

Université Libre de Bruxelles
(U.L.B.)

LA DETTE EXTERIEURE DU RWANDA
1990 - 1994
ASPECTS JURIDIQUES DE L'OBLIGATION DE
REMBOURSEMENT

Eric DAVID,
Professeur de droit international
et de droit des organisations
internationales à l'U.L.B.

Pierre KLEIN,
Professeur de droit de la
responsabilité internationale à
l'U.L.B.

Eric ROBERT,
Professeur de droit des opérations
économiques internationales à
l'U.L.B.

30 novembre 1996

Centre de droit international
av. Jeanne 44 - 1050 BRUXELLES
T.: 32 2 650 34 00 - Fax : 32 2 650 33 54

Introduction

1. La présente étude n'est pas une consultation juridique approfondie. Il ne s'agit que d'une simple évaluation des problèmes juridiques qui semblent se poser à propos du remboursement par le Rwanda de la dette extérieure qu'il a contractée en 1990-1994 vis-à-vis d'organismes financiers internationaux de développement, compte tenu du fait que tout ou partie des sommes empruntées à ces organismes auraient servi à financer le génocide.

Pour procéder à cette évaluation, l'étude s'est basée sur le résumé d'un rapport préliminaire rédigé par MM. P. GALAND et M. CHOSSUDOVSKY : *L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994) - La responsabilité des bailleurs de fonds - Analyse et recommandations*, Bruxelles et Ottawa, novembre 1996, 16 p.

Les auteurs de la présente étude n'ont donc eu accès ni aux sources primaires (texte des accords, correspondance, procès-verbaux de séances de discussions, pièces comptables, etc), ni à la version intégrale du rapport cité. De plus, ils ignorent de nombreux éléments de fait tels que le contenu exact des accords, le moment exact et la substance précise des modifications éventuelles survenues dans les relations entre l'ancien gouvernement rwandais et les organismes internationaux de prêts, le degré de connaissance par ces derniers des faits commis sous le régime précédent, etc - tous éléments qui devraient intervenir dans l'appréciation juridique des problèmes.

Dans ces conditions, la présente étude doit se confiner à un examen sommaire et hypothétique des faits présentés aux auteurs tels qu'ils sont résumés plus loin. Ces faits sont tenus pour acquis, et les solutions juridiques proposées resteront de simples esquisses théoriques.

Cette étude ne saurait donc constituer une opinion définitive vu d'une part le manque de connaissance précise et exhaustive de l'ensemble du dossier, d'autre part le caractère théorique de la représentation des faits.

2. L'étude part de l'hypothèse que les faits se présentent comme suit : en novembre 1990, à la suite du programme d'ajustement structurel accepté par le Rwanda, des organismes financiers internationaux, notamment, le FMI, la BIRD, l'AID, la BAD et le FAD, avancent des fonds à l'ancien gouvernement rwandais à des fins de développement. Il s'agissait de prêts d'appui à la balance des paiements et de prêts à décaissement rapide. Les accords de prêt stipulaient que ces fonds ne pouvaient servir à l'achat d'équipements militaires.

Or, depuis l'entrée du FPR au Rwanda en 1990, ces fonds ont été affectés pour l'essentiel à l'achat d'armes et de biens d'usage mixte (*dual use*) qui ont servi au génocide planifié dès 1990, et perpétré principalement en avril-juin 1994.

Le versement de ces fonds a été bloqué pendant quelques mois en 1992-1993, mais il a repris après la conclusion des accords d'Arusha.

Ces fonds étaient déposés sur des comptes auxquels le gouvernement rwandais a conservé un libre accès jusqu'en octobre 1994 alors qu'il avait fui le pays depuis juillet de la même année.

3. Les questions juridiques posées par le remboursement des fonds prêtés sont les suivantes :

- le Rwanda est-il tenu par les dettes du gouvernement précédent ? (I)

- dans l'affirmative, le Rwanda est-il tenu de rembourser une dette dont l'essentiel a été utilisé à partir de 1990 aux fins de perpétrer un génocide ? (II)
- si les organismes financiers ignoraient l'usage et le but réel des fonds versés au Rwanda entre 1990 et 1994, ne devaient-ils pas remplir une obligation de vigilance particulière pour éviter que ces fonds ne soient détournés à des fins illicites ? (III)
- quels seraient les modes de règlement du différend entre le Rwanda et les organismes financiers ? (IV)

I. Le Rwanda est tenu par les dettes du gouvernement précédent

4. C'est une règle classique du droit international que, eu égard au principe de la continuité de l'Etat, celui-ci est tenu d'honorer les dettes du gouvernement précédent. C'est ce que dit l'arbitre unique dans l'aff. *Tinoco* (1923) en citant ce passage extrait de J. B. Moore :

"Changes in the government or the internal policy of a state do not as a rule affect its position in international law. [...] though the government changes, the nation remains, with rights and obligations unimpaired ... The principle of the continuity of states has important results. The state is bound by engagements entered into by governments that have ceased to exist [...]" (arb. award of Oct. 18, 1923, *RSA*, I, p. 377).

