



MARS 2005

245
(R.1/05)

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Massimo Sandri et consorts demandant au Conseil d'Etat de
prendre des mesures propres à reconnaître officiellement
le génocide arménien de 1915**

et

**REPOSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Massimo Sandri et consorts
concernant la reconnaissance du génocide arménien**

Rappel du postulat

En 1915 durant la première guerre mondiale, les troupes de l'armée ottomane massacraient plus d'un million d'Arméniens. Un peuple valeureux aux origines bimillénaires était ainsi disloqué : ses régions orientales, jadis occupées par la Russie, formaient la plus petite des républiques soviétiques, ou encore étaient absorbées par l'Iran, alors que les survivants des massacres de la vaste région occidentale, émigraient en masse en Europe occidentale et outre-Atlantique.

Depuis lors les Arméniens se battent pour la mémoire du génocide. Si le Traité de Sèvres de 1920 a reconnu le fait politique arménien, le Traité de Lausanne de 1923 entre la Turquie et les alliés sortis victorieux de la guerre, a rayé l'Arménie de la carte, tout en ne mentionnant pas l'ampleur des exactions dont cette population a été victime.

C'est donc ici à Lausanne que, il y a quatre-vingt ans, le destin de l'Arménie a été scellé.

Le moment est venu pour le canton de Vaud de reconnaître par un acte solennel le drame de la persécution des Arméniens.

Cet acte pourrait consister en l'édification, tant à Lausanne qu'à Erevan, d'une plaque à la mémoire des hommes et des femmes massacrés dans les horribles

tueries de 1915, et en une démarche du Conseil d'Etat, appuyé du Grand Conseil, auprès des autorités fédérales, engageant la Suisse dans la même direction.

Par l'adoption du présent postulat, le canton de Vaud contribuerait ainsi à l'établissement d'une paix juste et durable entre Turcs et Arméniens, paix dont l'obstacle principal réside aujourd'hui dans un « négationnisme » qui maintient et renforce la douleur, ainsi que le traumatisme de toute une population.

Il est important de rappeler que ce génocide a été reconnu par l'ONU en 1985 et par le Parlement européen en 1987. Au cours de ces dernières années de nombreux parlements européens ont fait de même, dont les Français, Suédois et Italiens.

En Suisse, le génocide arménien a été officiellement reconnu par le Grand Conseil genevois en 1998 et par le Conseil d'Etat du même canton en 2001. De plus, un objet déposé par le conseiller national Jean-Claude Vaudroz sera bientôt traité par le Parlement fédéral.

Une blessure béante est ouverte dans la sensibilité arménienne et, face au tragique des disparitions, peu de place reste pour la réparation et le pardon. Seul le travail de la mémoire pourrait contribuer à restituer la dignité à celles et à ceux qui ont été engloutis à tout jamais.

Rappel de l'interpellation

Le 23 septembre 2003, le Grand Conseil a voté et soutenu à une large majorité le renvoi au Conseil d'Etat d'un postulat visant un acte de reconnaissance du génocide arménien de 1915 :

"... Cet acte pourrait consister en l'édification, tant à Lausanne qu'à Erevan, d'une plaque à la mémoire des hommes et des femmes massacrés dans les horribles tueries de 1915, et une démarche du Conseil d'Etat, appuyée par le Grand Conseil, auprès des autorités fédérales, engageant la Suisse dans la même direction..."

Plus d'une année s'est écoulée et aucune suite n'a été donnée à ce postulat. Ceci est en contradiction avec l'article 134 de la loi sur le Grand Conseil : "le Conseil d'Etat répond dans un délai d'une année à tout le moins sous forme d'un rapport intermédiaire".

Par ailleurs, il est à signaler que le 24 avril 2005, des manifestations importantes seront vraisemblablement célébrées, en Suisse et en Europe, en commémoration du 90^{ème} anniversaire du début du génocide.

