

Un tribunal pour quoi faire ?

Le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) et la poursuite des crimes contre l'humanité

AVRIL 1994-septembre 1997. Aucun criminel responsable d'un acte de génocide n'a été jugé par la juridiction internationale.

Créé par le Conseil de sécurité, le TPIR devait poursuivre un triple objectif : châtier effectivement les auteurs des crimes, mettre fin à l'impunité et enfin aider à la réconciliation nationale et au maintien de la paix (1).

Doté de moyens importants en personnel, 311 personnes y travaillent dont 159 à Kigali, 148 à Arusha, 1 à La Haye et 3 à New York, et en moyens financiers, 46 389 200 (brut) dollars US pour 1997 et 7 388 997 dollars US sous forme de contribution volontaire depuis 1995, le TPIR est-il en train de faillir au mandat qui lui a été confié (2) ?

Les critiques fusent à son encontre. Les plus acerbes viennent bien sûr des Rwandais eux-mêmes. N'a-t-on pas dit « qu'une justice retardée est une justice refusée ». Dans ces conditions, quelle peut être la capacité de ce tribunal à remplir sa mission alors que le procureur-adjoint et le greffier en chef viennent d'être remplacés, le premier pour incompétence et le second pour mauvaise gestion ?

En réalité les principales questions intéressant le TPIR se regroupent autour de trois thèmes essentiels :

- L'organisation et le fonctionnement du TPIR sont-ils adaptés au jugement des responsables du génocide ?
- La politique criminelle définie par le TPIR est-elle conforme aux objectifs assignés, et les moyens efficaces d'enquête sont-ils mis en œuvre ?

(1) Résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994, Conseil de sécurité. TPIR A/51/399 S1996/778 du 24 septembre 1996. Cf. aussi l'Annuaire du TPIR

(2) Rapport annuel d'activité du 1994-1996.

– La communauté internationale est-elle concernée réellement par le châtement des criminels et participe-t-elle effectivement à la lutte contre l'impunité ?

L'organisation et le fonctionnement du tribunal

Les difficultés de démarrage du TPIR sont bien connues. La première est relative à la laborieuse adoption du budget annuel qui a eu pour conséquence de limiter les moyens d'action de la juridiction (certains membres du personnel ne bénéficiant que de contrat n'excédant pas 3 mois, voire 1 mois) ; le tribunal ne fonctionnant durant cette période que sur des avances ou sur des « dons » en nature (argent, matériels) et sur des « prêts de personnel » fournis par certains États. La seconde concerne la lenteur apportée à la nomination du procureur-adjoint qui ne prit effectivement ses fonctions qu'en mars 1995 ce qui laissa vacante, pendant toute cette période, l'activité du bureau du procureur à Kigali. En effet, un retard important a été pris en raison du manque de directives, de planification du travail des enquêteurs et des restrictions apportées au déplacement des équipes.

Même s'il a pu bénéficier de la dynamique créée par la mise en place du TPY (Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie) et de la jeune expérience de celui-ci, la spécificité du TPIR a révélé des problèmes nouveaux.

– Le premier a trait à l'éclatement de cette juridiction en trois pôles géographiquement très éloignés les uns des autres : Arusha en Tanzanie, lieu du siège du TPIR ; Kigali au Rwanda, lieu d'implantation du bureau du procureur-adjoint et des enquêteurs ; La Haye aux Pays-Bas, lieu d'implantation du bureau du procureur et du siège de la Cour d'appel ; cette dispersion est non seulement génératrice de dépenses de fonctionnement importantes, mais aussi de dilution de l'autorité effective du procureur (3). Fort heureusement, il semble que le « laisser-faire » antérieur soit révolu et que le procureur actuel ait repris les affaires en main.

Toutefois cette situation est révélatrice de deux questions fondamentales : celle du choix entre, d'une part, une juridiction universelle et permanente et, d'autre part, des tribunaux *ad hoc* décentralisés ; celle de la place et du rôle du procureur au sein de telles juridictions.

