

## DISSENTING OPINION OF JUDGE KOROMA

*Article IX of the Genocide Convention applies not only to disputes as to the interpretation or application of the Convention but also to disputes as to the fulfilment of the Convention — Article IX envisions that disputes relating to the responsibility of a State for genocide be submitted to the Court — Reservations to a clause concerning dispute settlement are contrary to the object and purpose of the treaty if the provision is the raison d'être of the treaty — The object and purpose of the Genocide Convention is the prevention and punishment of the crime of genocide, and this encompasses holding a State responsible for violating its obligations under the Convention — The DRC's failure to object to Rwanda's reservation is not sufficient to prevent the Court from examining the issue of Rwanda's reservation — Human rights treaties like the Genocide Convention are based not on reciprocity between States but instead serve to protect individuals and the international community at large — Principle of good faith and Rwanda's prior statements in support of human rights — Principle of good faith and Rwanda's prior efforts to establish International Criminal Tribunal for Rwanda — Forum prorogatum — Court should have seized opportunity to examine thoroughly whether reservation violated object and purpose of Convention.*

1. Among the bases of jurisdiction invoked by the Democratic Republic of the Congo (DRC) in instituting legal proceedings against Rwanda before the Court is Article IX of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 1948, to which both States are parties, the DRC having acceded on 31 May 1962 and Rwanda on 16 April 1975. Article IX of the Convention stipulates that:

“Disputes between the Contracting Parties relating to the interpretation, application or *fulfilment* of the present Convention, *including those relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in article III, shall be submitted to the International Court of Justice at the request of any of the parties to the dispute.*” (Emphasis added.)

2. Article VIII provides that:

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

3. According to Article III:

“The following acts shall be punishable:

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE KOROMA

[Traduction]

*L'article IX de la convention sur le génocide s'applique non seulement aux différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention, mais aussi aux différends relatifs à son exécution — L'article IX prévoit que les différends relatifs à la responsabilité d'un Etat pour génocide sont soumis à la Cour — Les réserves à une disposition concernant le règlement des différends sont contraires à l'objet et au but du traité si cette disposition constitue la raison d'être du traité — L'objet et le but de la convention sur le génocide sont la prévention et la répression du crime de génocide, qui supposent que les Etats doivent répondre de la violation des obligations découlant pour eux de la convention — Le fait que la RDC n'a pas émis d'objection à la réserve du Rwanda ne suffit pas à empêcher la Cour d'examiner la question de cette réserve — Les instruments relatifs aux droits de l'homme comme la convention sur le génocide ne sont pas fondés sur la réciprocité entre Etats, mais ont pour but de protéger les individus et la communauté internationale tout entière — Principe de la bonne foi et déclarations antérieures du Rwanda en faveur des droits de l'homme — Principe de la bonne foi et efforts antérieurs du Rwanda pour faire établir un Tribunal pénal international pour le Rwanda — Forum prorogatum — La Cour aurait dû saisir cette occasion d'examiner de manière détaillée si la réserve violait l'objet et le but de la convention.*

1. L'une des bases de compétence invoquées par la République démocratique du Congo (RDC) pour introduire une instance contre le Rwanda devant la Cour est l'article IX de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, à laquelle les deux Etats sont parties, la RDC y ayant adhéré le 31 mai 1962 et le Rwanda, le 16 avril 1975. L'article IX de la convention est ainsi conçu :

« 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 Etat 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. » (Les italiques sont de moi.)

2. L'article VIII dispose que :

« 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... » (Les italiques sont de moi.)

3. Aux termes de l'article III :

« Seront punis les actes suivants :

- (a) Genocide;
- (b) Conspiracy to commit genocide;
- (c) Direct and public incitement to commit genocide;
- (d) Attempt to commit genocide;
- (e) Complicity in genocide.”

4. Thus, Article IX envisions that disputes between Contracting Parties relating to a violation of the Convention and disputes relating to the interpretation, application or *fulfilment* of the Convention, including those *relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in Article III*, shall be submitted to the International Court of Justice at the request of any of the parties to the dispute.

5. As stated earlier, both the DRC and Rwanda are parties to the Genocide Convention. In its accession instrument Rwanda entered a reservation that: “The Rwandese Republic does not consider itself as bound by Article IX of the Convention.” Thus, Rwanda argued, the jurisdiction of the Court under the Genocide Convention was excluded by the reservation entered by it to Article IX.

6. However, Rwanda’s reservation, in my view, has to be considered in light of the object and purpose of the Convention. Under Article I of the Convention,

“The Contracting Parties confirm that genocide, whether committed in time of peace or in time of war, is a crime under international law *which they undertake to prevent and to punish.*” (Emphasis added.)

Article I thus imposes an obligation on States to prevent and punish the crime of genocide.

7. In its Application, the DRC contends that Rwanda has violated Articles II and III of the Convention.

8. Article II defines genocide to be:

“any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- (a) Killing members of the group;
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.”

Article III has been quoted earlier.

9. Specifically, the DRC claims that Rwandan forces, directly or through their *Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD/Goma)* agents, committed acts of genocide against 3,500,000 Congolese, by

- 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.»

4. Ainsi, l'article IX prévoit que les différends entre parties contractantes relatifs aux violations de la convention et les différends relatifs à son interprétation, son application ou son *exécution*, y compris ceux *relatifs à la responsabilité d'un Etat 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 de l'une ou l'autre des parties au différend.

