions and the duration of intrastate conflicts », *Journal of Conflict Resolution* 46, n° 1 (2002) : 55–73.

dynamique rendrait les conflits plus probables et inciterait les rebelles à déclencher des atrocités dans un but pernicieux²³⁰. Cependant, cette affirmation est contestée empiriquement, car il semble que les causes de génocides ne soient pas affectées par des risques d'ordre moral²³¹. Selon une étude de 2013, certains soutiennent la thèse du risque d'ordre moral, mais font valoir que cette dynamique peut être contrebalancée par des acteurs tiers neutres ou par l'imposition de coût accrus aux décideurs les plus haut placés²³².

Mises bout à bout, ces études universitaires mettent en évidence une question que les déci-deurs et les défenseurs de la cause devraient prendre en compte lorsqu'ils débattent de l'utilité d'une intervention militaire, à savoir qu'il est possible d'infléchir la dynamique stratégique là où la violence se produit. Dans de tels cas, les deux parties — le groupe commettant les atrocités et celui s'y opposant — sont affectées. De plus, les épisodes d'atrocités mettent souvent en lumière la présence de multiples acteurs du côté des « méchants ». La réponse aux atrocités peut consister à freiner l'un des deux camps, par exemple l'État, mais souvent, les rebelles qui s'opposent à l'État se sont eux-mêmes livrés à d'importantes violations des droits de l'homme. Il faut donc que les acteurs internationaux soient conscients du risque que comporte une intervention, à savoir soutenir involontairement des acteurs armés qui poursuivent des objectifs antilibéraux ou peu recommandables²³³.

D'autres issues potentiellement négatives doivent être prises en considération. Par exemple, il est possible qu'une intervention fasse des victimes, soit des civils dans le pays où l'intervention a lieu ou bien des combattants qui collaborent avec les auteurs de crimes ou encore des intervenants. Une telle évolution peut éroder le soutien de l'opinion publique à l'intervention armée, et, au-delà de la décision de recourir à la force, cette conséquence potentielle doit également être envisagée.

Enfin, la question de la stratégie de sortie est importante. Une intervention parviendra peut-être à mettre fin à des atrocités ou bien sera menée dans un but louable, ou encore limitera au maximum les dommages collatéraux, et peut-être que d'autres éléments de l'opération se dérouleront comme prévu. Mais une fois les atrocités terminées, les acteurs internationaux pourraient se retrouver face à la tâche délicate et ardue d'aider à la reconstruction du pays. L'un des exemples les plus

²³⁰ Timothy W. Crawford et Alan J. Kuperman, éd., *Gambling on humanitarian intervention: moral hazard, rebellion and civil war* (New York : Routledge, 2006) ; Alan Kuperman, « The moral hazard of humanitarian intervention: lessons from the Balkans », *International Studies Quarterly* 52, n° 1 (2008) : 49–80.

²³¹ Alex J. Bellamy et Paul D. Williams, « On the limits of moral hazard: the Responsibility to Protect, armed conflict and mass atrocities », *European Journal of International Relations* 18, n° 3 (2012) : 539–571.

²³² Andrew H. Kydd et Scott Straus, « The Road to Hell? Third-party intervention to prevent atrocities », *American Journal of Political Science* 57, n° 3 (2013) : 673–84.

²³³ Benjamin Valentino, « The perils of limited humanitarian intervention: lessons from the 1990s », *Wisconsin International Law Journal* 24, n° 3 (2006) : 723–40.

flagrants est celui de la Libye. Une fois l'objectif initial de l'intervention atteint, il est clair que des défis complexes subsistent. Les intervenants ne veulent pas être pris dans un « borbier », ce qui est compréhensible. Dans le même temps, ils ne veulent pas non plus que les bénéfices de leur intervention soient réduits à néant aussitôt après leur départ.

En résumé, recourir à une intervention armée pour mettre fin à un génocide et à des atrocités de masse est une solution adaptée à certaines circonstances. La menace d'une intervention armée peut rendre d'autres mesures plus crédibles. Mais les intervenants doivent tenir compte de nombreux risques et conditions, que ce soit d'un point de vue juridique, éthique ou politique, notamment la détermination de l'autorité autorisant l'opération, l'ampleur des atrocités, l'analyse de l'intention des intervenants, la proportionnalité des moyens, etc. D'autres considérations incluent le risque de voir l'intervention armée accélérer la violence, encourager certains acteurs à provoquer des atrocités, aider des groupes armés peu recommandables ou faire des victimes involontaires. Par ailleurs, ce type d'intervention est coûteux, et l'utilisation de moyens limités à des fins militaires engendre des coûts de renonciation puisque les ressources utilisées ne pourront pas être consacrées à d'autres utilisations potentielles²³⁴. À l'extrême, une intervention armée qui ne ferait pas l'objet d'un consensus international ou d'une autorisation des Nations Unies ou d'une région pourrait amener d'autres États à défendre l'État cible, ce qui provoquerait un conflit international plus large. Toutes ces questions méritent un examen attentif.

VI. Conclusion

L'objectif de prévenir et de faire reculer les atrocités de masse et les génocides est noble. De plus en plus, cet objectif devient une priorité publique et politique. Pourtant, populations, défenseurs de la cause et décideurs ne doivent pas sous-estimer les défis associés à cette tâche. Les acteurs externes exercent une influence, mais ils sont souvent confrontés à des obstacles politiques, logistiques, juridiques et militaires complexes qui les empêchent d'agir efficacement. Les auteurs de crimes commettent généralement des atrocités parce qu'ils pensent que cela est nécessaire pour préserver leur pouvoir ou leurs intérêts. Les acteurs internationaux peuvent chercher à modifier leurs motivations en attirant l'attention sur eux, en imposant des coûts ou en intervenant militairement. Mais chaque outil a ses limites, et plus la coercition est grande, plus les risques et les éventuelles conséquences involontaires sont élevés.

²³⁴ Valentino, « The perils of limited humanitarian intervention » ; Benjamin Valentino, « The true costs of humanitarian intervention: the hard truth about a noble notion », *Foreign Affairs* 90, n° 6 (2011) : 60-73.

Les études portant sur l'efficacité des différentes mesures sont encore en cours. Pour certaines mesures, peu de données sont disponibles, en partie parce qu'elles ont rarement été testées ou rendues publiques. L'ensemble du travail d'analyse est un défi, car les interventions militaires et non militaires pour circonscrire les atrocités sont relativement rares, et que l'efficacité d'une mesure est difficile à analyser. L'élaboration continue de mesures et leur analyse sont cruciales, tout comme le besoin d'innovations permanentes dans ce domaine. On ne peut exclure que de nouvelles mesures, ou bien des modifications apportées aux mesures existantes, se révèlent plus efficaces que les efforts passés. Investir dans la connaissance du terrain est également crucial. En fin de compte, les approches adaptées à des situations particulières constituent peut-être une meilleure approche que celles qui reposent sur des règles générales concernant l'efficacité de tel ou tel outil.

Mais les changements ne se feront pas en marge des populations et des responsables politiques qui les souhaitent. Les responsables sont confrontés à de nombreuses exigences et crises concomitantes dans le domaine des affaires internationales. À long terme, la prévention des atrocités sera d'autant plus efficace que les acteurs internationaux feront preuve de cohérence et de détermination. Le type d'évolutions et d'analyses nécessaires à l'intensification des efforts mondiaux requiert des ressources. Sans sensibilisation et volonté politique, il ne faut sans doute pas s'attendre à des améliorations.

CHAPITRE 8

Le milieu de la prévention des atrocités : États et autres acteurs

AUJOURD'HUI, LA SCÈNE INTERNATIONALE PRÉSENTE DE MULTIPLES FACETTES. L'époque où les principaux acteurs de la scène politique internationale étaient les États nations et, dans une moindre mesure, les organisations internationales qu'ils avaient créées est révolue. Personne aujourd'hui ne nie qu'à l'échelle régionale, nationale ou internationale, divers organes continuent de jouer un rôle décisif dans la résolution des problèmes du monde, prévention des atrocités comprise. Mais ils n'agissent plus seuls. Toute une série d'acteurs non étatiques, faisant appel à toutes sortes de médias et de technologies, a désormais voix au chapitre. Souvent, ce sont eux qui tiennent les épisodes d'atrocités sous les projecteurs, font pression sur les États et les organisations internationales, et contribuent aux débats politiques visant à savoir comment et quand apporter des réponses aux épisodes d'atrocités de masse et de génocides.

Aussi vitales et importantes que soient ces diverses voix, la pratique du multilatéralisme contemporain n'est pas dénuée de tensions. Lorsque différents acteurs travaillent ensemble sur une question politique donnée, leurs priorités, méthodes et stratégies de communication ne sont pas toujours semblables. Dans des conditions optimales, ces différences sont complémentaires. Les acteurs non étatiques peuvent attirer l'attention du public sur une crise et susciter l'action par la pression ; de leur côté, États et organisations internationales ont l'autorité et les ressources requises pour infléchir une situation donnée ou réagir de manière précise dans le but de protéger les civils.

Dans d'autres circonstances, il peut y avoir absence de consensus et de fortes divergences d'opinions sur tout, depuis la nature du problème jusqu'à la meilleure façon d'agir, au sein des États, entre États, entre États et organisations internationales, entre organisations non gouvernementales (ONG), entre ONG internationales et nationales.

Prenons le cas du gouvernement des États-Unis. Les priorités du département d'État peuvent différer de celles des ministères de la Défense ou du Trésor, l'exécutif peut se heurter au Congrès. À l'échelle mondiale, les États ont différents intérêts, les organisations internationales font cohabiter les préférences parfois contradictoires de différents acteurs étatiques, les organisations internationales de défense des droits de l'homme se méfient souvent des actions militaires alors que les groupes de défense des droits des victimes penchent souvent pour des actions plus coercitives, et la société civile nationale s'oppose parfois aux poursuites pénales internationales tandis que les acteurs de la société civile internationale tendent à les encourager. Au bout du compte, la situation est complexe et difficile à comprendre.

Ce chapitre explore quelques grandes catégories d'acteurs étatiques et non étatiques intervenant dans le domaine de la prévention des atrocités, que ce soit au sein d'États, d'organisations internationales ou régionales, d'ONG et de réseaux d'action transnationaux. Dans la conclusion, le chapitre reprendra certains des problèmes qui viennent d'être soulignés. S'il arrive que différents acteurs travaillent en collaboration, leurs actions peuvent également être conflictuelles ou, dans les cas extrêmes, se contredirent. Les étudiants, les populations et les décideurs doivent être conscients de ces problèmes potentiels, entre autres questions touchant à la prévention des atrocités au-delà des États.

I. Les États et leurs intérêts

Dans ce milieu où pullulent les acteurs internationaux, les États continuent à occuper la première place. Endiguer un épisode d'atrocités de masse et y mettre fin exige une implication et une détermination continues, et les États sont souvent ceux qui peuvent maintenir le cap. Dans le domaine de la prévention des atrocités, les États doivent généralement plaider pour qu'une situation soit prise en compte par les Nations Unies, ou par une organisation régionale ou internationale. De même, l'opposition d'un État – surtout si celui-ci est puissant et influent – peut affaiblir considérablement les Nations Unies ou d'autres organisations internationales. En bref, les États restent des acteurs décisifs en politique internationale, en particulier dans la prévention des atrocités.

L'importance du soutien des États est particulièrement évidente lors du recours à une action militaire, que ce soit pour le maintien de la paix ou pour une intervention²³⁵. Lorsque des États individuels « s'approprient » une mission de maintien de la paix, celle-ci bénéficie de davantage d'attention et de ressources de l'ONU. Prenons les exemples récents d'États ayant défendu une action militaire internationale assez réussie, notamment l'Australie au Timor oriental, la France en Côte d'Ivoire et au Mali, le Royaume-Uni en Sierra Leone et les États-Unis au Liberia.

Malheureusement, les États peuvent aussi affecter ou entraver le succès d'opérations de maintien de la paix, rendant difficile, voire impossible, une action internationale concertée pour mettre fin aux atrocités. Certains États ont parfois opposé leur veto au Conseil de sécurité de l'ONU pour nuire à une opération de maintien de la paix, refusé d'accorder des droits d'atterrissage ou de survol, utilisé leurs troupes pour mener des activités incompatibles avec les objectifs déclarés de l'opération, et soutenu des acteurs non étatiques dans le but délibéré d'interférer avec une mission de l'ONU. Parmi les exemples récents, citons la Russie en Syrie, le Rwanda en République démocratique du Congo, la Chine au Darfour et les États-Unis au Rwanda.

Les États jouent également un rôle essentiel dans les efforts de prévention à plus long terme. Ils peuvent soutenir un développement économique et politique à grande échelle, former leurs représentants, anticiper les événements d'atrocités à venir et planifier leur intervention. Les États sujets aux atrocités dans leur propre pays jouent un rôle vital pour changer le cours des événements.

Les États ne sont pas en mesure de répondre systématiquement aux épisodes d'atrocités ou de situations à risque. Ceux-ci doivent constamment trouver un équilibre entre différents intérêts et leurs objectifs stratégiques. Tout dirigeant doit peser les avantages de la prévention et de l'intervention en matière d'atrocités par rapport aux coûts potentiels qu'elle engendrerait. Bien que la prévention des atrocités soit un impératif moral et souvent une priorité politique, la prévention et la réponse cohabitent avec d'autres objectifs stratégiques. De plus, lorsqu'un dirigeant ne parvient pas à persuader sa base électorale qu'il est dans l'intérêt de l'État de prévenir et stopper génocides et atrocités de masse, il devient alors difficile de mobiliser les ressources et la volonté politique nécessaires pour infléchir la dynamique des atrocités sur le terrain. Par contre, lorsque des États puissants s'impliquent et s'engagent dans la prévention et l'intervention en matière d'atrocités, et qu'ils ne s'opposent pas les uns aux autres, alors les chances de succès augmentent considérablement.

²³⁵ Lise Morjé Howard, *UN peacekeeping in civil wars* (Cambridge : Cambridge University Press, 2008).

Les États ne parlent pas toujours d'une seule voix. Différentes branches et ministères au sein même des gouvernements peuvent recommander des analyses et des approches contradictoires. Le gouvernement des États-Unis comporte de multiples agences qui s'impliquent dans les épisodes d'atrocités²³⁶. S'il existe des situations où elles collaborent, souvent leurs approches et priorités s'avèrent différentes.

II. Organisations internationales

Les États établissent des organisations internationales, comme les Nations Unies, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce, pour résoudre des problèmes collectifs. Souvent, ils ne veulent pas assumer seuls le fardeau d'un problème mondial, et même s'ils y étaient disposés, ils en seraient incapables étant donné la nature de certains de ces problèmes. Le changement climatique en constitue un exemple classique. Même si un État s'engageait à fond dans le changement climatique, le problème ne serait pas résolu sans la coopération d'autres États, puisque l'atmosphère nécessite une coordination au-delà des frontières nationales.

La prévention des génocides et des atrocités de masse constitue un autre excellent exemple de la nécessité d'une coopération mondiale. Dans de nombreux États, les dirigeants considèrent que la prévention des génocides et des atrocités de masse est essentielle à l'ordre mondial. Le président Barack Obama l'a définie comme un intérêt fondamental de la sécurité nationale des États-Unis, soulignant que « lorsque des civils sont massacrés en masse, que des réfugiés traversent les frontières et que des meurtriers font des ravages en déstabilisant toute une région et ses moyens de subsistance, c'est la sécurité qui est menacée²³⁷ ». Pourtant, dans la réalité, comme on l'a vu dans la partie précédente, d'autres intérêts nationaux sont souvent prioritaires. Les génocides et les atrocités de masse ne constituent pas nécessairement de menace directe pour la sécurité nationale ou la vitalité économique d'États puissants. Le cas échéant, les dirigeants des États chercheront alors à partager les coûts de leur intervention.

Principale institution conçue pour prendre en charge les questions d'intérêt collectif telles que génocides et atrocités de masse, les Nations Unies ont été au premier rang des efforts de prévention du génocide, cristallisés dans la

Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du génocide.
 Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du génocide, 488 UNTS at 1948 (1948).
 Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du génocide, document de travail n° 2, septembre 2014).

²³⁷ [Notre traduction] Barack Obama, « Directive on creation of an interagency atrocities prevention board and corresponding interagency review », 4 août 2011, *Daily Compilation of Presidential Documents* n° 00549 (Washington, DC : Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2011).

Unies sur le génocide et, plus récemment, elles ont joué un rôle central dans l'élaboration du concept de la « responsabilité de protéger ».

Cependant, les Nations Unies représentent une organisation très complexe. À bien des égards, il s'agit de plusieurs organisations en une, et certainement pas d'une organisation indépendante. Bien que nombre de ses plus hauts responsables, comme le Secrétaire général, jouissent d'un certain degré d'autonomie, les Nations Unies sont avant tout au service des États membres. Ceux-ci y exercent une influence considérable que l'on se doit de reconnaître lorsque nous tentons d'évaluer le pouvoir de l'ONU.

Dans le domaine de la prévention des atrocités, les Nations Unies disposent d'un certain nombre d'agences et de divisions qui entrent généralement en jeu. Le Conseil de sécurité est l'institution clé pour toute décision impliquant des mesures coercitives. Sa mission principale consiste à gérer les menaces envers la paix et la sécurité internationales. La plupart des grandes décisions concernant l'usage de mesures coercitives ou des déploiements militaires — de l'imposition de sanctions économiques ou d'un embargo sur les armes à l'autorisation d'une force de maintien de la paix, d'une intervention militaire coercitive ou à un renvoi vers la Cour pénale internationale — sont soumises à l'approbation du Conseil de sécurité.

Le Secrétaire général est également essentiel, et sa division, connue sous le nom de Secrétariat, est une institution clé au sein du système. Son pouvoir réside en grande partie dans la mise en œuvre de programmes et la promotion de normes. Par exemple, l'ancien Secrétaire général Kofi Annan a joué un rôle critique en imposant une nouvelle façon de résoudre les contradictions entre la protection de la souveraineté et les demandes d'intervention destinée à cesser un génocide. Les questions qu'il a soulevées ont incité le gouvernement canadien à former la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), qui a proposé l'idée de la « responsabilité de protéger » (R2P). Kofi Annan s'en est fait le fervent partisan, et c'est en grande partie sous sa houlette que le document final du Sommet mondial de 2005 a adopté les principes clés de la R2P. Son successeur, le Secrétaire général Ban Ki Moon, a ensuite élaboré et appuyé l'ensemble des documents détaillant la mise en œuvre de la R2P, ce qui a donné naissance au concept des trois piliers et à l'ensemble des mesures politiques concrètes abordées dans les deux chapitres précédents. C'est également le Secrétaire général qui crée et supervise les deux postes clés de l'ONU qui sont consacrés aux zones à risque de génocides et d'atrocités de masse.

Le premier, créé en 2004, est le poste de conseiller spécial pour la prévention du génocide. Le second est celui de conseiller spécial pour la responsabilité de protéger, créé en 2008. Lorsque des crises surviennent et présentent un risque d'atrocités, ces deux bureaux publient généralement des déclarations publiques sur le danger en

question. Le conseiller spécial pour la prévention du génocide est en outre chargé de recueillir des informations sur les atrocités, d'envoyer une alerte rapide au Secrétaire général, de faire des recommandations au Conseil de sécurité et de travailler avec d'autres agences de l'ONU impliquées dans la prévention du génocide et des atrocités.

Le Secrétariat — en la personne du ou de la secrétaire général, d'un représentant spécial qu'il ou elle nomme ou de fonctionnaires du département des affaires politiques — joue souvent un rôle clé dans la médiation et la diplomatie préventive, qui représentent des mécanismes non coercitifs essentiels (comme nous l'avons vu au chapitre précédent). Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), chargé de promouvoir les droits de l'homme, relève également du Secrétariat.

Le Conseil des droits de l'homme à Genève est une autre institution importante en matière de prévention des atrocités. Il est composé de 47 États membres élus par l'Assemblée générale. Entre autres tâches, il effectue des examens périodiques consistant à passer en revue les réalisations des États membres en matière de droits de l'homme et sert de forum pour attirer l'attention sur les atrocités. Le Conseil des droits de l'homme nomme également des rapporteurs spéciaux, qui se concentrent sur des thèmes ou des pays et dont les rapports et les enquêtes constituent un mécanisme supplémentaire permettant la documentation et l'établissement des faits. Enfin, il peut également créer des commissions d'enquête, qui sont des mécanismes clés d'établissement des faits dans les situations d'atrocités.

Les Nations Unies abritent également des organes conventionnels qui surveillent l'application de dix grands traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Ces organes incluent notamment le Comité des droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité contre la torture, le Comité des droits de l'enfant et le Comité des disparitions forcées.

Outre ces institutions, les Nations Unies disposent d'un certain nombre d'agences spécialisées dont le travail recoupe celui de la prévention des atrocités. Le Département des opérations de paix (DPO) est l'organe qui gère les missions de maintien de la paix des Nations Unies. Partie du Secrétariat, il prend les décisions opérationnelles clés une fois qu'une mission de maintien de la paix est déployée, et ses représentants jouent souvent un rôle déterminant lorsque le Conseil de sécurité débat du mandat et des termes de référence d'une mission de maintien de la paix.

Enfin, un large éventail d'agences de l'ONU se concentre sur le travail humanitaire et de développement. Leurs activités peuvent entrer dans les catégories de la prévention (comme l'aide au développement et la promotion de l'état de droit) ou de l'intervention (comme l'apport d'une assistance humanitaire aux personnes déplacées et aux réfugiés). Du côté humanitaire, on compte, parmi les agences clés, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds international des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). En ce qui concerne le développement, en plus de ces organisations, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est un acteur de premier plan, à l'instar de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), agences spécialisées au sein du système des Nations unies, mais qui fonctionnent de manière largement indépendante, avec leurs propres chartes et structures de gouvernance.

III. Les organisations régionales

Au-delà des Nations Unies, les organisations régionales et sous-régionales jouent un rôle de plus en plus prépondérant dans la prévention des génocides et des atrocités. Elles ont exercé leur influence dans bon nombre d'épisodes d'atrocités survenus dans les années 2000 et 2010— par exemple au Kenya, en Côte d'Ivoire, en Guinée, en République centrafricaine, au Zimbabwe, au Soudan du Sud et au Mali. À chaque occasion, l'Union africaine (UA), parfois assistée d'une organisation sous-régionale, avait dépêché des médiateurs pour résoudre les conflits et apaiser les tensions. Ces organisations ont joué un rôle essentiel pour attirer l'attention sur chaque crise, et les responsables de l'ONU et les grandes nations se sont souvent tournés vers elles pour obtenir des recommandations sur l'attitude à adopter.

Outre la médiation, le rôle des organisations régionales est allé croissant aux moments où les Nations Unies ont envisagé une action coercitive pour protéger les civils. Parmi les exemples frappants, on compte les crises en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine et en Libye. Chaque fois, c'est grâce au soutien d'organisations régionales qu'une résolution du Conseil de sécurité a autorisé le recours à la force dans le but de protéger les civils.

Dans le cas de la Libye, une étude a révélé que le soutien des organisations régionales du monde musulman et arabe — la Ligue des États arabes, l'Organisation de la coopération islamique et le Conseil de coopération des États arabes du Golfe — a contribué à soutenir la décision du Conseil de sécurité et à garantir le soutien des

États-Unis et la non-opposition de la Russie et de la Chine²³⁸. L'étude soutient que, globalement, les organisations régionales jouent un rôle de « gardien » pour déterminer si et comment les mesures de protection des civils sont définies au Conseil de sécurité. De même, dans le cas de la Côte d'Ivoire, le soutien de la CEDEAO puis de l'UA a été déterminant pour que l'ONU adopte une position ferme contre Laurent Gbagbo, qui refusait de céder le pouvoir après avoir perdu une élection, amenant le Conseil de sécurité à autoriser le recours à la force pour éliminer les armes lourdes d'Abidjan²³⁹.

Dans ces deux cas, les résolutions du Conseil de sécurité ont abouti à l'éviction des dirigeants en place, Laurent Gbagbo en Côte d'Ivoire et Mouammar Kadhafi en Libye, malgré une certaine réticence des acteurs régionaux à adopter une attitude aussi agressive en matière de recours à la force pour protéger les civils. Il n'empêche que, pendant la crise syrienne, la Ligue arabe a aussi recommandé de prendre les « mesures nécessaires » pour punir le gouvernement de Bachar el-Assad d'avoir vraisemblablement utilisé des armes chimiques contre des civils en 2013²⁴⁰. Cette déclaration a joué un rôle important, puisque les États-Unis adopteront ensuite un discours plus sévère contre le régime syrien. Puis, fin 2013, la Fédération de Russie négociera un accord pour que la Syrie renonce à ses armes chimiques, mesure qui a sans doute évité des attaques aériennes contre la Syrie.

Au-delà de leurs actions de médiation et de leur participation au débat sur la position de la communauté internationale, les organisations régionales fournissent du personnel pour la gestion des conflits. Elles envoient des missions d'observation qui collectent et distribuent des informations, et déploient des soldats de la paix. L'Union africaine a été un contributeur majeur aux missions de maintien de la paix dans les années 2000 et 2010, par exemple au Soudan, au Mali, en Côte d'Ivoire, en Somalie et en République centrafricaine. D'autres organisations régionales jouent également un rôle actif dans les crises qui surviennent là où elles sont compétentes. L'OTAN a par exemple joué un rôle de premier plan dans les Balkans.

Les organisations régionales ont aussi leurs inconvénients. Elles fonctionnent parfois comme des clubs qui protègent les chefs d'État et de gouvernement plutôt qu'elles ne prennent de position contre les génocides et les atrocités de masse. Les États accusés

²³⁸ Alex Bellamy et Paul D. Williams, « The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect », *International Affairs* 87, n° 4 (2011) : 825–50.

²³⁹ Thomas J. Bassett et Scott Straus, « Defending democracy in Côte d'Ivoire: Africa takes a stand », *Foreign Affairs* 90, n° 4 (2011) : 130–40. Sur les organisations régionales et la prévention des atrocités, voir aussi Timothy Murithi, « The role of regional organizations », in *Responding to genocide: the politics of international action*, éd. Adam Lupel et Ernesto Verdeja (Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013) 157–80.

²⁴⁰ David D. Kirkpatrick, « Arab League endorses international action », *New York Times*, 1^{er} septembre 2013, http://www.nytimes.com/2013/09/02/world/middleeast/saudi-arabia-syria-military-action.html?_r=0.

de commettre ou de tolérer des atrocités peuvent exercer une forte influence sur leurs pairs. Pendant la crise en Libye, l'Union africaine, par exemple, hésite à adopter une position aussi agressive que celle de la Ligue des États arabes. Kadhafi a de l'influence sur plus d'un chef d'État africain. De même, alors que la violence s'intensifie à l'encontre de la minorité musulmane rohingya au début de l'année 2014, c'est la Birmanie qui assume la présidence de l'ANASE. Jusqu'à présent, celle-ci n'a pas fait preuve d'un grand d'intérêt à attirer l'attention sur les atrocités commises en Birmanie.

Néanmoins, le soutien des organisations régionales peut apporter une légitimité à des actions internationales controversées et risquées à d'autres égards, et susceptibles d'être entreprises par le Conseil de sécurité, le Secrétariat ou de grandes puissances mondiales. En outre, les organisations régionales peuvent parfois exercer une influence et offrir des perspectives que les acteurs internationaux n'ont pas. Compte tenu de leur importance croissante, il y a tout lieu de penser qu'elles continueront à jouer un rôle important dans le domaine de la prévention des génocides et des atrocités.

IV. Les organisations non gouvernementales nationales et internationales

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important dans le domaine des droits de l'homme en général, et de la prévention des atrocités en particulier.

Une grande variété d'ONG joue un rôle actif dans le domaine de la prévention des atrocités. Certaines ont une présence et une orientation internationales, tandis que d'autres se consacrent à un travail national ou local. Elles peuvent documenter les événements, remplir une fonction de surveillance, rédiger des rapports, sensibiliser ou encore renforcer des communautés. Il est rare que les ONG nationales se consacrent directement à la prévention des atrocités, mais leur travail recoupe souvent de tels efforts. Certaines cherchent à promouvoir et à protéger les droits de l'homme ; d'autres sont axées sur la médiation et la résolution des conflits ; d'autres encore se consacrent à des groupes particulièrement vulnérables. Ces groupes — aux côtés d'autres organisations non étatiques comme des institutions religieuses, des médias, des associations commerciales, des groupes de travail et des associations de quartier — constituent la société civile nationale, dont la force et l'indépendance sont souvent considérées comme des piliers essentiels des efforts de prévention des atrocités.

Aux quatre coins du monde, le travail des ONG nationales et internationales comprend la documentation des droits de l'homme, le développement, l'éducation, la protection de l'environnement, les soins de santé et la parité des genres.

Dans le domaine de la prévention des atrocités, les ONG nationales et internationales s'engagent de différentes manières. En premier lieu, elles *documentent*, autrement dit, elles collectent des données. Si des atrocités ou d'autres violations des droits de l'homme sont commises, les ONG nationales et internationales sont généralement les premières à enquêter et à rendre compte publiquement des crimes. En deuxième lieu, elles *communiquent*, diffusent l'information. Elles donnent leur avis dans des articles ; créent une présence sur le Web ; publient des rapports détaillés. Dans un troisième lieu, elles *défendent la cause*. Elles proposent des changements de politique précis, font pression sur les responsables, encouragent leurs membres à faire usage du processus politique, offrent leur expertise. Et enfin, elles *effectuent un suivi de la situation*. Tant au niveau national qu'international, elles s'assurent que gouvernements et organisations internationales tiennent parole. Si certains acteurs ne respectent pas leurs promesses, les ONG sont souvent les premières à le faire savoir, ce qui permet de faire pression sur les États ou les organisations internationales pour que les engagements soient remplis²⁴¹. Dans certains contextes, les ONG peuvent représenter la seule source d'information sur les violations des droits de l'homme, et elles fournissent des données précieuses aux gouvernements, aux organisations internationales et aux acteurs qui cherchent à se renseigner sur d'éventuelles atrocités.

On trouve toutes sortes d'ONG, avec des niveaux d'expertise variés et des normes de fonctionnement très différentes. Les meilleures ONG surveillent leurs propres activités, puisque la pérennité de leur influence dépend (a) de leur crédibilité et de leur réputation, (b) d'informations précises transmises de manière responsable et respectueuse et (c) de leur plaidoyer en faveur de réponses sensées et efficaces. Mais certaines organisations manquent de mécanismes internes de responsabilité. Bien que les informations provenant des ONG soient importantes, chaque groupe reflète les membres qui le composent et leurs préjugés potentiels, et toutes les ONG ne sont pas forcément représentatives des communautés au nom desquelles elles s'expriment. Les analystes en quête d'une vue d'ensemble concernant une situation particulière se doivent de consulter des ONG internationales et locales qui représentent toutes sortes de groupes dans un pays donné. Leurs questions doivent se pencher tant sur l'exactitude des informations fournies que sur les voix que l'ONG représente.

Les technologies contemporaines de l'information et de la communication ajoutent une autre dimension au pouvoir — et aux risques — du secteur des ONG. Les outils offerts par les réseaux sociaux (Facebook, Tumblr, Twitter, YouTube, etc.), les technologies de communication mobile et l'invasion du Web dans la vie de nombreuses personnes à travers le monde offrent aux ONG de puissants mécanismes de

²⁴¹ Pour une excellente étude sur la réponse des ONG à la crise du Timor en 1999, voir Geoffrey Robinson, « *If you leave us here, we will die* »: *how genocide was stopped in East Timor* » (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2010).

communication. Ces technologies offrent des moyens plus faciles et moins coûteux de diffuser des informations et de sensibiliser le public, ce qui a pour effet de réduire les obstacles auxquels se heurtent les ONG. Ainsi, celles-ci peuvent faire passer leurs messages plus rapidement, à moindre coût et sans doute plus efficacement que jamais.