Au vu de ce qui précède, j'ai l'honneur de présenter les questions suivantes :

- 1. Le Conseil d'Etat a-t-il été retenu par une importante surcharge de travail l'ayant empêché de répondre dans les temps ? Ou est-ce que d'autres raisons que nous souhaiterions connaître sont à l'origine de son retard ?*
- 2. En prévision de la journée du 24 avril 2005, le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il devrait donner une réponse digne des attentes suscitées auprès de l'opinion publique de notre région par la prise de position du Grand Conseil vaudois ?*

Réponse

1. LA PROBLEMATIQUE POSEE PAR LE POSTULAT

Le postulat de M. le Député Sandri pose une question difficile et, plus encore, conflictuelle. En effet, la reconnaissance du génocide arménien est un débat qui agite tant les communautés arménienne et turque que divers parlements et autorités nationales et internationales depuis des décennies.

2. LA QUESTION DE LA RECONNAISSANCE DU GENOCIDE ARMENIEN

Pour le Conseil d'Etat, la question de la reconnaissance du génocide arménien se décompose en 3 volets, le volet historique, le volet juridique et le volet diplomatique.

2.1 Sur le plan historique

Issu de la fusion d'une population autochtone résidant autour du lac de Van et d'une peuplade indo-européenne apparue aux alentours du VII^e s. av. J.C., le peuple arménien fut, tout au long de son histoire, l'enjeu d'une concurrence entre royaumes et empires de la région et s'est souvent vu dépecé en fonction des rapports de force du moment (invasion romaine, conquis par les Arabes, luttés entre Byzantins et Turcs, territoire partagé entre Turcs et Perses, Empire russe).

Le déclenchement du premier conflit mondial conduit les autorités ottomanes à perpétrer divers crimes à l'encontre des Arméniens, ceci sur fond de décomposition de l'empire, de volonté de créer un Etat national uni et dans un climat de suspicion généralisé.

Les opérations menant aux massacres dont il est question dans le postulat de M. le député Sandri débutent le 24 avril 1915, date à laquelle une première rafle visant à décapiter la nation arménienne est lancée. En mai, les déportations de masse commencent ; elles visent à déplacer les Arméniens.

Le bilan de ces massacres est fixé entre 1,5 million de morts selon les Arméniens et 800'000 d'après le ministère de l'intérieur turc qui articula ce chiffre en 1919. Approximativement, il s'agit des deux tiers de la population arménienne qui résidait en Turquie.

Dans le contexte de la révolution soviétique de 1917 et des mouvements nationalistes caucasiens, naît une minuscule république arménienne en 1918. Malgré les luttes pour une extension territoriale, la république est prise en tenaille entre Ankara et Moscou. Le traité de Sèvres (1920) était censé reconnaître un Etat arménien libre et indépendant étendu aux provinces de l'Anatolie orientale. Mais la Turquie, signant, mais ne ratifiant pas le traité, repousse les Arméniens, les confinant à un territoire à peine moins exigu qu'auparavant.

En 1923, le traité de Lausanne, annulant le traité de Sèvres, entérine le rapport de force sur le terrain et ne mentionne plus la création d'une Arménie correspondant au territoire national historique. Ce traité, en fixant les frontières du pays, est fondateur de la Turquie moderne.

De 1920 à 1991, l'Arménie sera une république soviétique au même titre que ses voisins du Caucase.

Les événements de 1915 sont historiquement attestés par de nombreuses sources. Il s'agit en premier lieu de témoignages de divers acteurs de l'époque, qu'il s'agisse de civils, de militaires, de missionnaires, de diplomates ou de rescapés eux-mêmes. En second lieu, il s'agit des archives des pays impliqués dans le premier conflit mondial (archives russes, italiennes, allemandes, autrichiennes, françaises, etc., voire même turques). L'ensemble de ces sources permet de dresser le tableau de massacres des Arméniens sur l'ensemble de la Turquie. La question est de savoir si ces massacres peuvent être qualifiés de génocide en tant que tel.

2.2 Sur le plan juridique

La définition d'un génocide figure dans l'accord sur la prévention et la punition du crime de génocide (Convention sur le génocide) conclu le 9 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette convention stipule en son article II:

« Dans le présente Convention, le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, en tout ou 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 »

Au sein des Nations Unies, une sous-commission de la commission des droits humains s'est penchée sur la question. Son rapport, datant 1985, mentionne le massacre des Arméniens de 1915 comme étant le premier génocide du XXe s.