5. Comme je l'ai dit plus haut, la RDC et le Rwanda sont tous deux parties à la convention sur le génocide. Dans son instrument d'adhésion, le Rwanda a formulé une réserve selon laquelle «la République rwandaise ne se considère pas comme liée par l'article IX de ladite convention.» Le Rwanda soutient en conséquence que, par cette réserve, il a exclu la compétence de la Cour en vertu de l'article IX.

6. Cependant, la réserve du Rwanda doit, à mon avis, être examinée au regard de l'objet et du but de la convention. Aux termes de l'article premier de celle-ci,

«[I]es 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*» (les italiques sont de moi).

L'article premier impose donc aux Etats l'obligation de prévenir et de réprimer le crime de génocide.

7. Dans sa requête, la RDC soutient que le Rwanda a violé les articles II et III de la convention.

8. L'article II définit comme suit le génocide:

«[L]'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, [en] tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel:

- a) meurtre de membres du groupe;
- b) atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;
- c) soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;
- d) mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe;
- e) transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe.»

J'ai déjà cité l'article III.

9. Concrètement, la RDC affirme que les forces rwandaises, directement ou par l'intermédiaire de leurs agents du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD/Goma), se sont rendus coupables d'actes de

carrying out large-scale massacres, assassinations and other murders targeting well-identified groups (Warega, Bemba, Bashi, Bahemba . . .) in Rwandan-occupied territories of the DRC.

10. It is in the light of these tragic events that the DRC decided to exercise its right under Article IX of the Convention, alleging that Rwanda had violated its obligations under the Convention and bears responsibility for those violations. Rwanda, for its part, denied the Court's jurisdiction on the grounds that: it was not bound by the Article as it had entered a reservation to it; and the Court therefore lacked competence to adjudicate on the matter.

11. While a reservation to a treaty clause concerning dispute settlement or the monitoring of the implementation of the treaty is not, in itself, incompatible with the object and purpose of the treaty, it is incompatible if the provision to which the reservation relates constitutes the *raison d'être* of the treaty ("Tenth Report on Reservations to Treaties", International Law Commission, Fifty-seventh Session, A/CN.4/558/Add.2, Ann., p. 31, para. 3.1.13 (14 June 2005)).

12. The object and purpose of the Genocide Convention is the prevention and punishment of the crime of genocide, and this encompasses holding a State responsible whenever it is found to be in breach of its obligations under the Convention. As explained below, Article IX is the *only* provision of the Convention addressing the question of State responsibility and it provides:

*"Disputes between the Contracting Parties relating to the interpretation, application or fulfilment of the present Convention, including those relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in article III, shall be submitted to the International Court of Justice at the request of any of the parties to the dispute."* (Emphasis added.)

The Article thus contemplates that *disputes concerning acts of genocide, or the responsibility of a State or Government* for such acts, will be referred to the Court for judicial scrutiny, and that a State accused of breaching its obligations under the Convention should account to the Court for its conduct.

13. An analysis of the structure of the Genocide Convention reinforces this conclusion. The title itself of the Convention — Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide — clearly frames it in terms of both prevention and *punishment* of genocide (see, for example, *Certain Norwegian Loans (France v. Norway)*, *Judgment*, *I.C.J. Reports 1957*, p. 24 (deducing the object and purpose of a Convention from its title)). Having conclusively established that the acts listed in Article III are punishable, the Genocide Convention then sets up two types of punishment mechanisms: the first is aimed at persons and the second at State actors. In keeping with this dichotomy, Articles IV, V, VI and VII treat the punishment of persons responsible for genocide or any

génocide contre trois millions cinq cent mille Congolais, en commettant à grande échelle massacres, assassinats et autres meurtres visant des groupes bien définis (Warega, Bemba, Bashi, Bahemba...) dans les territoires de la RDC occupés par le Rwanda.

10. C'est compte tenu de ces événements tragiques que la RDC a décidé d'exercer le droit qu'elle tient de l'article IX de la convention, en soutenant que le Rwanda a violé les obligations que lui impose la convention et qu'il doit répondre de ces violations. Le Rwanda, pour sa part, a contesté la compétence de la Cour au motif qu'il n'était pas lié par l'article IX, puisqu'il avait fait une réserve à cet article, et que la Cour n'avait donc pas compétence pour statuer.

11. S'il est vrai qu'une réserve à une disposition conventionnelle relative au règlement des différends ou au contrôle de la mise en œuvre du traité n'est pas, en soi, incompatible avec l'objet et le but de celui-ci, il en va différemment si la disposition sur laquelle porte la réserve constitue la raison d'être du traité («Dixième rapport sur les réserves aux traités», Commission du droit international, cinquante-septième session, A/CN.4/558/Add. 2, annexe, p. 31, par. 3.1.13 (14 juin 2005)).

12. L'objet et le but de la convention sur le génocide sont la prévention et la répression du crime de génocide, ce qui implique aussi qu'un Etat doit être tenu pour responsable dès lors qu'il est constaté que cet Etat a violé les obligations qui lui incombent en vertu de la convention. Comme je l'expliquerai plus loin, l'article IX est la *seule* disposition de la convention mentionnant la responsabilité des Etats; il est ainsi conçu :

*« 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 Etat 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. »* (Les italiques sont de moi.)