La réduction des obstacles signifie également que des structures relativement petites, disposant d'une expérience et d'une formation limitées, peuvent agir rapidement sur le cours des événements. Invisible Children en constitue une bonne illustration. Cette ONG a lancé une campagne en ligne pour attirer l'attention sur l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) par le biais d'une vidéo intitulée « Kony 2012 ». La vidéo est devenue virale, elle a été visionnée sur YouTube plus de 100 millions de fois. Mais si elle a suscité une grande prise de conscience sur la violence commise par la LRA, elle contenait également des informations obsolètes, incitant des experts et d'autres groupes de défense à lui reprocher de mal définir ses priorités²⁴². Dans un autre exemple, le hashtag Twitter « #BringBackOurGirls » (rendez-nous nos filles) a immédiatement suscité prise de conscience et pression vis-à-vis du groupe islamiste radical Boko Haram ayant capturé et détenu 200 écolières en 2014 dans le nord du Nigéria. Bien que le mouvement #BringBackOurGirls ne correspondait pas une organisation officielle, son effet montre le pouvoir que les médias sociaux apportent aux activistes qui souhaitent attirer l'attention et faire pression lors d'un épisode d'atrocités. La capacité de ce mouvement à entraîner des changements sur le terrain s'est néanmoins avérée assez limitée²⁴³.

V. Réseaux transnationaux de défense

L'exemple nigérian illustre une question plus large concernant l'éventail d'acteurs non étatiques, au-delà des ONG conventionnelles, qui sont souvent impliqués dans la prévention des atrocités. Parmi ces groupes figurent des célébrités, des étudiants, des organisations religieuses, des fondations, des musées, des groupes de victimes, des membres de la diaspora et des universitaires. Ces dernières années, ces groupes ont tous eu à un moment ou une autre voix au chapitre dans l'élaboration des débats politiques et la sensibilisation aux atrocités en cours.

Dans les publications universitaires, le terme le plus courant pour désigner la façon dont différents acteurs collaborent sur une question donnée est celui de

²⁴² Voir Amanda Taub, éd., *Beyond Kony 2012 : atrocity, awareness & activism in the Internet age* (Vancouver, BC : Lean Publishing, 2012).

²⁴³ Pour une analyse attentionnée des limites que posent les nouveaux médias à la défense des droits de l'homme, voir Fuyuki Kurasawa, « The aporias of new technologies for human rights activism », in *The human rights paradox: universality and its discontents*, éd. Steve J. Stern et Scott Straus (Madison : University of Wisconsin Press, 2014), 177–203.

*réseau transnational de défense*²⁴⁴. De tels réseaux sont *transnationaux* en ce qu'ils opèrent au-delà des frontières ; ils incluent des messages et des informations depuis l'État où la violence se produit et d'autres émanant de la communauté internationale au sens large. Ces réseaux « défendent », ou militent, dans le sens où ils cherchent à attirer l'attention sur un problème particulier, à faire pression sur les décideurs pour qu'ils agissent, et proposent souvent des solutions précises. Et ce sont des *réseaux*, car les groupes ont des liens perméables et fluides, et une structure généralement non hiérarchique. Des membres du public et des organisations se joignent à une campagne et militent pendant un certain temps, mais ils peuvent la quitter aussi facilement qu'ils se sont engagés.

Dans le milieu de la prévention des atrocités, l'un des exemples les plus marquants est celui de « Save Darfur », une campagne rassemblant des personnes plus ou moins affiliées (groupes d'étudiants, églises, synagogues, groupes afro-américains, organisations de défense des droits de l'homme, célébrités d'Hollywood²⁴⁵, etc.). Le mouvement cherchait à faire pression — principalement sur les États-Unis et accessoirement sur d'autres gouvernements et l'ONU — pour que soit adoptée une position plus agressive pour faire face aux atrocités commises au Darfour au milieu des années 2000. Cette campagne sensibilisait le public aux atrocités, encourageait les États-Unis et l'ONU à qualifier de génocide ce qui se passait au Darfour, et faisait pression — du moins au début — en faveur d'une intervention militaire pour mettre fin aux atrocités. Bien que ses positions politiques n'étaient pas toujours claires, ce mouvement a surtout permis de garder le public focalisé sur crise du Darfour et de générer une pression infléchissant le cours des choses.

Le mouvement pour le Darfour a ensuite inclus d'autres groupes et individus. L'éditorialiste du *New York Times*, Nicholas Kristof, a écrit de nombreux articles passionnants sur la violence au Darfour. Les stars hollywoodiennes George Clooney et Mia Farrow sont devenues des défenseurs de premier plan de cette cause. Le United States Holocaust Memorial Museum a publié des mises en garde sur le génocide au Darfour. Certaines fondations ont apporté un soutien financier à Save Darfur. Des universitaires agissant de manière indépendante et par le biais d'organisations telles que l'International Association of Genocide Scholars ont plaidé en faveur du pays. Des membres du Congrès américain sont devenus de fervents défenseurs de la cause.

²⁴⁴ Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 1998).

²⁴⁵ Sur le mouvement Save Darfur et les réseaux de défense transnationaux, voir Rebecca Hamilton, *Fighting for Darfur: public action and the struggle to stop genocide* (New York : Palgrave MacMillan, 2011) ; et Iavor Rangelov, « The role of transnational civil society », dans *Responding to genocide: the politics of international action*, éd. Adam Lupel et Ernesto Verdeja (Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013), 135–56.

Le mouvement Save Darfur a pourtant aussi suscité des critiques. Certaines personnes ont contesté les statistiques, le nombre de morts et les images de victimes que la campagne avait utilisés dans des publicités très médiatisées. On a reproché à ce mouvement sa compréhension superficielle de la crise et sa naïveté à propos des avantages d'une intervention militaire.

D'autres inquiétudes ont également été relayées, notamment concernant les groupes que le mouvement représentait réellement²⁴⁶. Même si certaines critiques étaient injustes, l'exemple illustre les avantages (en matière de sensibilisation et de pression) et les inconvénients (informations inexactes ou utilisation erronée d'une certaine terminologie) qui peuvent parfois surgir lorsque des réseaux transnationaux de défense jouent un rôle très visible dans une crise donnée.

VI. Conclusion

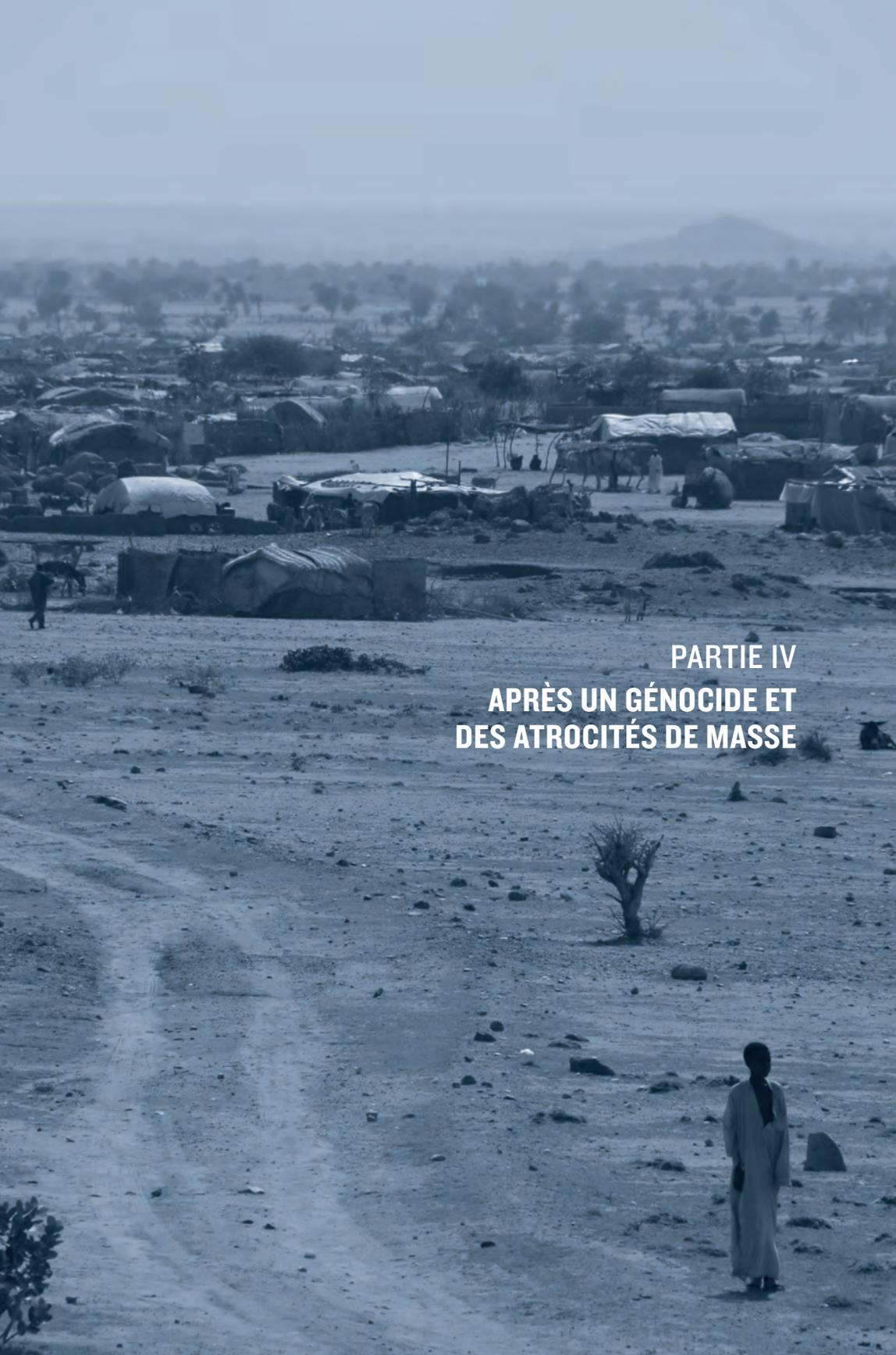
Dans son éminent ouvrage *A Problem from hell*, Samantha Power soutient que les gouvernements démocratiques ne s'intéresseraient probablement pas à la prévention des génocides si les électeurs n'exerçaient pas de pression sur eux. Cette observation vaut plus généralement pour le secteur non étatique. Dans une large mesure, c'est le public qui engendre la pression et la prise de conscience nécessaires pour que les gouvernements et les organisations internationales consacrent leurs ressources restreintes à la prévention et à l'intervention en cas d'atrocités. En effet, la Directive présidentielle 10 et les changements au sein du gouvernement américain reflètent, dans une certaine mesure, l'intérêt que la population et des organisations non gouvernementales ont porté (a) à la situation au Darfour et (b) aux échecs en Bosnie et au Rwanda dans les années 1990. Cependant, même la brève discussion qui précède a fait valoir toute la complexité de l'implication d'acteurs non étatiques. Leurs messages sont généralement remarquables, mais pas toujours cohérents.

Quiconque cherche à s'informer sur la prévention des atrocités doit être conscient de l'éventail d'acteurs désormais impliqués sur la scène politique internationale. Leur configuration est susceptible de varier selon chaque situation. Même si la violence au Darfour visait les musulmans, des organisations chrétiennes se sont sérieusement engagées dans leur défense en raison de leur longue histoire dans le sud du Soudan, majoritairement chrétien et animiste. Dans certains cas, ce sont des organisations régionales et sous-régionales qui jouent un rôle déterminant ; dans d'autres, ce sont

²⁴⁶ Alex De Waal, « Does Save Darfur feed Darfur? » *African Arguments* (blog), 29 juin 2009 ; Hamilton, *Fighting for Darfur*.

des organes de l'ONU qui jouent le rôle principal. Un même pays peut faire figure de fervent défenseur d'une action dans une situation donnée, mais rester en retrait dans une autre. L'articulation des différentes parties variera inévitablement d'une crise à l'autre.

Il est tout aussi important de noter que les progrès des technologies de l'information et de la communication vont probablement saturer de plus en plus la chose politique, en la rendant potentiellement plus conflictuelle. Chaque acteur y va de son analyse, de son approche et de ses propositions de solutions. Dans un monde idéal, les réseaux de défense et les décideurs politiques adhèreraient à un savoir et à des recommandations politiques communs. Mais c'est rarement le cas. Il appartient donc aux populations et aux décideurs politiques d'en être également conscients.



PARTIE IV
APRÈS UN GÉNOCIDE ET
DES ATROCITÉS DE MASSE

Le camp de réfugiés de Gaga au Tchad, juillet 2007.
Michael Graham pour le United States Holocaust Memorial Museum

CHAPITRE 9

Reconstruire les États et les sociétés après des atrocités

LA PLUPART DES DISCUSSIONS UNIVERSITAIRES ET POLITIQUES SUR LA PRÉVENTION DES atrocités se concentrent, à juste titre, sur les raisons pour lesquelles de telles violences surviennent et sur la manière d’y mettre fin. Cependant, c’est la tragique réalité, des atrocités se produisent. Une interrogation différente se pose alors : comment stabiliser et rebâtir les sociétés et les États après les atrocités ? Comment la paix peut-elle être construite ?

Dans ces circonstances, deux questions primordiales se présentent aux acteurs internes et externes. La première, comment les sociétés et les États peuvent-ils se reconstruire afin d’empêcher de nouvelles flambées de violence ? Présentée de cette façon, la reconstruction après une atrocité est une forme particulière de prévention. Étant donné que les atrocités passées rendent les atrocités futures plus probables, comme nous l’avons vu au Chapitre 2, le défi de la prévention est d’autant plus extrême dans le cas de la reconstruction après des atrocités.

La deuxième, dans les cas où des acteurs externes sont intervenus, comment stabiliser et reconstruire une société et un État de sorte qu’ils puissent retirer leur personnel sans que les violences ne reprennent ? En aval, la consolidation de la paix après une atrocité soulève donc la question du retrait, qui est importante pour toute décision, en amont, de déployer des soldats de la paix ou d’intervenir militairement. De nombreux décideurs refusent de s’engager et de déployer des troupes pour une durée indéterminée. Le coût potentiel est élevé tant financièrement que

politiquement, et ils préfèrent ne pas s'enliser dans un bourbier dont ils ne pourront pas se soustraire. Dans le même temps, une fois que les acteurs externes ont pris la décision d'intervenir et d'investir dans un pays, ils ne veulent pas que leurs actions initiales soient vaines ni que les atrocités reprennent après leur départ.

La consolidation de la paix après la violence, que des acteurs externes soient impliqués ou non, est une tâche complexe. La méfiance est grande. La sécurité est, au mieux, fragile. De nombreux habitants sont déplacés ou voient leur vie considérablement perturbée. Souvent, de nouvelles autorités arrivent au pouvoir ou le partagent. Il est difficile de stabiliser ces situations et de mettre le pays sur la voie de la reprise. Les données recueillies depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale montrent qu'environ 20 % des pays connaissent de nouvelles violences au cours des quatre années après la fin d'un conflit armé, et que 30 à 40 % des pays vivent une nouvelle guerre civile dans les dix ans qui suivent²⁴⁷. Ces dernières années, les guerres civiles ont en général vu leur fréquence diminuer, bien que la probabilité de récurrence ait augmenté. Une étude de la Banque mondiale a révélé que 90 % de toutes les guerres civiles commencées dans les années 2000 se sont déroulées dans des pays qui avaient déjà connu un conflit antérieur au cours des 30 années précédentes²⁴⁸. La même étude montre que les conséquences sur le développement de tout pays qui connaît une guerre civile sont graves — que ce soit en matière de croissance économique, de pauvreté, de santé, d'éducation, de malnutrition, d'accès à l'eau et d'autres indicateurs de développement²⁴⁹.

Les défis à relever après des atrocités sont encore plus considérables que lors d'une situation typique au lendemain d'un conflit. Non seulement les acteurs nationaux et internationaux sont confrontés à toutes les difficultés traditionnelles de la consolidation de la paix après une guerre — en particulier pour rétablir la sécurité et la confiance, notamment entre les groupes, stimuler la croissance économique et les opportunités d'emploi, mettre en place un système judiciaire efficace et améliorer les performances du gouvernement — mais ces acteurs sont également confrontés aux problèmes hérités spécifiquement des atrocités. Celles-ci signifient généralement qu'une partie de la population a subi une victimisation importante et ciblée, commise par une autre partie de la population. Auteurs de violences et victimes doivent alors trouver un moyen de collaborer pour se souvenir, rendre justice, reconstruire et établir la confiance.

²⁴⁷ Paul Collier, Anke Hoeffler, et Måns Söderbom, « Post-conflict risks », *Journal of Peace Research* 45, n° 4 (2008) : 461–78. Pour une mise en garde sur ces chiffres, basés sur une version précédente de l'article de Collier et al., voir aussi Astrid Suhrke et Ingrid Samset, « What's in a figure? Estimating recurrence of civil war », *International Peacekeeping* 14, n° 2 (2007) : 195–203.

²⁴⁸ Rapport de la Banque mondiale, *World development report 2011 : conflict, security, and development* (Washington, DC : World Bank, 2011), 2. Paru en français sous le titre *Rapport sur le développement dans le monde de 2011 : conflits, sécurité et développement*.

²⁴⁹ *Ibid.*, 60–63.

En bref, la situation est celle d'une confiance sociale profondément brisée et des niveaux élevés de traumatisme. Ce contexte rend les problèmes de restauration de la confiance dans le gouvernement et de reconstruction de la cohésion sociale particulièrement difficiles. Tous les États d'après-guerre sont confrontés à la question de savoir dans quelle mesure ils doivent être politiquement inclusifs. Cependant, après des atrocités, la question de l'inclusion est beaucoup plus compliquée. Quel rôle doivent jouer les partis politiques, les militaires et les groupes d'individus qui peuvent avoir participé aux atrocités, ou du moins les avoir soutenues et encouragées ? Pour éviter que les groupes évincés ne cherchent à déstabiliser le nouveau régime, la responsabilité est une priorité majeure, et l'inclusion l'est tout autant.

Considérons quelques cas récents d'atrocités. Suite au génocide de 1994 au Rwanda, le nouveau gouvernement hérite d'un pays dévasté. Entre 500 000 et 800 000 civils tutsis ont été tués et plus de deux millions sont des réfugiés²⁵⁰. Les vestiges de l'État et de l'armée génocidaires se sont rendus au Zaïre voisin (actuelle République démocratique du Congo), quantité de bâtiments ont été détruits et les personnels qualifiés qui avaient occupé des postes clés sont nombreux à avoir fui le pays, quand ils n'étaient pas impliqués dans le génocide. Quels types de justice le Rwanda aurait-il dû envisager pour des atrocités d'une telle ampleur ; comment aurait-il dû punir les centaines de milliers d'auteurs de crimes ? Comment les victimes auraient-elles dû obtenir réparation ? Qui aurait dû être considéré comme victime ? Comment le Rwanda aurait-il pu assurer sa sécurité, compte tenu de la menace pesant à ses frontières ? Le nouveau gouvernement aurait-il dû opter pour un système politique inclusif et démocratique, compte tenu des horreurs du passé ? Quel type de modèle économique aurait permis au Rwanda – pays enclavé et à faible revenu – de prétendre à une future croissance économique et à une plus grande prospérité ? Ce sont des questions auxquelles il est difficile de répondre.

Tout au long des années 1990 et au début du 21^e siècle, les dirigeants de divers pays ayant subi des atrocités — dont l'Afghanistan, l'Algérie, la Bosnie, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Liberia, la Libye, la Sierra Leone, le Sri Lanka, le Sud-Soudan et le Timor oriental, — ont été confrontés à des questions similaires. Même si l'un d'entre eux a su trouver une voie vers la consolidation de la paix, les politiques choisies ne fonctionneront pas nécessairement dans tous les pays.

Ce chapitre se concentre sur trois domaines. La première section traite des priorités sur lesquelles on s'accorde dans la reconstruction des États et des sociétés après un conflit. Bien que cette section s'appuie sur un corpus de recherche plus large que les études axées uniquement sur les situations d'après-atrocités, ses enseignements

²⁵⁰ Pour des sources sur le bilan des pertes au cours du génocide rwandais, voir la note 10 dans l'introduction de cet ouvrage.

semblent également applicables aux régions qui ont connu un génocide et d'autres atrocités de masse. Les priorités découlant de ces analyses sont : la confiance sociale, la sécurité, des institutions gouvernementales efficaces, réactives et légitimes, une économie en croissance et la réconciliation sociale.

La deuxième section présente un cadre analytique qui sert de guide aux divers résultats obtenus dans les pays ayant subi des atrocités. Il se concentre sur six variables : (a) le degré et la nature des atrocités, (b) les caractéristiques du gouvernement et des personnes détenant le pouvoir, (c) l'histoire des institutions politiques du pays, (d) le contexte sécuritaire, (e) le contexte économique, et (f) le degré d'engagement international. Cette discussion permet de développer l'une des affirmations centrales et tripartites de ce livre, à savoir que les situations d'atrocités varient considérablement, que les observateurs doivent prendre le temps d'enquêter et de comprendre la situation en question, et que les actions — qu'il s'agisse de prévention, d'intervention ou de reconstruction — doivent être adaptées aux conditions spécifiques, même si elles suivent certains principes généraux.

La troisième section revisite une littérature scientifique plus large sur les scénarios au lendemain d'un conflit en se concentrant sur certains des dilemmes du soutien externe. Le principal exemple est la tension qui existe fréquemment entre les penchants pour le court terme des acteurs externes, qui veulent la stabilité, et le besoin à long terme de reconstruction et de stabilisation, qui exige des gouvernements hôtes qu'ils s'approprient le processus, acquièrent une légitimité aux yeux de la population et développent la capacité de fonctionner de diverses manières.

Au final, ce chapitre débouche sur une série de conclusions. Premièrement, il est très difficile de construire la paix après une guerre. Les attentes des habitants du pays et des observateurs externes doivent être raisonnables. Il est possible que le processus prenne une génération ou plus. Deuxièmement, compte tenu de la nature des violences, la construction de la paix et la restauration des relations sociales après des atrocités de masse présentent un ensemble de défis uniques. Tout porte à croire que le fait de bâtir la paix après une guerre et des atrocités sera particulièrement complexe. Troisièmement, il n'existe pas de formule unique. Les décideurs politiques et les acteurs nationaux peuvent garder à l'esprit toutes sortes d'objectifs, mais chaque situation est susceptible d'être différente et de présenter des contraintes et des perspectives variées. Enfin, des recherches supplémentaires sont nécessaires, la littérature scientifique sur la manière de construire la paix n'en étant qu'à ses débuts. Nos lecteurs, décideurs politiques et autres doivent être attentifs aux nouvelles évolutions dans le domaine et aux nouvelles idées issues des recherches en cours.

I. Priorités communes après un conflit et des atrocités

Dans les cercles politiques, il existe un programme commun concernant les principales priorités après un conflit. Bien que présentées de différentes manières, celles-ci comprennent toujours la sécurité, la stabilisation politique, l'état de droit, la prestation de services (comme l'eau, l'électricité et les fonctions gouvernementales de base), ainsi que la croissance et les perspectives économiques.

Trois documents clés axés sur l'action politique encadrent les débats sur la stabilisation et la reconstruction après un conflit. Le premier s'intitule *Guiding principles for stabilization and reconstruction*, publié en 2009 par le United States Institute of Peace (USIP) et le US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute²⁵¹. Ce manuel expose les principales priorités, principes et défis de toute opération de consolidation de la paix après une guerre. Il s'adresse aux responsables civils aux États-Unis, mais définit un programme pour la consolidation de la paix allant au-delà du pays.

Guiding Principles affirme que la stabilisation et la reconstruction devraient viser cinq principaux « états finaux » : un cadre sûr et sécurisé, l'état de droit, une gouvernance stable, le bien-être social et une économie durable. Le document identifie également sept « principes transversaux » essentiels pour atteindre ces objectifs : l'appropriation et les moyens d'action du pays hôte, la primauté politique, la légitimité, l'unité d'effort, la sécurité, la transformation du conflit et l'engagement régional.

Au sein du système des Nations Unies, l'un des principaux documents de référence est un rapport du Secrétaire général daté de 2009 et intitulé *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*. L'organe central de coordination à l'ONU est la Commission de consolidation de la paix, qui a pour but de coordonner diverses activités de l'institution.

Le rapport du Secrétaire général souligne les priorités au lendemain d'un conflit, priorités qui rappellent celles du rapport *Guiding Principles* de l'USIP susmentionné. Il identifie également cinq priorités principales :

- La sûreté et la sécurité, y compris le déminage, la protection des civils, le désarmement, la démobilisation et la réintégration, l'état de droit et la réforme du secteur de la sécurité
- Les processus politiques, notamment les élections, le dialogue et la réconciliation, et la gestion des conflits, tant au niveau national que local.

²⁵¹ United States Institute of Peace et US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, *Guiding principles for stabilization and reconstruction* (Washington, DC : United States Institute of Peace, 2009).

- La fourniture de services essentiels, comme l'eau et l'assainissement, les services de santé, l'enseignement primaire, ainsi que le retour et la réintégration des personnes déplacées et des réfugiés
- Le rétablissement des fonctions publiques essentielles, en particulier l'administration et les finances publiques.
- La revitalisation de l'économie, notamment la création d'emploi, en mettant l'accent sur les jeunes, les combattants démobilisés et les infrastructures de base²⁵².

Comme le reconnaissent les deux rapports, ces catégories sont interdépendantes et se recoupent. La fourniture de services essentiels est un exemple de gouvernance stable, tandis que l'accès à des prestations de services de base est un exemple de bien-être social. La gouvernance stable est également clairement liée à l'état de droit et à l'ordre public, lui-même lié à la sécurité.

Le troisième grand document qui fixe l'ordre du jour est le Rapport sur le développement dans le monde 2011, *Conflits, sécurité et développement*, publié par la Banque mondiale²⁵³. Il analyse plus largement la violence et l'insécurité dans le monde sans se concentrer spécifiquement sur les situations postconflit et étudie les situations dites « fragiles » qui pourraient dégénérer en un conflit plus intense ou qui suivent des périodes de conflit intense. Dans un cas comme dans l'autre, le rapport offre un aperçu et une analyse des situations au lendemain d'un conflit.

Le rapport Conflits, sécurité et développement est plus synthétique que les deux autres documents. Ses auteurs avancent que l'issue des contextes fragiles se traduit par deux défis principaux : rétablir la confiance et transformer les institutions. Le premier débouche sur les concepts de confiance et de légitimité, l'idée centrale étant que les différents acteurs qui doivent collaborer pour sortir un pays au bord du conflit ne le feront pas sans le sentiment d'un objectif commun. Ils ont besoin de croire en la légitimité du gouvernement, ce qui, selon le rapport de la Banque mondiale, s'obtient partiellement par des coalitions « suffisamment inclusives ». Autrement dit, dans une situation fragile, tous les acteurs politiques et locaux ne seront pas inclus dans l'État. Certains auront commis des abus, par exemple. Mais plus il y a d'inclusion — aux niveaux national, local et de la société civile — plus il est probable qu'un réseau d'acteurs nationaux le plus large possible aura confiance dans le processus de reprise. Sans cette confiance, affirme le rapport, l'action collective nécessaire à la reconstruction des institutions est beaucoup plus difficile.

²⁵² Assemblée générale des Nations Unies/Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, A/63/881-S/2009/304, 11 juin 2009, 6.

²⁵³ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde de 2011*.

Pour provoquer une transformation institutionnelle, la Banque mondiale se concentre sur l'établissement de la sécurité des citoyens, la promotion d'un sentiment de justice et la création d'emplois. Comme l'ONU, la Banque mondiale souligne l'importance d'un succès rapide dans une intervention donnée. Le problème est que dans de nombreux cas, les attentes de la population dépassent les moyens du gouvernement à fournir des résultats. Cet écart entre les attentes et les moyens peut, à son tour, miner la confiance et entraîner une spirale négative, descendante et qui se contracte. À l'inverse, des succès rapides en matière d'emploi, de sécurité et de justice contribueront à leur tour à restaurer la confiance, entraînant une spirale ascendante et expansive de changements positifs. La Banque mondiale insiste également sur la nécessité d'approches sur mesure, spécifiques à la situation, car elles sont « les mieux adaptées ».

Conflicts, sécurité et développement met en garde : le processus de rétablissement de la confiance et de transformation des institutions prend du temps. Ceux qui travaillent dans l'aide au développement ou la prévention des atrocités recherchent souvent des changements rapides. Mais en réalité, prévient la Banque mondiale, le processus prend au moins une génération²⁵⁴.

Les descriptions qui précèdent sont des résumés très condensés de rapports longs et détaillés. Mais pris dans leur ensemble, ces résumés indiquent un programme assez cohérent axé sur (a) le rétablissement de la confiance dans les institutions et la société, (b) la maîtrise de la violence et la garantie de la sécurité, (c) la promotion d'une politique inclusive et de l'état de droit, et (d) l'accès aux ressources publiques et à l'emploi²⁵⁵. Ce programme a été élaboré en tenant compte des situations pendant ou après un conflit, mais la plupart des priorités envisagées s'appliquent également après des atrocités. La principale différence est que les niveaux de traumatisme, de victimisation et de méfiance sociale sont susceptibles d'être plus aigus après les atrocités. En outre, les auteurs des crimes seront probablement en liberté quelque part, dans le pays même ou dans un pays voisin, après la perpétration des atrocités. Ces facteurs compliquent énormément le processus de rétablissement de la confiance, la promotion d'un processus politique légitime et digne de confiance, et la justice.

²⁵⁴ Voir Chapitre 3 en particulier sur le thème de la durée nécessaire avant de constater des changements positifs.

²⁵⁵ Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, *Making war and building peace: United Nations peace operations* (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2006), 337–42. On trouve un autre programme de maintien de la paix semblable chez Doyle et Sambanis, dont le plan en sept étapes se concentre sur la sécurité nationale, régionale, les « victoires » rapides dans la fourniture de services, l'État de droit, le droit à la propriété, la participation démocratique et la réconciliation.

II. Analyse des situations au lendemain d'atrocités

Malgré les prescriptions communes, les rapports soulignent l'importance du contexte local. En d'autres termes, le contexte politique dans lequel les dirigeants à l'échelle nationale et internationale prennent des décisions sur la manière de reconstruire et de stabiliser leurs États sera façonné par des facteurs spécifiques à chaque situation. Ce qui est souhaitable et ce qui est possible variera en fonction du contexte dans lequel se déroulent les efforts de reconstruction et de stabilisation.

Considérons quelques cas. Au Cambodge, après l'éviction des Khmers rouges en 1979, un nouveau régime installé par le Vietnam entreprend de stabiliser et de reconstruire une société complètement dévastée et déracinée. Les combattants khmers rouges se déplacent dans une autre région du pays et continuent à menacer le nouveau gouvernement. Après les atrocités de 2011, la Côte d'Ivoire a connu des violences et des déplacements beaucoup plus limités. L'ancien gouvernement de Laurent Gbagbo est évincé grâce au soutien combiné des rebelles, de l'ONU et de la France. Certains de ses partisans s'installent au Ghana voisin, d'où ils planifient quelques attaques mineures. L'infrastructure de la Côte d'Ivoire est intacte, bien que dégradée, et la base agricole de son économie reste forte. Ce n'est pas le cas du Guatemala dans les années 1980 où, après l'essoufflement des atrocités, le pouvoir représente la continuation des forces qui ont commis les atrocités contre les populations mayas des hauts plateaux.

Le fait est donc que les situations au lendemain d'atrocités varient considérablement, et ces différences se traduisent par des choix et des contraintes différents auxquels les dirigeants seront confrontés lorsqu'ils chercheront à reconstruire leurs États et leurs sociétés. La question qui se pose alors est la suivante : quelles sont les dimensions les plus importantes de ces divergences ? Que doivent examiner les analystes pour déterminer les types de choix et de contraintes auxquels les dirigeants sont confrontés après des atrocités ?

Cette section se concentre sur six variables qui façonneront probablement de manière significative une situation au lendemain d'atrocités²⁵⁶. L'idée n'est pas de revenir sur les objectifs discutés dans la section précédente, mais plutôt de démontrer que certaines conditions uniques influencent fortement les processus de reconstruction au lendemain d'atrocités.