– Le second se rapporte à la formation des enquêteurs étrangers. S'il est vrai que nul ne pouvait être préparé à enquêter sur

(3) Voir « The position of the government of the Republic of Rwanda on the International Criminal Tribunal for Rwanda ».

des massacres d'une telle ampleur, il n'en demeure pas moins que les méthodes policières classiques sont inadaptées, quelle que soit la qualité de l'enquêteur. La nécessité de former les enquêteurs aux réalités rwandaises (histoire, culture, origine du conflit, problèmes ethniques...) et aux particularismes locaux (mentalité, mœurs, données culturelles) a été par trop négligée (4).

– Le troisième est relatif à la procédure suivie devant le TPIR. Cette procédure est pour l'essentiel inspirée du droit anglo-saxon, or celle qui était jusqu'à présent appliquée au Rwanda était de type traditionnel ou héritée de Napoléon. Il existe de la sorte un décalage important par rapport aux mœurs judiciaires locales. Mais, bien qu'une justice admise soit une justice comprise, là n'est pas l'essentiel dès lors que le TPIR respecte les normes généralement acceptées en matière de procès équitable, ce qui est indiscutablement le cas. Quelques exemples illustrent toutefois cette question d'adaptation de la procédure à la réalité rwandaise : l'accusation étant soutenue par le procureur, il lui incombe de rapporter la preuve des charges pesant à l'encontre d'un accusé, ce dernier peut soit contre-interroger les témoins à charge soit produire lui-même ses propres témoins. Dans cette dernière hypothèse, on imagine facilement les difficultés rencontrées par l'accusé à faire venir à la barre des témoins qui pourraient lui être favorables. L'absence d'organe d'instruction indépendant et impartial rend l'exercice des droits de la défense très aléatoire puisqu'il lui incombe de produire, par ses propres moyens, les preuves qui lui sont favorables. Un autre exemple vise la situation des témoins et victimes, lesquels sont contraints de venir en personne devant les juges, car la procédure par voie de déposition est exceptionnelle. En l'absence d'unité de protection des témoins et victimes efficiente, il est permis de douter de la présence nombreuse de ceux-ci dans les prétoires. Enfin, deux derniers exemples parmi d'autres visent l'interdiction pour le TPIR de juger par contumace et de prononcer des peines de mort (ce qui peut aboutir, d'une part, à voir certains individus se pavaner tranquillement en toute liberté alors qu'ils font l'objet de mises en accusation, et d'autre part, à voir des criminels d'un niveau subalterne condamnés à une peine capitale par des tribunaux rwandais, alors que de hauts dignitaires responsables du génocide ne le seraient pas par le TPIR) (5).

(4) Exemples de problèmes rencontrés par les enquêteurs : double traduction kinyarwanda/français/anglais avec perte ou erreur, conditions de travail dans des préfectures sous haute surveillance, problème de l'inévitable publicité des contacts sur les collines, impossibilité de garantir *de facto* l'anonymat des témoins et leur sécurité...

Cf. entretien J.-P. Getti, *Coopération internationale pour la démocratie*, juin 1997, p. 359.

(5) On estime à environ 80 000 le nombre de personnes détenues au Rwanda ; une demi-douzaine de procès a été engagée.

– Le quatrième problème se rapporte au fait que le TPIR ne dispose pas plus que le TPY d'une police internationale habilitée à l'arrestation des criminels recherchés.

Dans un tel contexte, le TPIR peut-il remplir la mission qui lui est confiée ?

Au début du mois de septembre 1997, 23 personnes ont été mises en accusation, 21 ont été arrêtées et détenues, 3 sont en instance de transfert, 2 suspects sont détenus au Cameroun et 1 accusé au Texas, 3 procès ont débuté (6).