Cet article prévoit donc que les différends *relatifs aux actes de génocide ou à la responsabilité d'un Etat ou gouvernement* pour de tels actes seront soumis au contrôle judiciaire de la Cour, et qu'un Etat accusé d'avoir violé les obligations qui lui incombent en vertu de la convention devra répondre devant la Cour de son comportement.

13. L'économie même de la convention sur le génocide confirme cette conclusion. Son titre — convention pour la prévention et la répression du crime de génocide — indique déjà clairement qu'elle vise à la fois la prévention et la *répression* du génocide (voir, par exemple, l'affaire relative à *Certains emprunts norvégiens (France c. Norvège)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1957, p. 24 (dans laquelle l'objet et le but d'une convention sont déduits de son titre)). Ayant prévu expressément que les actes énumérés à l'article III sont punissables, la convention sur le génocide établit deux types de mécanismes de répression: le premier vise les individus, le second les acteurs étatiques. En conséquence de cette dichotomie, les articles IV, V, VI et VII prévoient les sanctions frappant les personnes physiques res-

of the other acts listed in Article III. Unlike Articles IV, V, VI and VII, however, Article IX focuses on disputes at the level of State actors. Indeed, given the nature of the crime, it is difficult to imagine how genocide could be committed without some form of State complicity or involvement. Article IX is thus crucial to fulfilling the object and purpose of the Convention since it is the *only* avenue for adjudicating the responsibilities of States. Denying the Court this function, as Rwanda purports to do by its reservation, not only prevents the Court from interpreting or applying the Convention but also — and this in my view is the critical point in the present case before the Court — from enquiring into disputes between Contracting Parties relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in Article III, and is thus not conducive to the *fulfilment* of the object and purpose of the Convention, namely, the prevention and punishment of genocide. As the Court stated in the *Legality of Use of Force* cases:

*“Article IX of the Convention accordingly appears to constitute a basis on which the jurisdiction of the Court might be founded to the extent that the subject-matter of the dispute relates to ‘the interpretation, application or fulfilment’ of the Convention, including disputes ‘relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in article III’ of the said Convention” (Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (I), p. 137, para. 37; emphasis added).*

14. In considering Rwanda’s reservation to Article IX of the Genocide Convention, the Court observed that the Convention does not prohibit reservations and that the DRC had put forward no objection to Rwanda’s reservation when it was made. This finding notwithstanding, the fact that a State does not object to such a reservation at the time it is made is not, in my view, of dispositive significance, given that States are often remiss in fulfilling their duties of objecting to reservations which they consider invalid. Moreover, the failure of a State to object should not be regarded as determinative in the context of *human rights treaties like the Genocide Convention that are not based on reciprocity between States but instead serve to protect individuals and the international community at large.*

15. As the Human Rights Committee stated in its General Comment 24, human rights treaties

*“are not a web of inter-State exchanges of mutual obligations. They concern the endowment of individuals with rights. The principle of inter-State reciprocity has no place, save perhaps in the limited context of reservations to declarations on the Committee’s competence under article 41. And because the operation of the classic rules on reservations is so inadequate for the Covenant, States have often not*

ponsables de génocide ou des autres actes énumérés à l'article III, alors que l'article IX traite des différends au niveau des acteurs étatiques. D'ailleurs, eu égard à la nature du crime, il est difficile d'imaginer comment le génocide pourrait être commis sans une certaine complicité ou participation de l'Etat. L'article IX est donc essentiel à la réalisation de l'objet et du but de la convention, puisqu'il est le *seul* moyen de faire reconnaître en justice la responsabilité des Etats. En privant la Cour de cette fonction, comme le Rwanda prétend le faire par sa réserve, non seulement on empêche la Cour d'interpréter ou d'appliquer la convention, mais on l'empêche aussi — et c'est là, à mes yeux, l'élément crucial de la présente affaire — d'examiner les différends entre parties contractantes sur la responsabilité de l'Etat pour génocide ou pour les autres actes énumérés à l'article III, ce qui n'est pas de nature à favoriser l'*exécution* de l'objet et du but de la convention, à savoir la prévention et la répression du génocide. Comme la Cour l'a déclaré dans les affaires relatives à la *Licéité de l'emploi de la force*:

«[L'a]rticle IX de la convention semble ainsi constituer une base sur laquelle la compétence de la Cour pourrait être fondée, pour autant que l'objet du différend ait trait à «l'interprétation, l'application ou l'exécution» de la convention, y compris les différends «relatifs à la responsabilité d'un Etat en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III» de ladite convention.» (*Mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (I)*, p. 137, par. 37; les italiques sont de moi.)