Ce principe n'est nullement tombé en désuétude. Dans le commentaire de son projet d'articles sur la responsabilité des Etats, la Commission du droit international écrit que lorsqu'un mouvement insurrectionnel s'empare du pouvoir dans un Etat, celui-ci

"en tant que sujet de droit international ne s'éteint pas. Son identité reste la même, sans qu'il y ait solution de continuité, en dépit des changements, des réorganisations et des adaptations qui se produisent dans les institutions de l'Etat. Cela implique qu'il faut continuer à attribuer à l'Etat, après le succès du mouvement insurrectionnel, les comportements précédemment adoptés par des organes de l'appareil étatique préexistant. La situation veut donc que l'Etat soit appelé à répondre des faits commis durant la lutte pour le pouvoir aussi bien par l'appareil du mouvement insurrectionnel que par l'appareil du gouvernement constitué." (*ACDI*, 1975, II, p. 108 § 5; voy. aussi NGUYEN QUOC DINH, PELLET et DAILLIER, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 1994, pp. 513 et 542).

Il en découle qu'a priori le gouvernement rwandais actuel est tenu par les dettes contractées au nom du Rwanda par le gouvernement précédent.

Il est parfois question de "dettes odieuses" à l'instar des dettes du gouvernement tsariste que le gouvernement soviétique a refusé d'honorer. Mais ce genre de refus n'a jamais été accepté par la communauté internationale (*cf.* e. a. communiqué commun de la France et du Royaume-Uni, 28 mars 1918, in *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Paris, CNRS, 1962, IV, p. 253; voy. aussi la position américaine in WHITEMAN, M., *Digest of International Law*, Washington, 1967, VIII, pp. 957-959), et le gouvernement russe actuel s'est même engagé récemment à rembourser les porteurs d'obligations liées aux emprunts tsaristes dans certains pays !

Doit-on en déduire que le Rwanda doit rembourser le montant d'un emprunt qui a servi à financer un génocide ? C'est ce qui va être examiné au point suivant.

II. Il n'y a pas d'obligation de rembourser des fonds prêtés pour commettre un génocide

5. Si le Rwanda a conclu des accords de prêt entre 1990 et 1994 pour financer un génocide, de tels accords sont frappés de nullité en raison de la nullité de leur objet.

Pour rappel, un accord de prêt est généralement conclu dans le cadre d'un traité. Les Conventions de Vienne sur le droit des traités conclus par des Etats (1969) et/ou des organisations internationales (1986) prévoient dans une disposition identique que :

"Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative de droit international général." (art. 53)

Or, s'il est bien une norme dont on peut affirmer le caractère impératif, c'est l'interdiction du génocide dont la violation est non seulement constitutive de crime de droit international imputable aux individus, mais a aussi été qualifiée de "crime international" lorsqu'elle est imputable à un Etat (projet d'articles sur la responsabilité des Etats, art. 19 § 3, c; *ACDI*, 1976, II, 2e partie, pp. 89 ss.). Etant donné que tout "crime international" est une violation d'une "norme impérative" du droit international (*jus cogens*) (*ibid.*, p. 111) et vu que tout traité contrevenant à une telle norme est frappé de nullité, il en résulte que si les accords de prêt conclus par le Rwanda avaient pour objet de commettre le crime international de génocide, ils seraient frappés de nullité *ab initio*.

6. La question se pose donc de savoir si l'on peut dire que, eu égard à l'utilisation réelle des montants versés au Rwanda, ces accords de prêt étaient destinés à commettre un génocide.

La réponse est évidemment négative. Ces accords avaient été conclus pour aider le Rwanda à se développer, non pour favoriser un génocide. A moins d'apporter des documents prouvant une collusion ou un complot entre les bailleurs de fonds et le précédent gouvernement pour commettre un génocide ...