Ampleur des violences, auteurs des crimes, causes des atrocités

La première variable à prendre en compte est la nature des atrocités. Quelle en était l'ampleur ? Ont-elles été commises dans plusieurs régions d'un pays ? Pendant une courte ou une longue période ? Combien de personnes ont été tuées, déplacées ou

²⁵⁶ Ce cadre s'inspire des recherches que poursuit l'auteur ainsi que d'autres études, notamment Doyle et Sambanis, *Making war and building peace* ; et la Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011*.

Variables ayant un impact sur les pays après les atrocités

Variable	Questions à poser
Degré et nature des atrocités	Dans quelle mesure les atrocités étaient-elles répandues ou systématiques ?
	Combien de personnes ont été tuées, déplacées ou autrement affectées ?
	Des atrocités ont-elles été commises par plusieurs camps ? Qui étaient les principaux auteurs des crimes ?
	Les auteurs des crimes prétendaient-ils représenter un groupe social particulier ? D'autres personnes les ont-elles identifiés comme issus de ce groupe ?
	Qu'est-ce qui était à l'origine des atrocités ?
Caractéristiques du gouvernement et des détenteurs du pouvoir	Qui détient le pouvoir et comment a-t-il été obtenu ?
	Les personnes au pouvoir sont-elles les mêmes que celles qui ont commis les atrocités ?
	Le gouvernement représente-t-il les victimes d'atrocités, les auteurs des crimes, les deux, ou aucun des deux ?
	Le gouvernement s'est-il engagé à respecter un accord de partage du pouvoir ?
	Le gouvernement représente-t-il tous les principaux partis politiques, ou exclut-il certains groupes ?
	Le gouvernement est-il perçu comme représentant les intérêts d'un ou plusieurs groupes particuliers ?
Contexte sécuritaire	Existe-t-il un climat général d'insécurité ?
	Le gouvernement est-il confronté à des menaces de sécurité particulières ?
	Les acteurs des atrocités commises dans le passé continuent-ils à perpétrer des actes de violence ?
Contexte économique	Quel était l'état de l'économie du pays avant les atrocités ?
	Quel impact les atrocités ont-elles eu sur l'économie du pays ?
Moyens locaux	Quel était le niveau de performance des institutions avant la crise ?
	Quelle est la force de l'état de droit ?
	Quel est le niveau de corruption dans les institutions publiques ?
	Quels sont les niveaux d'éducation et le capital humain en matière de fonctionnaires et de la population en général ?
Soutien externe	Les acteurs externes (donateurs, alliés, partenaires commerciaux, États voisins) s'intéressent-ils à la reconstruction du gouvernement et de ses institutions et investissent-ils dans cette reconstruction ?
	À quel type de ressources les acteurs externes sont-ils prêts à contribuer, et en sont-ils capables ?

autrement affectées ? En outre, les atrocités ont-elles été commises dans plusieurs camps ? Qui en étaient les principaux auteurs, des soldats, citoyens, politiciens, groupes armés, ou bien une combinaison de ces groupes ? Prétendaient-ils représenter un groupe religieux, ethnique, régional ou d'un sexe particulier ? Est-ce que la société les décrivait comme faisant partie de ces groupes ? La même série de questions s'applique également aux victimes. Enfin, quelle a été la cause des atrocités ? Ont-elles principalement été commises en raison de tensions liées à l'ethnicité, à la religion ou à un autre critère social ? Ont-elles été commises en vue de gagner une guerre, prendre le contrôle d'un territoire ou disputer une élection ? Étaient-elles motivées par une idéologie ?

Il est probable que les réponses auront leur importance dans le processus de reconstruction et de stabilisation. Par exemple, dans un pays où l'échelle et la durée des atrocités étaient importantes, le niveau de méfiance sociale est susceptible d'être élevé. Rétablir la confiance relèvera par conséquent d'un processus probablement difficile. De même, si la violence avait un caractère identitaire, alors la population du pays traitera probablement l'information à travers ce prisme. En outre, lorsque les atrocités ont été commises par plusieurs groupes, les mécanismes de justice et de responsabilisation devront être abordés en prêtant une attention particulière aux questions d'impartialité.

Par exemple, au Rwanda, le degré de méfiance après le génocide était considérable. La totalité de la population tutsie résidente avait été victimisée, les atrocités avaient été commises à l'échelle du pays, un très grand nombre de civils hutus y avaient participé et de nombreuses familles hutues avaient également souffert, principalement aux mains des rebelles dirigés par les Tutsis. De nombreux Rwandais ont donc considéré les enjeux du conflit à travers le prisme de l'ethnicité, ce qui en fait un aspect du Rwanda postgénocide exceptionnellement important. De même, le gouvernement de l'après-génocide étant allié aux victimes, les crimes de génocide étaient susceptibles de recevoir la plus grande attention, même si d'autres types de violence avaient eu lieu, que ce soit à l'époque (en 1994) ou plus tard, au Rwanda et en République démocratique du Congo — à noter en particulier les violences commises par ceux qui contrôlaient le gouvernement post-génocide contre les Hutus rwandais²⁵⁷. Le large éventail d'actes auteurs de crimes crée donc la nécessité d'une responsabilisation pour ces crimes en plus des crimes de génocide.

²⁵⁷ Alison Des Forges, *Aucun témoin ne doit survivre : le génocide au Rwanda* (Paris : Karthala, 1999), traduction française de : *Leave none to tell the story: genocide in Rwanda* (New York : Human Rights Watch, 1999) ; Filip Reyntjens, *Political governance in post-genocide Rwanda* (New York : Cambridge University Press, 2013) ; Scott Straus et Lars Waldorf, éd., *Remaking Rwanda: state building and human rights after mass violence* (Madison : University of Wisconsin Press, 2011).

Dans d'autres cas, cependant, la nature des atrocités est différente. Au Guatemala, par exemple, la violence était confinée à certaines régions, les principales victimes étant des membres des populations mayas et les principaux auteurs de violences les forces armées travaillant aux côtés de groupes armés informels. Dans ce cas précis, les atrocités avaient donc été plutôt à sens unique, mais ceux qui les avaient commises sont restés en grande partie en place même après la fin des atrocités et de la guerre. Ainsi, la probabilité d'une responsabilisation ou d'une restitution digne de ce nom pour les victimes s'en trouve diminuée, et les procès en cours sont révélateurs de la lutte difficile pour une reddition des comptes au Guatemala. En somme, l'analyse de la nature des atrocités est une première étape cruciale dans l'évaluation globale de l'après.

Politique

La deuxième variable de conséquence est la politique. Les questions clés sont les suivantes : Qui détient le pouvoir et comment a-t-il été obtenu ? Les personnes au pouvoir sont-elles les mêmes que celles qui ont commis les atrocités ? Le gouvernement représente-t-il les victimes, les auteurs des atrocités, ou aucun des deux ? Ces interrogations détermineront probablement les degrés de légitimité et de confiance dans les institutions, que la Banque mondiale a identifiées comme une question essentielle dans tout contexte fragile au lendemain d'un conflit. La manière dont le pouvoir a été obtenu est également susceptible de déterminer le degré d'inclusion d'un gouvernement. En outre, la relation entre ceux qui détiennent le pouvoir et ceux qui ont commis des atrocités pourra probablement expliquer en grande partie les types de responsabilités.

La manière dont les dirigeants accèdent au pouvoir — et y restent — est clairement importante pour la légitimité nationale et pour influencer la nature de la gouvernance. S'ils parviennent au pouvoir ou s'y maintiennent grâce à une victoire militaire, il est probable qu'ils soient moins inclusifs que s'ils avaient obtenu le pouvoir par le biais d'un accord négocié. Les parties prenantes qui gagnent les conflits armés sont généralement celles qui fixent les règles et excluent les vaincus. De plus, une victoire militaire signifiera probablement qu'au moins une partie de la population (celle qui est alliée aux perdants) trouvera au nouveau gouvernement un manque de légitimité. De même, si des acteurs externes s'imposent au pouvoir ou aident d'une manière quelconque les nouveaux dirigeants à y accéder, la légitimité nationale du nouveau gouvernement s'en verra probablement diminuée, et ce même si l'engagement extérieur a effectivement augmenté le degré d'inclusion. Une élection truquée engendrera également un risque de saper la légitimité de l'État. Chacun de ces scénarios affectera le degré de confiance que la population accorde à ses institutions dirigeantes, et soulèvera par conséquent différents défis à relever après les atrocités.

La question de savoir comment les dirigeants arrivent au pouvoir est liée à celle de savoir qui ils sont censés représenter. Le gouvernement s'est-il engagé à un accord de partage du pouvoir ? Représente-t-il tous les principaux partis politiques ? Exclut-il explicitement certains groupes ? Est-il perçu comme représentant les intérêts d'un groupe ethnique, religieux, régional ou d'une autre identité sociale ? Là encore, ces questions détermineront probablement la légitimité de l'État et la confiance que les citoyens ont dans le gouvernement. Si le pouvoir semble favoriser tel ou tel groupe, telle ou telle région, ces perceptions de favoritisme saperont la légitimité de l'État aux yeux de la population exclue et créeront un foyer de vulnérabilité pour l'État après un conflit et des atrocités. On peut citer l'exemple du Sud-Soudan, où, après l'indépendance, le gouvernement est soupçonné de représenter et de favoriser les Dinkas, un sentiment qui a conduit au déclenchement des violences armées en 2013²⁵⁸.

Enfin, une question essentielle concerne le lien entre la nature des atrocités et les personnes à la tête du pays. Dans certains cas, les principaux auteurs des violences, ou leurs alliés restent au pouvoir. Dans d'autres cas, ce sont les représentants des principales victimes des atrocités qui contrôlent le gouvernement. Et parfois, ni le groupe de victimes ni les auteurs de crimes ne sont amenés à gouverner. Cette variable façonnera probablement les politiques de responsabilisation, de réconciliation et de restitution aux victimes à définir après des atrocités. Si les responsables des violences restent au pouvoir — au Guatemala, comme décrit précédemment, ou au Soudan après la crise du Darfour — il y a de fortes chances que les processus nationaux de responsabilisation et de restitution aux victimes soient très faibles, et toute pression extérieure sur ces gouvernements pour qu'ils rendent des comptes se heurtera probablement à une résistance importante. En revanche, comme c'est le cas en Afrique du Sud après l'apartheid ou au Rwanda après le génocide, où les nouveaux gouvernements se sont engagés auprès des principales victimes des atrocités, ceux-ci seront soucieux de mettre en évidence les violences du passé.

Prises dans leur ensemble, les réponses à ces questions sur la politique après des atrocités auront probablement de l'importance pour les problèmes clés que sont le rétablissement de la confiance, la construction de coalitions inclusives et la fin de l'impunité.

²⁵⁸ International Crisis Group, « South Sudan: a civil war by any other name », *Africa Report* 217, 10 avril 2014.

Sécurité

Une variable à prendre tout d'abord en compte est celle de la sécurité. Dans certaines zones, les nouvelles autorités sont directement confrontées à un défi armé et ce scénario est courant. Dans l'Irak d'après-guerre, les autorités anciennement associées au parti et au gouvernement de Saddam Hussein contribuent à déclencher une insurrection. Il en va de même pour les talibans en Afghanistan. A contrario, dans d'autres cas, même quand les autorités ne sont pas confrontées à une menace armée directe, la campagne ou certaines zones du pays peuvent rester en situation d'insécurité. Les acteurs armés peuvent persister de diverses manières, comme au Mali, en 2013, quand des groupes djihadistes armés répètent leurs attaques et des nationalistes touaregs prennent le contrôle de la ville de Kidal alors que le gouvernement, avec le soutien important des forces internationales, semblait avoir stabilisé le pays.

Quelle que soit la situation après des atrocités, la dynamique sécuritaire a généralement beaucoup d'importance. Comme nous l'avons vu au Chapitre 2, le conflit armé est l'un des principaux moteurs des atrocités. Au lendemain des violences, les autorités peuvent n'avoir qu'une emprise provisoire sur le pouvoir. Les situations sont fragiles. Si le gouvernement est confronté à une résistance armée quelconque, le risque qu'il se sente menacé ou envisage de recourir à la violence ou de restreindre les droits de l'homme augmentera probablement. De même, plus l'insécurité est grande, moins les nouvelles autorités sont susceptibles de prendre des mesures pour être plus inclusives et plus démocratiques, et plus le contexte sécuritaire est fragile et compromis, plus il sera difficile pour les acteurs internationaux de retirer leurs forces.

En somme, après des atrocités, la sécurité est une variable cruciale. Lorsque l'insécurité règne, le gouvernement risque de se concentrer sur les menaces potentielles, puis d'être plus enclin à commettre des violations des droits de l'homme et moins susceptible d'être démocratique et inclusif. Plus l'insécurité est grande, plus le redressement est susceptible de prendre du temps, ce qui peut signifier un investissement plus important de la part des acteurs externes.

L'économie

La quatrième variable d'importance est l'économie. Après un choc, quel qu'il soit, les gouvernements cherchent à relancer l'emploi, à encourager les investissements et, en général, à restaurer une base économique solide. La capacité à stimuler la croissance économique augmentera probablement la confiance dans l'État, diminuera le risque d'une nouvelle flambée de rébellion, et augmentera donc les

chances de stabilisation après les atrocités. Il n'en demeure pas moins que le contexte économique après des atrocités varie sensiblement. Les deux principales variables en sont (a) le degré de dévastation pendant la crise et (b) l'état de l'économie avant la crise. Ces variables peuvent avoir une influence sur le type de reprise économique qui aura lieu après les atrocités.

Si à certains endroits les atrocités n'ont pas affecté sérieusement l'emploi, les opportunités de travail, les infrastructures ou les secteurs clés, le contraire peut être vrai ailleurs. L'étendue des destructions peut donc affecter le rythme de la reprise économique après la crise.

En outre, les pays ne partent pas tous du même point. Certains sont plus riches en ressources naturelles, possèdent une meilleure industrie et d'autres sources de croissance et d'emploi ; d'autres étaient très pauvres avant même le début de la crise. Lorsque le niveau de développement de base est plus élevé avant les atrocités, les chances de stabiliser l'État après la crise seront plus grandes.

Moyens d'action locaux

La cinquième variable concerne les moyens d'action locaux²⁵⁹. Chaque lieu a sa propre histoire en matière d'institutions, d'expertise technique, de niveaux d'éducation, d'infrastructures et autres facteurs liés à ses moyens d'action. À certains endroits, le niveau de performance des institutions avant le conflit est très bas, l'état de droit y est faible, l'autorité de l'État central ne s'étend pas jusqu'aux périphéries, la corruption est endémique, les services publics ne fonctionnent pas bien, ou encore le capital humain peut être faible au sein de la fonction publique, des strates éducatives générales de la société et de l'expertise technique disponible. Le contraire peut également être vrai : les institutions avant le conflit peuvent avoir été comparativement performantes et les niveaux d'éducation assez élevés. Enfin, un pays peut se situer entre ces deux extrêmes, d'où un large éventail de scénarios possibles.

Soutien extérieur

La sixième et dernière variable est celle de l'intérêt extérieur, notamment celui des donateurs, alliés, partenaires commerciaux et États voisins. Dans certains scénarios, les acteurs externes seront intensément intéressés et investis dans le processus après les atrocités. Ils engageront des ressources et un capital humain importants pour que tout se déroule sans heurts. L'Irak des années 2000 en est un bon exemple. Dans certains cas, un acteur externe prendra la tête du processus, tandis que dans d'autres, la réponse externe sera davantage multilatérale. La Sierra Leone illustre bien cet engagement multilatéral après des atrocités. Ou encore, il peut également arriver que

²⁵⁹ Sur ce point, voir notamment Doyle et Sambanis, *Making war and building peace*.

l'intérêt extérieur soit très limité ou que le gouvernement national cherche à en minimiser l'influence, comme en Érythrée après la guerre. Dans le pire des cas, les forces extérieures peuvent être hostiles au processus de stabilisation et de reconstruction. Le rôle joué par la Syrie pendant de nombreuses années au Liban constitue un bon exemple.

Cependant, au cours de la dernière décennie, les organisations humanitaires et d'aide au développement ont commencé à investir dans des projets destinés à accroître la résilience des communautés et des institutions locales contre les facteurs externes susceptibles d'aggraver leur fragilité. En raison de l'ampleur et de la portée des destructions qu'elles occasionnent, les atrocités de masse font partie des menaces les plus graves pour la stabilité et la résilience des communautés locales. Si les efforts de prévention des atrocités visant à renforcer la résilience locale sont moins courants que leurs équivalents humanitaires et d'aide au développement, les spécialistes prennent de plus en plus activement en compte la résilience dans leur approche des moyens locaux pour prévenir et atténuer les atrocités.

La discussion dans cette section a été hypothétique, principalement parce que les études manquent sur les raisons pour lesquelles les trajectoires varient autant après des atrocités. Nous ne savons pas exactement pourquoi la confiance est tantôt élevée tantôt faible, pourquoi la politique est plus ou moins inclusive, ou pourquoi la réconciliation sociale a lieu ou non. Cette section a introduit des variables pour encourager le lecteur à réfléchir de manière analytique à une situation après des atrocités. Les objectifs sont clairs : stabilité, croissance, légitimité, réconciliation sociale, fin de l'impunité, absence de nouvelles atrocités, institutions gouvernementales fonctionnelles. Il n'en reste pas moins essentiel de réfléchir à la manière dont différentes variables limitent ou améliorent la capacité d'un gouvernement à atteindre ces objectifs. Avec le temps, de nouvelles recherches répondront à ces questions. Pour l'instant, ce chapitre propose un ensemble de variables clés susceptibles d'influencer le processus de reprise.

III. Les dilemmes du soutien externe au processus de reconstruction

Généralement, des acteurs externes voudront contribuer à la reconstruction, en particulier ceux qui ont déjà investi des ressources dans le pays avant que les atrocités n'aient lieu ou pendant le processus de stabilisation. Au-delà des obstacles spécifiques d'une situation donnée, les acteurs externes qui veulent aider un État et une société à se reconstruire sont confrontés à un certain nombre de dilemmes et de compromis. Le défi central est que le succès à long terme de tout effort de reconstruction va dépendre des actions du gouvernement après les atrocités. Au bout du compte, ce sont les choix que font les autorités et leur approche de la politique, de la sécurité et

de l'économie qui détermineront le degré de confiance qu'elles pourront rétablir et le degré d'investissement de la population et des principaux acteurs nationaux dans le nouvel État.

Les acteurs externes doivent trouver les moyens d'aider un pays sans compromettre les négociations politiques et militaires essentielles qu'un gouvernement doit conclure avec sa population après des atrocités. Que doivent-ils faire si le gouvernement s'engage sur un sentier périlleux et que le retrait de l'aide extérieure aurait pour effet d'accroître le risque d'instabilité et, peut-être, d'atrocités ? Certes, ils sont confrontés à des dilemmes similaires chaque fois qu'ils fournissent une aide au développement ou une aide militaire à un pays, mais les périodes de reconstruction après des atrocités présentent une version particulièrement critique et difficile de ces dilemmes.

Les principales études d'orientation sur les efforts de reconstruction ne se concentrent pas particulièrement sur les situations au lendemain d'atrocités, mais là encore, les leçons tirées des scénarios d'après-conflit sont largement applicables. Par exemple, dans leurs *Guiding principles for stabilization and reconstruction*, les auteurs soulignent de manière incisive trois « compromis majeurs » dans toute opération de stabilisation et de reconstruction²⁶⁰ :

- Stabilité versus légitimité du pays hôte
- Opportunisme versus durabilité
- Satisfaction des besoins versus renforcement des capacités

La première notion porte sur le besoin essentiel de renforcer les moyens d'action et la légitimité au sein du pays en reconstruction. Bien que les acteurs externes cherchent à stabiliser un pays par le maintien de la paix, la force militaire et le soutien à un gouvernement allié, ces actions, qui visent à assurer la stabilité à court terme, pourraient compromettre l'objectif de renforcement des capacités et de la légitimité du gouvernement à long terme.

Le compromis lié à la stabilité renvoie au deuxième point, qui concerne les besoins à court terme par rapport aux besoins à long terme. Après un conflit, dans un contexte fragile, un gouvernement national et des acteurs externes peuvent choisir de fournir des ressources ou d'aider à les préserver — que ce soit l'emploi, la sécurité ou l'accès à des services essentiels — dans le but de gagner immédiatement le soutien de la population. Pourtant, ces mesures ne seront pas nécessairement durables. Il faudrait peut-être plutôt une refonte de la fonction publique ou de l'économie, par exemple, ou le remplacement de policiers ou de soldats inefficaces par des personnes mieux formées.

²⁶⁰ United States Institute of Peace et US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, *Guiding principles for stabilization and reconstruction* (Washington, DC : United States Institute of Peace, 2009).

Le troisième compromis est lié aux deux premiers. Les acteurs externes peuvent disposer des ressources et du capital humain nécessaires pour répondre aux besoins de la société à court terme. Ils sont peut-être en mesure de construire des écoles, de doter en personnel des cliniques médicales, de patrouiller les rues, de gérer les finances, d'importer des engrais et de s'occuper de quantités d'autres problèmes. Toutefois, pour le succès à long terme d'un effort de reconstruction, les institutions publiques et la population doivent parvenir à acquérir la capacité d'assumer ces fonctions. Les acteurs externes, eux, auront d'autres priorités ; leur présence durable n'est pas garantie. En fournissant des ressources à court terme, il est possible qu'ils sapent la capacité des institutions et des populations nationales à acquérir les compétences et l'expérience nécessaires pour fonctionner sur le long terme.

Ces dilemmes n'ont pas de réponses simples. Comme le soutient le rapport de la Banque mondiale, pour réussir, l'effort de reconstruction nécessite généralement une direction, une volonté et une vision au niveau national, en plus des ressources et du soutien internationaux. Comment les acteurs internationaux peuvent-ils fournir ces ressources si les acteurs locaux « s'approprient » le processus ? Comment les acteurs nationaux peuvent-ils fixer leurs propres priorités et leur propre programme si, comme souvent, les acteurs internationaux disposent des ressources essentielles pour aider les États nationaux à concrétiser cette vision ?

Ce ne sont pas non plus les seuls défis que présente la consolidation de la paix. L'un des problèmes récurrents dans les différentes études et les rapports d'orientation concerne les questions du « quand » et du « dans quel ordre »²⁶¹. Quelles mesures prendre en premier ? Faut-il lancer différentes initiatives simultanément ? La Banque mondiale souligne que le passage de la fragilité à la stabilité prend du temps. Rétablir la confiance et améliorer les institutions nécessitera probablement de multiples interventions et innovations.

Un autre problème majeur que les rapports identifient est celui de la cohérence. Dans de nombreux scénarios qui examinent le lendemain de conflits et d'atrocités, de multiples acteurs externes sont impliqués. Les gouvernements étrangers, les organisations internationales et les ONG fournissent de l'aide, une assistance technique et même du personnel. Les entreprises étrangères sont souvent attirées par de nouvelles possibilités. Tout comme l'État national aura ses propres intérêts et priorités, les divers acteurs impliqués ont souvent des intérêts différents et parfois contradictoires. Ces divergences peuvent devenir des obstacles à une reprise efficace.

²⁶¹ Voir par exemple Roland Paris, *At war's end: building peace after civil conflict* (Cambridge : Cambridge University Press, 2004), où l'auteur avance que la libéralisation économique et politique ne devrait pas précéder l'institutionnalisation.

IV. Conclusion

La reconstruction des États et des sociétés après des atrocités est une partie essentielle de toute introduction à la prévention des atrocités. Comme pour de nombreux autres sujets abordés dans cet ouvrage, les objectifs finaux sont clairs et simples. Après des atrocités, les acteurs internes et externes doivent travailler à la construction d'un pays en paix et sûr, doté d'infrastructures qui fonctionnent bien, d'une économie en croissance, d'une population réconciliée et d'institutions gouvernementales efficaces. Malheureusement, comme lorsqu'il s'agit de prédire et prévenir des atrocités, le processus permettant d'atteindre ces objectifs n'est pas toujours aussi simple.

Chaque situation après des atrocités sera différente, selon les contraintes auxquelles les acteurs nationaux seront confrontés, les intérêts du pouvoir, la nature du conflit précédent, les matières premières de la société et de l'économie, le contexte sécuritaire et le degré d'engagement des acteurs externes. La littérature scientifique existante laisse entendre qu'aucune formule ne convient à toutes les situations. Si, comme l'affirme la Banque mondiale, les acteurs internes et externes doivent chercher à rétablir la confiance et à transformer les institutions, la manière d'y parvenir variera probablement et nécessitera créativité, leadership et engagement. Pour comprendre comment mener au mieux un programme de reconstruction et de stabilisation, les acteurs nationaux et internationaux doivent analyser les spécificités de chaque situation. Il est essentiel d'investir dans l'analyse et d'assurer une bonne compréhension de la situation avant d'engager trop de ressources.

CHAPITRE 10

Justice et responsabilisation après un génocide et des atrocités de masse

LA STABILISATION ET LA RECONSTRUCTION APRÈS DES ATROCITÉS constituent un type particulier de redressement après un conflit. La plupart des guerres entraînent des traumatismes importants, des déplacements et d'autres formes de souffrance pour les civils, mais la perpétration d'atrocités intensifie cette souffrance. Même en l'absence de guerre, les atrocités génèrent des dégâts sérieux. Elles servent aussi de marqueur dans l'histoire d'une société et laissent des traces dans la mémoire collective des populations qui doivent rebâtir leurs vies.

Le caractère distinctif de la situation après des atrocités donne généralement lieu à des appels pour rendre justice et désigner les responsables. Les survivants désirent souvent connaître la vérité sur ce qui s'est produit, voir ceux qui ont infligé la douleur rendre compte de leurs crimes ; ils peuvent également souhaiter qu'il y ait réparation pour les préjudices subis ainsi qu'une réforme institutionnelle pour les protéger de futures violences. Certains nouveaux gouvernements veulent mettre en valeur le passé pour dénoncer les horreurs du régime précédent. D'autres veulent enterrer le passé, partant du principe qu'oublier les violences est le meilleur moyen d'aller de l'avant. Dans tous les cas, la nature des atrocités — et l'intensité des souffrances civiles — signifie que tenir compte de son histoire devient l'une des questions centrales auxquelles les sociétés seront confrontées.

Un large éventail de mécanismes de justice et de responsabilisation peut être introduit après des atrocités. Certains entraînent une responsabilité juridique et criminelle, par exemple le procès, national ou international, d'un auteur de violences présumé. Certains cherchent à documenter l'histoire et sont donc moins punitifs par nature, par exemple une commission de vérité. Certains, encore, s'attachent à préserver la mémoire du passé ; en plus d'instaurer une commission de vérité, cette mission peut inclure un travail de mémoire, des commémorations, la création de productions artistiques ou d'un musée pour préserver la mémoire. D'autres mécanismes se penchent sur la restitution aux victimes, par exemple par des réparations. D'autres encore, veillent à limiter la participation politique ou publique d'individus associés à un ancien régime ayant commis des atrocités, comme la lustration. Ces divers mécanismes relèvent généralement de la « justice transitionnelle » dans la mesure où les mécanismes de justice et de responsabilisation contribuent à la transition vers un monde meilleur d'un État ou d'une société après une période d'atrocités et de répression.

Les défenseurs et les décideurs politiques attribuent souvent une série d'objectifs aux divers mécanismes de justice transitionnelle. Les chapitres précédents ont déjà abordé l'un d'entre eux, la dissuasion. Au moins en théorie, la menace d'un procès incite l'auteur potentiel d'atrocités à modifier son analyse coûts-avantages, et les procès eux-mêmes créent des critères à l'encontre de la perpétration de tels crimes. C'est pourquoi les mécanismes de responsabilisation pénale, comme la Cour pénale internationale ou même les tribunaux nationaux qui enquêtent sur les violations des droits de l'homme, font partie du catalogue de prévention et d'intervention décrit plus haut.

Mais la justice transitionnelle a de plus grandes aspirations que la dissuasion. Les défenseurs et les décideurs politiques envisagent ces mécanismes de plus en plus comme essentiels à la reconstruction du tissu social d'un pays et donc, à terme, à la consolidation de la paix. Ils peuvent aider les sociétés à guérir et à se réconcilier, et offrir aux victimes une chance de témoigner, de transformer des envies de vengeance en des processus non violents, et de recevoir une compensation pour les préjudices subis. Sans compter d'autres avantages institutionnels comme le renforcement de l'état de droit ou la neutralisation des auteurs de troubles ou de ceux qui viendraient à perturber une paix fragile. Ainsi, la justice transitionnelle sert également l'objectif général de la prévention.

C'est du moins la théorie de la justice après des atrocités. Rares sont ceux qui prétendent que les mécanismes de justice transitionnelle ont à eux seuls le pouvoir de réconcilier des sociétés divisées ou de développer l'État de droit après une grave

²⁶² Oscar N. T. Thoms, James Ron et Roland Paris, « State-level effects of transitional justice: what do we know ? », *International Journal of Transitional Justice* 4, n° 3 (2010) : 329–54.

transgression, mais ces mécanismes devraient contribuer à ce processus. Il n'en reste pas moins que, comme ailleurs dans le domaine de la prévention des atrocités, l'aspiration et l'esprit d'initiative peuvent faire mieux que des preuves²⁶². Les données empiriques ne parviennent pas encore à convaincre que les procès criminels en particulier, voire plus généralement les mécanismes de justice transitionnelle, contribuent à la guérison sociale qui mène à une paix durable²⁶³. Dans certains cas, la politique entache le processus. Plutôt que d'assumer une responsabilité pure et simple après des atrocités, les dirigeants de certains gouvernements manipulent les mécanismes de justice à leurs propres fins, donnant l'impression que la justice n'est rien d'autre qu'un synonyme de politique. Dans d'autres cas, la justice pénale peut être lente, coûteuse, distante, légaliste et même créatrice de nouveaux traumatismes chez les victimes²⁶⁴. Malgré les inconvénients que présentent certains mécanismes de la justice transitionnelle, les efforts qui visent à reconnaître les atrocités après coup peuvent permettre de découvrir la vérité sur ce qui s'est passé, d'apporter des changements institutionnels pour prévenir de futurs crimes et d'offrir une chance cruciale de guérison tant au niveau individuel que communautaire — en tout cas, c'est le but recherché.

De plus en plus, la justice transitionnelle constitue un choix politique primordial pour les États étrangers, les organisations internationales, les ONG et autres régimes. Des études récentes montrent une vague croissante de recours aux mécanismes de justice, notamment les procès pénaux — ce qu'une chercheuse appelle une « cascade de la justice²⁶⁵ ». Bien que les procès historiques du Tribunal militaire international après la Seconde Guerre mondiale aient laissé entendre que la justice pénale deviendrait une caractéristique régulière de tout effort de reconstruction, l'élan d'institutionnalisation des mécanismes de responsabilisation s'est essoufflé lorsque la guerre froide a imposé une priorité stratégique. En effet, la justification internationale des atrocités passées était alors peu commune. Ce n'est qu'après ce conflit que la communauté internationale a décidé d'exiger des comptes, soulignant en parallèle un intérêt global croissant pour la compréhension et la prévention des génocides et des atrocités de masse. Dans le monde actuel, rares sont les cas où *aucun* mécanisme de responsabilisation ou de justice n'est mis en place, que ce soit sous la forme de procès, de commissions de vérité, de commémorations ou d'une combinaison de ces éléments. Une étude récente a

²⁶³ Janine N. Clark, *International trials and reconciliation: assessing the impact of the International criminal tribunal for the former Yugoslavia* (Milton Park, Abingdon, Oxon : Routledge, 2014) ; David Mendeloff, « Truth-seeking, truth-telling, and postconflict peacebuilding: curb the enthusiasm? », *International Studies Review* 6, n° 3 (2004) : 355–80.

²⁶⁴ Pour une étude détaillée de ces questions au TPIR du point de vue des rescapées de viol, voir Binaifer Nowrojee, « Your justice is too slow »: will the ICTR fail Rwanda's rape victims?, Document de travail n° 10, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, novembre 2005.