14. En examinant la réserve émise par le Rwanda à l'article IX de la convention sur le génocide, la Cour a relevé que la convention n'interdit pas les réserves et que la RDC n'avait pas fait d'objection à la réserve du Rwanda au moment où ce dernier l'avait formulée. Cependant, le fait qu'un Etat n'émet pas d'objection à une réserve au moment où elle est formulée n'est pas, à mon avis, d'une importance déterminante, car les Etats négligent souvent leur obligation d'émettre une objection à une réserve s'ils considèrent que celle-ci n'est pas valide. De plus, l'absence d'objection d'un Etat ne doit pas être considérée comme déterminante dans le cadre d'*instruments relatifs aux droits de l'homme comme la convention sur le génocide, qui ne sont pas fondés sur la réciprocité entre Etats, mais ont pour but de protéger les individus et la communauté internationale tout entière.*

15. Comme le Comité des droits de l'homme l'a déclaré dans son observation générale n° 24, les instruments relatifs aux droits de l'homme

«ne constituent pas un réseau d'échanges d'obligations interétatiques. Ils visent à reconnaître des droits aux individus. Le principe de la réciprocité interétatique ne s'applique pas, sauf peut-être dans le contexte limité des réserves aux déclarations touchant la compétence du Comité faites au titre de l'article 41. Etant donné que les règles classiques sur les réserves sont tout à fait inadaptées, souvent les



seen any legal interest in or need to object to reservations. *The absence of protest* by States cannot imply that a reservation is either compatible or incompatible with the object and purpose of the Covenant.” (Human Rights Committee, General Comment No. 24 (CCPR/C/21/Rev.I/Add.6), 4 November 1994, para. 17.)

The Committee concluded that the pattern of objections to reservations is so unclear that it is unsafe to assume that a non-objecting State “thinks that a particular reservation is acceptable” (*ibid.*, para. 17). Although the Human Rights Committee was speaking about the International Covenant on Civil and Political Rights, the same holds true for the Genocide Convention. Because, as the Court itself has stated, the Genocide Convention, like other human rights treaties, is not based on reciprocity between States, the fact that the DRC did not object to Rwanda’s reservation at the time it was made has no bearing on the Court’s ability to consider it. Hence, the DRC’s failure to object should not have been deemed sufficient to prevent the Court from examining the issue of Rwanda’s reservation on this occasion.

16. While the question of reservations to Article IX of the Genocide Convention came up in the cases concerning *Legality of Use of Force — (Yugoslavia v. Spain)* (*Provisional Measures, Order of 2 June 1999, I.C.J. Reports 1999 (II)*), p. 772, para. 32) and (*Yugoslavia v. United States of America*) (*Provisional Measures, Order of 2 June 1999 (II)*), *I.C.J. Reports 1999*, p. 924, para. 24) — the Court in those cases did not examine the issue whether the reservations to Article IX by Spain and the United States prevented the fulfilment of the object and purpose of the Convention, because that precise issue was not raised by Yugoslavia. Since Yugoslavia neither explicitly raised the issue nor alluded to it in its arguments, the Court concisely concluded that it lacked jurisdiction under Article IX. Be that as it may, the Court did however confirm that disputes relating to “the interpretation, application or fulfilment” of the Convention included disputes “relating to the responsibility of a State for genocide or for any of the other acts enumerated in article III”, even though in those cases the acts complained of by Yugoslavia were incapable of coming within the provisions of the Genocide Convention. In the present case, the fact that the issue of the reservation was addressed by both Parties entitled the Court to examine Rwanda’s reservation in the light of the purpose and object of the Convention.

17. Moreover, in considering this issue the Court should have taken due account of the principle of good faith as it relates to the effect of the Statement made by Rwanda, in the person of its Minister of Justice, before the United Nations Commission on Human Rights:

“Rwanda is one of the countries that has ratified the greatest number of international human rights instruments. In 2004 alone,

Etats n'ont pas vu l'intérêt juridique s'agissant du Pacte, ni la nécessité d'élever une objection aux réserves. L'absence de protestation de la part d'un Etat ne peut pas laisser supposer qu'une réserve est compatible ou incompatible avec l'objet et le but du Pacte.» (Comité des droits de l'homme, observation générale n° 24, CCPR/C/21/rev.I/Add.6, 4 novembre 1994, par. 17.)

Le Comité a conclu que le profil des objections aux réserves est si peu clair que l'on peut difficilement déduire de l'absence d'objection de la part d'un Etat qu'il «juge une réserve particulière acceptable» (*ibid.*, par. 17). Le Comité des droits de l'homme parlait du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais ce qu'il dit vaut aussi pour la convention sur le génocide. En effet, comme la Cour l'a dit elle-même, la convention sur le génocide, comme les autres traités relatifs aux droits de l'homme, n'est pas fondée sur la réciprocité entre Etats et le fait que la RDC n'a pas formulé d'objection à la réserve du Rwanda au moment où celle-ci a été faite est sans incidence sur le pouvoir de la Cour de l'examiner. L'absence d'objection de la part de la RDC n'aurait donc pas dû être jugée suffisante pour empêcher la Cour d'examiner la question de la réserve du Rwanda en l'espèce.