7. Ne peut-on toutefois considérer qu'en s'abstenant de surveiller l'emploi des fonds mis à la disposition du Rwanda, les organismes financiers ont tacitement accepté que ces fonds soient affectés à la perpétration du génocide ? Autrement dit, n'y aurait-il pas eu **transformation** implicite de l'objet des accords de prêt par absence de réaction des organismes financiers aux achats d'armes destinés à commettre le génocide ?

De fait, l'art. 31 des conventions de Vienne sur le droit des traités (1969 et 1986) dispose que pour interpréter un traité - y compris son objet -, il faut tenir compte

"de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité".

On pourrait donc prétendre que la pratique ultérieure - l'achat par le Rwanda d'équipements militaires avec les fonds empruntés et le silence des organismes financiers - vaudrait modification implicite des accords de prêt.

Mais alors, il faudrait, comme le souligne la Commission du droit international à propos de cette disposition, que la pratique ultérieure traduise "les vues communes aux parties sur le sens des termes" (*Rapports C.D.I.*, 1966, doc. ONU A/6309/Rev. 1, p. 55 § 15). Or, ici aussi, il paraît difficile de soutenir raisonnablement que le laxisme des organismes financiers impliquait un véritable "accord" de leur part sur la préparation ou la perpétration du génocide.

Certes, cette thèse est plaudable, mais il y a peu de chances qu'elle entraîne la conviction du juge ou de l'arbitre qui aurait à connaître de l'affaire.

8. La nullité *ex tunc* des accords de prêt en raison de l'invalidité de leur objet semble donc difficile à défendre faute d'éléments prouvant que les organismes financiers étaient **réellement** d'accord pour que les fonds qu'ils mettaient à la disposition du Rwanda fussent utilisés aux fins de commettre un génocide.

En revanche, il est nettement plus facile de montrer que la passivité des organismes financiers sur l'usage illicite des fonds prêtés était assimilable à un défaut de vigilance et que celui-ci constituait une violation à la fois des accords de prêt et du droit international général justifiant le refus par le Rwanda d'exécuter les obligations de remboursement découlant de ces accords.

III. Les organismes financiers n'ont pas surveillé l'usage des fonds prêtés au Rwanda

9. En ne surveillant pas l'usage des fonds qu'ils prêtaient au Rwanda, les organismes financiers internationaux ont violé non seulement leurs règles statutaires (A), mais aussi le droit international général (B).

A. La violation des règles statutaires

10. Si l'on prend le cas de la BIRD, ses activités de prêt visent à favoriser le développement économique des Etats. En vertu de ses statuts, les objectifs de la BIRD sont les suivants :

(i) D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives, y compris la restauration des économies détruites ou disloquées par la guerre, la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix et l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés.

(ii) De promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et autres investissements effectués par les fournisseurs privés de capitaux; et, à défaut de capitaux privés disponibles à des conditions raisonnables, de compléter l'investissement privé sous des modalités appropriées et en fournissant à des fins productives des moyens financiers tirés de son propre capital, des fonds qu'elle s'est procurés et de ses autres ressources.

(iii) De promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des Etats membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs.

(iv) De combiner les prêts accordés ou garantis par elle avec les prêts internationaux d'autre provenance, en donnant la priorité aux projets les plus utiles et les plus urgents, quelle qu'en soit l'envergure.

(v) De conduire ses opérations en tenant dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans les territoires des Etats membres et de faciliter, pendant les premières années de l'après-guerre, une transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix.

Le développement des Etats bénéficiaires des prêts constitue donc l'objectif central des activités de la Banque : "Such objectives [définis à l'article 1], though broad in scope, are all related to economic growth and development" (SHIHATA, Ibrahim F.I., *The World Bank in a Changing World - Selected Essays*, Vol. I, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1991, p. 99).

En affectant les montants prêtés à l'acquisition de biens d'usage mixte (*dual use*) destinés *in fine* à l'équipement des forces armées et des milices, le gouvernement rwandais s'est écarté de cet objectif. Au lieu de financer des projets de développement, les accords de prêt ont permis de financer des projets politiques (au sens large) et militaires, en violation des buts prévus par les statuts de la Banque.

11. La Banque ne peut invoquer son ignorance pour écarter sa responsabilité car elle doit exercer une obligation de vigilance spéciale sur l'utilisation par les bénéficiaires des prêts qu'elle leur consent. Ses statuts l'obligent à veiller à ce qu'un prêt ne change pas d'affectation; l'art. III, sect. 5, b dispose :

"La Banque prendra des dispositions en vue d'obtenir que le produit d'un prêt soit consacré exclusivement aux objets pour lesquels il a été accordé, compte dûment tenu des considérations d'économie et de rendement et sans laisser intervenir des influences ou considérations politiques ou extra-économiques" (nous soulignons).