Compte tenu de la lourdeur institutionnelle, une réelle incertitude pèse sur la capacité du Tribunal à assurer un jugement de toutes les personnes arrêtées dans un délai raisonnable. Sachant que les premières comparutions initiales ont eu lieu à Arusha fin mai 1996, que l'examen au fond de l'affaire Akayesu a été ajourné fin octobre 1996 à la demande de la défense, l'affaire Rutaganda – dont le procès était initialement prévu en octobre 1996 – a été repoussée au mois de mars 1997 pour raison de santé ; que le procès de Kayishema qui devait débuter en novembre 1996 s'est ouvert en janvier 1997. Sachant qu'à l'occasion du procès de Kanyabashi, la question de la compétence du TPIR et de son indépendance a de nouveau été soulevée (problème déjà traité par le TPY) ce qui repousse d'autant l'examen du fond de l'affaire ; sachant que le TPY a consacré 2 ans et 3 mois pour juger le nommé Tadic (temps mis entre la comparution initiale devant les juges et le verdict), il est permis d'avoir de sérieuses craintes quant à la capacité du TPIR à juger dans un délai raisonnable sans mise en place de moyens adéquats supplémentaires.

La politique criminelle du TPIR

Conformément à l'article 15 du statut du Tribunal, le procureur est responsable de l'instruction des dossiers et de l'exercice des poursuites contre les auteurs d'actes de génocide et des violations graves du droit international humanitaire. Il agit en toute indépendance.

Compte tenu du nombre extrêmement important de personnes susceptibles d'être poursuivies, il est évident qu'un choix doit être opéré quant aux actes commis et aux personnes impliquées. C'est

(6) Le 18 juillet 1997, 7 personnes, dont le Premier ministre par intérim du gouvernement de la République du Rwanda pendant les massacres d'avril 1994, Jean Kambanda, ont été arrêtées à

Nairobi et transférées à Arusha. En outre, le 23 juillet, Georges Ruggiu, de nationalité belge, animateur-journaliste de RTL (…), était aussi arrêté.

cette politique criminelle que doit déterminer le Procureur. Or, jusqu'à une date récente, elle a été fixée beaucoup plus en fonction des circonstances des arrestations qu'à partir d'une stratégie bien élaborée à l'avance. Il aurait sans doute été plus efficace et significatif de procéder inversement, car il est clair qu'en priorité doivent être traduits devant le Tribunal les véritables instigateurs et planificateurs du génocide, par ailleurs parfaitement identifiés. Cependant, par souci de précision et pour étayer solidement les dossiers (est-ce répréhensible ?), une stratégie dite pyramidale a été mise en œuvre *de facto*, laquelle consiste à identifier et rechercher en premier lieu les exécutants de manière à reconstituer, dans un second temps, la chaîne des responsabilités et à pouvoir ensuite impliquer la haute hiérarchie civile ou militaire. Cette méthode est défendable dans un environnement judiciaire différent de celui du Rwanda, mais est impraticable dans la situation présente car elle est trop longue et complexe à mettre en œuvre. En outre, elle ne correspond pas aux objectifs réels du TPIR tels que rappelés ci-dessus. Ceci explique en partie l'impression d'hésitation ou de manque de détermination de la part du procureur.

Cette mauvaise conception de la stratégie est une des raisons du limogeage du procureur-adjoint. Il paraissait évident qu'il fallait appréhender le problème par la recherche et la mise en cause immédiate des dirigeants politiques, militaires, paramilitaires et civils (7).

La coopération internationale

La résolution 955 du Conseil de sécurité et le statut du TPIR font obligation aux États de coopérer avec le TPIR. Cette coopération leur impose, d'une part, d'adapter leur législation interne pour être en conformité avec les dispositions du statut et d'autre part, de donner suite aux demandes d'assistance et aux ordonnances émanant d'une chambre de première instance. En outre la coopération peut aussi consister en une contribution sous forme de ressources financières, d'équipements, de services et de mise à disposition d'experts et de personnels qualifiés (actuellement 36 nationalités y sont représentées).