16. Même si la question des réserves à l'article IX de la convention sur le génocide a été abordée dans les affaires relatives à la *Licéité de l'emploi de la force* — (*Yougoslavie c. Espagne*) (*mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (II)*, p. 772, par. 32) et (*Yougoslavie c. Etats-Unis d'Amérique*) (*mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, C.I.J. Recueil 1999 (II)*, p. 924, par. 24) —, la Cour, dans ces affaires, n'a pas examiné la question de savoir si les réserves faites par l'Espagne et les Etats-Unis à l'article IX faisaient obstacle à la réalisation de l'objet et du but de la convention, parce que la Yougoslavie n'avait pas soulevé cette question. Comme la Yougoslavie n'avait pas soulevé expressément la question et qu'elle ne l'avait pas non plus évoquée dans ses plaidoiries, la Cour a conclu succinctement qu'elle n'avait pas compétence en vertu de l'article IX. Quoi qu'il en soit, la Cour a confirmé que les différends relatifs à «l'interprétation, l'application ou l'exécution» de la convention comprenaient bien les différends «relatifs à la responsabilité d'un Etat en matière de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III» même si, dans les affaires considérées, les actes dont se plaignait la Yougoslavie ne relevaient pas des dispositions de la convention sur le génocide. Dans la présente espèce, le fait que les deux Parties avaient soulevé la question autorisait la Cour à examiner la réserve du Rwanda au regard de l'objet et du but de la convention.

17. En outre, en examinant cette question, la Cour aurait dû tenir dûment compte du principe de la bonne foi pour apprécier l'effet de la déclaration faite par le Rwanda, en la personne de son ministre de la justice, devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies :

«Le Rwanda est l'un des pays qui ont ratifié le plus grand nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Pen-

our Government ratified ten of them, including those concerning the rights of women, the prevention and repression of corruption, the prohibition of weapons of mass destruction, and the environment. The few instruments not yet ratified will shortly be ratified and past reservations not yet withdrawn will shortly be withdrawn.” (Sixty-first Session of the United Nations Commission on Human Rights.)

Among the few instruments to which Rwanda had entered reservations, reservations that were “shortly [to] be withdrawn”, was the Genocide Convention.

18. The Court made clear in the *Nuclear Tests* cases that:

“Just as the very rule of *pacta sunt servanda* in the law of treaties is based on good faith, so also is the binding character of an international obligation assumed by unilateral declaration. Thus interested States may take cognizance of unilateral declarations and place confidence in them, and are entitled to require that the obligation thus created be respected.” (*Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 268, para. 46; *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 473, para. 49.)

It would not be appropriate to regard Rwanda’s declaration concerning its reservation to the “most important” human rights and humanitarian treaty as nothing more than political posturing devoid of legal effect.

19. This is all the more so given the principles underlying the Convention, as well as the gravity of the present case, in which 3,500,000 Congolese citizens are alleged to have been massacred on grounds of ethnicity.

20. As the Court stated in the *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)* case:

“By [its] very nature [the outlawing of *genocide*, aggression, slavery and racial discrimination is] the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*.” (*Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 32; emphasis added.)

21. Thirty years later, the Court confirmed its understanding of the object and purpose of the Convention and concluded:

“It follows that the rights and obligations enshrined by the Convention are rights and obligations *erga omnes*. The Court notes that the obligation each State thus has to prevent and to punish the crime of *genocide* is not territorially limited by the Convention.” (*Applica-*

dant la seule année 2004, notre gouvernement a ratifié dix d'entre eux, y compris ceux qui concernent les droits de la femme, la prévention et la répression de la corruption, l'interdiction des armes de destruction massive et l'environnement. Les quelques instruments qui n'ont pas encore été ratifiés le seront sous peu, et les réserves passées qui n'ont pas encore été retirées seront retirées sous peu.» (Soixante et unième session de la Commission des droits de l'homme.)

Parmi ces quelques instruments auxquels le Rwanda avait formulé des réserves qui devaient être «retirées sous peu» figurait la convention sur le génocide.

18. La Cour a déclaré clairement dans les affaires des *Essais nucléaires* que :

«Tout comme la règle du droit des traités *pacta sunt servanda* elle-même, le caractère obligatoire d'un engagement international assumé par déclaration unilatérale repose sur la bonne foi. Les Etats intéressés peuvent donc tenir compte des déclarations unilatérales et tabler sur elles; ils sont fondés à exiger que l'obligation ainsi créée soit respectée.» (*Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 268, par. 46; *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 473, par. 49.)

Il ne serait pas approprié de considérer la déclaration du Rwanda concernant sa réserve au «plus important» des instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire comme un simple geste politique dépourvu d'effet juridique.

19. Ce qui précède est particulièrement vrai si l'on tient compte des principes de base de la convention et de la gravité de la présente affaire, dans laquelle trois millions cinq cent mille citoyens congolais auraient été massacrés en raison de leur origine ethnique.

20. Comme la Cour l'a déclaré dans l'affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne)* :

«Par [sa] nature même, [la mise hors la loi du *génocide*, de l'agression, de l'esclavage et de la discrimination raciale concerne] tous les Etats. Vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes*.» (*Deuxième phase, arrêt, C.I.J. Recueil 1970*, p. 32, par. 33; les italiques sont de moi.)

21. Trente ans plus tard, la Cour a confirmé son interprétation de l'objet et du but de la convention, en concluant :

«Il en résulte que les droits et obligations consacrés par la convention sont des droits et obligations *erga omnes*. La Cour constate que l'obligation qu'a ainsi chaque Etat de prévenir et de réprimer le crime de *génocide* n'est pas limitée territorialement par la conven-

*tion of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1996 (II), p. 616, para. 31; emphasis added.)*

Hence, in my judgment, a State which denies the Court's jurisdiction to enquire into allegations alleging violation of the Convention would not be lending the co-operation required to "liberate mankind from [the] . . . odious scourge" of genocide or to fulfil the object and purpose of the Convention. Denying recourse to the Court essentially precludes judicial scrutiny into the responsibility of a State in a dispute relating to the violation of the Convention.