En ne veillant pas à ce que les montants prêtés soient affectés aux fins agréées par les parties, la Banque a donc manqué aux obligations que lui imposent ses statuts.

C'est donc par application de l'exception d'inexécution (*exceptio non adimpleti contractus*) que le Rwanda peut refuser de rembourser les fonds prêtés par la Banque.

Moyennant vérification de leurs statuts, on devrait sans doute aboutir à la même conclusion pour les autres organismes financiers de prêt.

12. Il est vrai que dans le cas de la Banque, l'art. X, sect. 10.01 des Conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie en date du 1er janvier 1985, prévoit que

"Ni la Banque, ni l'Emprunteur, ni le Garant ne peuvent soutenir, lors d'une action quelconque intentée en vertu du présent article, qu'une disposition quelconque des présentes Conditions générales, de l'Accord de prêt ou de l'Accord de garantie est nulle ou n'a pas force obligatoire en raison d'une disposition quelconque des Statuts de la Banque".

Autrement dit, l'inexécution par la Banque de ses obligations statutaires dans l'application de l'accord de prêt n'empêcherait pas celui-ci de produire tous ses effets et de continuer à obliger le Rwanda.

Indépendamment du point de savoir si une disposition de ce genre peut entraver l'application des règles **les plus fondamentales** des statuts de la Banque, on observera que cette disposition ne peut en tout cas justifier une atteinte à des normes impératives du droit international telles que la prévention du génocide (*infra* § 17). On a ainsi écrit, à propos de la version antérieure de cette disposition (Conditions générales, sect. 7.01 du règlement de prêt n° 3 du 15 juin 1956) qui prévoyait que l'inexécution d'un accord de prêt ne pouvait être se fonder sur une contradiction avec les statuts de la Banque "ou pour toute autre raison" ("*for any other reason*"), que :

"These words refer to other grounds, based on international law, on which the invalidity or unenforceability of the agreements might be alleged. But they are not intended, and no arbitral tribunal is likely to give them effect, to permit either the Bank or the borrower or guarantor to

insist on enforcement of agreements in the narrow range of situations in which international law would hold them to be unenforceable because of a rule of *jus cogens*" (BROCHES, Aron, International legal aspects of the operations of the World Bank, *R.C.A.D.I.*, 1959-III, vol. 98, p. 370).

L'art. X, sect. 10.01 précité ne saurait donc justifier une inapplication de l'accord qui conduise à une violation du *jus cogens*.

13. Il doit en aller ainsi *a fortiori* dans le cas de la Banque car depuis la fin des années 80, la Banque prend en compte un critère de *good governance* dans l'octroi d'un prêt. L'art. III, sect. 5, b des Statuts de la BIRD limite bien sûr l'action de la Banque aux considérations économiques relatives à la qualité de la *governance* et n'autorise pas la Banque à promouvoir une forme politique déterminée de gouvernement (SHIHATA, Ibrahim F.I., *The World Bank in a Changing World - Selected Essays*, Vol. II, Dordrecht/Boston/London, Nijhoff, 1995, p. 56). Cependant, la Banque a estimé que la *good governance* l'obligeait à tenir compte de la transparence de la gestion publique, de l'étendue des dépenses militaires et du respect des droits de la personne par l'Etat bénéficiaire d'un prêt.

En ce qui concerne la transparence, la Banque doit veiller à renforcer l'efficacité des procédures relatives à la comptabilité des fonds public, à leur contrôle et à leur gestion financière. Or, les éléments factuels montrent que pendant les années critiques, le Rwanda a manifestement joué sur les affectations civiles et militaires pour détourner des fonds afin de favoriser les préparatifs du génocide.

La Banque reconnaît dans les informations qu'elle délivre elle-même à propos de l'objectif de *good governance* que "[w]here it is not satisfied that resources are well spent, the Bank may limit or stop lending, cease offering advice, and withdraw staff". Manifestement, au vu de la gravité de la situation rwandaise, la Banque aurait dû appliquer cette doctrine et (mieux ?) surveiller l'emploi des fonds prêtés au gouvernement rwandais.