Avec plus ou moins de diligence de nombreux pays ont respecté

(7) Sur les raisons du limogeage du procureur-adjoint et du greffier, cf. « *The Office of Internal Oversight Services on the Audit and Investigation of ICTR* ». Les 19, 20 et 21 mai 1997, le procureur, madame Louise Arbour, a tenu à Dar-es-Salaam

une réunion en vue de définir la stratégie à suivre à l'avenir en matière de politique criminelle et de coopération internationale. Les arrestations du mois de juillet seraient les premiers résultats de cette nouvelle politique.

cette obligation. Il est cependant notable que le suivi exercé par les bailleurs de fonds, leur vigilance ou leur niveau d'exigence se situent à un niveau tellement faible qu'il donne une exacte mesure des préoccupations des États face aux questions de justice internationale et de lutte contre l'impunité. Cette même critique peut être tout aussi bien formulée à l'encontre du secrétaire général de l'ONU qui n'a pas manifesté, jusqu'à une date récente, beaucoup d'intérêt pour cette institution internationale.

Sur le strict terrain judiciaire, la coopération avec le TPIR se concrétise par différents types d'action : la plus spectaculaire concerne les arrestations opérées par divers États de ressortissants rwandais susceptibles de faire l'objet de poursuites devant le Tribunal ou recherchés par celui-ci. A ce titre, de nombreux pays africains tels que la Zambie, la Tanzanie, mais aussi européens et d'Amérique du Nord, comme la Belgique, la Suisse, le Canada et les États-Unis, ont agi avec une certaine diligence et efficacité (et dans une moindre mesure le Cameroun, le Kenya et... la France). Mais la coopération se manifeste aussi par l'assistance fournie par les États à l'exécution des missions des enquêteurs venant effectuer des investigations sur leur territoire. Enfin, elle s'opère par l'acceptation de certains États d'accueillir dans leurs geôles les personnes définitivement condamnées à fin d'exécution des peines.

Toutefois, il est essentiel de considérer que la justice internationale ne doit pas être appréciée sous le seul aspect organique, le TPI, mais aussi sous l'aspect fonctionnel à savoir la capacité des juridictions nationales rwandaises et des juridictions étrangères à participer à la lutte contre l'impunité.

Pour ce qui est des juridictions rwandaises, la restauration du système judiciaire n'a pas été chose facile à entreprendre. Le recrutement et la formation de magistrats du siège et du parquet, ainsi que du personnel judiciaire, ont été particulièrement délicats en raison du faible niveau général des connaissances en matière juridique et du manque d'expérience judiciaire. La mise en place du Conseil supérieur de la magistrature, la nomination du président de la Cour suprême n'ont pas été affaires aisées. Enfin, l'adoption de la loi organique sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité n'a eu lieu qu'en septembre 1996 et les premiers procès n'ont démarré que début 1997.

La question du partage des activités entre les juridictions rwandaises et le TPIR se pose aussi. Il faut rappeler que le gouvernement rwandais s'était opposé à la résolution 955 du Conseil de sécurité arguant de considérations pratiques quant au fonctionnement du tribunal (siège à Kigali, répartition des compétences, com-

position du bureau du procureur...). Cette opposition a certainement contribué à créer dès l'origine une incompréhension entre les autorités rwandaises et le TPIR bien que les torts ne soient pas exclusivement du côté de celles-là. Toujours est-il que le TPIR n'a pas le monopole de la juridiction criminelle en ce qui concerne certaines catégories d'infractions commises au Rwanda. Il n'est pas censé priver les tribunaux internes de leur compétence à l'égard des crimes contre l'humanité ou de génocide. Cependant le TPIR a reçu compétence pour intervenir à n'importe quelle phase de la procédure suivie par les tribunaux internes et se substituer à ceux-ci lorsqu'il y va de l'intérêt de la justice.