22. *This point is of particular cogency in this case concerning Rwanda*, a State where genocide took place and which justifiably called on the United Nations Security Council to set up an international criminal tribunal to try those who committed the crime against a section of its population. It will thus not be in keeping with the spirit and objective of the Convention to refuse to allow judicial consideration of the allegation of genocide perpetrated in another country because Rwanda itself or its agents are alleged to be responsible. While this is not to claim that the seriousness of an obligation, the *jus cogens* status of a norm or the *erga omnes* nature of an obligation *per se* confers jurisdiction on the Court, as was recognized in the Judgment, it is nevertheless my opinion that it is incumbent on Rwanda in this case, as a State party to the Genocide Convention — and which itself was a victim of genocide and rightly referred the matter to the competent organ of the United Nations — to allow scrutiny of the allegation that it had breached its obligations under the Genocide Convention.

23. In its letter to the Secretary-General of 28 December 1994 regarding this issue, Rwanda rightly stressed the gravity of the genocide which had been committed on its territory and requested the "[s]etting up as soon as possible [of] an international tribunal to try the criminals". In the request, Rwanda stated as follows:

"There is evident reluctance by the international community . . . to expose and punish the criminals . . . still at large. This is tantamount to diluting the question of genocide that was committed in Rwanda." (Letter dated 28 September 1994 from the Permanent Representative of Rwanda to the United Nations addressed to the President of the Security Council, United Nations doc. S/1994/1115 (29 September 1994).)

Parallel reasoning would suggest that Rwanda's unwillingness to allow the Court to scrutinize its alleged genocidal conduct in this case not only has the same effect of diluting the question of genocide, a result which Rwanda rightly criticized and sought to prevent, but in fact has an even more drastic effect: denial of the question of genocide. In this connec-

*tion.*» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II), p. 616, par. 31; les italiques sont de moi.*)

Aussi, selon moi, un Etat qui nie que la Cour a compétence pour examiner les allégations de violations de la convention ne fait pas preuve de l'esprit de coopération requis pour «libérer l'humanité [du] fléau ... odieux» qu'est le génocide ou pour réaliser le but et l'objet de la convention. Refuser l'accès à la Cour, c'est en fait interdire le contrôle judiciaire de la responsabilité d'un Etat dans un différend relatif à la violation de la convention.

22. *Ce point est d'une importance particulière dans cette affaire qui concerne le Rwanda, Etat dans lequel un génocide a eu lieu et qui, à bon droit, a demandé au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies d'établir un tribunal pénal international chargé de juger ceux qui avaient commis ce crime à l'égard d'une partie de sa population. De la part du Rwanda, il n'est donc pas conforme à l'esprit et à l'objectif de la convention de refuser que la Cour examine l'allégation d'un génocide perpétré dans un autre pays parce qu'il est allégué que la responsabilité en revient au Rwanda lui-même ou à ses agents. Sans vouloir contester le fait que, comme le dit l'arrêt, le sérieux d'une obligation, le caractère impératif d'une norme ou le caractère *erga omnes* d'une obligation ne saurait en lui-même fonder la compétence de la Cour, j'estime néanmoins qu'il incombe au Rwanda dans cette affaire, en tant qu'Etat partie à la convention sur le génocide, qui a été lui-même victime du génocide et qui a, à bon droit, porté la question devant l'organe compétent des Nations Unies, de laisser examiner l'allégation selon laquelle il a violé les obligations que lui impose la convention sur le génocide.*

23. Dans sa lettre du 28 décembre 1994 au Secrétaire général sur cette question, le Rwanda a, à juste titre, souligné la gravité du génocide commis sur son territoire, en demandant que soit «[créé] au plus tôt un tribunal international chargé de juger les criminels». Dans cette lettre, il déclarait ce qui suit:

«La communauté internationale répugne manifestement à ... juger et punir les criminels encore en liberté. Cela revient à gommer le problème du génocide qui a été commis au Rwanda.» (Lettre datée du 28 septembre 1994 adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent du Rwanda auprès de l'Organisation des Nations Unies, doc. S/1994/1115 (29 septembre 1994).)

En appliquant le même type de raisonnement, on pourrait penser que la répugnance du Rwanda à laisser la Cour examiner le comportement génocide dont il est accusé dans cette affaire a elle aussi, pour effet non seulement de gommer le problème du génocide, effet que le Rwanda avait à juste titre critiqué et essayé de prévenir, mais de l'escamoter complète-

tion, it is worth stressing that all human lives — be they Rwandan, Congolese, or of any other nationality — are precious; offering redress to some while denying it to others is neither in conformity with the Convention nor with justice; nor does it further the purposes and principles of the United Nations Charter in respect of the peaceful settlement of disputes. The spirit of the Convention as well as the letter of the Convention must be respected at all times.