La question de « l'intentionnalité » est fondamentale dans le débat autour du génocide arménien et se situe au cœur de l'argumentaire de ceux qui contestent que les massacres de 1915 revêtent le caractère de génocide¹. Dans ce cadre, il est ainsi souvent affirmé qu'il n'existe aucune source historique attestant formellement d'une intention délibérée des autorités ottomanes de détruire la communauté arménienne.

2.3 Sur le plan diplomatique

2.3.1 Au plan international

A ce jour, les parlements nationaux des pays suivants ont reconnu le génocide arménien: Uruguay, Chypre, Argentine, Russie, Arménie, Grèce, Liban, Belgique, Italie, Vatican et France.

¹ Elle est d'ailleurs présentée dans un courrier envoyé par la « Société Turque en Suisse » au Conseil d'Etat suite au renvoi du postulat de M. le Député Sandri par le Grand Conseil le 23 septembre 2003.

Certains organismes internationaux ont également reconnu le génocide arménien, tels le Parlement européen, la Communauté des Etats indépendants, le Conseil œcuménique des Eglises ou le Tribunal permanent des peuples.

Toutefois, selon les informations obtenues, plusieurs pays qui ont débattu de cette question ont finalement renoncé à une reconnaissance du génocide par le parlement national : Suède, Etats-Unis, Allemagne et Grande-Bretagne, parmi d'autres. Au niveau de l'ONU également, aucune instance politique comme l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité n'a formellement reconnu le génocide.

2.3.2 *Au plan helvétique*

Le débat au niveau national a réellement débuté en 1995 à l'occasion d'une interpellation de la Conseillère nationale Fankhauser demandant au Conseil fédéral de reconnaître le génocide arménien. Si le gouvernement fédéral, dans sa réponse, regretta les massacres de 1915, il refusa une reconnaissance du génocide en tant que telle, arguant notamment que la Suisse n'avait pas adopté la Convention de l'ONU de 1948².

L'étape suivante fut le dépôt, en 1998, d'une motion Ziegler demandant également au Conseil fédéral de reconnaître le génocide arménien. A cette occasion, le Conseil fédéral, observant les démarches effectuées à l'étranger, affirma qu'il était plutôt du ressort du pouvoir législatif de reconnaître un tel crime. En 2000, le député Zisyadis déposa un postulat reprenant la même demande. Traité en mars 2001, ce texte donna lieu à un important débat au Conseil national et ne fut rejeté que par une courte majorité de 3 voix (73:70).

Le troisième acte helvétique de cette démarche fut la discussion et la décision prise autour du postulat Vaudroz répercutant encore une fois la revendication d'une reconnaissance du génocide arménien. Contre l'avis du Conseil fédéral, la grande Chambre a en effet accepté ce texte le 15 décembre 2003 par 107 voix contre 67. Le Conseil national demande ainsi au gouvernement fédéral de prendre acte du fait qu'il reconnaît le génocide arménien et de transmettre cette position par les voies diplomatiques usuelles. Se démarquant des textes précédents, le postulat Vaudroz prévoit donc une reconnaissance par le législatif, estimant que, pour des raisons diplomatiques, il valait mieux tenir le Conseil fédéral à l'écart. Signalons que la décision du Conseil national du 15 décembre 2003 rend de fait caduque la requête de M. le Député Sandri

² La ratification de ce texte eut cependant lieu le 24 mars 2001.

demandant d'entreprendre des démarches auprès de la Confédération en vue de demander une reconnaissance du génocide arménien.

Mentionnons que la position du Conseil fédéral au cours de ces débats a été d'admettre et de regretter l'existence de massacres perpétrés par les Ottomans contre les Arméniens en 1915, mais de laisser aux historiens le soin de savoir s'il convient de les qualifier ou non de génocide.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral a regretté et condamné les tragiques déportations en masse et les massacres qui ont marqué la fin de l'Empire ottoman et causé la mort d'un nombre extrêmement élevé d'Arméniens. Pour le Gouvernement suisse, il ne fait pas de doute qu'il s'agit là d'un chapitre douloureux et délicat de l'histoire de la Turquie - qui ne doit pas rester tabou - et il est important pour chaque Etat de faire un travail de mémoire collective, même sur des événements sombres de son histoire et même s'il s'agit d'un travail difficile.