En ce qui concerne les dépenses militaires, la Banque s'oppose à des dépenses militaires excessives étant donné leur effet direct sur le développement. Parmi les objectifs de la Banque, l'art. I, § iii des statuts vise à encourager les investissements internationaux

"consacrés au développement des ressources productives des Etats membres et de contribuer par là à relever, sur leur territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs".

La Banque ne dicte pas unilatéralement ses conditions à l'Etat emprunteur. Mais ces questions font l'objet d'un dialogue politique avec ce dernier lors de la conclusion d'accords de prêt par le biais du Fonds de développement institutionnel (SHIHATA, Ibrahim F.I., *op.cit.*, vol. II, p. 56). Les éléments de faits dont on dispose donnent à penser que la Banque a manqué à son obligation de vigilance en ce domaine en raison de l'importance des sommes détournées par les autorités rwandaises à des fins militaires.

En ce qui concerne les droits de la personne, la Banque estime que si ses statuts ne lui permettent pas de subordonner les prêts au respect des droits de la personne dans un pays membre, elle doit toutefois en tenir compte. Dans un Mémoire adressé au Conseil d'administration en 1991 par le Vice-Président et Conseil général, il est précisé que :

"violation of political right may [...] reach such proportions as to become a Bank concern, either due to significant direct economic effects or if it results in international obligations relevant to the Bank, such as those mandated by binding decision of the United Nations Security Council" (Issues of Governance in Borrowing Members - The Extent of their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement, 5 février 1991 cité par SHIHATA, Ibrahim F.I., *op.cit.*, vol. II, p. 560).

Les deux critères cités dans cet extrait obligeaient la Banque à se soucier de la situation des droits de la personne au Rwanda. D'une part, la préparation du génocide s'était traduite par une importante ponction des ressources du pays qui, en entravant le développement, avait eu un "effet économique direct" sur la situation du pays avant et après le génocide. D'autre part, la prévention d'un génocide fait bien partie des "obligations internationales pertinentes" qui s'imposent à la Banque (*infra* §§ 14 ss.).

L'ensemble de ces éléments confirment que, conformément à l'art. III, sect. 4, v des statuts qui prévoit que

"la Banque examinera avec soin la probabilité que l'emprunteur [...] soit en mesure de faire face aux obligations afférentes à ce prêt; de plus la Banque doit agir avec prudence, dans l'intérêt tant de l'Etat membre particulier sur le territoire duquel le projet doit être réalisé que de la collectivité des Etats membres" (voy. SHIHATA, Ibrahim F.I., *op.cit.*, vol. I, p. 75),

la Banque avait un devoir particulier de prudence qu'elle semble avoir totalement ignoré en l'espèce. Elle engage donc sa responsabilité internationale à l'égard du Rwanda qui peut s'en prévaloir pour refuser de rembourser sa dette.

B. La violation du droit international général

14. En plus de cette obligation de vigilance spéciale, la BIRD - comme tout autre organisme international de prêt - est tenue par une obligation de vigilance générale. De la même manière que les Etats sont tenus de veiller à ce que leur territoire ne soit pas utilisé à des fins contraires aux droits d'autres Etats et, plus largement, au droit international (voy. e.a. les *Alabama Claims*, sent. arb. du 14 sept. 1872, LA FONTAINE, H., *Pasicrisie internationale*, Berne, 1902, p. 141; *Détroit de Corfou*, arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Rec.*, 1949, p. 22), les organisations internationales (financières en l'occurrence) sont tenues de veiller à ce que les ressources financières qu'elles mettent à la disposition des Etats ne soient pas utilisées à des fins contraires au droit international (sur l'application de la *due diligence* aux organisations internationales qui exercent un contrôle permanent ou temporaire sur une partie du territoire d'un Etat, voy. F.V. Garcia-Amador, 1er rapport sur la responsabilité internationale, *A.C.D.I.*, 1956, II, p. 191, § 88 et DI BLASE, Antonietta, Sulla responsabilita internazionale per attivita de l'ONU, *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 256; sur l'application à ces entités du même principe lorsqu'elles autorisent leurs membres à adopter un comportement donné, voy. CONDORELLI, Luigi, Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire, *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 906).