24. The allegation involving the commission of genocide is far too serious a matter to be allowed to escape judicial scrutiny by means of a procedural device. The nature of the Convention and gravity of the allegation dictate that, wherever possible, it must be subject to judicial scrutiny. Inasmuch as Rwanda was able to call on the international community to hold to account those alleged to have committed genocide in Rwanda itself, it cannot justifiably shield itself from enquiry in respect of the very kinds of acts for which it succeeded in obtaining scrutiny by a competent organ. In other words, it is neither morally right nor just for a State to shield itself from judicial scrutiny under Article IX of the Convention in respect of acts alleged to have taken place in the territory of a *neighbouring* State when those acts constitute the very same conduct as that in response to which the State successfully urged the establishment of an international tribunal for the prosecution of persons responsible for genocide and other serious violations of international humanitarian law.

25. It is indeed a principle of law that the jurisdictional basis of the Court is consensual. In paragraph 21 of the Judgment the Court recalls that such consent may take various forms. Among these is *forum prorogatum*, which was explained not long ago by Judge *ad hoc* Lauterpacht in his separate opinion in the *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro))* case as follows:

“the possibility that if State A commences proceedings against State B on a non-existent or defective jurisdictional basis, State B can remedy the situation by conduct amounting to an acceptance of the jurisdiction of the Court” (*Provisional Measures, Order of 13 September 1993, I.C.J. Reports 1993*, p. 416, para. 24, separate opinion of Judge Lauterpacht).

While I do not accept the substance of the DRC’s argument on this issue, I do believe that the gravity of the matter and the nature of the allegation before the Court are such that the Court should have been allowed to adjudicate the case. There is no impediment in law preventing Rwanda from expressing its consent and thereby entitling the Court to examine the alleged breaches of Rwanda’s obligations under the Genocide Convention.

ment. A cet égard, il importe de souligner que toutes les vies humaines — qu'elles soient rwandaises, congolaises ou autres — sont précieuses, qu'accorder une réparation aux uns et la refuser aux autres n'est conforme ni à la convention ni à la justice et ne sert pas non plus les buts et les principes de la Charte des Nations Unies concernant le règlement pacifique des différends. L'esprit de la convention et sa lettre doivent être toujours respectés.

24. L'allégation de crime de génocide est beaucoup trop grave pour qu'on la laisse échapper au contrôle judiciaire par une astuce de procédure. La nature de la convention et la gravité de l'allégation imposent que, chaque fois que possible, elle soit soumise au contrôle juridictionnel. Dans la mesure où le Rwanda a eu la possibilité de s'adresser à la communauté internationale pour faire traduire en justice ceux qui étaient accusés d'avoir commis le génocide sur son territoire, il n'a pas d'excuse pour se soustraire à un examen concernant précisément des actes identiques par nature à ceux qu'il a réussi à faire examiner par un organe compétent. En d'autres termes, il n'est ni moral ni juste de la part d'un Etat de se soustraire au contrôle judiciaire prévu à l'article IX de la convention pour des actes prétendument commis sur le territoire d'un Etat *voisin*, alors que ces actes constituent précisément le comportement pour lequel il a instamment demandé et obtenu la constitution d'un tribunal international chargé de poursuivre les personnes responsables de génocide et d'autres violations graves du droit international humanitaire commis chez lui.

25. Certes, un principe de droit veut que la base de la compétence de la Cour soit le consentement des parties. Au paragraphe 21 de son arrêt, la Cour rappelle que l'expression de ce consentement peut prendre diverses formes. L'une d'entre elles est le *forum prorogatum*, que M. le juge *ad hoc* Lauterpacht a exposé naguère, dans son opinion individuelle en l'affaire de l'*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie (Serbie et Monténégro))*, dans les termes suivants :

«si un Etat, l'Etat A, introduit une instance contre un autre Etat, l'Etat B, sur une base de compétence d'inexistence ou défectueuse, le *forum prorogatum* consiste en la possibilité pour l'Etat B d'y remédier en adoptant un comportement valant acceptation de la compétence de la Cour» (*mesures conservatoires, ordonnance du 13 septembre 1993, C.I.J. Recueil 1993, opinion individuelle du juge Lauterpacht, p. 416, par. 24*).

Bien que je n'accepte pas sur le fond l'argument de la RDC sur ce point, je n'en considère pas moins que la gravité de la question et la nature de l'allégation portée devant la Cour sont telles que celle-ci aurait dû être autorisée à statuer. Rien en droit n'empêchait le Rwanda d'exprimer son consentement et de permettre ainsi à la Cour d'examiner les allégations selon lesquelles le Rwanda avait violé les obligations découlant pour lui de la convention sur le génocide.



26. As can be seen from the foregoing, this opinion has, to a great extent, drawn on the jurisprudence of the Court on the subject of the Genocide Convention to show why the Court should have been able to exercise its jurisdiction. The Court has over the years taken cognizance of the importance of the Genocide Convention, has acknowledged the denial of humanity that genocide — described as the “crime of all crimes” — represents, and has responded appropriately, declaring “the principles underlying the Convention” to be “principles which are recognized by civilized nations as binding on States, even without any conventional obligation” (*Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1996 (II)*, p. 616, para. 31). In reaching such profound conclusions, the Court, in my view, was reflecting the gravity of the crime of genocide and the seriousness with which it, the international community and mankind as a whole take the Convention. While not denying the right of the States parties to the Convention to enter reservations to Article IX, the Court, through its jurisprudence, has stressed the unique nature of the Convention and the necessity for States to respect their obligations under it. The Court’s pronouncements fostered high hopes and expectations that the object and purpose of the Convention would be fulfilled. This case presented an opportunity for the Court to apply the Convention and its principles.