²⁶⁵ Kathryn Sikkink, *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics* (New York : W. W. Norton, 2011).

d'ailleurs révélé qu'après un génocide ou un « politicide », 90 % des pays adoptent un mécanisme de responsabilisation quelconque, ou y sont soumis²⁶⁶.

Malgré son importance dans toute intervention après des atrocités, la justice transitionnelle ne peut se substituer à d'autres formes d'action collective pour prévenir le génocide et les atrocités de masse. L'obligation de rendre des comptes peut dissuader les futurs auteurs de crimes et reconstruire les sociétés, mais elle n'a souvent lieu qu'après les atrocités. Même si la croissance de ces mécanismes représente un progrès, la question de la responsabilisation est secondaire par rapport à la prévention ou à l'arrêt des atrocités.

Ce chapitre présente l'éventail des mécanismes de justice et de responsabilisation, leurs forces et leurs faiblesses, et les difficultés que pose leur déploiement. La première section en expose un certain nombre, tandis que la deuxième examine leurs forces et leurs faiblesses. La troisième section expose leurs principaux objectifs. Enfin, la quatrième section aborde certains des problèmes et difficultés connus.

I. Types de mécanismes de justice et de responsabilisation

L'idée principale qui se dégage de la plupart des mécanismes de justice et de responsabilisation est la création d'une institution formelle, publique et officielle dédiée à dévoiler et faire connaître la vérité et, dans certains cas, à déterminer la culpabilité des auteurs de violences et compenser les victimes. En général, de tels mécanismes sont introduits après que des atrocités et des violences ont eu lieu et pendant la transition vers un nouvel ordre établi par les autorités désormais en place. C'est cet aspect de l'utilisation de la justice et de la responsabilisation comme transition vers une gouvernance et un vivre ensemble plus pacifiques qui est compris dans le concept de « justice transitionnelle²⁶⁷ ». On parle également de mécanismes de « justice transformatrice » (ou transformative), la théorie étant que la justice doit faire partie d'un processus à long terme de consolidation de la paix²⁶⁸.

²⁶⁶ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne et Andrew G. Reiter, *Transitional justice in balance: comparing processes, weighing efficacy* (Washington, DC : United States Institute of Peace, 2010) (« La justice transitionnelle et la reconstruction de l'État : défis et perspectives »).

²⁶⁷ L'expression « justice transitionnelle » (« transitional justice » en anglais) prévaut dans la recherche. Voir Olsen, Payne et Reiter, *Transitional justice in balance*. L'une des principales revues scientifiques sur le sujet est *International Journal of Transitional Justice*, et l'une des ONG les plus influentes est le Centre international de la justice transitionnelle (<https://www.ictj.org/fr>).

²⁶⁸ Wendy Lambourne, « Transitional justice and peacebuilding after mass violence », *International Journal of Transitional Justice* 3, n° 1 (2009) : 28–48.

Les chercheurs et les défenseurs ont recensé un certain nombre de dénominations pour catégoriser les différents mécanismes de responsabilisation et de justice. Certains universitaires parlent d'approches maximalistes, modérées et minimalistes²⁶⁹. Une distinction importante est faite entre la justice « rétributive » et la justice « réparatrice », la première se concentrant sur des mécanismes punitifs contre ceux qui ont commis des violences, et la seconde sur des mécanismes généralement non pénaux qui visent à aider les victimes à guérir et la société à se réparer. Un procès est un exemple de justice rétributive ; les réparations et les commissions de vérité sont des exemples de justice réparatrice.

Pour aider à donner un sens à la diversité des mécanismes, ce livre les catégorise selon trois dimensions : le niveau, le degré de punition et la portée.

Différents niveaux : de l'international au local

Les mécanismes de justice transitionnelle peuvent fonctionner à différents niveaux. D'un côté se trouvent les mécanismes internationaux, à savoir des processus judiciaires établis par un accord international, que ce soit sous la forme d'un traité ou d'une action des Nations Unies, et qui prétendent à une autorité ou une juridiction au-delà des frontières. La Cour pénale internationale (CPI) en est l'exemple le plus marquant. C'est une cour permanente qui, sous certaines conditions et par le biais d'une adhésion à un traité ou d'un renvoi par les Nations Unies, peut revendiquer la juridiction, n'importe où dans le monde. D'autres exemples comprennent les tribunaux pénaux internationaux ad hoc pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie, institués par les Nations Unies. Un autre mécanisme international de poursuite des crimes d'atrocité concerne les affaires portées devant des juridictions étrangères. Les États peuvent invoquer le principe de la compétence universelle, qui a pour prémisse l'idée que certains crimes sont si odieux que tout État peut les poursuivre. Les exemples les plus connus sont les poursuites engagées par Israël contre Adolf Eichmann en 1961 (qui aboutissent à sa condamnation et à son exécution) et la mise en accusation par un tribunal espagnol de l'ancien dictateur chilien Augusto Pinochet en 1998, suivi d'une tentative d'extradition (au final, un tribunal britannique renvoie Pinochet au Chili pour des raisons humanitaires)²⁷⁰. Des gouvernements étrangers peuvent également exercer d'autres formes de compétence extraterritoriale. Par exemple, engager une procédure lorsque des ressortissants — victimes ou auteurs de crimes — du pays où les atrocités ont été commises demandent la résidence ou la citoyenneté sur leur territoire.

D'autres mécanismes sont nationaux dans le sens où c'est un gouvernement particulier qui adopte un mécanisme s'appliquant, généralement, à une atrocité passée. Les acteurs nationaux opèrent alors le plus souvent à l'intérieur de leurs frontières où ils

²⁶⁹ Olsen, Payne, and Reiter, *Transitional Justice in Balance*.

²⁷⁰ Sur la compétence universelle, voir Luc Reydam, *Universal jurisdiction: international and municipal legal perspectives* (Oxford : Oxford University Press, 2003).

Stratégies de responsabilisation

Type de mécanisme de responsabilisation	Rôle clé dans la promotion de la justice
Procès	Cible les actes répréhensibles individuels.
Organismes d'établissement des faits ou de recherche de la vérité	Donne aux victimes et aux survivants la possibilité de partager et de légitimer publiquement ce qu'ils ont vécu. Peut révéler des informations jusqu'alors inconnues sur les violences et favoriser la guérison sociale.
Réparations	Permet de dédommager les victimes de la violence par la restitution, l'indemnisation ou d'autres moyens.
Lustration/Vérification	Écarte les auteurs de crimes et les architectes de la violence des futures structures de gouvernance. Crée des changements institutionnels qui, à l'avenir, empêcheront toute violence.
Travail de mémoire	Reconnaît et préserve la mémoire de la violence passée. Éduque les générations futures.

cherchent à découvrir la vérité ou à trouver les individus pénalement responsables de comportements répréhensibles. Un exemple de taille est la commission de vérité, comme la Commission sud-africaine de vérité et de réconciliation (Commission vérité et réconciliation, CVR). D'autres processus nationaux sont des procès pour lesquels un gouvernement crée une chambre spéciale ou à recours à des tribunaux reconnus. Parmi les exemples les plus marquants, citons les procès des anciens membres de la junte en Argentine, du régime révolutionnaire en Éthiopie et du chef de l'État au Guatemala. En outre, certains pays instaurent des journées de deuil ou de commémoration nationale pour reconnaître les crimes du passé. Il s'agit là de processus nationaux qui s'appliquent et se déroulent au sein d'un État.

Puis à un autre niveau se trouvent les mécanismes locaux, voire individuels, qui peuvent inclure des processus à l'échelle d'un village ou d'une communauté. Par exemple, une église ou autre organisation religieuse entame un processus par lequel les familles des auteurs de violences et des victimes peuvent se réunir pour demander le pardon et la réconciliation. Des individus peuvent également décider de contribuer à un processus de réconciliation — parfois pas le biais de la peinture, du théâtre ou de la musique.

Mécanismes de responsabilisation juridique

Mécanisme international	Définition	Exemples
Tribunal ad hoc	Créé pour poursuivre les crimes d'une période et d'une région particulières ; une fois que suffisamment d'affaires ont été traitées, le tribunal se dissout.	Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, le Tribunal pénal international pour le Rwanda.
Tribunal hybride	Dispose d'un personnel mixte national et international ; le tribunal lui-même est situé dans le pays où les atrocités ont été commises et est intégré à des degrés divers dans le secteur de la justice locale.	Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens.
La Cour pénale internationale	Lorsque les États ne peuvent ou ne veulent pas juger les crimes d'atrocité, la CPI peut affirmer sa compétence en dernier recours, en respectant le critère de complémentarité.	Enquêtes de la CPI en République démocratique du Congo, au Soudan, en Ouganda, au Kenya, en République centrafricaine, en Côte d'Ivoire, au Mali et en Libye.
Compétence universelle	Les États peuvent invoquer le principe de compétence universelle, qui repose sur l'idée que certains crimes sont si odieux que tout État peut les poursuivre, même si cet État n'est pas directement lié aux événements en question.	Poursuite d'Adolf Eichmann par Israël en 1961, inculpation par un tribunal espagnol puis tentative d'extradition de l'ancien dictateur chilien Augusto Pinochet en 1998.
Juridiction extraterritoriale	Un gouvernement peut engager une procédure lorsque des ressortissants (victimes ou auteurs de violences) du pays où les atrocités ont eu lieu cherchent à résider ou à obtenir la citoyenneté sur le territoire du gouvernement.	Les États-Unis, la France, la Belgique, le Canada et d'autres gouvernements ont ouvert ou terminé des enquêtes contre des ressortissants rwandais qui résidaient dans ces pays et qui étaient accusés d'avoir commis des crimes pendant le génocide rwandais.

La notion de niveau est un outil heuristique qui permet d'organiser différents espaces dans lesquels se déroule un mécanisme de justice transitionnelle. En réalité, les niveaux ne sont pas divisés de manière aussi nette. La CPI, par exemple, est une cour internationale fondée sur un principe de complémentarité, ce qui signifie que les États nationaux ont la responsabilité première d'enquêter et de poursuivre les crimes d'atrocité. La CPI obtient compétence lorsque les États n'ont pas la capacité ou la volonté de mener ces enquêtes. Certains mécanismes se situent explicitement sur plusieurs niveaux. Les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) en sont un exemple. Tribunal « hybride » intégré au système judiciaire local, composé d'un personnel international et cambodgien, elles ont été créées pour juger les derniers hauts dirigeants khmers rouges. Autre exemple

éminent d'institution sur plusieurs niveaux, le système judiciaire des *gacaca* au Rwanda, une initiative du gouvernement qui a opéré dans tout le pays, même si les principales audiences ont eu lieu au niveau local, communautaire.

Sanctions

Une autre façon d'envisager la diversité des mécanismes de justice transitionnelle est par le degré de sanction. Là encore, ces mécanismes sont multiples. Ils ne sont pas nécessairement punitifs, et les commissions de vérité en sont un exemple : leur objectif est de servir d'organe d'établissement des faits qui enquête, documente et rend publiques les atrocités passées. Nombreuses d'entre elles élaborent également des recommandations pour une réforme institutionnelle afin d'éviter une répétition des violences. Elles peuvent déboucher sur des procès, comme c'est le cas au Guatemala et au Pérou, et inclure des mesures pour la participation des victimes, incorporant ainsi une mesure de guérison explicite. En tout cas, les commissions de vérité n'ont pas d'objectif foncièrement punitif.

Les réparations sont une autre forme de justice, largement non punitive. Après avoir vécu des atrocités, les survivants désirent souvent obtenir la restitution matérielle d'objets volés ou détruits, ou comme compensation pour des blessures, la perte d'un travail et les revenus de parents décédés. Il se peut qu'un État accorde une amnistie afin d'encourager les dirigeants à déposer les armes sans crainte de représailles. Celle-ci peut s'accompagner d'autres processus de rétablissement de la vérité, ou servir principalement à enterrer le passé. Les mémoriaux et monuments commémoratifs sont également non punitifs.

D'un autre côté, les procès criminels — nationaux ou internationaux — sont clairement punitifs. Dans presque tous les cas, lorsque les accusés sont reconnus coupables, les tribunaux infligent des peines destinées à punir le délinquant pour son crime. Au niveau international — où l'on s'accorde en général à ne pas imposer la peine de mort, que de nombreux États jugent illégale —, la peine maximale est la prison à vie. Mais au niveau national, les tribunaux de certains États imposent la peine capitale pour des crimes d'atrocité passés. Bien entendu, les sentences sont parfois très éloignées de la condamnation à la peine de mort ou à la prison à vie.

Portée

La dernière dimension permettant d'analyser la diversité des mécanismes de justice est la portée, ou plus précisément, l'étendue du mécanisme. Prenons le cas des mécanismes pénaux et punitifs. Dans certains cas, le mécanisme judiciaire se concentre sur le sommet — une poignée de décideurs considérés comme les principaux responsables des atrocités. Il peut s'agir du chef d'État, de ministres du gouvernement, de gouverneurs, de généraux, de colonels, d'un chef de milice, de grands hommes d'affaires, etc. C'est sur eux que se concentrent généralement les

mécanismes de justice pénale internationale, notamment la CPI, mais aussi les tribunaux ad hoc pour le Rwanda, l'ex-Yougoslavie, le Cambodge et la Sierra Leone. De même, les processus pénaux nationaux peuvent ne se pencher que sur quelques hauts dirigeants, comme au Guatemala et en Irak, entre autres.

Dans d'autres circonstances, la portée est beaucoup plus large. Dans ces cas, toutes sortes d'auteurs de crimes seront jugés, à savoir non seulement l'élite, mais aussi les fantassins et ceux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre. L'exemple contemporain le plus clair est le processus gacaca au Rwanda, où toute personne associée au génocide de 1994 — qu'elle ait commis un meurtre ou volé des biens — a été jugée. En tout, c'est plus d'un million de cas qui ont été traités dans le cadre des audiences communautaires gacaca.

La question de la portée s'applique également à des processus non punitifs. Une commission de vérité peut voir grand et s'intéresser à des crimes commis sur une longue période. Par exemple, le gouvernement canadien a créé une Commission de vérité et de réconciliation pour enquêter et documenter ce qu'ont vécu les peuples autochtones dans les pensionnats canadiens sur une période de plus d'un siècle. Ou alors, une commission de vérité peut se concentrer sur une période beaucoup plus courte, comme l'a fait la commission au Tchad.

Prises ensemble, ces trois dimensions — niveau, sanction et portée — donnent un aperçu de la diversité des mécanismes de justice transitionnelle existants. Chacun présente ses forces et ses faiblesses, comme nous le verrons dans la section suivante.

II. Objectifs de la justice et de la responsabilisation après des atrocités

Dans les milieux universitaires et politiques, les analystes ont assigné un certain nombre d'objectifs différents à la justice transitionnelle et à la responsabilisation après des atrocités. Dans cette section, nous les divisons en sept parties qui se recourent²⁷¹.

Dissuasion

La dissuasion a déjà été décrite ailleurs dans cet ouvrage. L'idée principale est que poursuivre en justice des crimes d'atrocité augmente le coût de la perpétration d'atrocités, dissuadant ainsi les futurs auteurs potentiels. Les poursuites de haut niveau et qui se remarquent envoient également un signal et construisent ainsi un standard qui souligne le caractère inacceptable des atrocités, ce qui pourrait également dissuader, de manière indirecte, les auteurs potentiels de crimes.

Fin de l'impunité

Le deuxième objectif, souvent revendiqué, est de briser le cycle de l'impunité. Les violations persistent parce que des individus croient pouvoir s'en tirer s'ils commettent d'autres atrocités. Cette absence de responsabilisation alimente l'idée que soit les auteurs de violences peuvent commettre des exactions et s'en tirer, soit les critères contre les atrocités ne sont pas si exigeants. En introduisant un mécanisme de responsabilisation, en particulier un mécanisme punitif, les sociétés en transition signalent que l'État agira collectivement pour imposer de nouveaux critères, que les souffrances des victimes seront reconnues et que nul n'est au-dessus de la loi. De telles actions indiquent à la société et aux dirigeants que commettre des atrocités est mal et ne sera pas toléré.

De plus, le procès en tant que mécanisme permettant de briser le cycle de l'impunité fragilise la logique souvent adoptée d'emblée par les auteurs de violences pour commettre des crimes. Pour l'observateur, la perpétration d'atrocités peut être clairement associée à quelque chose de mal. Mais il existe des sociétés où citoyens et élites peuvent légitimer les atrocités au nom de la sécurité. Elles peuvent alors prétendre que c'est pour protéger la société d'une quelconque menace que les autorités ou les milices ont dû commettre des violences. Les atrocités peuvent également se justifier sous le prisme de la discrimination, par exemple en affirmant que les cibles de la violence ne méritent pas les mêmes droits que le reste de la population. De telles notions fournissent un prétexte à l'atrocité. Un mécanisme de

²⁷¹ Pour une discussion plus détaillée des mécanismes judiciaires, voir Mendeloff, « Truth-seeking, truth-telling, and postconflict peacebuilding » ; et Miriam J. Aukerman, « Extraordinary evil, ordinary crime: a framework for understanding transitional justice », *Harvard Human Rights Journal* 15 (2002) : 39-97 ; Laurel E. Fletcher et Harvey M. Weinstein, « Violence and social repair: rethinking the contribution of justice to reconciliation », *Human Rights Quarterly* 24, n° 3 (2002) : 573-639 ; Lambourne, « Transitional justice and peacebuilding after mass violence ».

responsabilisation publique — surtout s'il est punitif — remet ces idées en question et démontre que les atrocités ne sont jamais justifiées.

Réconciliation et coexistence

Le troisième objectif est celui de la reconstruction des relations sociales, ou ce que certains appellent la « réconciliation »²⁷². La réconciliation implique que les auteurs de crimes et les victimes peuvent revenir à une forme de civilité semblable à celle qui existait avant les atrocités. Elle implique également le pardon de la part des victimes (et de leur entourage) envers les auteurs de violences (et leur entourage). Parfois, elle se produit. Mais souvent, les relations entre les groupes divisés n'étaient déjà pas positives auparavant. Et même si elles l'étaient, les victimes peuvent être réticentes à pardonner. Une réconciliation complète peut être trop difficile à réaliser par le biais d'une simple intervention politique.

Cela dit, la consolidation de la paix dépend d'un certain sentiment de confiance retrouvé au sein de la population ainsi que de relations sociales restaurées. Celles-ci ne doivent pas nécessairement être amicales, mais elles devraient être au moins cordiales et perdre en intensité. Une coexistence pacifique pourrait être l'objectif, plutôt que la réconciliation en soi, et les mécanismes de responsabilisation peuvent contribuer à ce processus. En reconnaissant officiellement les violences subies par les victimes et en exposant certaines des motivations des auteurs de violences, les relations entre les deux peuvent commencer à s'apaiser. Une fois leur douleur reconnue, les victimes pourront peut-être s'éloigner un peu de leur souffrance. En apprenant ce que les criminels ont fait et pourquoi, elles peuvent également acquérir une certaine compréhension de ce qui s'est passé. Ces efforts visent à soulager le fardeau psychologique et le traumatisme, ouvrant ainsi la voie à une amélioration des relations sociales entre les populations.

Documentation historique

Le quatrième objectif connexe est la notion de documentation de l'histoire. Dans de nombreux épisodes d'atrocités, peu de gens connaissent toute l'étendue de ce qui s'est passé. Il arrive que des individus soient torturés en secret, tués ou violés, ou aient disparu dans une autre région. Les atrocités peuvent être difficiles à croire. Lors d'un conflit, les rumeurs vont souvent bon train, particulièrement dans le contexte d'atrocités. Relater officiellement ce qui s'est produit, par le biais d'une commission de vérité ou d'un procès, construit un récit public et reconnu qui peut protéger contre les tentatives de révisionnisme. Il constituera une documentation à laquelle les générations présentes et futures auront accès.

²⁷² Nous mettons « réconciliation » entre guillemets, car le terme est peut-être un peu fort pour ce que veulent dire la plupart des observateurs.

Individualisation de la culpabilité

Le cinquième objectif, en particulier dans le cadre des procès, est l'idée que la responsabilisation criminalise l'individu et non le groupe, et évite ainsi la responsabilité collective. L'idée est la suivante : l'un des moteurs de l'atrocité est que, au sein d'une société, les individus interprètent l'histoire et la politique à travers des catégories identitaires ; ainsi, ce sont « les chiïtes », « les hindous », « les Chinois » ou « les Tutsis » qui ont commis les violences. Ce type de processus analytique, qui encourage le raisonnement autour d'identités de groupe, est moteur de conflit et d'atrocité. Plutôt que de considérer les individus comme des personnes ayant des désirs, des familles, des points faibles et des qualités personnelles, on les voit comme des représentants de leur groupe. Cela les déshumanise et encourage le conflit en se basant sur le groupe comme point de départ. Lors d'un procès, individualiser la culpabilité crée un mécanisme de responsabilisation qui rend une seule personne — et non le groupe — responsable du crime et, en théorie, réduit les risques de futures représailles communautaires²⁷³.

État de droit

Le sixième objectif est de construire l'état de droit. La responsabilisation montre que per-sonne n'est au-dessus des lois. Elle met également en valeur le pouvoir des institutions juridiques. Un tribunal — et ses juges — est chargé d'évaluer les preuves, est appelé à statuer et à déterminer la culpabilité ou l'innocence. Il est nominalement neutre et, du moins en théorie, apolitique. En ce sens, le mécanisme de responsabilisation élève l'état de droit, contrairement à la partisanerie et au pouvoir politiques.

Élimination des auteurs de troubles

Enfin, un mécanisme de responsabilisation peut, dans un contexte fragile et transitoire, neutraliser les auteurs de troubles. Au lendemain d'un accord de paix ou même d'une victoire militaire, un dirigeant qui n'est pas satisfait de la nouvelle configuration politique peut tenter de la saper par la guerre ou le sabotage. Un mécanisme de responsabilisation peut alors retirer cette personne de la scène politique en l'obligeant à répondre à des accusations devant un tribunal. Cela peut également empêcher les victimes de poursuivre une vendetta privée contre des auteurs de violences en liberté.

* * *

²⁷³ Mark A. Drumbl, « Collective violence and individual punishment: the criminality of mass atrocity », *Northwestern University Law Review* 99, n° 2 (2005) : 539–610.

Pris ensemble, ces différents objectifs démontrent que la justice et la responsabilisation sont des éléments clés d'une société après des atrocités. Ils vont tous dans le sens de la construction d'une paix durable, qu'il s'agisse de mettre fin à l'impunité, de reconstruire les relations sociales, de documenter l'histoire, d'individualiser la culpabilité, de développer l'état de droit ou d'éliminer les auteurs de troubles. La question est de savoir dans quelle mesure ces mécanismes de justice répondent aux objectifs, complètement ou pas.

III. Forces et faiblesses des mécanismes de justice

La dissuasion, le rétablissement de la confiance sociale, l'instauration de l'État de droit, la documentation historique et les autres objectifs décrits dans la section précédente sont des défis de taille. Aucun mécanisme de justice, seul ou combiné avec d'autres, n'est susceptible d'atteindre tous ces objectifs. Même si les mesures de responsabilisation doivent viser haut, réclamer la justice et offrir l'espoir que des étapes importantes amorcent un modeste processus de guérison et de réconciliation, ses partisans doivent veiller à ne pas trop promettre ce que la justice transitionnelle peut accomplir.

Il est également vrai que différentes mesures sont mieux adaptées à certains types d'objectifs qu'à d'autres. En d'autres termes, le compromis est inhérent à tout choix de mécanisme ou de combinaison de mécanismes de justice transitionnelle. Cette section évalue certains d'entre eux à la lumière des objectifs fondamentaux que l'on vient d'examiner.

Mécanismes punitifs

Dans l'ensemble, ce sont probablement les mécanismes de justice punitive qui auront le plus d'effet sur la dissuasion, la fin de l'impunité, l'individualisation de la culpabilité et la neutralisation des auteurs de troubles. Contrairement aux mécanismes réparateurs, les mécanismes de rétribution imposent des coûts potentiellement importants aux individus qui commettent des crimes odieux. Si la dissuasion fonctionnait comme elle le devrait, les auteurs potentiels de violences s'abstiendraient de commettre des atrocités par crainte d'être poursuivis et de se voir infliger de lourdes peines punitives si jamais ils étaient reconnus coupables. De même, la perspective de mettre fin à l'impunité pour les crimes passés contre les droits de l'homme est beaucoup plus forte si les auteurs de violences sont jugés de manière transparente. Mettre fin à l'impunité consiste à imposer des sanctions pour les crimes passés, ce qui est plus facile à concrétiser avec des mécanismes de rétribution qu'avec des mécanismes de réparation. L'individualisation de la culpabilité et la neutralisation des auteurs de troubles se réalisent également plus facilement par le biais de procès pénaux, qui se concentrent sur les individus et les retirent de l'arène politique ou militaire dès lors qu'ils sont sur le banc des accusés.

Même si les mécanismes punitifs sont clairement plus susceptibles d'atteindre ces objectifs que les mécanismes non punitifs, la question de savoir s'ils y parviennent est sujette à débat. Il est difficile d'évaluer, par exemple, si l'existence de mécanismes pénaux plus forts en matière de droits de l'homme dissuade les éventuels auteurs de crimes. La dissuasion est difficile à observer, car elle concerne un événement qui ne se produit pas, et de nombreux facteurs peuvent expliquer pourquoi un auteur criminel donné s'abstient de commettre des atrocités. En outre, il faudra beaucoup de temps pour observer certains processus comme la fin d'un cycle ou d'une culture d'impunité.

Il existe davantage d'informations sur les effets produits par la construction de l'état de droit. Deux grandes études quantitatives sont parvenues à des conclusions largement semblables concernant les effets de la justice transitionnelle sur l'institutionnalisation des droits de l'homme et de la démocratie. Leurs résultats sont positifs : les pays qui ont recours à des procès et d'autres mécanismes présentent en général de meilleurs bilans démocratiques et sont moins susceptibles de faire usage de la répression au fil du temps. Ces deux études ont également constaté que les mécanismes judiciaires diminuent généralement la probabilité que la guerre se reproduise après un conflit. Par contre, elles présentent quelques différences mineures. L'étude du Wisconsin préconise un « équilibre de la justice » entre différents mécanismes, constatant que plus les mécanismes étaient multipliés (des commissions de vérité aux procès), plus l'effet sur les droits de l'homme et la démocratie était visibles. En revanche, l'étude du Minnesota s'est concentrée sur les procès, de sorte que ses conclusions portent principalement sur la manière dont les mécanismes punitifs contribuent à l'amélioration des droits de l'homme et de la démocratie²⁷⁴.

Les objectifs de réconciliation des mécanismes de justice punitive font également l'objet d'un certain débat. D'un côté, les procès peuvent satisfaire les demandes de justice et d'indemnisation des victimes et des survivants. Plutôt que de prôner le principe « œil pour œil », le procès étanche la soif de justice par le biais du droit. Ce processus, en théorie, devrait aider les victimes à renoncer, au moins en partie, au désir de vengeance qu'elles peuvent nourrir, tout en contribuant à l'évolution de l'état de droit dans leur société. D'un autre côté, les procès sont punitifs, et s'ils sont menés de manière injuste ou fortement biaisée, ils peuvent contribuer à ce que les divisions identitaires ou politiques d'un pays se creusent. En d'autres termes, comme les procès imposent des coûts importants, ils peuvent susciter des ressentiments s'ils sont perçus comme politiquement faussés ou autrement injustes.

²⁷⁴ « Wisconsin study » in Olsen, Payne et Reiter, *Transitional justice in balance*; « Minnesota study » in Sikkink, *The justice cascade*.

Mécanismes punitifs internationaux

Les mécanismes punitifs internationaux et nationaux ont chacun leurs forces et leurs faiblesses. À l'échelle internationale, d'une part, ils sont susceptibles (a) de souligner la signification et l'importance des crimes d'atrocité ; (b) de disposer de plus de ressources pour mener des enquêtes poussées et rendre des jugements approfondis ; et (c) d'être plus impartiaux dans la poursuite de la justice. En tant que tribunal permanent, la CPI a également le plus grand potentiel possible pour atteindre l'objectif de dissuasion. D'autre part, les procès pénaux internationaux peuvent être (a) éloignés, du point de vue de la géographie comme du milieu culturel des populations où les crimes ont eu lieu ; (b) lents, en ce que les enquêtes et les procès prennent du temps ; et, dans certains cas (c) sujets à des manipulations politiques.

Les forces et les faiblesses des mécanismes de justice pénale internationale sont visibles dans certains des principaux mécanismes qui ont été expérimentés au niveau international au cours des deux dernières décennies. Le processus a commencé au milieu des années 1990, lorsque l'ONU a créé deux tribunaux pénaux internationaux ad hoc, dans le sens où ils existaient pour poursuivre les crimes d'une période et d'une région particulières ; lorsque suffisamment d'affaires auraient été traitées, ils seraient dissous. Le premier est le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), mis en place en 1994 et basé à La Haye. Le second est le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), la même année, basé à Arusha, en Tanzanie.

En ce qui concerne leurs points forts, les deux tribunaux ont beaucoup accompli. Tout d'abord, ils ont réussi à traduire en justice certains des pires auteurs présumés des atrocités de masse commises en ex-Yougoslavie et au Rwanda. Dans le cas de la Yougoslavie, le TPIY a pu amener des personnalités de premier plan sur le banc des accusés, notamment le chef politique des Serbes de Bosnie Radovan Karadžić, le chef militaire des Serbes de Bosnie Ratko Mladić et l'ancien président serbe Slobodan Milošević (mort en détention avant la fin de son procès). Pour ce qui est du Rwanda, le tribunal a mené à bien des procès importants contre les principaux architectes militaires du génocide, dont Théoneste Bagosora, ainsi que les dirigeants du parti au pouvoir, des élites médiatiques reconnues coupables d'incitation au génocide, et les chefs de la tristement célèbre milice Interahamwe. Les tribunaux ont également généré une importante documentation sur les crimes commis, créant ainsi un historique des faits (ce qui s'est passé et contre qui). De plus, leurs décisions ont contribué à la jurisprudence internationale sur le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, certaines procédures devenant même des pratiques exemplaires dans le domaine de la justice pénale internationale.

Cependant, le TPIY et le TPIR ont fait face à d'importantes critiques. La préoccupation générale était l'éloignement du lieu des crimes, à savoir les Pays-Bas pour l'ex-Yougoslavie et la Tanzanie pour le Rwanda. Même si, assistés d'ONG, les deux tribunaux ont fait des efforts de sensibilisation pour communiquer les procédures et les jugements, leur fonctionnement n'en est pas moins resté distant et étranger aux populations concernées. C'était particulièrement le cas au Rwanda, où les habitants vivaient en milieu rural et étaient peu au fait des tenants et aboutissants d'une procédure criminelle.

Une autre préoccupation était la durée et le coût des procès eux-mêmes. Au cours de leurs 20 premières années d'existence, chaque tribunal a coûté environ 2 milliards de dollars. La plupart des affaires ont pris des années à être jugées, certaines près de 10 ans. Tant la durée que les dépenses des tribunaux ont contribué au sentiment d'aliénation qu'ont ressenti certains ressortissants des pays touchés²⁷⁵.

En ce qui concerne la réconciliation, qui est difficile à mesurer et qui est affectée par de nombreux facteurs, il faudra sans doute du temps pour avoir une réponse. Une étude approfondie de l'impact du TPIY en Bosnie-Herzégovine et en Croatie est parvenue à la conclusion peu réjouissante que « le TPIY n'a eu aucun impact positif sur la réconciliation²⁷⁶. » Même si les tribunaux internationaux sont conçus pour être impartiaux, celui-ci a montré que les intérêts politiques nationaux façonnent également les mécanismes de justice internationale²⁷⁷. Les procès pénaux internationaux nécessitent la coopération des États²⁷⁸, qui peuvent (a) autoriser les enquêteurs internationaux à opérer sur leur sol, (b) fournir des preuves, (c) procéder à des arrestations et (d) permettre à des témoins de déposer. Les tribunaux internationaux ne disposent pas d'une force de police internationale prête à intervenir ; ils ont des procureurs, des enquêteurs et du personnel, mais celui-ci a besoin de la coopération des États pour fonctionner. Les États, à leur tour, peuvent favoriser la coopération ou la refuser, et c'est là qu'intervient la politique, qui peut miner l'impartialité des tribunaux. Cela a été particulièrement visible avec le TPIR lorsque le gouvernement rwandais a menacé de suspendre sa coopération si le tribunal poursuivait ses enquêtes contre les membres du Front patriotique rwandais. En fin de compte, n'ont été poursuivies que les personnes accusées de crimes de génocide contre les Tutsis, donnant lieu à des critiques selon lesquelles le tribunal était trop partial²⁷⁹.