15. Les politiques suivies par la BIRD dans divers domaines intègrent d'ailleurs pleinement depuis nombre d'années ce souci de vigilance à l'égard des effets potentiellement néfastes des affectations qui seraient données aux sommes qu'elle prête. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne l'environnement. Depuis 1984, les lignes de conduite de la banque dans cette matière ont été synthétisées dans un *Operational Manual Statement* (OMS, n° 2.36, mai 1984) qui prévoit entre autres que la Banque

"[...]

c) will not finance projects that unduly compromise the public's health and safety;

[...]

e) will not finance projects that contravene any international environmental agreement to which the member country concerned is a party; [...]" (reproduit in SHIHATA, Ibrahim F.I., *op.cit.*, vol. I, p. 140).

Par identité de motifs et *a fortiori*, si la Banque doit veiller à ce que ses prêts ne servent pas à des projets destructeurs de l'environnement, elle doit aussi veiller à ne pas financer des projets ou des activités qui conduisent à la destruction d'une population.

16. Même si le caractère mixte des équipements importés grâce aux fonds prêtés par les organismes financiers pouvait laisser subsister une ambiguïté quant à l'étendue de leur obligation de vigilance, les circonstances qui prévalaient au Rwanda à l'époque considérée auraient dû inciter ces organismes à faire preuve de la plus grande prudence et d'une vigilance renforcée quant à l'utilisation des sommes prêtées. Durant cette période, en effet, plusieurs massacres - d'ampleur variable - ont eu lieu, confirmés par des rapports d'enquête émanant d'organes de l'ONU (réf. à retrouver). Les risques de détérioration de la situation étaient alors clairement prévisibles. Comme l'ont observé divers commentateurs, le génocide de 1994 était, dès cette époque, un "génocide annoncé".

17. Or, l'application aux organismes financiers internationaux des normes prohibant le génocide et obligeant les Etats à en prévenir l'occurrence ne fait pas de doute. Ces règles non seulement font partie du droit international coutumier, mais en outre elles constituent un des exemples les plus classiques du *jus cogens* (*supra* § 5). Dès lors, en dépit du fait que ces organismes ne sont pas parties à la Convention de 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide, ils sont néanmoins tenus au respect des principes fondamentaux de cette convention comme de toute autre règle de *jus cogens* :

"les normes impératives du droit international s'imposent aux organisations internationales, mais c'est là une affirmation qui ne saurait surprendre. Les organisations internationales sont créées par des traités entre Etats [...]; malgré une personnalité qui est sous certains aspects distinctes de celle des Etats parties à ces traités, elles restent une création de ces Etats. Comment pourrait-on admettre que, par l'intermédiaire de la création d'une organisation, les Etats puissent s'affranchir du respect des normes impératives ?" (Commentaire de la Commission du droit international sur l'art. 53 de la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités conclus entre Etats et organisations internationales, *A.C.D.I.*, 1982, II, 2e partie, p. 58).

En favorisant la violation de normes de *jus cogens* par absence de contrôle sur l'utilisation des fonds prêtés, les organismes financiers ont donc engagé leur responsabilité internationale, et la réparation minimale que le Rwanda est en droit d'attendre est l'extinction de la dette extérieure contractée entre 1990 et 1994.

IV. Le problème du remboursement de la dette du Rwanda peut se régler par la voie diplomatique ou juridictionnelle

18. Normalement, c'est par la voie diplomatique que le Rwanda devrait réussir à obtenir l'extinction des dettes contractées vis-à-vis des organismes financiers entre 1990 et 1994.

A supposer que les négociations diplomatiques échouent, quasiment tout mode de règlement agréé par les parties pourrait être mis en oeuvre : médiation, conciliation, arbitrage, voire même avis consultatif par la Cour internationale de Justice, ainsi que les modes spécifiques de règlement prévus par les accords de prêt ou les statuts des organismes financiers.

19. Ainsi, en ce qui concerne plus spécialement la Banque, les Conditions générales applicables aux accords de prêt et de garantie en date du 1er janvier 1985 prévoient une procédure particulière d'arbitrage qui peut être mise en oeuvre unilatéralement par chacune des parties à l'accord (point d), lorsque le différend n'a pu être résolu à l'amiable (point a). Des négociations directes avec la Banque s'imposent dès lors comme une étape préalable à la mise en oeuvre de cette procédure, dont le détail est exposé dans le texte qui suit.

SECTION 10.04. Arbitrage

(a) Tout différend entre les parties à l'Accord de Prêt ou à l'Accord de Garantie, ou toute revendication formulée par une partie à l'encontre d'une autre partie en vertu de l'Accord de Prêt ou de l'Accord de Garantie, qui n'a pas été réglé à l'amiable entre les parties, est soumis à l'arbitrage d'un Tribunal Arbitral dans les conditions établies ci-après.