27. It is thus this profound respect for the Court’s earlier affirmations of the principle underlying the Convention, its object and purpose, together with the seriousness of the matter before it, which leads me to regret the Court’s conclusion that it is not entitled to take on the present case. In my view, had the Court also, besides the Genocide Convention, taken a different, but no less valid, view of the other instruments relied upon including the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, it could have reached a different conclusion with respect to its jurisdiction. My regret that the Court was not able to do so explains my vote.

28. I have read with considerable interest the joint separate opinion of Judges Higgins, Kooijmans, Elaraby, Owada and Simma. They have succinctly reflected the essence of the judicial concern underlying this opinion, namely, that it is a very grave matter for a State to shield itself from international judicial scrutiny for

“any claim that might be made against it concerning genocide. A State so doing shows the world scant confidence that it would never, ever, commit genocide, one of the greatest crimes known” (para. 25).

That concern could not have been more aptly stated. I also agree with the joint opinion to the effect that in matters relating to the compatibility of

26. Les paragraphes qui précèdent montrent que la présente opinion, dans une grande mesure, s'inspire de la jurisprudence de la Cour relative à la convention sur le génocide pour montrer pourquoi la Cour aurait dû pouvoir exercer sa juridiction. Au fil du temps, la Cour a confirmé l'importance de la convention sur le génocide, elle a reconnu la négation de l'humanité que représente le génocide — le «crime absolu» — et elle y a répondu comme il convenait en déclarant que «les principes qui sont à la base de la convention» sont des «principes reconnus par les nations civilisées comme obligeant les Etats même en dehors de tout lien conventionnel» (*Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 1996 (II)*, p. 616, par. 31)). En tirant des conclusions aussi profondes, la Cour, selon moi, exprimait la gravité du crime de génocide et le sérieux avec lequel elle-même, la communauté internationale et l'humanité tout entière considèrent la convention. Sans nier le droit des Etats parties de formuler des réserves à l'article IX, la Cour par sa jurisprudence a souligné le caractère exceptionnel de la convention et la nécessité pour les Etats de respecter les obligations qu'elle leur impose. Ces prononcés de la Cour avaient fait naître de grands espoirs de voir réaliser l'objet et le but de la convention, et la présente affaire était l'occasion pour la Cour d'appliquer la convention et ses principes.

27. C'est ce profond respect pour les déclarations antérieures de la Cour affirmant le principe qui fonde la convention, son objet et son but, ainsi que la gravité de la question dont la Cour était saisie, qui font que je regrette la décision par laquelle la Cour a conclu qu'elle ne pouvait pas connaître de cette affaire. A mon avis, si la Cour avait adopté un point de vue différent, mais tout aussi valide, sur les autres instruments invoqués en même temps que la convention sur le génocide, notamment la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, elle aurait pu parvenir à une conclusion différente sur sa compétence. Je regrette que la Cour n'ait pas été en mesure de le faire et c'est ce qui explique mon vote.

28. J'ai lu avec un très grand intérêt l'opinion individuelle commune de M<sup>me</sup> le juge Higgins et MM. les juges Kooijmans, Elaraby, Owada et Simma. Ils ont succinctement exprimé l'essence de la préoccupation qui, en tant que juge, m'a amené à émettre cette opinion, à savoir qu'il est très grave pour un Etat de soustraire à l'examen judiciaire international

«une requête le mettant en cause pour génocide. Un Etat qui agit ainsi se montre aux yeux du monde bien peu assuré de ne jamais, au grand jamais, commettre de génocide, l'un des plus grands crimes que l'on connaisse.» (Par. 25.)

On ne saurait mieux dire. Je pense aussi comme les auteurs de l'opinion commune que, dans les questions relatives à la compatibilité d'une réserve

a reservation with the object and purpose of a treaty, the reserving State or States do not have the final word.

29. On the other hand, while not disagreeing with the view of the authors of the joint opinion that Article IX of the Genocide Convention creates no monitoring function involving the review of periodic reports by human rights treaty bodies on States' behaviour, I wish to reiterate that Article IX does provide for the Court to adjudicate:

*“Disputes between the Contracting Parties relating to the interpretation, application or fulfilment of the present Convention, including those relating to the responsibility of a State”* (emphasis added).

The Article, in my view, therefore provides a basis for the Court, *inter alia*, to enquire into State responsibility for genocide.

(Signed) Abdul G. KOROMA.

---

avec l'objet et le but d'un traité, ce n'est pas à l'Etat ou aux Etats auteurs de la réserve qu'appartient le dernier mot.

29. D'un autre côté, sans être en désaccord avec les auteurs de l'opinion commune lorsqu'ils disent que l'article IX de la convention sur le génocide n'institue pas une fonction de surveillance comprenant l'examen des rapports périodiques sur le comportement des Etats par les organes conventionnels chargés de l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme, je tiens à répéter que l'article IX prévoit bel et bien que la Cour statue sur les :

«*[d]ifférends* 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 Etat» (les italiques sont de moi).

Cet article, à mes yeux, fournit donc à la Cour la base qui lui permet, notamment, d'examiner la responsabilité des Etats pour génocide.

(Signé) Abdul G. KOROMA.

---