²⁷⁵ Ralph Zacklin, « The failings of ad hoc international tribunals », *Journal of International Criminal Justice* 2, n° 2 (2004) : 541-45.

²⁷⁶ [Notre traduction] Clark, *International trials and reconciliation*, 204.

²⁷⁷ Jelena Subotić, « The paradox of international justice compliance », *The International Journal of Transitional Justice* 3, n° 3 (2009) : 362-83.

²⁷⁸ Victor Peskin, *International justice in Rwanda and the Balkans: virtual trials and the struggle for state cooperation* (Cambridge : Cambridge University Press, 2008).

²⁷⁹ *Ibid.*

C'est en partie pour remédier aux lacunes des premiers tribunaux internationaux ad hoc que la communauté internationale a développé le concept de tribunal « hybride », doté d'un personnel mixte, national et international. Situés dans le pays où les atrocités ont eu lieu, ils sont intégrés à des degrés divers au secteur de la justice locale. Le principal avantage est qu'ils sont beaucoup plus proches des populations qui ont été témoins des crimes. Les tribunaux hybrides traitent également un nombre plus limité d'affaires, contrairement au TPIY et au TPIR, qui ont respectivement procédé à 161 et 90 inculpations. Les deux principaux exemples sont le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, compétent pour les crimes commis pendant la guerre civile entre 2003 et 2011, et les CETC au Cambodge, pour les crimes commis lorsque les Khmers rouges étaient au pouvoir, de 1975 à 1979. À ce jour, ils ont inculpé respectivement 13 et 5 accusés, engendrant des coûts bien plus faibles que le TPIY et le TPIR, et contribué largement à la sensibilisation du public.

La préoccupation concernant tous les tribunaux ad hoc est qu'ils représentent de faibles mécanismes de dissuasion. En théorie, la dissuasion fonctionne lorsque les auteurs potentiels de crimes anticipent le fait d'être éventuellement poursuivis pour les atrocités qu'ils ont commises. Mais les tribunaux ad hoc ne remplissent pas bien cette fonction, précisément parce qu'ils sont ad hoc et généralement institués après les événements en question. En outre, les coûts pour les mettre en place sont particulièrement élevés ; chaque fois qu'un nouveau tribunal est institué, il faut trouver un palais de justice, du personnel, des juges et d'autres ressources adéquates. Ce sont ces préoccupations qui, en partie, ont poussé le mouvement en faveur d'un tribunal permanent qui traiterait les futurs génocides et autres crimes d'atrocités de masse — soit la Cour pénale internationale (CPI), devenue l'un des principaux mécanismes de justice internationale pour la poursuite de ces crimes.

La CPI a été créée par le biais d'un traité international (le Statut de Rome), ouvert à la ratification en 1998 et entré en vigueur en 2002. Aujourd'hui, plus de 120 pays l'ont signé, même s'il est important de noter que plusieurs pays clés se sont abstenus, dont les États-Unis, la Chine et la Russie. Cela dit, certains de ces pays ont soutenu officiellement la Cour de plusieurs manières, notamment en n'opposant pas leur veto à tous les renvois du Conseil de sécurité.

La CPI est une juridiction de dernier recours. Elle est fondée sur le principe de complémentarité, ce qui signifie qu'elle n'intervient que lorsqu'un tribunal national n'a pas la capacité ou la volonté d'enquêter ou de poursuivre les criminels présumés. Son travail ne s'oppose donc pas à celui de la justice nationale, elle reconnaît même que celle-ci est probablement plus efficace et productive que la justice internationale. On peut donc espérer que l'existence de la CPI stimulera l'engagement judiciaire national en matière de crimes d'atrocité²⁸⁰. Dans tous les cas, le raisonnement est que, dans les cas où un État n'a pas la volonté ou la capacité de poursuivre une affaire, c'est à la CPI d'intervenir directement.

Plus précisément, elle peut affirmer sa compétence sur des affaires de trois manières : (a) un État qui a ratifié le traité peut renvoyer une affaire devant la CPI ; (b) le procureur de la CPI peut ouvrir une enquête concernant des crimes commis dans un pays qui a ratifié le traité ou des crimes commis par les ressortissants d'un pays qui a ratifié le traité ; ou (c) le Conseil de sécurité des Nations Unies peut renvoyer une affaire à la CPI même si le pays où les atrocités ont eu lieu n'a pas ratifié le traité. En 2015, la CPI menait des enquêtes formelles ou avait initié des procès dans les pays suivants : République démocratique du Congo, Soudan, Ouganda, Kenya, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Mali et Libye ; à cette même date, des enquêtes préliminaires étaient en cours dans neuf pays dont la Colombie, la Géorgie et l'Ukraine.

Bien que la CPI soit le rêve de nombreux membres de la communauté des droits de l'homme et une réussite historique en soi, elle a également suscité les critiques. L'une d'elles est que malgré des années d'enquêtes (qui ont un coût), la CPI n'a, à ce jour, prononcé que deux condamnations : les deux à l'encontre de chefs de groupes armés en République démocratique du Congo. Compte tenu du principe de complémentarité, elle peut prétendre que le fait de *ne pas* avoir trop de procès à son actif constitue un succès, mais tout de même, nombreux sont ceux qu'elle n'a pas menés à terme. Une autre préoccupation est que, à ce jour, les seuls procès ou enquêtes terminées se concentrent sur l'Afrique. Même si nombre de ces affaires résultent de renvois par des dirigeants africains, on s'inquiète en Afrique de savoir si le continent ne sert pas injustement de cible. Une autre critique est que, comme pour les tribunaux internationaux ad hoc, la Cour dépend toujours de la coopération des États, ce qui signifie que les intérêts politiques nationaux sont susceptibles de façonner le fonctionnement des tribunaux²⁸¹. Si la cour, par exemple, inculpe un président en exercice — comme elle l'a fait pour Omar el-Bashir — les perspectives de coopération sont faibles. En revanche, si le tribunal inculpe un membre de l'opposition politique, comme avec l'ancien président Laurent Gbagbo en Côte d'Ivoire, on peut s'attendre à une plus forte coopération.

²⁸⁰ Cour pénale internationale, Bureau du Procureur, « Informal expert paper: The principle of complementarity in practice », <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/20BB4494-70F9-4698-8E30-907F631453ED/281984/complementarity.pdf>.

²⁸¹ Alana Tiemessen, « The International criminal court and the politics of prosecutions », *International Journal of Human Rights* 18, nos. 4–5 (2014) : 444–61.

Mécanismes punitifs nationaux

Les mécanismes punitifs nationaux peuvent surmonter certaines des préoccupations soulevées au niveau international. En effet, les processus judiciaires au sein d'un pays ont tendance à être plus rapides et moins coûteux. Les procès se déroulent plus près des populations qui ont souffert — du moins si l'on compare à la CPI ou aux tribunaux internationaux ad hoc. Les gouvernements s'approprient davantage le processus de responsabilisation. À bien des égards, les procès nationaux, plus efficaces, moins coûteux et plus accessibles, devraient favoriser le processus de réconciliation et signaler la fin de l'impunité, entre autres objectifs. Mais ils sont encore plus vulnérables à la manipulation politique que les procès internationaux. Il est à craindre qu'ils soient perçus comme partisans et partiaux, ce qui fait passer au second plan leur pouvoir de guérison et de construction d'un état de droit.

En effet, un certain nombre d'affaires ont donné l'impression d'une « justice des vainqueurs », à savoir que les personnes tenues responsables étaient toutes du côté des perdants de la guerre. De telles situations peuvent contribuer à générer un récit selon lequel les auteurs de crimes ont été condamnés pour des indiscretions mineures et, même des décennies plus tard, peut compliquer la tâche d'un gouvernement qui cherche à guérir de vieilles blessures. Dans d'autres cas, les puissants d'une société protègent des accusés contre des verdicts de culpabilité, comme au Guatemala lorsqu'une condamnation de l'ancien dictateur José Efraín Ríos Montt a été annulée.

Le système gacaca rwandais est un bon exemple de modèle punitif national, en ce qu'il expose certaines des forces et des faiblesses de ces processus. Comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement rwandais de l'après-génocide a choisi de poursuivre les auteurs de violences à grande échelle. Ce sont les tribunaux et les salles d'audience traditionnels du pays qui ont ouvert la voie. Même si ce processus était plus rapide et moins coûteux que celui du TPIR, il n'était pas assez rapide pour gérer le grand nombre d'accusés en détention. À partir du début des années 2000, le gouvernement rwandais a cherché une alternative en adaptant un mécanisme traditionnel de règlement des litiges, appelé gacaca, aux crimes de génocide, qu'il a ensuite institué pour l'ensemble du pays. Le processus fonctionnait par le biais des communautés locales dans tout le pays qui élaient des juges qui, à leur tour, instruisaient l'affaire dans des tribunaux en plein air une fois par semaine et en public. La charge de travail était énorme et, en une dizaine d'années, ce sont plus d'un million d'affaires qui ont été jugées, le tout pour une fraction du coût du TPIR.

Bien que le processus gacaca présentait de nombreux avantages par rapport à son homologue international, il n'était pas exempt de problèmes, ceux-ci étant d'ailleurs emblématiques des processus punitifs nationaux. D'abord, les gacaca ne poursuivaient que les crimes associés au génocide contre la population tutsie, ignorant les atrocités attribuées au parti au pouvoir, le Front patriotique rwandais,

pendant la guerre civile et après. Une telle focalisation unilatérale a suscité la critique, les gacaca étant perçus comme un exemple de justice des vainqueurs. En outre, ils ne recouraient à aucun des critères judiciaires internationaux en vigueur au TPIR. Par exemple, côté accusés, la capacité à se défendre était limitée. Certains rescapés se sentaient intimidés ou s'inquiétaient des répercussions négatives de leur témoignage. Dans certains cas, la qualité des preuves était médiocre et sujette à manipulation. Si certains de ces problèmes existaient aussi au niveau international, ils étaient plus aigus et plus visibles au niveau national.

Pour conclure cette section, il est important de mentionner que les différents mécanismes de justice punitive ne s'excluent pas mutuellement. De nombreux pays disposent à la fois de mécanismes nationaux et internationaux. Cela a été le cas pour le Rwanda, la Bosnie et la Côte d'Ivoire, par exemple. Le principe de complémentarité est conçu pour que la CPI fonctionne en collaboration avec des processus judiciaires nationaux. Bien que cette section ait défini certaines forces et faiblesses des approches nationales et internationales, le choix ne se porte pas nécessairement sur l'une ou l'autre de ces modalités. En effet, selon une étude quantitative des conflits armés internes de 1970 à 2007, de multiples mécanismes de justice — notamment des mécanismes punitifs nationaux et internationaux ainsi que des mécanismes non punitifs — ont été mis en œuvre dans environ la moitié des lieux où au moins un mécanisme avait été adopté²⁸². Nombreux sont ceux qui insistent sur l'importance de disposer de mécanismes multiples et aux dimensions différentes — punitifs et non punitifs, nationaux et locaux — pour atteindre les divers objectifs décrits dans la section précédente.

Mécanismes de justice non punitive

Contrairement aux mécanismes punitifs et rétributifs, la justice transitionnelle comprend une série de mesures qui visent plus explicitement la guérison sociale et la réconciliation. Celle-ci peut être réalisée de plusieurs façons, principalement par la restitution aux victimes, des forums pour discuter de la nature et des causes des atrocités commises, et la commémoration officielle des atrocités. Avec cette approche, ces mécanismes de justice réparatrice sont, dans l'ensemble, susceptibles d'avoir l'influence la plus forte sur les objectifs de la justice transitionnelle, plus précisément ceux de la réconciliation et de la conservation de l'histoire.

L'un des mécanismes les plus courants et les plus importants est la formation d'une commission de vérité, organe officiel chargé d'enquêter sur un ensemble de violations

²⁸² Olsen, Payne, et Reiter, *Transitional Justice in Balance*, 123.

des droits de l'homme et d'en rendre compte²⁸³. Ces commissions établissent généralement un mécanisme de collecte d'informations, qui peut inclure des témoignages privés et publics. Elles publient aussi généralement un rapport officiel sur leurs conclusions quant aux formes de violences commises, contribuant ainsi à la production d'une documentation historique. Les commissions de vérité ne s'opposent pas nécessairement aux procès ; les responsables de la commission de vérité ont la possibilité de recommander dans leurs rapports finaux, et ils le font souvent, des mesures punitives à l'encontre des auteurs de violences.

Parmi les objectifs fixés par les commissions de vérité, les principaux sont les suivants : (a) la publication d'un compte rendu solide des atrocités passées pour contrer le déni, (b) la reconnaissance de ce qu'ont vécu les victimes, et (c) la restauration de leur dignité. Les commissions de vérité peuvent également faire naître un sentiment de honte chez les auteurs de crimes en révélant les délits passés²⁸⁴. Ainsi, les commissions de vérité ont pour autre objectif principal de promouvoir la réconciliation. Elles créent un espace public où la vérité émerge, où une société divisée peut comprendre le point de vue de l'autre, où les victimes peuvent raconter leur histoire et où des suggestions de réforme peuvent être formulées. De cette façon, la vérité peut apporter la guérison et le processus lui-même peut « élargir la perspective », ce que les tribunaux — qui se concentrent sur la culpabilité criminelle individuelle — ne permettent pas²⁸⁵. Les commissions de vérité peuvent également contribuer à la construction de la démocratie par la création d'un espace public de débat et de dialogue.

L'exemple le plus célèbre de commission de vérité depuis la Guerre froide est la Commission sud-africaine de vérité et de réconciliation (CVR), résultat de négociations entre l'ancien gouvernement de l'apartheid et les mouvements de libération. Elle comptait trois comités distincts, chargés respectivement d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, la réparation et la réhabilitation, et l'amnistie. Le rapport final qui en résulte est un document public en plusieurs volumes. Bien que cette commission soit l'une des plus connues, des dizaines d'autres ont été créées ces dernières années, notamment au Chili, au Timor oriental, au Salvador, au Guatemala, au Tchad et en Côte d'Ivoire²⁸⁶.

²⁸³ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable truths: transitional justice and the challenge of truth Commissions*, 2e éd. (New York : Routledge, 2011).

²⁸⁴ Martha Minow, *Between vengeance and forgiveness: facing history after genocide and mass violence* (Boston : Beacon Press, 1998).

²⁸⁵ Hayner, *Unspeakable Truths*; Minow, *Between Vengeance and Forgiveness*.

²⁸⁶ Voir United States Institute of Peace, collection numérique de la Commission de vérité, disponible sur <https://www.usip.org/publications/2011/03/truth-commission-digital-collection>.

La commémoration est un autre mécanisme de justice transitionnelle que les États nationaux peuvent introduire. Il s'agit de reconnaître et de préserver la mémoire d'atrocités commises. Nombre de gouvernements instituent et soutiennent des musées à la suite d'atrocités, conçus pour reconnaître les violences du passé et éduquer les futurs citoyens. On les trouve dans des endroits aussi variés que l'Allemagne, le Rwanda et le Cambodge. Il arrive également que des jours fériés soient instaurés, ou des journées de deuil national, pour commémorer la violence. Encore une fois, ces mécanismes sont conçus pour (a) reconnaître ce qu'ont vécu les victimes, (b) contrer le déni, (c) contribuer à documenter l'histoire et par là, (d) à la réconciliation.

La lustration, ou vérification (« vetting » en anglais), consiste à imposer des restrictions — par exemple en matière d'emploi — aux fonctionnaires de l'ancien gouvernement qui ont commis des violations des droits de l'homme. Il s'agit d'empêcher les individus qui ont pris part à un régime ayant commis des atrocités d'occuper des postes de pouvoir ou d'influence dans le nouvel État. La lustration était courante en Europe de l'Est à l'époque où les pays sortaient du socialisme et du communisme, à la fin de la guerre froide²⁸⁷. Elle peut être mise en œuvre à grande échelle. Elle est punitive, mais pas dans la même mesure qu'un procès national. Cela dit, elle peut soulever des problèmes d'application de la loi lorsque des individus font l'objet d'une lustration de masse sans avoir la possibilité d'être entendus ou de contester les allégations qui pèsent sur eux.

Enfin, certains universitaires considèrent l'amnistie comme une forme de justice transitionnelle²⁸⁸. Dans le processus de négociation d'une transition après une guerre civile ou un régime autoritaire, les parties en conflit peuvent convenir *de ne pas* faire comparaître les anciens dirigeants. Certains soutiennent que cela peut servir un objectif plus large de maintien de la paix et de promotion de la réconciliation et que l'amnistie est une forme de reconnaissance des torts passés — mais sans les faire passer devant un tribunal²⁸⁹. Quelques exemples marquants d'amnistie au cours des dernières années ont eu lieu en Algérie après la fin de la guerre civile et en Afrique du Sud, où les personnes ayant témoigné devant une commission de vérité et assumé la responsabilité de leurs actes étaient amnistiées de toute poursuite.

Si nous avons là certains des objectifs des mécanismes non punitifs, certains chercheurs se demandent si ces mesures atteignent bien leurs objectifs. Un examen minutieux a révélé qu'en plus d'avoir une faible valeur probante, les fondements théoriques de nombreuses affirmations sur la façon dont une commission de vérité peut conduire à la

²⁸⁷ Sur ce qu'il s'est passé en Europe de l'Est, voir Monika Nalepa, *Skeletons in the closet: transitional justice in post-communist Europe* (Cambridge : Cambridge University Press, 2010).

²⁸⁸ Olsen, Payne, et Reiter, *Transitional Justice in Balance*.

²⁸⁹ Voir la discussion de Olsen, Payne et Reiter, *Transitional justice in balance*, 35–36.

réconciliation sont fragiles. Il n'est pas clair, par exemple, que le fait de dire la vérité mène à la guérison psychologique ou que cette guérison psychologique au niveau individuel s'étende à un groupe ou à un pays²⁹⁰.

Même la CVR sud-africaine, sans doute le mécanisme de justice le plus célébré au niveau international, fait l'objet de multiples désaccords. Si les Sud-Africains étaient nombreux à penser que l'exercice de recherche de la vérité était cathartique et thérapeutique, d'autres trouvaient traumatisant le processus de raconter et d'écouter la vérité, sans compter que des victimes étaient déçues que des auteurs de violences soient amnistiés après avoir révélé leurs actes criminels. Une certaine méfiance quant à la qualité de la « vérité » a émergé du processus et, en général, la commission n'a pas abordé les conditions sociales et économiques très inégales du pays. D'un autre côté, l'Afrique du Sud a, à ce jour, atteint une stabilité remarquable. Bien que la criminalité ordinaire ait bondi depuis la fin de l'apartheid, la violence politique a considérablement diminué. Ces réalisations méritent d'être soulignées étant donné les conditions explosives de l'Afrique du Sud postapartheid.

Des problèmes de mesure et de causalité se posent dans ce domaine, comme dans d'autres. Comment mesure-t-on la réconciliation ? Les personnes interrogées seront-elles honnêtes ? Comment peut-on évaluer si la vérité a été dite ? Et comment connaître l'effet concret d'un mécanisme de justice ? La paix relative en Afrique du Sud est-elle un produit de la CVR, ou résulte-t-elle d'un autre facteur ? Ce sont là des questions cruciales, et pourtant la recherche universitaire n'est parvenue à aucune conclusion générale sur (a) l'efficacité de la responsabilisation pour reconstruire les relations sociales, (b) les mécanismes qui fonctionnent le mieux (ou dans quelle combinaison), et (c) dans quelles conditions les mécanismes fonctionnent.

IV. Conclusions

L'essor de la justice — ou « cascade » — de ces deux dernières décennies représente un progrès majeur et fait partie de l'évolution croissante de critères internationaux contre les atrocités. L'introduction d'un mécanisme de justice au lendemain d'atrocités présente des avantages évidents. À une échelle relative — par rapport au maintien de la paix, à l'intervention militaire ou à la reconstruction des infrastructures — les mécanismes de responsabilisation sont moins coûteux. Ils peuvent compléter les processus auxquels la plupart des membres de la communauté internationale tiennent, notamment l'état de droit, la démocratie et les droits de l'homme. Les acteurs internationaux peuvent initier des mécanismes de responsabilisation, mais ils peuvent également renforcer et récompenser les mesures nationales en faveur de la responsabilisation et de la justice après des atrocités.

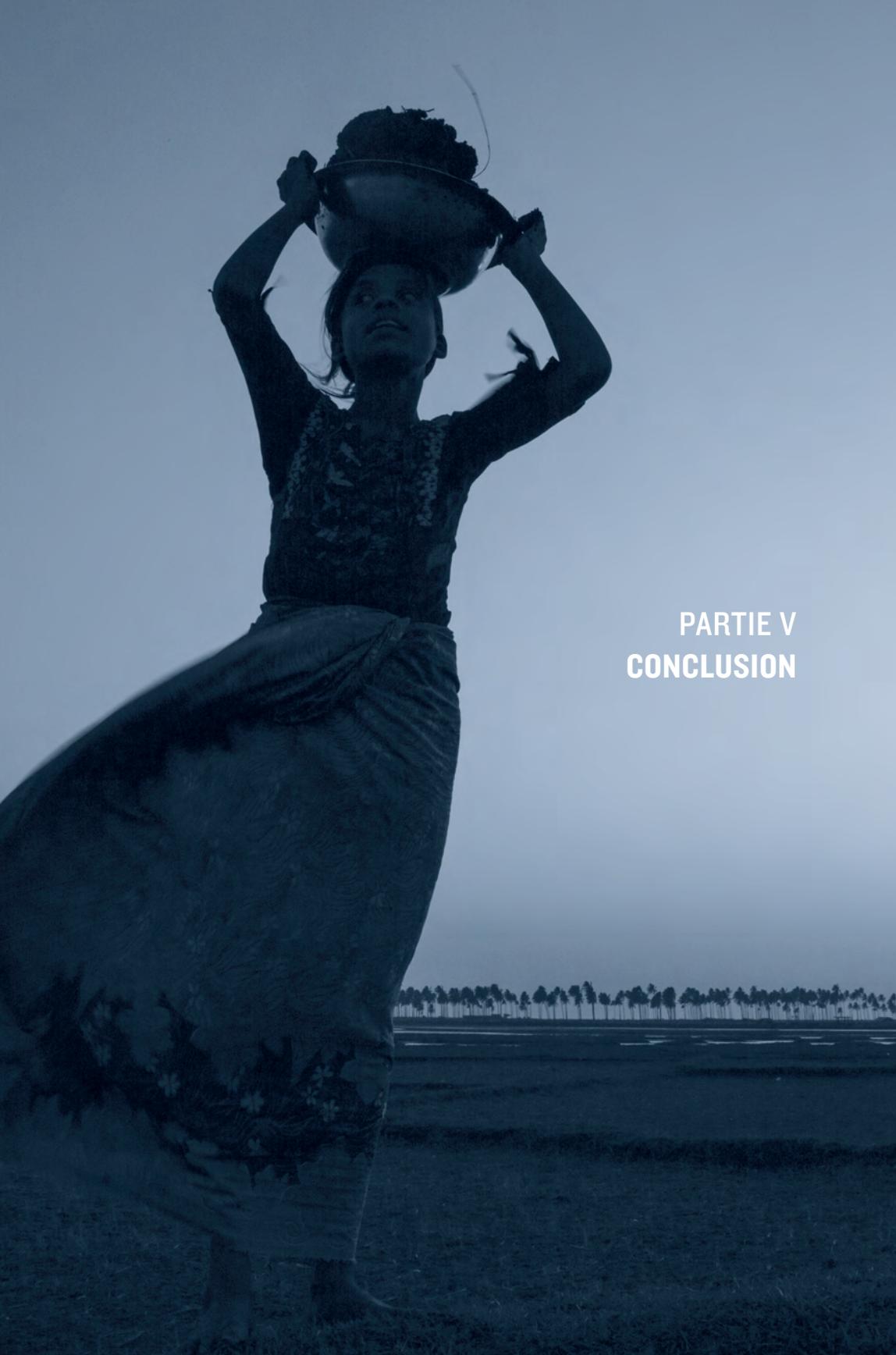
²⁹⁰ Mendeloff, « Truth-seeking, truth-telling, and postconflict peacebuilding ».

Dans le même temps, la population, les défenseurs et les décideurs ne doivent pas surestimer ce que les mécanismes de justice peuvent accomplir. Comme dans d'autres domaines relatifs à la prévention des atrocités, la recherche est en cours, et beaucoup reste à débattre sur l'efficacité des différents mécanismes de justice et de responsabilisation. De nouvelles études, par exemple, insistent sur l'importance de connaître les besoins et les intérêts des populations locales. Patrick Vinck et Phuong Pham sont notamment les premiers à utiliser le système de sondage auprès de populations dans des contextes d'après-conflit pour comprendre les préférences des survivants. Il est en effet nécessaire de les consulter et de concevoir des politiques en fonction de leur vécu, de leurs besoins et de leurs préférences, plutôt que d'imposer des solutions venues d'en haut et de l'extérieur²⁹¹. D'après certaines études, il est clair que la restitution matérielle et la « justice socioéconomique » sont au cœur de ce que les rescapés attendent parfois d'un processus de justice²⁹². L'importance de connaître les lieux et les circonstances spécifiques plutôt que d'appliquer des maximes s'applique donc au domaine de la responsabilisation et de la justice après des atrocités autant qu'aux autres sujets abordés dans cet ouvrage.

Les observateurs doivent également reconnaître que le choix ne consiste pas simplement à déterminer la « meilleure pratique ». D'après certaines recherches, c'est une combinaison de plusieurs mécanismes judiciaires qui sert le mieux la démocratie et les droits de l'homme. Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, différents mécanismes sont susceptibles de répondre à différents objectifs. Il est également important de reconnaître que les choix disponibles sont dictés par le pouvoir et la politique. Les décideurs ne peuvent pas simplement puiser dans une boîte à outils pour y trouver la meilleure solution. Souvent, ce sont les intérêts nationaux et internationaux qui déterminent le choix du mécanisme adopté.

²⁹¹ Patrick Vinck et Phuong N. Pham, « Consulting survivors: evidence from Cambodia, Northern Uganda, and other countries affected by mass violence », dans *The human rights paradox: universality and its discontents*, éd. Steve J. Stern et Scott Straus (Madison : University of Wisconsin Press, 2014), 107–24. Voir aussi Lambourne, « Transitional justice and peacebuilding after mass violence », sur l'importance des consultations locales.

²⁹² Lambourne, « Transitional justice and peacebuilding after mass violence » ; Lars Waldorf, « Mass justice for mass atrocity: rethinking local justice as transitional justice », *Temple Law Review* 79, n° 1 (2006) : 1–87.



PARTIE V
CONCLUSION

Une femme dans un camp de personnes déplacées à l'extérieur de Sittwe, dans l'État de Rakhine, en Birmanie, mars 2015. *Paula Bronstein/Getty Images Reportage pour le United States Holocaust Memorial Museum.*

CHAPITRE II

L'avenir des mesures de prévention des atrocités

CET OUVRAGE SE VEUT UNE INTRODUCTION AUX débats essentiels de la prévention des atrocités. Les chapitres précédents se sont concentrés sur cinq sujets majeurs : (a) l'histoire de la prévention des atrocités, (b) les définitions essentielles du génocide et des atrocités de masse, (c) les causes du génocide et des atrocités de masse, (d) la question de savoir comment prévenir ou arrêter les atrocités et enfin, (e) les moyens de stabiliser et de reconstruire les États et les sociétés après la perpétration d'atrocités.

En tant que guide pour une première approche, ce livre a pour objectif principal de fournir un résumé accessible et relativement bref de la recherche académique et des pratiques politiques existantes dans ces domaines fondamentaux. Il encourage le lecteur à réfléchir de manière critique et stratégique, à faire l'état de ses connaissances sur ce qui fonctionne et ce qui pourrait ne pas fonctionner, et à s'interroger sur la manière dont nous pourrions améliorer nos manières d'aborder ces sujets complexes.

Jusqu'ici, une grande partie de l'analyse a été rétrospective, se concentrant sur ce que les universitaires et les professionnels ont appris du passé. Le présent chapitre aborde une série de questions différentes, tournées vers l'avenir. Premièrement, comment la dynamique des atrocités peut-elle évoluer ? Deuxièmement, comment la dynamique de la prévention des atrocités peut-elle évoluer ?

Les réponses à ces questions sont par nature spéculatives. Plutôt que d'offrir des certitudes, ce chapitre met en évidence les domaines de flux et d'évolution potentiels des années à venir.

I. L'avenir des atrocités

Auteurs de crimes

Une question clé est de savoir si les acteurs d'atrocités à grande échelle sont susceptibles de changer. Par le passé, ce sont les États et leurs représentants qui étaient les principaux responsables d'atrocités à grande échelle. C'est logique, étant donné que la perpétration d'un génocide et d'atrocités à un tel niveau requiert le plus souvent les moyens de poursuivre les violences dans le temps et l'espace, ainsi que la possibilité de trouver les populations cibles avant d'infliger ces violences. En général, les acteurs étatiques possèdent ces capacités plus que les acteurs non étatiques.

Les atrocités de masse perpétrées par les États sont en déclin. Après avoir atteint un pic dans les années 1970 et 1980, le taux annuel moyen de massacres à grande échelle a diminué dans les années 2000 et 2010, tout comme le taux annuel moyen de guerres civiles et d'autres formes de violence organisée²⁹³. Il s'agit là d'une bonne nouvelle, qui témoigne sans doute de l'évolution des critères internationaux, d'une attention accrue de la communauté internationale et du renforcement des mécanismes internationaux de prévention et de réponse aux atrocités.

Cependant, le monde n'a aucune garantie que la tendance se poursuivra. Comme indiqué au début de ce livre, le directeur américain du renseignement national, en 2014, a averti que le risque d'atrocités de masse allait « probablement augmenter » au fil du temps²⁹⁴. En décrivant les facteurs de risque et la dynamique dans l'évaluation de la menace mondiale (même s'il n'a pas précisé qui commettrait des atrocités à l'avenir), ses arguments sont compatibles avec la possibilité que des acteurs non étatiques deviennent les agents des atrocités.

Si nous définissons les atrocités de masse comme des violences systématiques à grande échelle contre des populations civiles, alors les acteurs non étatiques ont le potentiel d'infliger de telles violences. Dans certains cas, ils peuvent contrôler un territoire et trouver les moyens d'attaquer des civils ou de capturer des combattants à grande échelle et de manière systématique. C'est le cas, par exemple, lorsque la force islamiste radicale qui se fait appeler État islamique conquiert des territoires en Irak et en Syrie au milieu des années 2010. Dans d'autres cas, des rebelles peuvent commettre des atrocités contre des civils et de manière délibérée alors qu'ils

²⁹³ Sur le déclin du conflit armé dans le monde, voir Joshua Goldstein, *Winning the war on war: the decline of armed conflict worldwide* (New York : Dutton, 2011).

²⁹⁴ *Worldwide threat assessment of the U.S. intelligence community, statement before the Senate Select committee on intelligence*, 113th Cong. 12 (29 janvier 2014) (déclaration de James R. Clapper, directeur du renseignement national).

progressent dans un pays, comme en 2011 en République centrafricaine ou en Côte d'Ivoire. Un scénario plus courant est celui où des insurgés infligent des violences systématiques, voire à grande échelle, pour semer la terreur auprès de la population et inciter le gouvernement à réagir de manière excessive. C'est une tactique terroriste classique, illustrée récemment par l'organisation islamiste radicale Boko Haram au Nigeria, par les talibans en Afghanistan, l'Armée de résistance du Seigneur en Afrique orientale et centrale, et Al-Shabaab, affilié à Al-Qaïda, qui commet des attentats contre des cibles civiles en Somalie et au Kenya au milieu des années 2010.