Pour le Conseil fédéral, la question qui se pose est celle de l'attitude que la Suisse devrait avoir face à ces événements tragiques survenus il y a près d'un siècle. La politique du Conseil fédéral met l'accent sur le dialogue politique régulier avec la Turquie et vise à un équilibre durable dans le Caucase, en particulier à des relations apaisées entre la Turquie et l'Arménie. Dans le cadre de ce dialogue, la Suisse a plusieurs fois abordé la question arménienne et encouragé la Turquie à adopter une politique plus conciliante à l'égard de l'Arménie. Il s'est avéré que la question arménienne pouvait être discutée assez ouvertement en Turquie et que les historiens pouvaient y conduire leurs recherches. En revanche, les déclarations politiques émanant de l'étranger n'ont pas l'effet souhaité. Lorsque l'histoire est en cause, les pressions extérieures sont souvent ressenties comme étant injustes : la Suisse elle-même en a fait l'expérience dans un passé récent.

De l'avis du Conseil fédéral, l'acceptation du postulat Vaudroz, au lieu d'être comprise comme un message de justice par les deux parties, pouvait donc avoir l'effet contraire et ajouter encore à la charge émotionnelle qui pèse sur la question arménienne.

3. LA POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat ne peut, dans le débat sur la question de la reconnaissance du génocide arménien, que se placer sur le plan politique.

Ainsi, pour le Conseil d'Etat, l'ensemble des analyses historiques convergent vers ce constat que, en 1915, le gouvernement ottoman a ordonné la perpétration de massacres à l'encontre de la population arménienne.

Dans ce cadre, la position du Conseil d'Etat est la même que celle du Conseil fédéral : il admet et regrette l'existence de massacres perpétrés par les Ottomans contre les Arméniens en 1915, mais laisse aux historiens le soin de savoir s'il convient de les qualifier de génocide ou non.

L'évaluation des massacres perpétrés contre les Arméniens dans les années 1915-16 est un problème historique et par conséquent un objet d'étude pour la science de l'histoire. La question de savoir si ces massacres furent commis intentionnellement – et donc se rapprochent du crime de génocide – relève donc de la recherche historique.

En outre, la définition de génocide de l'ONU (Convention de 1948) fait suite à la Seconde Guerre mondiale et à l'Holocauste. Il est juridiquement discutable d'appliquer une notion (« génocide ») apparue suite à l'Holocauste à des faits qui lui sont antérieurs de plusieurs décennies.

Le caractère extrêmement sensible de cette question peut induire un danger pour la qualité des relations entre la Turquie et la Suisse. Le Gouvernement cantonal estime ne pas avoir à entraîner, par sa prise de position, de regrettables complications diplomatiques entre les deux pays.

Le Conseil d'Etat invite la Turquie et l'Arménie à construire des relations renouvelées et pacifiques avec la population arménienne. Seul le travail de mémoire sur des événements aussi dramatiques peut en effet contribuer, non seulement à prévenir que de tels crimes se reproduisent, mais aussi à réconcilier les divers protagonistes.

Dans son interpellation, Monsieur le Député Sandri pose deux questions :

- 1. Le Conseil d'Etat a-t-il été retenu par une importante surcharge de travail l'ayant empêché de répondre dans les temps ? Ou est-ce que d'autres raisons que nous souhaiterions connaître sont à l'origine de son retard ?*

Les différents changements survenus au niveau de la direction politique du DIRE (suppléance, puis remplacement du Conseiller d'Etat Pierre Chiffelle, démissionnaire pour raisons de santé) ont occasionné une surcharge importante en terme de temps et d'engagement pour le Conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud, qui a eu la charge de la conduite simultanée de deux départements pendant une période relativement longue.

2. *En prévision de la journée du 24 avril 2005, le Conseil d'Etat ne pense-t-il pas qu'il devrait donner une réponse digne des attentes suscitées auprès de l'opinion publique de notre région par la prise de position du Grand Conseil vaudois ?*

Le Conseil d'Etat renvoie pour ce point aux paragraphes précédents.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil

- de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Massimo Sandri et consorts, demandant au Conseil d'Etat de prendre des mesures propres à reconnaître officiellement le génocide arménien de 1915, et sur l'interpellation Massimo Sandri et consorts, concernant la reconnaissance du génocide arménien.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 janvier 2005.

La présidente :

Le chancelier :

A.-C. Lyon

V. Grandjean