Ainsi l'article 8 du statut pose le principe de compétences concurrentes mais énonce aussi celui de la primauté du TPIR sur les juridictions nationales. Mais afin d'éviter toutes conséquences négatives pouvant découler de ce régime de compétences concurrentes, le statut consacre aussitôt le principe *non bis in idem* en vertu duquel nul ne peut être traduit devant une juridiction nationale s'il a déjà été jugé par le Tribunal international et, inversement, quiconque a été traduit devant une juridiction nationale ne peut être subséquemment traduit devant le TPIR (avec quelques exceptions notables à propos desquelles le principe *non bis in idem* ne joue plus).

Dans un tel contexte juridique, il est légitime que les Rwandais aient le sentiment d'être dépossédés du jugement des responsables réels du génocide et qu'on leur réserve les « petits poissons ». A ce sujet l'extradition de T. Bagosora fut symptomatique, chacun voulant se l'approprier.

Cette rivalité est en outre entretenue par une ignorance quasi totale de la part du TPIR de l'attente des Rwandais en matière de justice, même si l'on doit considérer que le jugement des crimes et des criminels intéresse la communauté internationale tout entière et pas seulement les Rwandais. L'ancien procureur-adjoint n'a rencontré, avec réticence, pour la première fois ses homologues rwandais qu'en avril 1996, et malgré l'engagement pris d'une rencontre périodique avec ceux-ci aucune suite n'a été donnée. Ceci est d'autant plus regrettable que fréquemment les deux parties enquêtent sur des affaires qui se recoupent à différents niveaux.

Les Rwandais parlent d'arrogance et de mépris à leur encontre, comment peut-il en être autrement lorsque les enquêteurs du TPIR saisissent des documents entre les mains des autorités judiciaires rwandaises sans même laisser une copie conforme...

En la matière, il est impératif d'avoir une indispensable complémentarité, comme d'ailleurs avec les juridictions étrangères. Ainsi seraient mis en place les trois piliers inséparables de la justice

internationale : le TPIR, les juridictions rwandaises, les juridictions des États tiers.

A propos de la compétence internationale des juridictions étrangères, les mécanismes juridiques existent. Soit la compétence de ces juridictions est fondée sur le fait que la victime a la nationalité de l'État dont la juridiction est saisie, c'est le principe de la compétence personnelle passive ; soit elle est fondée sur le fait que le criminel a la nationalité de l'État dont la juridiction est saisie, c'est le principe de la compétence personnelle active (8).

Mais dans le cas du Rwanda, la particularité du génocide commis est qu'il l'a été au Rwanda, par des Rwandais, contre des victimes rwandaises. En conséquence, les juridictions nationales étrangères ne peuvent pas justifier leur compétence sur la base des principes énoncés ci-dessus mais sur le fondement de celui de compétence universelle, reconnue par certains instruments internationaux. Selon ce mécanisme, une infraction commise à l'étranger, par un auteur étranger, sur une victime étrangère peut être sanctionnée par les juridictions de l'État sur le territoire duquel l'auteur du crime aura été retrouvé. La Belgique, la Suisse, le Canada et les États-Unis ont pu ainsi engager des poursuites contre certains génocidaires avec succès ; ce ne fut pas le cas pour la France. Tout dépend en fait des ratifications nationales des instruments internationaux de protection des droits de l'homme ou, à défaut, de la volonté et du courage des juges de se servir des instruments tels qu'ils existent, fussent-ils imparfaits, et « de tailler des brèches dans le mur de la raison d'État et de redonner aux victimes leur qualité d'être humain » (9).

« Bilan assez satisfaisant », déclarait récemment le président Kama. Peut-on et doit-on se contenter d'une telle appréciation en raison de la gravité des intérêts en cause ? Le TPIR remplit-il son mandat ? Celui-ci doit-il être révisé ?