Effondrement de l'État

Un autre scénario où des atrocités pourraient se produire est celui d'un État qui s'effondre. Plutôt qu'une situation où une autorité centrale combat une insurrection organisée, avec la possibilité pour les deux parties de commettre des atrocités, un État central peut se désintégrer ou se trouver complètement impuissant du fait de sa grande faiblesse. Dans ce contexte, des acteurs locaux peuvent prendre les armes et commettre des violences contre les civils associés à leurs rivaux. Certains peuvent s'affilier à l'État, prendre le parti d'une insurrection, ou s'organiser pour se protéger.

Deux exemples marquants sont les violences massives en République démocratique du Congo dans les années 2000 et en République centrafricaine dans les années 2010. Le conflit armé qui persiste à la fin des années 1990 et dans les années 2000 en République démocratique du Congo est complexe, impliquant des acteurs armés régionaux, nationaux et locaux. Mais le taux de mortalité civile exceptionnellement élevé peut être attribué à l'effondrement du pouvoir et des infrastructures nationales, en particulier dans l'est du pays. Les civils ne pouvaient obtenir les médicaments, la nourriture ou la sécurité dont ils avaient besoin, et des millions d'entre eux sont morts²⁹⁵. En République centrafricaine, de 2013 à 2014, des combats entre des milices anti-balaka principalement chrétiennes et des milices Seleka principalement musulmanes, ainsi que des atrocités contre des civils, se sont déroulés dans un pays où l'État s'était effondré²⁹⁶.

²⁹⁵ Benjamin Coghlan et al., « Mortality in the Democratic Republic of Congo: a nationwide Survey », *The Lancet* 367, n° 9504 (January 2006) : 44–51 ; Jason Stearns, *Dancing in the glory of monsters: the collapse of the Congo and the great war of Africa* (New York : Public Affairs, 2011). Dans les enquêtes de mortalité, les causes majeures des taux élevés de mortalités en RDC sont des maladies évitables et la malnutrition. Voir Colghan et al. pour une discussion détaillée des estimations de mortalité, et Stearns pour une discussion plus large sur les guerres du Congo.

²⁹⁶ Peter Bouckaert et Human Rights Watch, « *Ils sont venus pour tuer* » : escalade des atrocités en République centrafricaine, traduction française en ligne de *They came to kill: escalating atrocities in the Central African Republic* (New York : Human Rights Watch, 2013), en français sur <https://www.hrw.org/fr/report/2013/12/19/ils-sont-venus-pour-tuer/escalade-des-atrocites-en-republique-centrafricaine> ; International Crisis Group, « The Central African crisis: from predation to stabilisation », *African Report* 219, 17 juin 2014.

Quand les auteurs de violences adaptent leurs méthodes

Un autre scénario est que les auteurs de crimes (étatiques ou non) adaptent leurs tactiques à mesure que les critères internationaux contre les atrocités se renforcent. Ils peuvent notamment (a) trouver de nouveaux moyens de dissimuler les atrocités, (b) développer des moyens de nier leur implication, ou (c) programmer les atrocités de sorte qu'elles échappent à l'attention internationale.

Comme le montre cet ouvrage, la communauté internationale est de plus en plus consciente de la nécessité de prévenir les atrocités, et elle s'y engage. Au fil du temps, les acteurs internationaux continueront à développer de meilleurs outils pour anticiper et répondre aux génocides et aux autres formes d'atrocités de masse. Mais les auteurs de crimes apprendront aussi. Les acteurs étatiques et non étatiques seront toujours tentés de commettre des atrocités pour poursuivre leurs intérêts, qu'ils soient stratégiques, idéologiques et/ou économiques. Cependant, à l'avenir, ils pourraient craindre que le fait de commettre des atrocités de masse à grande échelle et très visibles n'entraîne des sanctions sévères à leur encontre, que ce soit sous la forme de poursuites pénales, d'embargos sur les armes, de sanctions économiques ou d'interventions militaires. Ils s'adapteront donc en trouvant des moyens de rendre la violence moins visible, par exemple en réduisant l'ampleur des atrocités et en tuant suffisamment de personnes pour servir leurs intérêts sans provoquer une réaction internationale trop forte.

Nouveaux moteurs potentiels d'atrocité : changements environnementaux, migrations et technologie

Une autre source majeure de changement possible réside dans ce qui motive les atrocités. Par le passé, ce sont les conflits armés, l'idéologie et d'autres facteurs qui ont constitué les principales causes de génocide et d'atrocités de masse. À l'avenir, de nouveaux facteurs pourraient prendre plus d'importance, sans certitude, toutefois, que cela se produira.

Le stress environnemental est un candidat probable. Le changement climatique crée une vulnérabilité dans le monde entier. Dans certains endroits, il peut exercer une pression sur les populations en quête d'un espace habitable, d'eau, de terres arables ou d'autres moyens de subsistance. Au fil du temps, ce facteur pourrait créer ou raviver tensions et conflits entre populations civiles. Les groupes marginalisés risquent d'être abandonnés à leur sort, voire de périr, face à un État hostile et à des conditions dégradantes. Mais le stress environnemental, comme le stress économique, ne se traduit pas automatiquement par la violence. La question est de savoir comment il est géré et dans quel contexte politique et social il s'inscrit. Il n'en reste pas moins que les changements climatiques s'intensifient, leurs effets pourraient bien être à l'origine de futures atrocités.

Les conséquences des migrations pourraient être une autre source d'atrocités dans les années à venir. Malgré une croissance économique significative dans de nombreux pays en voie de développement, les inégalités d'une région à l'autre demeurent une caractéristique persistante de l'ordre mondial. Les inégalités mondiales et le manque d'opportunités au sein d'un pays encouragent des migrations internationales. Quant aux inégalités au sein d'un pays doublées d'un manque d'opportunités en milieu rural, elles incitent à des migrations intérieures. Dans de nombreux pays en développement, les jeunes forment une partie importante de la population et l'urbanisation est croissante. Les villes peuvent avoir des difficultés à absorber les migrants internes — que ce soit sur le plan du logement, de l'économie ou de la santé. De nombreux citoyens et certains partis politiques expriment un ressentiment à l'égard des immigrants. La manière dont ce ressentiment va se manifester n'est pas claire. On ne sait pas non plus si les migrations internes dans les pays en développement créeront de nouvelles colères. Mais cette dynamique pourrait devenir un nouveau facteur d'escalade des atrocités.

Enfin, les avancées technologiques pourraient conduire à des formes différentes de ciblage et de mobilisation. Les médias sociaux pourraient servir de mécanisme pour organiser la violence dans un pays à risque. On peut envisager que les progrès de la surveillance conduisent à de nouvelles méthodes de recherche et d'identification des victimes. Dans certains cas, des acteurs non étatiques pourraient acquérir des armes biologiques, chimiques, voire nucléaires. Si, depuis la Seconde Guerre mondiale, les accords internationaux et la dissuasion mutuelle ont eu tendance à limiter l'utilisation de ces armes, les mesures d'incitation à la retenue pourraient s'appliquer avec moins de force aux acteurs non étatiques.

Prédire l'avenir n'est jamais simple. Il est important de souligner que nos connaissances du passé ne sont pas forcément le meilleur guide pour le futur. Mais chacun des scénarios que nous venons de décrire pourrait présenter des défis supplémentaires en matière de prévention et d'intervention. Par exemple, la communauté internationale dispose de nombreux leviers pour modifier le comportement d'un État. Les outils de prévention qui s'appuient sur l'aide au développement, l'aide militaire, la formation, le renforcement du cadre juridique anti-atrocité des États et l'intégration de dispositions de non-discrimination dans les constitutions sont orientés vers les États. Lorsqu'une crise s'aggrave, les acteurs internationaux s'appuient sur l'action diplomatique, qui se concentre généralement sur les États dans le but de leur signaler à quel point leur réputation en souffrira si des atrocités sont commises. Le maintien de la paix internationale dépend encore largement du consentement des États pour de tels déploiements. Si les principaux auteurs d'atrocités sont des acteurs non étatiques, ces mesures peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre.

Cependant, tous les leviers ne sont pas centrés sur les États. Les poursuites pénales, les embargos sur les armes, les sanctions économiques ciblées et les actions militaires coercitives sont des mesures qui peuvent être appliquées tant aux acteurs étatiques que non étatiques. Néanmoins, si les acteurs non étatiques deviennent les principaux auteurs d'atrocités, ou si les atrocités se développent plus fréquemment dans le contexte d'un effondrement de l'État, les efforts internationaux de prévention et de réponse devront s'adapter. De même, si un État adopte pour stratégie de minimiser le niveau des atrocités, les acteurs internationaux devront modifier toute approche qui enverrait par inadvertance le message qu'un certain degré de violence est « acceptable ». Si l'environnement ou les migrations deviennent des moteurs d'atrocité, c'est sur ces domaines que les mesures de prévention devront se concentrer. En résumé, notre approche de la prévention des atrocités doit évoluer au fur et à mesure que le monde change.

II. Quel avenir pour les mesures de prévention des atrocités ?

Changer les critères

Une autre question est de savoir si, et comment, la nature de la prévention et de la réponse aux atrocités va changer. Une possibilité réside dans le changement des critères.

Dans l'ensemble, les critères qui soutiennent la prévention et la réponse aux atrocités se sont renforcés depuis le milieu des années 1990. Mais même au cours de cette période, le degré d'importance accordé par les pouvoirs publics à la prévention et à l'atténuation a fluctué. En hausse à la fin des années 1990 avec le Kosovo, le Timor oriental et la Sierra Leone, il a chuté après la guerre en Irak en 2003, et a varié sans cesse depuis. Ces dernières années, des initiatives politiques majeures ont été mises en place : la responsabilité de protéger (R2P) et le Comité interinstitutions pour la prévention des atrocités (APB, Atrocity Prevention Board) ; des actions coercitives décisives en Côte d'Ivoire, en Libye et en République centrafricaine ; des initiatives diplomatiques fortes au Kenya, en Guinée et au Kirghizstan ; et une assistance militaire contre l'État islamique autoproclamé, Boko Haram et l'Armée de résistance du Seigneur. Pourtant, dans d'autres cas clés, dont le plus récent est celui de la Syrie, on constate un désaccord international de taille sur la manière d'agir et, par conséquent, des mesures relativement faibles prises pour protéger les civils.

L'évolution de la géopolitique pourrait également entraîner un changement des critères prédominants en matière de prévention des atrocités. De grands pays en développement comme la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, le Vietnam, le Mexique, la Turquie, l'Afrique du Sud, le Nigeria et d'autres, sont en pleine expansion. La Russie est une puissance résurgente. Le consensus universitaire et politique est que le 21^e siècle

connaîtra un décalage du pouvoir de l'Europe occidentale, des États-Unis et du Japon vers ces pays qui se développent économiquement, consolident leur pouvoir et cherchent à jouer un plus grand rôle sur la scène internationale²⁹⁷. Les États-Unis resteront très influents, tout comme certains pays occidentaux et le Japon, mais le pouvoir relatif de ces États diminuera à mesure que celui des pays en développement augmentera.

La question de savoir si ces pays s'ouvriront à la prévention des atrocités reste ouverte. Jusqu'à présent, la Chine et la Russie ont affiché des préférences politiques claires pour la non-intervention. L'Inde et le Brésil sont également réticents à autoriser l'usage coercitif de la force ; ils se montrent prudents quant au recours à la puissance internationale contre des pays en développement et plus faibles. D'autres pays, en revanche, ont accepté la nécessité d'une prévention des atrocités, notamment l'Argentine, le Botswana et la Tanzanie. Il est difficile de savoir comment ces préférences politiques vont apparaître. Mais l'évolution de la géopolitique risque d'avoir une grande importance, car les grands pays, pour la plupart en développement, définissent les problèmes mondiaux d'une manière qui reflète leurs propres intérêts et leurs valeurs. La Cour pénale internationale se heurte déjà à l'opposition croissante de certains gouvernements africains. À l'avenir, il est possible que les acteurs internationaux considèrent la prévention des génocides et des atrocités de masse comme une forme d'impérialisme ou comme une extension des priorités occidentales.

Intérêt de la société civile

L'intérêt de la société civile est susceptible de fluctuer en fonction des crises. Dans l'en-semble, en ce qui concerne la prévention des atrocités, il s'est considérablement accru depuis le milieu des années 1990 et après les calamités du Rwanda et de la Bosnie en particulier. Aujourd'hui, le milieu de la prévention des atrocités s'est élargi, est plus sophistiqué et plus bruyant. De multiples organisations, fondations et musées se consacrent spécifiquement à la prévention des atrocités. Dans le milieu universitaire, les cours sur le génocide et les atrocités sont de plus en plus nombreux. Au plus fort de la crise du Darfour, un mouvement étudiant particulièrement actif s'est formé pour créer une pression nationale et internationale en faveur d'une action plus décisive dans cette affaire. Toutefois, l'une des limites évidentes de cet effort était sa nature, centrée sur les États-Unis. À l'avenir, l'une des questions clés sera donc de savoir si l'intérêt de la société civile pour la prévention des atrocités s'étendra encore plus au-delà des États-Unis et du monde occidental et si elle tissera davantage de liens avec les organisations communautaires des pays en développement du Sud. Si ce n'est pas le cas, cet effort risque d'être considéré comme une préoccupation de l'Occident, ce qui serait particulièrement problématique à la lumière des changements mondiaux de pouvoir évoqués plus haut.

²⁹⁷ Richard N. Haass, « The age of non-polarity: what will follow U.S. dominance », *Foreign Affairs* 87, n° 3 (2008) : 44-56 ; Fareed Zakaria, *Le monde post-américain* (Paris : Perrin, 2011), traduction française de *The Post-American World* (New York : W. W. Norton, 2008).

En plus du défi d'une propagation mondiale, de nouvelles questions pourraient détourner l'attention portée aux génocides et aux atrocités de masse dans n'importe quel pays. L'intérêt du public et de la société civile pour les causes humanitaires, environnementales et autres n'est pas un jeu à somme nulle, à savoir que l'intérêt pour un sujet donné ne signifie pas nécessairement le déclin de l'intérêt pour un autre. Pour autant, ni les acquis de la société civile en matière de prévention des génocides et des atrocités de masse ni la sensibilisation et l'attention du public ne sont constants. Si l'intérêt vient à diminuer, il sera beaucoup plus difficile de susciter l'attention politique nécessaire pour exercer une pression réelle et mobiliser des ressources.

Technologies et prévisions

Les technologies peuvent également remodeler la dynamique de la prévention et de la réponse aux atrocités. Les réseaux sociaux offrent désormais un moyen de mobiliser l'action, pour le meilleur ou pour le pire. D'un côté, les auteurs d'atrocités peuvent utiliser leur téléphone, leur messagerie électronique, Facebook ou autres outils de ce type pour diffuser des messages et mobiliser la violence. De nouvelles formes de surveillance peuvent aider les auteurs de violences à localiser leurs cibles. D'un autre côté, les technologies peuvent jouer un rôle dans la prévention des atrocités. De plus en plus, les groupes de défense des droits de l'homme ou de lutte contre les atrocités et divers groupes d'activistes utilisent la technologie des satellites et du crowdsourcing pour documenter et cartographier les violences. Ces technologies permettent aux organisations de la société civile d'informer en temps réel sur les préparatifs d'atrocités et leur perpétration. De même, les États peuvent développer de nouveaux moyens d'anticiper, de suivre et de documenter les atrocités. Ils peuvent également déployer des moyens à distance, drones ou autres technologies, pour atténuer l'ampleur des atrocités.

L'amélioration de la disponibilité des données, de la modélisation statistique, de la programmation informatique et, simplement, d'un engagement intellectuel pourrait également pro-duire des percées dans les techniques d'alerte précoce et de prévision. Le Simon-Skjodt Center for the Prevention of Genocide, au United States Holocaust Memorial Museum, a mis en place une nouvelle approche pour prévoir les massacres²⁹⁸. Et en Australie, une équipe de recherche cherche également à perfectionner un modèle de prévision des génocides et des « politicides »²⁹⁹.

²⁹⁸ The Early Warning Project (projet d'alerte précoce), <https://earlywarningproject.ushmm.org/>

²⁹⁹ Ce modèle prévisionnel se nomme The Atrocity Forecasting Project (projet de prévention des atrocités). Voir Benjamin Goldsmith et al., « Forecasting the onset of genocide and politicide: annual out-of-sample forecasts on a global dataset, 1988–2003 », *Journal of Peace Research* 50, n° 4 (2013) : 437–52.

Grâce à toutes ces tentatives — le recours aux technologies pour documenter les atrocités et l'utilisation d'ordinateurs et d'analyses humaines pour une alerte précoce plus efficace — les acteurs concernés devraient être en mesure de repérer les menaces d'atrocités plus tôt et avec plus de précision. Il sera alors possible de resserrer les délais pour prévoir le moment où les atrocités sont susceptibles de se produire et de mettre à jour les situations qui sont susceptibles de dégénérer. Le travail de prévention et d'intervention s'en verra facilité. Une meilleure détection n'entraînera pas nécessairement des changements dans les résultats de la prévention et de l'intervention, mais il est impossible de réagir à une situation inconnue.

III. Conclusion

Ce livre témoigne de l'intérêt croissant du public et des politiques pour la prévention des génocides et autres formes d'atrocités de masse. Cet intérêt ne doit cependant pas être tenu pour acquis, et les améliorations politiques non plus. Pour que le rêve du « plus jamais ça » devienne réalité, ceux qui s'intéressent à la prévention des atrocités devront rester engagés et vigilants.

Aucun lecteur ne devrait refermer ce livre en pensant que la prévention des atrocités est facile. L'intérêt public et politique est une condition préalable à un monde plus humain. Mais ce n'est pas tout. Il est déjà compliqué de prévoir avec précision de tels événements, et à l'avenir de nouvelles causes à ces phénomènes pourraient apparaître. Notre connaissance seule ne permet pas la prévention. Lorsqu'ils sont confrontés au risque ou au début d'un génocide ou d'une atrocité de masse, les acteurs internationaux à la recherche d'une issue différente peuvent se retrouver face à de nombreux obstacles, comme nous l'avons vu ces dernières années au Darfour et en Syrie. Prévenir et arrêter un génocide est difficile, c'est un défi que personne ne doit sous-estimer.

Un défi noble, toutefois, pour beaucoup dans le monde, voire un impératif ; la prévention du génocide et d'autres formes d'atrocités de masse est un objectif auquel nous devons nous consacrer. Le monde a fait de grands progrès, mais il reste encore beaucoup à faire.

Bibliographie

- Amnesty International. *Ethnic Cleansing on a Historic Scale: Islamic State's Systematic Targeting of Minorities in Northern Iraq*. London: Amnesty International, 2014.
- Annan, Kofi A. *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000.*
- Aukerman, Miriam J. "Extraordinary Evil, Ordinary Crime: A Framework for Understanding Transitional Justice." *Harvard Human Rights Journal* 15 (2002): 39–97.
- Autesserre, Séverine. *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- _____. *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Balakian, Peter. *The Burning Tigris: The Armenian Genocide and America's Response*. New York: HarperCollins, 2003.*
- Baldwin, David A. "The Sanctions Debate and the Logic of Choice." *International Security* 24, no. 3 (1999): 80–107.
- Bankier, David. *The Germans and the Final Solution: Public Opinion under Nazism*. Oxford: B. Blackwell, 1992.
- Barnett, Michael. *Eyewitness to Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003.
- Barnett, Victoria. *Bystanders: Conscience and Complicity during the Holocaust*. Westport, CT: Greenwood Press, 1999.
- Bass, Gary. *The Blood Telegram: Nixon, Kissinger, and a Forgotten Genocide*. New York: Random House, 2013.
- Bassett, Thomas J., and Scott Straus. "Defending Democracy in Côte d'Ivoire: Africa Takes a Stand." *Foreign Affairs* 90, no. 4 (2011): 130–40.
- Bellamy, Alex J. *A Living Reality? The Responsibility to Protect and the Prevention of Genocide and Mass Atrocities*. Unpublished Manuscript, 2013.
- _____. "Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Prevent." Policy Analysis Brief. Muscatine, IA: Stanley Foundation, February 2011.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- _____. "Military Intervention." In *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, edited by Donald Bloxham and A. Dirk Moses, 597–616. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Bellamy, Alex J., and Paul D. Williams. "The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect." *International Affairs* 87, no. 4 (2011): 825–50.
- _____. "On the Limits of Moral Hazard: The Responsibility to Protect, Armed Conflict and Mass Atrocities." *European Journal of International Relations* 18, no. 3 (2012): 539–71.
- Benesch, Susan. "Countering Dangerous Speech: New Ideas for Genocide Prevention." Working Paper. United States Holocaust Memorial Museum. <http://www.ushmm.org/m/pdfs/20140212-benesch-countering-dangerous-speech.pdf>.
- Beorn, Waitman Wade. *Marching into Darkness: The Wehrmacht and the Holocaust in Belarus*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- Bloxham, Donald. *The Great Game of Genocide: Imperialism, Nationalism, and the Destruction of the Ottoman Armenians*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Bloxham, Donald, and Devin O. Pendas. "Punishment as Prevention? The Politics of Prosecuting Génocidaires." In *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, edited by Donald Bloxham and A. Dirk Moses, 617–37. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Branch, Adam. "Uganda's Civil War and the Politics of ICC Intervention." *Ethics & International Affairs* 21, no. 2 (2007): 179–98.
- Bringa, Tone. *Being Muslim the Bosnian Way: Identity and Community in a Central Bosnian Village*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.
- Browning, Christopher R. *Ordinary Men: Reserve Police Battalion 101 and the Final Solution in Poland*. New York: HarperPerennial, 1998.*
- Browning, Christopher R., with Jürgen Matthäus. *The Origins of the Final Solution: The Evolution of Nazi Jewish Policy, September 1939–March 1942*. Lincoln/Jerusalem: University of Nebraska Press/Yad Vashem, 2004.*
- Bush, George W. "Address to the Nation on Iraq" of March 17, 2003. *Weekly Compilation of Presidential Documents* vol. 39. Washington, DC: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, Mar. 24, 2003.
- Clapper, James. "Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community." Statement for the Record, Senate Select Committee on Intelligence, Jan. 29, 2014.
- Clark, Janine N. *International Trials and Reconciliation: Assessing the Impact of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. New York: Routledge, 2014.
- Clark, Philip. *The Gacaca Courts, Post-Genocide Justice and Reconciliation in Rwanda: Justice without Lawyers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Clinton, Hillary. "Imagine the Unimaginable: Ending Genocide in the 21st Century." Speech. July 24, 2012. <http://www.ushmm.org/confront-genocide/speakers-and-events/all-speakers-and-events/imagine-the-unimaginable-ending-genocide-in-the-21st-century/keynote-address-by-secretary-of-state-hillary-rodham-clinton>.
- Cogan, Jacob Katz. "The Problem of Obtaining Evidence for International Criminal Courts." *Human Rights Quarterly* 22, no. 2 (2000): 404–426.
- Coghlan, Benjamin, Richard J Brennan, Pascal Ngoy, David Dofara, Brad Otto, Mark Clements, and Tony Stewart. "Mortality in the Democratic Republic of Congo: A Nationwide Survey." *The Lancet* 367, no. 9504 (January 2006): 44–51.
- Cohen, Roberta, and Francis M. Deng. *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington, DC: Brookings Institution, 1998.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Måns Söderbom. "Post-Conflict Risks." *Journal of Peace Research* 45, no. 4 (2008): 461–78.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. "Report to the President of the United States." Mar. 31, 2005. http://govinfo.library.unt.edu/wmd/report/wmd_report.pdf.
- Crawford, Timothy W., and Alan J. Kuperman, eds. *Gambling on Humanitarian Intervention: Moral Hazard, Rebellion and Civil War*. New York: Routledge, 2006.
- Dallaire, Roméo, and Brent Beardsley. *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*. New York: Carroll & Graf, 2005.*
- De Mildt, Dick. *In the Name of the People: Perpetrators of Genocide in the Reflection of their Post-War Reconstruction in West Germany: The "Euthanasia" and "Aktion Reinhard" Trial Cases*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1996.
- Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, and I. William Zartman. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, DC: Brookings Institution, 1996.
- Des Forges, Alison. *Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda*. New York: Human Rights Watch, 1999.*
- De Waal, Alex. "Does Save Darfur Feed Darfur?" *African Arguments* (blog). June 29, 2009. <http://africanarguments.org/2009/06/29/does-save-darfur-feed-darfur/>.
- Dorman, Andrew M. *Blair's Successful War: British Military Intervention in Sierra Leone*. Farnham, Surrey, UK: Ashgate, 2009.
- Doyle, Michael W., and Nicholas Sambanis. *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
- Drezner, Daniel W. "How Smart Are Smart Sanctions?" *International Studies Review* 5, no. 1 (2003): 107–10.
- _____. "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice," *International Studies Review* 13, no. 1 (2011): 96–108.
- Drumbl, Mark A. "Collective Violence and Individual Punishment: The Criminality of Mass Atrocity." *Northwestern University Law Review* 99, no. 2 (2005): 539–610.
- Ehrenreich, Robert M., and Tim Cole. "The Perpetrator–Bystander–Victim Constellation: Rethinking Genocidal Relationships." *Human Organization* 64, no. 3 (2005): 213–24.
- Elder, Claire, Susan Stigant, and Jonas Claes. "Elections and Violent Conflict in Kenya: Making Prevention Stick." *Peaceworks* no. 101. United States Institute of Peace, Washington, DC, 2014.
- Escribà-Folch, Abel, and Joseph Wright. "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers." *International Studies Quarterly* 54, no. 2 (2010): 335–59.
- Evans, Gareth. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.
- Evans, Gareth, Mohamed Sahnoun, and the International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001.
- Fein, Helen. *Genocide: A Sociological Perspective*. London: Sage, 1990.
- Finkel, James P. "Atrocity Prevention at the Crossroads: Assessing the President's Atrocity Prevention Board after Two Years." United States Holocaust Memorial Museum, Simon-Skjoldt Center for the Prevention of Genocide, Occasional paper no. 2, September 2014.
- Fletcher, Laurel E., and Harvey M. Weinstein. "Violence and Social Repair: Rethinking the Contribution of Justice to Reconciliation." *Human Rights Quarterly* 24, no. 3 (2002): 573–639.
- Fortna, Virginia Page. *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- Fortna, Virginia Page, and Lise Morjé Howard. "Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature." *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 283–301.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- Fruchart, Damien, Paul Holtom, Daniel Strandow, Peter Wallensteen, and Siemon T. Wezeman. *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*. Uppsala: Uppsala University, 2007.
- Fujii, Lee Ann. *Killing Neighbors: Webs of Violence in Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.
- Genocide Prevention Task Force. *Preventing Genocide: A Blueprint for U.S. Policymakers*. Washington, DC: United States Holocaust Memorial Museum, the American Academy of Diplomacy, and the United States Institute of Peace, 2008.
- Giffen, Alison. "Addressing the Doctrinal Deficit: Developing Guidance to Prevent and Respond to Widespread or Systematic Attacks against Civilians: A Workshop Report." Washington, DC: The Stimson Center, 2010.
- _____. "Community Perceptions as a Priority in Protection and Peacekeeping." Washington, DC: The Stimson Center, 2013.
- Gilligan, Michael J., and Ernest J. Sergenti. "Do UN Interventions Cause Peace? Using Matching to Improve Causal Inference." *Quarterly Journal of Political Science* 3, no. 2 (2008): 89–122.
- Goldhagen, Daniel. *Hitler's Willing Executioners: Ordinary Germans and the Holocaust*. New York: Knopf, 1996.*
- _____. *Worse than War: Genocide, Eliminationism, and the Ongoing Assault on Humanity*. New York: Public Affairs, 2009.*
- Goldsmith, Benjamin, Charles Butcher, Dimitri Semenovitch, and Arcot Sowmya. "Forecasting the Onset of Genocide and Politicide: Annual Out-of-Sample Forecasts on a Global Dataset, 1988–2003." *Journal of Peace Research* 50, no. 4 (2013): 437–52.
- Goldstein, Joshua. *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*. New York: Dutton, 2011.
- Goldstone, Jack A., Robert H. Bates, David L. Epstein, Ted Robert Gurr, Michael B. Lustik, Monty G. Marshall, Jay Ulfelder, and Mark Woodward. "A Global Model for Forecasting Political Instability." *American Journal of Political Science* 54, no. 1 (2010): 190–208.
- Gordon, Joy. *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.
- _____. "Smart Sanctions Revisited." *Ethics & International Affairs* 25, no. 3 (2011): 315–55.
- Great Britain Colonial Office. *European War: Papers Relating to German Atrocities, and Breaches of the Rules of War, in Africa*. London: H.M. Stationery Office, 1916.
- Guichaoua, André. *Rwanda: De la guerre au génocide*. Paris: La Découverte, 2010. Translated as *From War to Genocide: Criminal Politics in Rwanda 1990–1994*. Madison: The University of Wisconsin Press, 2015.
- Haass, Richard. "The Age of Non-Polarity: What Will Follow U.S. Dominance." *Foreign Affairs* 87, no. 3 (2008): 44–56.
- Hafner-Burton, Emilie M. "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem." *International Organization* 62, no. 4 (2008): 689–716.
- Halakhe, Abdullahi Boru. "'R2P in Practice': Ethnic Violence, Elections and Atrocity Prevention in Kenya." Global Centre for the Responsibility to Protect. Occasional paper no. 4, December 2013.
- Hamilton, Rebecca. *Fighting for Darfur: Public Action and the Struggle to Stop Genocide*. New York: Palgrave MacMillan, 2011.
- Harff, Barbara. "No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955." *American Political Science Review* 97, no. 1 (2003): 57–73.
- Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd ed. New York: Routledge, 2010.
- Hilberg, Raul. *The Destruction of the European Jews*, 3rd ed. New Haven: Yale University Press, 2003.*