(b) Les parties audit arbitrage sont la Banque, d'une part, l'Emprunteur et le Garant, d'autre part.

(c) Le Tribunal Arbitral se compose de trois arbitres nommés l'un par la Banque, le deuxième par l'Emprunteur et le Garant ou, à défaut d'accord entre eux, par le Garant, et le troisième (parfois appelé ci-après le Surarbitre) par accord des parties ou, faute d'accord, par le Président de la Cour Internationale de Justice ou, à défaut, par le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies. Si l'une des parties ne nomme pas d'arbitre, celui-ci est nommé par le Surarbitre. En cas de démission, décès ou incapacité d'agir de l'un des arbitres nommé conformément à la présente Section, son successeur est désigné conformément aux dispositions de la présente Section applicables à la nomination de l'arbitre qui l'a précédé et ledit successeur a les pouvoirs et obligations de son prédécesseur.

(d) Toute partie peut intenter une procédure d'arbitrage au titre de la présente Section par voie de notification à l'autre partie. Cette notification doit contenir un exposé de la nature du différend ou de la revendication soumis à l'arbitrage et de la nature des mesures sollicitées, ainsi que le nom de l'arbitre désigné par la partie demanderesse. Dans les trente jours qui suivent cette notification, l'autre partie doit notifier à la partie demanderesse le nom de l'arbitre nommé par elle.

(e) Si les parties ne s'entendent pas sur la désignation du Surarbitre dans les soixante jours qui suivent la notification introductive d'instance, toute partie peut solliciter la nomination de celui-ci conformément aux dispositions de l'alinéa (c) de la présente Section.

(f) Le Tribunal Arbitral se réunit au date et lieu choisis par le Surarbitre. Par la suite, le Tribunal Arbitral décide où et quand il siège.

(g) Le Tribunal Arbitral tranche toutes les questions relatives à sa compétence et, sous réserve des dispositions de la présente Section et sauf accord contraire des parties, fixe ses règles de procédure. Toutes les décisions du Tribunal Arbitral sont prises à la majorité des voix.

(h) Le Tribunal Arbitral donne à toutes les parties en présence la possibilité de se faire entendre et rend sa sentence par écrit. Cette sentence peut être prononcée par défaut. Toute sentence signée par la majorité des membres du Tribunal Arbitral constitue la sentence dudit Tribunal. Un original signé de la sentence est transmis à chaque partie. Toute sentence rendue conformément aux dispositions de la présente Section est définitive et a force obligatoire pour les parties à l'Accord de Prêt et à l'Accord de Garantie. Chaque partie se soumet à la sentence rendue par le Tribunal Arbitral conformément aux dispositions de la présente Section.

(i) Les parties déterminent le montant des honoraires des arbitres et de toutes autres personnes dont la participation est nécessaire à la conduite de l'instance arbitrale. A défaut d'accord des parties sur ledit montant avant la première réunion du Tribunal Arbitral, celui-ci fixe ledit montant au niveau qui lui paraît raisonnable eu égard aux circonstances. La Banque, l'Emprunteur et le Garant prennent chacun à leur charge les dépenses que l'instance arbitrale leur occasionne. Les frais du Tribunal Arbitral sont partagés par moitié entre la Banque, d'une part, et l'Emprunteur et le Garant, d'autre part. Toute question relative à la répartition des frais du Tribunal Arbitral ou aux modalités de leur règlement est tranchée par le Tribunal Arbitral.

(j) Les dispositions de la présente Section concernant l'arbitrage tiennent lieu de toute autre procédure pour le règlement de tout différend entre les parties à l'Accord de Prêt et à l'Accord de Garantie, ou de toute revendication relative auxdits Accords formulée par une partie à l'encontre d'une autre partie.

(k) Si, dans les trente jours qui suivent la remise aux parties des originaux de la sentence, celle-ci n'est pas exécutée, l'une des parties peut : (i) obtenir un jugement ou intenter devant tout tribunal compétent une procédure visant à obliger l'autre partie à exécuter la sentence; (ii) mettre ce jugement à exécution; ou (iii) utiliser contre telle autre partie toute autre voie de recours appropriée en vue d'obtenir l'exécution de la sentence et l'application des dispositions de l'Accord de Prêt ou de l'Accord de Garantie. Néanmoins, la présente Section ne permet pas d'obtenir un jugement ou de mettre la sentence à exécution contre une partie qui est un Etat membre de la Banque, sauf dans la mesure où cette procédure est possible à un autre titre qu'en vertu des dispositions de la présente Section.