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- _____. *Perpetrators, Victims, Bystanders: The Jewish Catastrophe, 1933–1945*. New York: Aaron Asher Books, 1992.*
- Hogg, Nicole. “Women’s Participation in the Rwandan Genocide: Mothers or Monsters?” *International Review of the Red Cross* 92, no. 877 (2010): 69–102.
- Holt, Victoria and Glyn Taylor, with Max Kelly. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks, and Remaining Challenges*. New York: United Nations Department of Peacekeeping and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2009.
- Holzgrefe, J. L., and Robert O. Keohane, eds. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Horowitz, Donald. *The Deadly Ethnic Riot*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2001.
- Horowitz, Irving Louis. *Genocide: State Power and Mass Murder*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1976.
- Howard, Lise Morjé. *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Hultman, Lisa, Jacob Kathman, and Megan Shannon. “Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting.” *American Political Science Review* 108, no. 4 (2014): 737–53.
- _____. “United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War.” *American Journal of Political Science* 57, no. 4 (2013): 875–91.
- Human Rights Watch. *Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan*. New York: Author, 2004.*
- _____. *“They Came to Kill”: Escalating Atrocities in the Central African Republic*. New York: Author, 2013.*
- International Criminal Court. Situation in the Republic of Kenya in the Case of the Prosecutor v. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey, and Joshua Arap Sang. Case No. ICC-01/09-01/11 (Jan. 23, 2012).
- International Criminal Tribunal for Rwanda. The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze (Appeal Judgment). Case No. ICTR-99-52-A. November 28, 2007. <http://www.refworld.org/docid/48b5271d2.html>.
- International Crisis Group. “Uncharted Waters: Thinking through Syria’s Dynamics.” Middle East Briefing no. 31, Nov. 24, 2011.
- _____. “The Central African Crisis: From Predation to Stabilisation,” Africa Report no. 219, June 17, 2014.
- _____. “South Sudan: A Civil War by Any Other Name.” Africa Report no. 217, Apr. 10, 2014.
- International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991. Prosecutor v. Radislav Krstić. IT-98-33-A, 4 (2004).
- Kathman, Jacob D., and Reed M. Wood. “Managing Threat, Cost, and Incentive to Kill: The Short- and Long-Term Effects of Intervention in Mass Killings.” *Journal of Conflict Resolution* 55, no. 5 (2011): 735–60.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- Kelly, Max, with Alison Giffen. “Military Planning to Protect Civilians: Proposed Guidance for United Nations Peacekeeping Operations.” Washington, DC: The Stimson Center, 2011.
- Kershaw, Ian. *Hitler, the Germans, and the Final Solution*. New Haven, CT: Yale University Press, 2008.
- Kiernan, Ben. *Blood and Soil: A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur*. New Haven, CT: Yale University Press, 2007.
- _____. *The Pol Pot Regime: Race, Power, and Genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975–79*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.*
- King, Elisabeth. *From Classrooms to Conflict in Rwanda*. New York: Cambridge University Press, 2014.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- Kirkpatrick, David D. "Arab League Endorses International Action." *New York Times*. Sept. 1, 2013. http://www.nytimes.com/2013/09/02/world/middleeast/saudi-arabia-syria-military-action.html?_r=0.
- Klusemann, Stefan. "Massacres as Process: A Micro-Sociological Theory of Internal Patterns of Mass Atrocities." *European Journal of Criminology* 9, no. 5 (2012): 468–80.
- Krain, Matthew. "The Effects of Diplomatic Sanctions and Engagement on the Severity of Ongoing Genocides or Politicides." *Journal of Genocide Research* 16, no. 1 (2014): 25–53.
- _____. "International Intervention and the Severity of Genocides and Politicides." *International Studies Quarterly* 49 no. 3 (2005): 363–87.
- _____. "J'Accuse! Does Naming and Shaming Perpetrators Reduce the Severity of Genocides or Politicides?" *International Studies Quarterly* 56, no. 3 (2012): 574–89.
- _____. "State-Sponsored Mass Murder: The Onset and Severity of Genocides and Politicides." *Journal of Conflict Resolution* 41, no. 3 (1997): 331–60.
- Kuper, Leo. *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*. New Haven, CT: Yale University Press, 1981.
- Kuperman, Alan. "The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans." *International Studies Quarterly* 52, no. 1 (2008): 49–80.
- Kurasawa, Fuyuki. "The Aporias of New Technologies for Human Rights Activism." In *The Human Rights Paradox: Universality and Its Discontents*, edited by Steve J. Stern and Scott Straus, 177–203. Madison: University of Wisconsin Press, 2014.
- Kuwait News Agency (KUNA). "Over 200,000 people killed in Syrian conflict so far-SOHR." Syrian Observatory for Human Rights, Feb. 8, 2015, <http://www.syriahr.com/en/2015/02/over-200000-people-killed-in-syrian-conflict-so-far-sohr/>.
- Kydd, Andrew H., and Scott Straus. "The Road to Hell? Third-Party Intervention to Prevent Atrocities." *American Journal of Political Science* 57, no. 3 (2013): 673–84.
- Lambourne, Wendy. "Transitional Justice and Peacebuilding after Mass Violence." *International Journal of Transitional Justice* 3, no. 1 (2009): 28–48.
- Lemarchand, René. *Burundi: Ethnocide as Discourse and Practice*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1994.
- Lemkin, Raphael. *Axis Rule in Occupied Europe*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1944.*
- Longerich, Peter. *Holocaust: The Nazi Persecution and Murder of the Jews*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Lopez, George A. "In Defense of Smart Sanctions: A Response to Joy Gordon." *Ethics & International Affairs* 26, no. 1 (2012): 135–46.
- Lupel, Adam, and Ernesto Verdeja, eds. *Responding to Genocide: The Politics of International Action*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013.
- Lyons, Robert, and Scott Straus. *Intimate Enemy: Images and Voices of the Rwandan Genocide*. New York: Zone Books, 2006.
- Mann, Michael. *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- McDoom, Omar. "The Micro-Politics of Mass Violence: Security, Authority, and Opportunity in Rwanda's Genocide." PhD thesis, London School of Economics, Development Studies, 2009.
- McGregor, Katharine E. "The Indonesian Killings of 1965–1966." *Online Encyclopedia of Mass Violence* [online], published on Aug. 4, 2009. <http://www.massviolence.org/The-Indonesian-Killings-of-1965-1966>.
- Melander, Erik. "Selected to Go Where Murderers Lurk? The Preventive Effect of Peacekeeping on Mass Killings of Civilians." *Conflict Management and Peace Science* 26, no. 4 (2009): 389–406.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- Melton, Robert. *Revolution and Genocide: On the Origins of the Armenian Genocide and the Holocaust*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Melvern, Linda. *A People Betrayed: The Role of the West in Rwanda's Genocide*. London: Zed Books, 2000.*
- Mendeloff, David. "Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm?" *International Studies Review* 6, no. 3 (2004): 355–80.
- Midlarsky, Manus. *The Killing Trap: Genocide in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Milgram, Stanley. "The Compulsion to Do Evil." *Patterns of Prejudice* 1, no. 6 (1967): 3–7.
 ————. *Obedience to Authority: An Experimental View*. New York: Harper & Row, 1974.*
- Minow, Martha. *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History after Genocide and Mass Violence*. Boston: Beacon Press, 1998.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat, and Valentin Krustev. "The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000." *Conflict Management and Peace Science* 26, no. 1 (2009): 92–110.
- Murdie, Amanda, and David R. Davis. "Problematic Potential: The Human Rights Consequences of Peacekeeping Interventions in Civil Wars." *Human Rights Quarterly* 32, no. 1 (2010): 49–72.
- Murithi, Timothy. "The Role of Regional Organizations." In Adam Lupel and Ernesto Verdeja, eds., *Responding to Genocide: The Politics of International Action, 157–80*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013.
- Naimark, Norman. *Stalin's Genocides*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.*
- Nalepa, Monika. *Skeletons in the Closet: Transitional Justice in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Nice, Sir Geoffrey, and Francis Wade. "Preventing the Next Genocide: Burma's Rohingya Minority Could Fall Victim to Genocide if the International Community Doesn't Intervene." *Foreign Policy*, May 12, 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/05/12/preventing-the-next-genocide/>.
- Nowrojee, Binaifer. "Your Justice is Too Slow: Will the ICTR Fail Rwanda's Rape Victims?" Occasional paper no. 10, United Nations Research Institute for Social Development, November 2005.
- Nussbaum, Martha C. *The Clash Within: Democracy, Religious Violence, and India's Future*. Cambridge, MA: Belknap/Harvard University Press, 2007.
- Obama, Barack. "Address to the Nation on the Situation in Syria." Sept. 10, 2013. *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00615. Washington, DC: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2013.
- . "Directive on Creation of an Interagency Atrocities Prevention Board and Corresponding Interagency Review." Aug. 4, 2011. *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00549. Washington, DC: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2011.
- . "Remarks by the President at the United States Holocaust Memorial Museum." Apr. 23, 2012. *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00296. Washington, DC: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2012.
- . "Remarks on the Situation in Iraq." Aug. 7, 2014. *Daily Compilation of Presidential Documents* no. 00602. Washington, DC: Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2014.
- Office of the United States Chief of Counsel for Prosecution of Axis Criminality. *Nazi Conspiracy and Aggression, Volume I*. Washington, DC: United States Government Printing Office, 1946.
- Olsen, Tricia D., Leigh A. Payne, and Andrew G. Reiter. *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2010.
- Pape, Robert A. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York: Random House, 2005.
- . "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22, no. 2 (1997): 90–136.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- Paris, Roland. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Peksen, Dursun. "Does Foreign Military Intervention Help Human Rights?" *Political Research Quarterly* 65, no. 3 (2011): 588–71.
- Peskin, Victor. *International Justice in Rwanda and the Balkans: Virtual Trials and the Struggle for State Cooperation*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Piccolino, Giulia. "David against Goliath in Côte d'Ivoire? Laurent Gbagbo's War against Global Governance." *African Affairs* 111, no. 442 (2012): 1–23.
- Power, Samantha. "President Obama Directs New Atrocity Prevention Measures." The White House Blog (blog), Aug. 6, 2011. <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/08/06/president-obama-directs-new-atrocity-prevention-measures>.
- _____. "A Problem from Hell": *America and the Age of Genocide*. New York: Basic Books, 2002.
- Rangelov, Iavor. "The Role of Transnational Civil Society." In Adam Lupel and Ernesto Verdeja, eds. *Responding to Genocide: The Politics of International Action*, 135–56. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013.
- Raymond, Dwight, Cliff Bernath, Don Braum, and Ken Kurcher. *MAPRO: Mass Atrocities Prevention and Response Options: A Policy Planning Handbook*. Carlisle, PA: United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2012.
- Raymond, Dwight, William J. Flavin, and Jürgen Prandtner. *Protection of Civilians Military Reference Guide*. Carlisle, PA: United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, U.S. Army War College, 2013.
- Regan, Patrick M. "Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts." *Journal of Conflict Resolution* 46, no. 1 (2002): 55–73.
- Reydams, Luc. *Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Reyntjens, Filip. *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Richardson, Louise. *What Terrorists Want: Understanding the Enemy, Containing the Threat*. New York: Random House, 2006.
- Robinson, Geoffrey. "If You Leave Us Here, We Will Die": *How Genocide Was Stopped in East Timor*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010.
- Rosenberg, Sheri P. "Genocide Is a Process, Not an Event." *Genocide Studies and Prevention* 7, no. 1 (2012): 16–23.
- Rummel, Rudolph. *Death by Government*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1994.
- Schabas, William. *Genocide in International Law: The Crime of Crimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Scheffer, David. "Genocide and Atrocity Crimes." *Genocide Studies and Prevention* 1, no. 3 (2006): 229–50.
- _____. "The United States: Measures to Prevent Genocide." Speech. <http://www.ushmm.org/confront-genocide/speakers-and-events/all-speakers-and-events/early-warning-and-prevention/the-united-states-measures-to-prevent-genocide>.
- Sémelin, Jacques, Claire Andrieu, and Sarah Gensburger, eds. *Resisting Genocide: The Multiple Forms of Rescue*. Trans. by Emma Bentley and Cynthia Schoch. New York: Oxford University Press, 2010.*
- Sewall, Sarah, Dwight Raymond, and Sally Chin. *MARO: Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*. Cambridge, MA: Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School, 2010.
- Seybolt, Taylor B. *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- Shaw, Martin. *War and Genocide: Organized Killing in Modern Society*. Oxford: Polity Press in association with Blackwell, 2003.
- Sikkink, Kathryn. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W. W. Norton, 2011.
- Snyder, Jack, and Leslie Vinjamuri. "Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice." *International Security* 28, no. 3 (2004): 5–44.
- Snyder, Michael R. "IPI Meeting Brief: Protecting Civilians in Peace Operations: Best Practices and Emerging Issues." New York: International Peace Institute, 2014.
- Staub, Ervin. *The Roots of Evil: The Origins of Genocide and Other Group Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Stearns, Jason. *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. New York: PublicAffairs, 2011.
- Stedman, Stephen John. "Alchemy for a New World Order: Overselling 'Preventive Diplomacy.'" *Foreign Affairs* 74, no. 3 (1995): 14–20.
- Stefanopoulos, Alexandra dos Reis, and George A. Lopez. "Getting Smarter about Sanctions? Has Security Council Learning Occurred in Targeted Sanctions, 1993–2013?" Paper presented at the 2012 Annual Convention of the International Studies Association, San Diego, CA, Apr. 1–4, 2012.
- Straus, Scott. "Darfur and the Genocide Debate." *Foreign Affairs* 84, no. 1 (2005): 123–33.
- _____. "How Many Perpetrators Were There in the Rwandan Genocide? An Estimate." *Journal of Genocide Research* 6, no. 1 (2004): 85–98.
- _____. *Making and Unmaking Nations: War, Leadership, and Genocide in Modern Africa*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2015.
- _____. *The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006.
- _____. "Retreating from the Brink: Theorizing Mass Violence and the Dynamics of Restraint." *Perspectives on Politics* 10, no. 2 (2012): 343–62.
- _____. "Second-Generation Comparative Research on Genocide." *World Politics* 59, no. 3 (2007): 476–501.
- _____. "What Is the Relationship between Hate Radio and Violence? Rethinking Rwanda's 'Radio Machete.'" *Politics & Society* 35, no. 4 (2007): 609–37.
- Straus, Scott, and Lars Waldorf, eds. *Remaking Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence*. Madison: University of Wisconsin Press, 2011.
- Subotić, Jelena. "The Paradox of International Justice Compliance." *International Journal of Transitional Justice* 3, no. 3 (2009): 362–83.
- Suhrke, Astri, and Ingrid Samset. "What's in a Figure? Estimating Recurrence of Civil War." *International Peacekeeping* 14, no. 2 (2007): 195–203.
- Tambiah, Stanley. *Leveling Crowds: Ethnonationalist Conflicts and Collective Violence in South Asia*. Berkeley: University of California Press, 1996.
- Taub, Amanda, ed. *Beyond Kony 2012: Atrocity, Awareness & Activism in the Internet Age*. Vancouver, BC: Lean Publishing, 2012.
- Thoms, Oskar N. T., James Ron, and Roland Paris. "State-Level Effects of Transitional Justice: What Do We Know?" *International Journal of Transitional Justice* 4, no. 3 (2010): 329–54.
- Tiemessen, Alana. "The International Criminal Court and the Politics of Prosecutions." *International Journal of Human Rights* 18, nos. 4–5 (2014): 444–61.
- Ulfelder, Jay. "A Multimodel Ensemble for Forecast Onsets of State-Sponsored Mass Killing." Working paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, Aug. 29–Sept. 1, 2013.

- Ulfelder, Jay, and Benjamin Valentino. "Assessing the Risks of State-Sponsored Mass Killing." Washington, DC: Political Instability Task Force, 2008. <http://ssrn.com/abstract=1703426>.
- United Nations. *Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka*, 2011. http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf
- United Nations Department of Public Information. "Responsibility to Protect' Came of Age in 2011, Secretary-General Tells Conference, Stressing Need to Prevent Conflict Before It Breaks Out." News Release. Jan. 18, 2012. <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14068.doc.htm>.
- UN General Assembly. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. UN doc. A/54/PV.4. Sept. 20, 1999.
- UN General Assembly/Security Council. *Implementing the Responsibility to Protect*. Report of the Secretary-General, UN doc. A/63/677, Jan. 12, 2009.
- _____. *Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*. Report of the Secretary-General, UN doc. A/63/881-S/2009/304, June 11, 2009.
- _____. *The Role of Regional and Sub-Regional Arrangements in Implementing the Responsibility to Protect*. Report of the Secretary-General, UN doc. A/65/877-S/2011/393, July 27, 2011.
- _____. *Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response*. Report of the Secretary-General, UN doc. A/66/874-S/2012/578, July 25, 2012.
- _____. *Responsibility to Protect: State Responsibility and Prevention*. Report of the Secretary-General, UN doc. A/67/929-S/2013/399, July 9, 2013.
- _____. *Fulfilling Our Collective Responsibility: International Assistance and the Responsibility to Protect*. Report of the Secretary-General, UN doc. A/68/947-S/2014/449, July 11, 2014.
- UN High Commissioner for Refugees. "Syria tops world list for forcibly displaced after three years of conflict." News Release. Mar. 14, 2014. <http://www.unhcr.org/5321cda59.html>.
- UN Human Rights Council. *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*. UN doc. A/HRC/25/65, Feb. 12, 2014.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights. *Report of the Mapping Exercise Documenting the Most Serious Violations of Human Rights and International Humanitarian Law Committed within the Territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003*. Unofficial translation, Aug. 2010. <http://www.refworld.org/docid/4ca99bc22.html>.
- UN Secretary-General. *Preventive Diplomacy: Delivering Results*. New York: United Nations, 2011.
- United States Institute of Peace. *Truth Commission Digital Collection*. <http://www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection>.
- United States Institute of Peace and U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute. *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2009.
- Uvin, Peter. *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1998.*
- Valentino, Benjamin. *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the Twentieth Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- _____. "The Perils of Limited Humanitarian Intervention: Lessons from the 1990s." *Wisconsin International Law Journal* 24, no. 3 (2006): 723-40.
- _____. "The True Costs of Humanitarian Intervention: The Hard Truth about a Noble Notion." *Foreign Affairs* 90, no. 6 (2011): 60-73.
- Valentino, Benjamin, Paul Huth, and Dylan Balch-Lindsay. "Draining the Sea': Mass Killing and Guerrilla Warfare." *International Organization* 58, no. 2 (2004): 375-407.
- Verpooten, Marijke. "The Death Toll of the Rwandan Genocide: A Detailed Analysis for Gikongoro Province." *Population* 60, no. 4 (2005): 331-67.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

- Vinck, Patrick, and Phuong N. Pham. "Consulting Survivors: Evidence from Cambodia, Northern Uganda, and Other Countries Affected by Mass Violence." In *The Human Rights Paradox: Universality and Its Discontents*, edited by Steve J. Stern and Scott Straus, 107–24. Madison: University of Wisconsin Press, 2014.
- Waldorf, Lars. "Mass Justice for Mass Atrocity: Rethinking Local Justice as Transitional Justice." *Temple Law Review* 79, no. 1 (2006): 1–87.
- Wallensteen, Peter, Carina Staibano, and Mikael Eriksson, eds. *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003.
- Waller, James. *Becoming Evil: How Ordinary People Commit Genocide and Mass Killing*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Wayman, Frank Whelon, and Atsushi Tago. "Explaining the Onset of Mass Killing, 1949–1987." *Journal of Peace Research* 47, no. 1 (2010): 3–13.
- Weiss, Thomas G. "Politics, the UN, and Halting Mass Atrocities." In Adam Lupel and Ernesto Verdeja, eds., *Responding to Genocide: The Politics of International Action*, 213–39. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013.
- Weitz, Eric. *A Century of Genocide: Utopias of Race and Nation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
- Wheeler, Nicholas. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Woocher, Lawrence. "The Responsibility to Prevent: Toward a Strategy." In *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect*, ed. by W. Andy Knight and Frazer Egerton, 22–35. New York: Routledge, 2012.
- Wood, Reed M. "'A Hand upon the Throat of the Nation': Economic Sanctions and State Repression 1976–2001." *International Studies Quarterly* 52, no. 3 (2008): 489–513.
- Wood, Reed M., Jacob D. Kathman, and Stephen E. Gent. "Armed Intervention and Civilian Victimization in Intrastate Conflicts." *Journal of Peace Research* 49, no. 5 (2012): 647–60.
- World Bank. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: World Bank, 2011.
- Zacklin, Ralph. "The Failings of Ad Hoc International Tribunals." *Journal of International Criminal Justice* 2, no. 2 (2004): 541–45.
- Zakaria, Fareed. *The Post-American World*. New York: W. W. Norton, 2008.*
- Zartman, William I. "Mediation and Diplomacy in Preventing Genocide." In Adam Lupel and Ernesto Verdeja, eds., *Responding to Genocide: The Politics of International Action*, 111–34. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2013.
- Zimbardo, Philip. *The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil*. New York: Random House, 2007.

* Version française disponible dans les notes en bas de page.

Index

- « apprentissage institutionnel », 163
« stigmatiser », dénonciation, 141, 143**†**, 150, 153, 155-56
à grande échelle, le génocide comme, 32, 39-41
Accords de Dayton, 7 haine profonde, 62
acteurs de niveau inférieur, en tant qu'auteurs de crimes, 92, 94
acteurs de niveau intermédiaire, en tant qu'auteurs de crimes, 91, 92, 94
acteurs non étatiques, 68, 91-92
action « Provide Comfort » 234
Afghanistan, 10, 11, 12, 14, 15, 91, 126, 189, 199, 233
Afrique du Sud-Ouest, 1, 2**n3**, 55
agression, 96, 97
al-Assad, Bashar, 15, 178. *Voir aussi* Syrie
al-Bashir, Omar, 12, 161, 222. *Voir aussi* Soudan
Albright, Madeleine, 13, 127, 144**n175**
Algérie, 189, 226
Allemagne. *Voir* Holocauste ; Afrique du Sud-Ouest
Al-Qaïda, 10
al-Shabaab, 233
amnistie, 226
Anatolie, 1
Annan, Kofi, 9, 118-20, 154, 175
apartheid, 44, 227
APB. *Voir* Comité de prévention des atrocités (APB)
Argentine, 210, 237
Armée de libération du Kosovo (UCK), 7-8
Armée de résistance du Seigneur (LRA), 67, 92, 161, 181, 233, 236
Arméniens, 1
armes chimiques, 178
armes, stockage, 75, 79
assassinats de haut niveau, 82
Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), 166, 179
atrocité de masse
 avenir, 232-36
 comme cadre alternatif, 35
 déclencheurs de, 82
 définition, 29-30
 échelle dans, 40
 génocide vs., comme terme, 29, 30
 priorités communes après, 191-93
atrocité. *Voir* atrocité de masse
atrocités, 115-18. *Voir aussi* prévention
attentats du 11 septembre, 10, 11, 126
Au Salvador, 225
Australie, au Timor oriental, 8, 173
auteurs
 « dénonciation » de, 150, 156
 accomplissement du rôle par, 101
 acteurs de niveau inférieur, 91, 93
 acteurs de niveau intermédiaire, 92-95
 apprentissage et adaptation des tactiques par, 234
 au Rwanda, 104-7
 autorités de haut niveau comme, 90-91
 coercition, 102
 comme agression, 97
 comme frustration, 97
 cupidité, 103-4
 dans l'analyse après atrocité, 194-97, 195**†**
 dans les expériences de psychologie sociale, 99-101
 de l'avenir, 232-33
 dirigeants non étatiques comme, 91, 92
 dissuasion de, 141
 endoctrinement, 101-2
 étude de cas, 104-7
 facilitateurs et, 95
 genre de, 94
 haines antérieure, 97-100
 impunité, 59, 75, 81, 136**†**, 214-15, 217
 motivations, 95-104
 opportunité dans la motivation de, 104-5
 peur de la part de, 104, 107
 pression des pairs et, 103
 profils de, 94
 profils psychologiques de, 99
 spectateurs et, 94-95
 types de, 91-96
autoritarisme, comme facteur de risque, 64, 65, 65**n86**
autorité, soumission à, 100 autocratie, 64
autorités de haut niveau, en tant qu'auteurs, 90

Bagosora, Théoneste, 219
Bahreïn, 86
Ban Ki-Moo, 14, 175
Banque mondiale, 133, 139**†**, 174, 177, 192-93
Bass, Gary, 122

Remarque : Les informations contenues dans les tableaux sont indiquées par **†** ; les notes sont indiquées par **n**

- Birmanie, 72-73, 179
- Burundi
 assassinat au, 83
 idéologie au, 58
 manifestants au, 154n187
 nationalisme au, 58
 pauvreté au., 63
 reconstruction au, 189
- Boko Haram, 67, 181, 233, 236
- Bosnie-Herzégovine, 6, 7, 8. *Voir aussi* Kosovo ;
- Botswana, 237
- Brésil, 121, 237
- Browning, Christopher, 99, 102
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), 177
- Bush, George H. W., 5, 123
- Bush, George W., 11, 126, 127
- cadre juridique, comme prévention, 136f
- CAH. *Voir* crimes contre l'humanité (CAH)
- Cambodge
 cibles au, 35
 commémoration au, 226
 gains territoriaux au, 85
 haine antérieure au, manque de, 63
 idéologie au, 57
 reconstruction au, 195
 tribunal hybride au, 211, 221
 violences passées au, absence de, 60
- Campagne « Save Darfur », 182-83
- Canada, 119
- capacité du gouvernement. *Voir* capacité Grande récession, 66
- capacité locale. *Voir* capacité pillage, 103
- carrièreisme, 103
- catégorisation, des groupes ciblés, 34, 77-78 causes. *Voir* facteur(s) de risque ; déclencheur(s)
- CCCE. *Voir* Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC)
- CEDEAO. *Voir* Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
- Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC), 211-12, 211f, 221
- changement climatique, 234
- changement climatique, 234
- changement de régime, défavorable, 54
- changements environnementaux, 234
- Chili, 209, 225
- Chine
 idéologie en, 58
 Kosovo et, 118
 non-intervention de la part de, 166, 237
 Syrie et, 15
- cibles, dans l'apparition précoce, 87-88
- Civils
 au Darfour, 11-12, 84
 au Nigeria, 67
 au Rwanda, 5, 81, 189
 au Timor oriental, 8
 comme « ennemi », 75, 77
 comme victimes, 5, 6, 11, 15, 32, 38, 39-41, 67, 82, 85-86, 178, 188
 dans « mise au pilori », 155-56
 dans le nettoyage ethnique, 37
 dans le politicide, 58n69 protection de, 145t
 dans le Statut de Rome, 45-46, 47, 48, 49
 dans l'effondrement de l'État, 233 en Syrie, 15, 33, 178
 dans les conflits armés, 56, 164
 dans les crimes contre l'humanité, 36
 dans les crimes de guerre, 38
 dans les interventions armées, 178
 dans les opérations de maintien de la paix, 162-63
 dans l'Holocauste, 33
 en Bosnie, 6, 38
 forces armées irrégulières et, 78-79
 impunité, 81
 intervention armée et, 165, 167
 lois d'urgence et, 79
 moyens d'action du gouvernement, 64
 populations civiles vs. comme terme, 40-41
 problème de l'étroitesse définitoire, 33-34
 sanctions et, 158
 Stockage d'armes et, 79
 violence antérieure et, 60
- Clinton, Bill, 124, 125, 126
- Clinton, Hillary, 40
- Clooney, George, 182
- coercition
 comme mesure d'intervention, 142-43
 comme motivation des auteurs de crimes, 102, 143f
 embargos comme, 157-58
 sanctions économiques comme, 158-60
- coexistence, 215
- Cohen, William, 13, 127, 144n175
- cohérence, reconstruction et, 203
- Colombie, 222
- Comité de prévention des atrocités (APB) x, 13, 29, 127, 128, 236
- Commission de vérité et de réconciliation. *Voir* Commission sud-africaine de vérité et de réconciliation (TRC)
- Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE), 9, 119, 145-146, 166, 175

- Commission sud-africaine de vérité et de réconciliation (TRC), 210, 225, 227
- Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), 8, 154-55, 166, 178
- communication, d'atrocités par des ONG, 180
- compétence extraterritoriale, 209, 211†
- compétence universelle (CU), 209, 211†
- complémentarité, 211, 221
- Conflit, sécurité et développement* (Banque mondiale), 192-93
- conflit. *Voir aussi* guerre civile ; violence atténuation, 138†
comme facteur de risque, 54-56, 135†
dynamique, évolution en, 84-85
prévention, 114-116, 138†
priorités communes après, 191-93
reconstruction après, 187
- conformité, 99, 103
- Conseil de coopération du Golfe, 177-78
- Conseil de sécurité, 15, 118, 121, 162, 165-66, 173, 175, 222
- Conseil des droits de l'homme, 36, 176
- Hussein, Saddam, 4, 11, 123
- Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, 189-90
- consolidation de la paix, 187-88. *Voir aussi* reconstruction
- context. *Voir aussi* facteur(s) de risque ; déclencheur(s)
économique, 195†
géopolitique, 131
opérationnel, 131
politique, 131
prévention et, 132
rétablir, 188-89
sécurité, 195†
- contexte économique, reconstruction et, 195†, 199
- contexte opérationnel, 131
- Convention sur le génocide, 3-4, 19-20
Autorité du Conseil de sécurité et, 165
comme insuffisants, 6
génocide défini dans, 30-31
incitation à la violence dans, 76-77
problème de hiérarchie des groupe et, 34-35
rhétorique dans, 77
- coordination, multi-agences, 88
- Côte d'Ivoire
commission de vérité en, 225
Cour pénale internationale et, 211†, 222
États-Unis et, 128
intervention armée dans, 167, 168, 169, 173
organisations régionales en, 177, 178
reconstruction en, 189, 194
- coup d'État, 54, 83-84, 154
- Cour pénale internationale (CPI)
comme dissuasion, 7, 160, 218
critique de, 222
dans l'affaire du Kenya, 152
poursuites par, 160-61
établissement de, 7, 220
juridiction de, 221
justice transitionnelle et, 209
États-Unis et, 126
principe de complémentarité et, 211, 221
Soudan et, 11
soutien de, 220
- Cours pénales, 6-7,
- crimes contre l'humanité (CCH), 30, 36, 43-44, 54
- crimes de guerre, 30, 38-39, 45-49, 54.
Voir aussi crimes contre l'humanité (CAH) ; Cour pénale internationale (CPI) ; atrocités de masse.
- crise financière de 2008, 66
- crises économiques, comme facteur de risque, 66
- Croatie, 6, 38, 124. *Voir aussi* Bosnie- Herzégovine ; Yougoslavie
- culpabilité, 216, 217
- cupidité, 98, 103
- dans l'intention de, 32
- Darfour, 11-12-13
changement de régime au, 54
défense au, 182-83
diplomatie au, 154
États-Unis et, 126-128
évolution de la dynamique des conflits dans, 84-85
facteurs de risque dans, 60-61 mouvement étudiant et, 237
forces armées irrégulières au, 78
guerre civile au, 57, 61
histoire de la violence au, 60
intervention armée au, 165
La doctrine de La responsabilité de protéger et, 120
maintien de la paix au, 173
prévention et, 126-128
responsabilité au, 198
- Déclaration universelle des droits de l'homme, 3
déclencheur(s)
- déclencheur(s). *Voir aussi* facteur(s) de risque
assassinats comme, 83
changement climatique comme, 234
coups d'État comme, 83-84
définis, 52-53, 82
des atrocités de masse, 83
migration comme, 234
répression des manifestations, 85-86
tentatives de coups d'État comme, 83-84
- défense des intérêts, 144†, 153
- défense, comme prévention et réponse, 145†

- Délit, comme prévention et réponse, 143**t**, 144,
démocide, 65**n**86
démocratisation, 65, 135**t**
Département des opérations de paix (DPO), 176
déportation, 43
Des Forges, Alison, 5**n**10
désignation en tant qu'« ennemi », 77-78
désigner l'« ennemi », 77-78
déterminants. *Voir* facteur(s) de risque
développement, reconstruction et, 200 Dinkas,
198. *Voir aussi* Sud-Soudan diplomatie
au Darfour, 154
comme mesure de réponse, 143**t**, 147
comme mesure préventive, 153-54
en Côte d'Ivoire, 154-55
en Syrie, 154
diffusion, d'armes, 79
Directive de décision présidentielle 25 (PDD25),
125, 125**n**161
Directive d'étude présidentielle 10 (DSP 10), 13,
24-25, 29, 127
discours apocalyptique, 76, 77
discours haineux, 77
discrimination
comme facteur de risque, 56, 59-61
réduction de, comme prévention, 132, 134, 135**t**
discrimination et violence passées, comme facteur
de risque, 58-61
dissuasion, comme objectif de l'action réactive,
141-42, 143
dissuasion. *Voir aussi* justice ; prévention
CPI comme, 7, 161, 219
défense comme, 145**t**
justice et, 206, 213
sanctions et, 217
diversifié, ethnique, 63
diversité ethnique, 63
Doctrines de la responsabilité de protéger (R2P),
9-10, 9**n**17, 15, 25, 41, 114, 118, 119-120, 175
Doctrines de la Responsabilité tout en
protégeant, 122
documentation
d'atrocités par des organisations non
gouvernementales, 179, 180
mécanismes punitifs internationaux, 219
Documentation historique, 215
documentation historique, 215-16
DPO. *Voir* Département des opérations de paix
(DPO)
droit international humanitaire (DIH), 117
intégration internationale, 66-78
droit international humanitaire, 117
droits de l'homme. *Voir aussi* Déclaration
universelle des droits de l'homme
Cour pénale internationale et, 7
Guerre froide et, 4
mécanismes punitifs et, 217-18
organisations non gouvernementales et,
179-80
poursuites internationales et, 160
prévention et 116-117, 135**t**, 136**t**
Seconde Guerre mondiale et, 2
sécurité et, 199
technologie et, 181**n**243, 238
dynamique à court terme, dans les facteurs de
risque, 53-54.
Voir également facteur(s) de risque
dynamique, à court terme dans les facteurs de
risque, 53
Voir aussi facteur(s) de risque
échelle
atténuation, technologie et, 236
dans l'analyse après atrocité, 193-196, 195**t**
dans le génocide, 31, 32, 33, 39-41
dans le nettoyage ethnique, 37
dans les crimes contre l'humanité, 36
d'instabilité, 54
réduction de la part des auteurs, pour
échapper à la réponse, 234
effondrement de l'État, 233
Égypte, 86
Eichmann, Adolf, 209, 211**t**
élections, légitimité des, 135**t**
élites. *Voir aussi* les auteurs.
dans le processus des atrocités de masse, 73-75
idéologie et, 58
rhétorique de, 77
embargos sur les armes, 157-58
assassinats, 82, 83, 86
embargos, 157-58
Empire ottoman, 1. *Voir aussi* Génocide arménien
endoctrinement, 98, 101-102
enfants soldats, 161
environnement géopolitique, 131
environnement sécuritaire, reconstruction et,
195**t**, 199
escalade, 53, 59, 60, 66, 68-69, 73-74, 76, 81, 82, 132,
135**t**, 235
esclavage, 36, 44
esclavage, 36, 44
Espagnol, 209, 211**t**
État de droit
justice et, 206, 218
responsabilité juridique et, 160

- prévention et, 137, 145**f**
- reconstruction et, 190, 191, 192, 193, 195**t**, 201
- responsabilité et, 216
- État islamique (EI), 16, 67, 92, 232, 236
- États et leurs intérêts, 172-74
- États-Unis
 - attentats du 11 septembre dans, 10, 11, 126
 - Commission de prévention des atrocités, 29
 - Cour pénale internationale et, 126
 - dans Guerre froide, 4
 - Darfour et, 12, 126-28
 - déplacement du pouvoir vers l'extérieur, 236
 - État islamique et, 16
 - prévention aux, après la guerre froide, 122-28
 - Serbie et, 125
 - Somalie et, 5
 - Syrie et, 16
- Éthiopie, 210
- Expérience de la prison de Stanford, 100-101
- expériences de psychologie sociale, 99-101
- expériences, psychologie sociale, 99-101
 - extermination, 33, 36, 38**n**48, 43
- facteur(s) de risque. *Voir aussi* déclencheur(s)
 - au niveau macro, 52
 - migration comme, 234
 - autoritarisme comme, 64-65, 65**n**86
 - changement climatique comme, 234
 - conclusions communes sur, 55-62
 - conflit comme, 54-56, 136**f**
 - haine profonde comme, 62-63
 - dans l'analyse après atrocité, 194-97, 195**t**
 - pauvreté comme, 63-64
 - discrimination comme, 55, 58-61
 - conclusions contestées sur, 62-67
 - crises économiques comme, 66-67
 - dynamique à court terme comme, 53-54
 - instabilité comme, 54-56, 135**t**, 136**f**
 - moyen d'action du gouvernement, 64-65
 - idéologie comme, 56-59, 136**f**
 - nationalisme comme, 57-58
 - violences antérieures comme, 58-61
 - prévention en tant qu'inverse de, 135
 - violence antérieure comme, 55, 58-62, 136**f**
 - réflexions sur, 67-70
- Farrow, Mía, 182
- faux résultats positifs, 69
- Finkel, Jim, 127
- FMI. *Voir* Fonds monétaire international (FMI)
 - impunité, 75
 - au Rwanda, 83
 - comme facteur de risque, 59
 - fin de, 137**t**, 217
 - fin de, comme la prévention, 214-15
 - justice et, 214-15
 - prévention et, 138**f**
 - punitive et, 217
 - responsabilité et, 137, 138**f**
- Fonds international des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), 177
- Fonds monétaire international (FMI), 177
- forces armées irrégulières, 78-79
- forces armées, irrégulières, 78,81
- Front patriotique rwandais (FPR), 220, 223
- Fujii, Lee Ann, 102
- gains territoriaux, 85, 91-92
- Gandhi, Indira, 83
- Gbagbo, Laurent, 155, 178, 194, 222.
 - Voir aussi* Côte d'Ivoire
- Génocide
 - à grande échelle, 32, 39-41
 - atrocité de masse contre, 29, 30
 - comme délibéré, 32
 - comme destructeur de groupe, 32
 - comme terme chargé, 35
 - crimes contre l'humanité vs, 36
 - crimes de guerre contre, 30, 38-39
 - dans la Convention sur le génocide, 31-32
 - définis, 31-32
 - histoire du terme, 2, 29-30
 - identité dans, 32
 - intention dans, 32
 - nettoyage ethnique contre, 29, 36
 - problème de choix du moment, 34
 - problème de hiérarchie des groupes dans, 34-35
 - problème de mesure dans, 33
 - problème d'étroitesse dans, 34-35
 - problèmes liés au fait de se concentrer uniquement sur, 32-34
 - propriétés de, 31-32
 - sélectivité de groupe dans, 32
- Génocide arménien
 - changement de régime 54
 - Historique de violence antérieure 60
 - législation avant, 79-80
 - nationalisme 57
- Genre/sexe
 - dans le Statut de Rome, 44
 - des auteurs, 94
- Géorgie, 222
- Ghana, 194
- Goldhagen, Daniel, 98-99
- grossesse forcée, 43
- grossesse forcée, 43
- Groupe de travail interagences pour la prévention des atrocités, 126
- Groupe de travail sur la prévention du génocide, 127
- Groupe de travail sur l'instabilité politique, 54**n**56
- groupes paramilitaires, 78-79
- Guatemala, 197, 198, 212, 225
- Guerre du Golfe, 4-5, 123

- Guerre du Golfe. *Voir* Guerre du Golfe Persique
- Guerre en Irak, 11, 12, 14, 120, 127, 236
- Guerre froide, 4, 113, 122-23, 207, 225
- guerres civiles, 57. *Voir aussi* conflit
 amnistie après, 226
 au Burundi, 83
 au Darfour, 62
 au Soudan du Sud, 15
 au Soudan, 61
 diminution dans, 188, 232
 dirigeants non étatiques dans, 91-92
 en Côte d'Ivoire, 14
 en Sierra Leone, 221
 en Somalie, 5, 123
- Guinée, 153, 177, 236
- Habyarimana, Juvénal, 83
- haine
 préalable, de la part des auteurs, 99-100
 profondément ancrée, comme facteur de
 risque, 62
- Herzégovine ; Croatie ; Kosovo
 autoritarisme dans, 65
 divisions antérieures dans, 63
 Doctrine de la responsabilité de protéger
 et, 119
 nettoyage ethnique dans, 37-38, 38n48
 prévention et, 126-27
 tribunal pour, 6, 6m12, 38n48, 219, 220
- Hitler, Adolf. *Voir* Holocauste
- Holocauste
 carriérisme dans, 103
 changement de régime et, 54
 choix du moment en, 34
 comme un génocide, 31
 commémoration de, 226
 crise économique avant, 66
 Expérience de Milgram et, 99
 haine préalable dans, 97
 histoire de la violence avant, 60
 législation avant, 79
 peur dans, 103
 pression des pairs dans, 102
 souveraineté et, 2
- humanitarisme, 116-117
- Hutus, 57, 58. *Voir aussi* Rwanda
- ICC. *Voir* Cour pénale internationale (CPI)
- ICISS. *Voir* Commission internationale de
 l'intervention et de la souveraineté des États
 (CIISE)
- ICTR. *Voir* Tribunal pénal international pour le
 Rwanda (TPIR).
- Identité
 capacité et détermination des gouverne-
 ments, 64
 dans le génocide, 32
 des auteurs, 93
 nationalisme et, 57-58
- Idéologie
 comme facteur de risque, 56, 57-59, 135f
 promotion de, comme prévention, 138f
- idéologie d'exclusion, comme facteur de risque,
 56, 57, 65, 136t
- Igbo, 83. *Voir aussi* Nigeria
- IHL. *Voir* droit international humanitaire (DIH)
- IMT. *Voir* Tribunal militaire international (TMI)
- incitation, 76-77, 77n102, 219
- Inde, 83, 237
- individuation, de la culpabilité, 216, 217
- Indonésie, 35, 83-84
- inhibition, du génocide, 69
- instabilité
 comme facteur de risque, 54-56, 135f, 136f
 défini, 54n56
- intégration, internationale, 66, 77 intention, dans
 le génocide, 32
- interdictions de voyager, 143f, 157, 159
- intérêt de la société civile, 237
- intermédiaires, 95-96
- intervention armée, comme réponse, 143f, 144,
 145t, 165-69, 173
- interventions « horizontales », 132
- interventions « verticales », 132
- Irak
 acteurs externes dans, 199
 après la guerre du Golfe, 4-5, 123
 diplomatie dans, 154
 État islamique dans, 16, 67, 92, 232
 insurrection dans, 199
 justice dans, 213
 Kurdes dans, 4, 123
 sanctions économiques sur, 158
- Israël, 209, 211t
- Japon, 237
- Juifs. *Voir* Holocauste
- Juridiction
 de la Cour pénale internationale, 221
 extraterritoriale, 209, 211t
 universelle, 209, 211t
- justice réparatrice, 209, 217. *Voir aussi* justice
 justice rétributive, 209, 217. *Voir aussi* justice
 révolution, 54, 56
- justice socioéconomique, 228. *Voir aussi* justice
 justice transitionnelle, 206-210. *Voir aussi* justice

- justice. *Voir aussi* responsabilité
 « cascade », 227
 amnistie et, 226
 coexistence et, 215
 comme prévention, 138†
 commémoration et, 226
 commissions de vérité et, 224-25
 culpabilité et, 216, 217
 demande, dans un environnement après des atrocités, 205
 dissuasion et, 206, 214
 documentation historique et, 215
 forces et faiblesses des mécanismes pour, 217-27
 impunité et, 214
 lustration et, 210†, 226
 mécanismes individuels pour, 210
 mécanismes internationaux pour, 209
 mécanismes nationaux pour, 209-10
 mécanismes non punitifs pour, 224-27
 mécanismes, 206-13, 210†, 211†, 217-27
 niveaux de, 209-11
 objectifs de, 214-17
 portée dans, 212-13
 réconciliation et, 215, 218, 227
 réparatrice, 209, 217
 rétributive, 209, 217
 sanctions/punitions et, 212, 217-18, 219-22, 223-24
 socioéconomique, 228
 transitionnelle, 206-8, 210-11
 tribunaux pour, 209
 vérification et, 210†, 226
- Kadhafi, Muammar, 14-15, 121, 178, 179
- Karadžić, Radovan, 219
- Kenya, 14-15, 78†102, 86, 127, 152, 154, 156-57, 177, 211†, 222, 233, 236
- Khmers rouges, 35, 60, 63, 194. *Voir aussi* Cambodge
- Kirghizistan, 154, 156, 236
- Kirkouk, 153-54
- KLA. *Voir* Armée de libération du Kosovo (UCK)
- Kony, Joseph, 161, 181
- Kosovo, 7-8, 38, 118-19, 165, 166.
Voir aussi Yougoslavie
- Kristof, Nicholas, 182
- Kurdes, 4, 123
- le monde (WDR)
- Le peuple Nama, 1. *Voir aussi* Afrique du Sud-Ouest
- législation discriminatoire, 75, 79-81
- législation d'urgence, 75, 79-80
- législation, d'urgence ou discriminatoire, 75, 79-81
- légitimité
 des élections, 135†
 des institutions publiques, 135†
- Lemkin, Raphael, 31
- Liban, 160†206, 201
- Liberia, 162, 173, 189
- Libye, 14, 15
 autoritarisme dans, 65
 Cour pénale internationale et, 211†, 221
 dans Printemps arabe, 86
 États-Unis et, 128
 instabilité en, 55
 intervention armée dans, 165-69
 La doctrine de la responsabilité de protéger et, 122
 organisations régionales dans, 177-78, 179
 reconstruction dans, 190
 Union africaine et, 179
 violences antérieures en, 61
- Ligue arabe, 165, 166, 178
- Ligue des États arabes, 154, 177-78, 179
- limitation de mouvement, 80 coordination multi-agences, 88
- Lois de Nuremberg, 60
- L'OTAN. *Voir* Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)
- lustration, 210†, 226
- maintien de la paix international, 162-64
- maintien de la paix, 162-64, 175
- Mali, 60, 173, 177, 178, 199, 211†, 222
- Mao Zedong, 57
- MAPRO. *Voir* Opérations de prévention et de réponse aux atrocités de masse. (MAPRO)
- médias sociaux, 179, 181, 235
- mégalomane, 93
- mesures d'intervention, 143†
- mesures de réponse informationnelle, 145†
- mesures d'intervention légales, 143†. *Voir aussi* État de droit
- mesures d'intervention militaire, 143†, 144, 145†, 165-69, 173
- migration, 234-5
- Milgram, Stanley, 99, 100
- planification militaire, 139†
- milices, 78, 79
- Milosevic, Slobodan, 8. *Voir aussi* Yougoslavie
 Mladić, Ratko, 38†48, 219
- modérés, suppression des, 75, 81
- Mogadiscio, 5, 125
- multilatéralisme, 171
- Myanmar. *Voir* Birmanie
- Namibie, 1, 2†3
- National Intelligence Estimate, 128

- nationalisme, comme facteur de risque idéologique, 57-58, 60-61, 65, 68, 134
- Nations Unies (ONU)
- agences de, 176-77
 - Département des opérations de maintien de la paix, 176
 - première session de, 3
 - Convention sur le génocide, 3
 - Haut Commissariat aux Réfugiés, 177
 - droits de l'homme et, 116-17
 - Conseil des droits de l'homme, 36, 176
 - Cour pénale internationale et, 221
 - ureau de la coordination des affaires humanitaires, 177
 - Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 176
 - Commission de consolidation de la paix, 191
 - maintien de la paix, 162-63, 176
 - dans la prévention, 173-174
 - au Rwanda, 126
 - Secrétariat, 175, 176
 - Conseil de sécurité, 15, 118, 121, 162, 165-66, 173, 175, 221-22
 - conseiller spécial pour la prévention du génocide, 175-76
 - conseiller spécial sur la responsabilité de protéger, 175-76
 - comités des traités, 176
 - Charte, 2, 21-22
 - souveraineté et, 2-3, 175
 - tribunaux pénaux pour le génocide, 6-7
- Nazis. *Voir* Holocauste
- Ndaye, Melchior, 83
- nettoyage ethnique, 23, 30, 37-38, 37n47, 40, 54.
Voir aussi génocide
- Nigeria, 67, 83, 92, 181, 233
- Nixon, Richard, 122
- Nkurunziza, Pierre, 154n187
- non-intervention, 166, 237
- Obama, Barack, 13, 15, 16, 40, 127, 128, 174.
- obéissance, chez les auteurs de crimes, 100
- ONG. *Voir* organisations non gouvernementales (ONG)
- Opérations de prévention et de réponse aux atrocités de masse* (MAPRO), 141
- ordre, 145t
- Organisation de la coopération islamique, 177-78
- Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)
- Bosnie et, 7
 - Kosovo et, 118
 - Serbie et, 7-8, 125
- organisations internationales, 174, 177. *Voir aussi* organisations non gouvernementales (ONG)
- organisations non gouvernementales (ONG), 179-81. *Voir aussi* réseaux transnationaux de défense des droits
- organisations régionales, 177-79
- Ouattara, Alassane, 155. *Voir aussi* Côte d'Ivoire
- Ouganda, 92, 161, 211t, 222
- Pakistan, 122
- PAM. *Voir* Programme alimentaire mondial (PAM)
- panneaux d'avertissement, 76. *Voir aussi* facteur(s) de risque
- paranoïaques, 94
- Parti communiste indonésien, 83-84
- partisans de la ligne dure, 81
- Passé criminel, 96
- pauvreté, comme facteur de risque, 63-64
- Power, Samantha, 122, 154, 154n187, 183
- PDD 25. *Voir* Directive de décision présidentielle 25 (PDD 25)
- Pérou, 212
- personnalité, des auteurs, 93
- Peuple Herero, 1, 55. *Voir aussi* Afrique du Sud-Ouest
- peur
- chez les auteurs de crimes, 98, 104, 107-8
 - comme déclencheur, 82
- Pham, Phuong, 228
- Pinochet, Augusto, 209, 211t pluralisme, 69, 136t
- polarisation, 53, 75-76, 81
- politicide, 58, 58n69
- Pol Pot, 57
- politique. *Voir aussi* prévention ; réponse(s)
- acteurs de niveau inférieur et, 93
 - acteurs de niveau intermédiaire et, 94
 - Attentats du 11
 - context, 131, 170
 - dans les années 1990, 8
 - dans les crimes contre l'humanité, 36
 - définitions de la terminologie et, 30
 - Doctrine de la responsabilité de protéger, 9
 - efficacité de, 150
 - faux positifs et, 68
 - génocide vs atrocités de masse dans, 29
 - multilatéralisme et, 171-72
 - reconstruction, documents pour, 190-91
 - septembre et, 10, 126
- poursuites internationales, 160-61
- poursuites, internationales, 160-62.
Voir aussi tribunaux pénaux
- prédiction, 68-71, 235
- présence, comme prévention et réponse, 145t
- pression des pairs, 102
- prévention

- prévention. *Voir aussi* dissuasion ; réponse(s)
 acteurs dans, 133-34
 acteurs étatiques dans, 171, 172
 actions nationales en, 133
 atténuation des conflits comme, 138†
 au Kenya, 152
 au niveau international, 133
 au niveau local, 133
 au niveau national, 133
 au niveau régional, 133
 aux États-Unis après la guerre froide, 122-28
 cadre juridique comme, 137†
 comme inversion du facteur de risque, 135
 conflit contre atrocité, 115-17
 conflit, 135†, 138†
 dans la directive d'étude présidentielle 10, 29
 défense comme, 145†
 définis, 115, 132
 démocratisation comme, 135†
 déterminants et, 52
 diplomatie dans, 153-54
 droits de l'homme et, 116-17, 138†
 environnement et, 131
 escalade et, 74
 frein et, 70
 la justice comme, 136†
 la reconstruction et, 187
 la réforme du secteur de la sécurité
 comme, 136†
 l'avenir, 236-38
 le pluralisme comme, 136†
 le professionnalisme militaire comme, 139†
 légitimation de l'élection comme, 135†
 légitimité des institutions étatiques
 comme, 135†
 les interventions « horizontales » comme, 132
 les organisations internationales dans, 174-77
 l'humanitarisme et, 116-117
 mesures externes pour, 138-39†, 140
 mesures militaires dans, 145†
 mesures nationales dans, 135-36†, 137
 mesures, 134-41, 135-36†, 138-39†
 Nations unies en, 174-75
 offensive comme, 145†
 organisations non gouvernementales
 dans, 179-81
 organisations régionales dans, 177-79
 planification militaire comme, 139†
 progrès dans, 113
 promotion de l'idéologie comme, 136†
 réduction de la discrimination comme, 132,
 134, 135†
 réduction de l'impunité comme, 136†
 réponse contre, 132
 réseaux de défense des droits dans, 181-83
 responsabilité dans, 160
 risques avec, 150-151
 succès, 151-52
 temporisation, 133-35
 tolérance comme, 136†
 volonté politique et, 151-152
 prévisions, 68, 238
*Principes directeurs pour la stabilisation et la
 reconstruction*, 191, 201-2
 Printemps arabe, 86
 problème de choix du moment, 34
 problème de l'ampleur, 34
 médiation, 177
 problème de la hiérarchie des groupes, 34-35
 problème de l'étroitesse, 34
 procédure régulière, 80, 226
 Procès de Nuremberg, 2-3
 professionnalisme militaire, 139†
 professionnalisme, militaire, 139†
 profils psychologiques des auteurs de crimes, 96
 Programme alimentaire mondial (PAM), 176
 Première Guerre mondiale, 1, 57
 Projet Sentinel, 73
 protection, comme prévention et réponse, 145†
 manifestations, répression, 15, 82, 85-86,
 154†187 PSD 10. *Voir* Directive d'étude
 présidentielle 10
 (DSP 10)
 punition. *Voir aussi* tribunaux pénaux ; justice
 impunité et, 217-18
 mécanismes internationaux pour, 219-22
 justice et, 212, 217-18, 219-22, 223-24
 mécanismes nationaux pour, 223-24
 effets de, 218
 menace, comme motivation de
 l'agresseur, 103
 réconciliation et, 217
 purges, 67, 81
 quête de profit, 103-104
 R2P. *Voir* Doctrine de la responsabilité de protéger
 (R2P)
 Rapport sur le développement dans le monde
 (WDR), 192
 RDC. *Voir* République démocratique du Congo
 (RDC)
 récidive, 96, 188
 réconciliation, 215, 217, 220, 227
 reconstruction de
 analyse des situations en, 194-201, 195†
 quand, 203
 au Cambodge, 194
 au Guatemala, 197-98
 auteurs et, 194-97, 195†
 au Rwanda, 189, 196
 besoins à court terme par rapport aux besoins
 à long terme, 202-203
 capacité et, 195†, 199, 201
 causes et, 194-97, 195†

- coexistence et, 215
cohérence et, 203
compromis dans, 201
confiance et, 188-89
contexte économique et, 195*t*, 199
environnement en, 188-89
dirigeants et, 197-98
documents de politique générale pour, 191-93
échelle et, 194-96, 195*t*, 196
en Côte d'Ivoire, 189, 194
environnement de sécurité et, 195*t*, 199-200
dans quel ordre, 203
niveau de développement et, 200
difficulté, 188, 189
politique et, 197-98
prévention et, 187
priorités communes en, 191-193
après un conflit, 188
réconciliation et, 215
responsabilité et, 189
soutien externe et, 195*t*, 200-201, 201-3
stratégie de retrait et, 187-88
- réforme du secteur de la sécurité, 138*t* Sénégal, 160*n*206
- Renforcement des moyens, 121
comme facteur de risque, 55*t*, 64-65
en Birmanie, 73
maintien de la paix, 139*t*, 162
reconstruction, 195*t*, 201, 202
- Réparations, 206, 209, 210*t*, 212, 225
- réponse(s). *Voir aussi* coercition ; prévention
coercition dans, 141-142, 143*t*
coûts de, 142
dénonciation comme, 150, 155-56
diplomatique, 143*t*, 149
dissuasion comme objectif de, 140-42
économique, 143*t*
embargos comme, 157-58
informatif, 145*t*
légal, 145*t*
limitation de la capacité à commettre des violences comme objectif de, 141
mesures, 141-46, 143*t*, 145*t*
maintien de la paix comme, 162-64
prévention contre, 132
militaire, 145*t*, 146, 165-69, 173
non coercitif, 142, 143*t*, 153-56
objectifs de, 141
poursuites comme, 160-62
risques avec, 151-155
souveraineté et, 165
acteurs étatiques dans, 172
succès avec, 153-56
- répression des manifestations, 85-86
- République centrafricaine, 91, 154*n*187, 177, 178, 211*t*, 222, 233
- République démocratique du Congo (RDC), 63, 91, 154, 162, 164, 189, 196, 211*t*, 222, 233
- réseaux d'action, 172,
réseaux de défense, 181-83
réseaux transnationaux de défense, 181-83
responsabilisation, 216, 217
responsabilité juridique, 160, 211*t*.
Voir aussi responsabilité ; justice ; tribunaux
responsabilité. *Voir aussi* justice
commémoration, 226
commission de vérité, 210, 224-25
décidé d'exiger, 207
demande, dans un environnement après des atrocités, 205
documentation historique, 215
état de droit, 216
impartialité, 196
impunité, 134, 136*t*
juridique, 160, 211*t*
les responsables restent au pouvoir, 198
lustration, 210*t*, 226
mécanismes, 206, 208-13, 210*t*, 211*t*
missions d'enquête, 143*t*, 212
neutralisation des fauteurs de troubles, 217
objectifs 160, 214, 217
ONG, 180
pénal, 32, 59
politique, 197
prévention, 160
reconstruction, 189
rendre des comptes, 61
réparations, 210*t*, 212
sanctions, 212
stratégies, 210*t*
travail de mémoire, 210*t*
vérification, 210*t*, 226
volonté, 32
- rhétorique existentielle, 77
rhétorique publique, 77, 77
rhétorique, 76, 77-78
- Rice, Susan, 13
- Rohingya, 72-73, 179
- Russie. *Voir aussi* Union soviétique
Kosovo et, 119
non-intervention de la part de, 166, 237
Serbie et, 7, 125
Syrie et, 15, 178
- Rwanda, 5-7, 5*n*10, 8
assassinats dans, 83
auteurs de crimes au, 105-8
coercition dans, 102
commémoration en, 226
cupidité en, 104
démocratisation dans, 65
Doctrine de la responsabilité de protéger et, 118
haine antérieures au, 99
haine et divisions antérieures au, 63
histoire de la violence dans, 59-61

- idéologie en, 57
 impunité en, 81
 inaction sur, 125
 incitation dans, 77, 77m102
 motivation dans, 106
 Moyens d'action du gouvernement en, 63
 nationalisme en, 59
 Nations unies au, 126
 pauvres au, 64
 peur dans, 103, 107
 pression des pairs au, 102
 reconstruction au, 189, 196
 République démocratique du Congo et, 154, 189, 196
 stockage et distribution d'armes dans, 79
 tension au, 76
 tribunal pour, 219, 220
 tribunaux *gacaca* dans, 105, 105n145, 212-213, 223-24
- sadisme, 93, 96
- sanctions
 « intelligentes », 158, 159, 160, 160n205
 comme persuasion, 116
 Conseil de sécurité et, 175
 coûts indirects de, 142
 diplomatique, 150, 155, 157
 économique, 131, 143f, 150, 158-60
 efficacité de, 150, 156
- sanctions « intelligentes », 158, 159, 160, 160n205.
Voir aussi sanctions
- sanctions diplomatiques, 150, 155, 157
- sanctions économiques, 116, 143f, 150, 158-59
- Sarajevo, 38n48
- Scheffer, David, 35, 125, 126 portée, dans la justice, 212-13
- schémas d'apparition, 87-88
- Seconde Guerre mondiale, 2, 207. *Voir* sensibilisation, 170
- Serbie, 7-8, 38, 124-126. *Voir aussi* Yougoslavie
- seuils, 39-40
- Sierra Leone, 8, 118, 126, 153, 160n206, 173, 189, 200, 221
- Sikhs, 83
- Somalie, 5, 8, 91, 123-25, 178, 233
- Soudan, 11-12, 57, 63, 154, 161, 177.
Voir aussi Darfour ; Sud-Soudan
- Souveraineté
 dans la Seconde Guerre mondiale, 2
 intervention armée et, 142, 165
 La doctrine de la responsabilité de protéger et, 9-10, 9n17, 119, 120
 mais conditionnel, 9 maintien de la paix et, 142
- Nations unies et, 3-4, 175
 protection de, 113, 175
- spectateurs, 94
- Srebrenica ; Yougoslavie
 divisions antérieures dans, 63
 embargo sur, 124, 158
 instabilité dans, 55
 nettoyage ethnique dans, 38
 reconstruction 189
 tension 75
 tribunal pour, 6, 6n12, 38n48, 219, 220
- Srebrenica, 6, 7, 38n48, 124. *Voir aussi* Bosnie-Herzégovine
- Sri Lanka, 55, 85, 189
- stabilisation. *Voir* reconstruction
- Statut de Rome, 36, 37, 37n47, 43-49, 125, 221
- Staub, Ervin, 96
- Stockage d'armes, 75, 79
- stratégie de sortie
 dans l'intervention armée, 168-69
 reconstruction et, 187-88
- Sud-Soudan, 14, 127, 154, 177, 189, 198
- suivi des atrocités par les organisations non gouvernementales, 180-181
- Syrie, 15-16
 au Printemps arabe, 86
 autoritarisme dans, 65
 diplomatie dans, 154
 et le génocide comme concept, 33-34
 et les crimes contre l'humanité comme conceptualisation, 36
 État islamique dans, 232
 histoire de la violence en, 61
 intervention armée dans, 165
 nationalisme en, 58
 organisations régionales en, 177
 problème d'étroitesse avec, 34-35
 violence systématique, 88
- Taliban, 10, 11, 199, 233. *Voir aussi* Afghanistan
- Tanzanie, 219-220, 237
- Tchad, 160n 206, 225
- technologie
 communications, 180-81, 234
 droits de l'homme et, 181n243, 238
 prévisions et, 238
 surveillance, 235
- technologie de surveillance, 235
- technologie des communications mobiles, 180-81
- technologie des communications, 180-81, 234
- tension, 53, 75, 76, 132, 133, 152-55
- tentative de coup d'État, 83, 84 AU. *Voir* Union africaine (UA)

- terrorisme, 10, 16, 67, 126, 156, 159, 233. *Voir aussi* État islamique (EI) ; attentats du 11 septembre
- Timor oriental, 8, 65, 78, 118, 126, 165, 173, 189, 225
- tolérance, 136*t*
- torture, dans le Statut de Rome, 36, 43
- Touaregs, 60, 199. *Voir aussi* Mali
- TPIY. *Voir* Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)
- transfert, forcé, 43-44
- travail de mémoire/commémoration, 210*t*, 226
- TRC. *Voir* Commission sud-africaine de vérité et de réconciliation (TRC)
- tribunal hybride, 211, 211*t*, 221
- Tribunal militaire international (TMI), 2-3, 207
- Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), 207*n*264, 219, 220, 223
- Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), 6, 6*n*12, 38*n*48, 219, 220
- Tribunal spécial pour la Sierra Leone, 211*t*, 221
- tribunal. *Voir* Cour hybride ; Cour pénale internationale (CPI) ; justice
- Tribunaux *gacaca*, au Rwanda, 105, 105*n*145, 212-13, 223-24
- tribunaux internationaux, 160*n*206
- tribunaux pénaux, 160*n*206, 209, 212-13, 219-21
- tribunaux, 6-7, 160*n*206, 209, 211*t*, 212-13, 219-21
- Tunisie, 86
- Turquie, 57, 59. *Voir aussi* Génocide arménien
- Tutsis, 5*n*10, 60-61. *Voir aussi* Burundi ; Rwanda
- Twitter, 180
- UJ. *Voir* compétence universelle (CU) Ukraine, 222
- UNICEF. *Voir* Fonds international d'urgence des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)
- Union africaine (UA), 12, 154-55, 165, 177, 178, 179
- Union soviétique. *Voir aussi* Russie
autoritarisme dans, 64, 65
dans la ratification de la Convention sur le génocide, 33-34
idéologie dans, 58
peur dans, 103
- United States Institute of Peace, 13, 128, 152, 191
- US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 191
- vérification, 210*t*, 226
- Verpooten, Marijke, 5*n*10
- victimes, dans les premiers temps, 87
- Vinck, Patrick, 228
- violence. *Voir également* conflit
limitation de la capacité d'engagement, comme objectif de l'action réactive, 140
antérieur, comme facteur de risque, 56, 58-61, 135*t*
systématique, 88
- visé à détruire un groupe, dans le génocide, 33
- visé des groupes, dans le génocide, 32
- Voir aussi* tribunaux pénaux
- volonté politique, 151
- WDR. *Voir* Rapport sur le développement dans le monde (WDR)
- Woocher, Lawrence, 115, 140
- Yougoslavie, 6, 6*n*12. *Voir aussi* Bosnie-YouTube, 180
- Zaïre, 189. *Voir aussi* République démocratique du Congo (RDC)
- Zimbabwe, 177
- Zimbardo, Philip, 99, 100-01



Musée commémoratif en mémoire de la Shoah, le United States Holocaust Memorial Museum encourage les citoyens et les dirigeants du monde entier à dire non à la haine, à prévenir les génocides et à promouvoir la dignité humaine.



ushmm.org/connect

UNITED STATES
HOLOCAUST
MEMORIAL
MUSEUM

100 Raoul Wallenberg Place, SW
Washington, DC 20024-2126

ISBN: 978-0-89604-715-1