(l) Toutes notifications ou toutes significations d'acte de procédure relatives soit à une instance introduite en vertu de la présente Section, soit à une procédure d'exécution d'une sentence rendue conformément à cette Section peuvent être données dans les formes prévues à la Section 11.01. Les parties à l'Accord de Prêt et à l'Accord de Garantie renoncent à toute autre formalité requise aux fins desdites notifications ou desdites significations d'acte de procédure.

20. On pourrait encore imaginer que soit mise en oeuvre la récente procédure du Panel d'inspection indépendant approuvée par le Conseil d'administration de la Banque dans une résolution du 23 septembre 1993 (résolution n° 93-10). Ce Panel a commencé ses activités en 1994.

Il a pour mandat d'examiner les recours formés contre la Banque pour non-respect des ses propres politiques et procédures à l'occasion de la conception, de l'évaluation et/ou de l'exécution d'un projet de développement qu'elle finance. Le recours doit porter sur un projet de la Banque et être introduit avant la date finale de l'accord de prêt se rapportant au projet (c.-à-d. avant que plus de 95% du montant du prêt soit versé - est-ce le cas ici ?). Cette procédure couvre tant les activités de la BIRD que de l'AID.

Le Panel est une instance indépendante (formée de trois membres de nationalités différentes, nommés par le Président de la Banque parmi des ressortissants des Etats membres), mais il ne constitue pas une instance arbitrale. Il rend compte directement au Conseil d'administration qui apprécie ses conclusions (le Panel peut recommander une enquête approfondie). Il s'agit donc d'un organisme de contrôle et non d'un organisme chargé de trancher un différend et de déterminer une éventuelle réparation en cas d'acte illicite.

Cette procédure permettrait, le cas échéant, d'obtenir de la Banque qu'elle reconnaisse elle-même ses erreurs. Il s'agit au fond d'une forme d'épuisement des voies de recours internes appliquée à la Banque. Elle pourrait éclaircir le dossier et s'avérer utile pour un éventuel arbitrage ultérieur.

Il importe toutefois de noter que ce mécanisme ne peut être mis en oeuvre par les Etats, mais seulement par des groupes d'individus affectés par les conséquences matérielles dommageables ("*material adverse effects*") des manquements de la banque. L'implication d'associations de citoyens affectés par le génocide est donc une condition indispensable de l'utilisation de cette voie de recours.

* * *

Conclusions

21. Au vu des éléments du dossier portés à la connaissance des auteurs de la présente étude, la synthèse suivante peut être dégagée :

- le changement de régime intervenu au Rwanda en juillet 1994 ne constitue pas une circonstance justifiant le non-remboursement des dettes contractées par l'ancien gouvernement entre 1990 et 1994;
- il semble difficile dans les circonstances de l'espèce de prouver que les accords de prêt conclus par le Rwanda avaient pour objet de favoriser un génocide; ces accords ne sont donc pas frappés de nullité *ipso facto* et *ab initio*;
- en revanche, il paraît clair que les organismes financiers, notamment la Banque, n'ont pas pris les mesures nécessaires pour contrôler l'affectation des prêts consentis au Rwanda; ils n'ont donc pas rempli les obligations que leurs statuts, voire les accords eux-mêmes, leur imposaient; ces manquements qui ont facilité un génocide au préjudice du Rwanda, entraînent la responsabilité de leurs auteurs; l'extinction de la dette contractée entre 1990 et 1994 constitue à cet égard une réparation que l'on pourrait qualifier de minimale et qui n'exclut pas une demande de réparation plus importante eu égard à l'immensité du préjudice subi;
- en plus des manquements à leurs obligations institutionnelles, voire conventionnelles, les organismes financiers n'ont pas rempli l'obligation générale de vigilance qui s'imposait à eux en vertu du droit international, à savoir, veiller à ce que les fonds qu'ils mettaient à la disposition du gouvernement rwandais ne servent pas à la perpétration du génocide; cette violation comme la violation des obligations institutionnelles entraîne également la responsabilité de son auteur et les mêmes conséquences quant à la réparation : extinction de la dette et possibilité d'une réparation supplémentaire à déterminer;
- l'ensemble de ces questions devrait se résoudre autant que possible dans le cadre de négociations diplomatiques, ce qui n'exclut pas, en cas d'échec de ces négociations, le recours à des modes plus formalisés de règlement, en ce compris un règlement juridictionnel international.