Concernant le bilan, il est sans doute trop tôt pour formuler une opinion valable. La mise en place d'une juridiction pénale internationale n'est pas chose aisée, le rodage des institutions est indispensable, il est donc normal que des erreurs soient commises. En outre, la justice ne peut pas se confondre avec rapidité sous peine d'être expéditive. Cependant, s'il est indubitable que ce Tribunal a beaucoup fait, il n'en est pas moins vrai qu'il doit faire la preuve de sa crédibilité en démontrant son efficacité par une gestion saine et claire, et une politique criminelle cohérente. Il souffre

(8) Cf. les articles d'É. Gillet, « Les juridictions nationales », *Rwanda, un génocide du XX^e siècle*, L'Harmattan, 1995 et de Ph. Ryfman, « Lutte contre l'impunité, justice internationale et implication

citoyenne », *Coopération internationale pour la démocratie*, Solagrail, juin 1997.

(9) Citation de F. Bouchet-Saulnier et N. Gourrat, « Les juges français sourds aux plaintes des victimes », *Justice*, 1996.

à ce sujet d'un manque de communication évident et, notamment, le procureur aurait tout à gagner à énoncer publiquement ses objectifs et les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour y parvenir.

Dans la mesure où le procureur reprend l'initiative en matière de poursuites pénales et ne subit plus les aléas des circonstances des arrestations, dans la mesure également où il considère que les missions du TPIR dépassent non seulement les politiques au jour le jour des États mais relèvent aussi d'un mandat global concernant à la fois la justice et la paix dans cette région du monde et d'une vision stratégique à long terme, on peut alors espérer un avenir plus serein. Il faut considérer que l'arrestation récente au Kenya de huit hautes personnalités ayant appartenu à l'ancien gouvernement rwandais correspond à cette volonté.

Pour ce qui est de la révision du mandat du TPIR (extension de sa compétence temporelle en deçà du 1^{er} janvier 1994, et de sa compétence territoriale et matérielle aux événements commis au Burundi en octobre 1993 et au Zaïre plus récemment), le débat doit être clairement porté devant les institutions compétentes de l'ONU pour que cette question soit définitivement tranchée : même s'il y a une réelle menace d'extension des investigations jusqu'en 1997 avec la question des réfugiés et le rôle de l'APR (Armée patriotique rwandaise), et même s'il y a une stratégie pure et simple de blocage du TPIR par de nombreux dirigeants rwandais.

Pour ce qui est de l'extension des poursuites exercées par le TPIR à l'encontre des membres du FPR (Front patriotique rwandais) suspectés de crimes relevant du statut, le procureur doit, comme il l'a fait pour l'ex-Yougoslavie, se positionner clairement en déterminant les actes et les personnes susceptibles de relever de sa juridiction. Et dans l'éventualité de l'impossibilité juridique ou matérielle de rapporter la preuve d'une quelconque implication le faire savoir publiquement par une décision de « non-lieu » motivée. La justice ne souffre jamais de clarté.

Jean-Pierre Getti

*Président de la Cour d'assises de Paris
Ancien adjoint du directeur des enquêtes au TPY*

BIBLIOGRAPHIE

CISSÉ (Catherine), « Premier bilan des activités judiciaires du Tribunal pénal international pour le Rwanda », *Annuaire africain de*

droit international, vol. 4, 1996, Kluwer Law International, La Haye, Londres, Boston, pp. 269-278.

DUPAQUIER (J.-F.) (éd.), *La justice internationale face au drame rwandais*, Paris, Karthala, 1996.

GILLET (É.), « Le génocide devant la justice », *Les Temps Modernes*, n° 583, juil.-août 1995 [numéro spécial], « Les politiques de la haine. Rwanda, Burundi, 1994-1995 », pp. 228-272.

LANOTTE (O.), *Répression des crimes de guerre. Espoir ou utopie ?*, Bruxelles, Les Dossiers du GRIP, 1995.

MUBIALA (M.), « Le Tribunal pour le Rwanda : vraie ou fausse copie du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ? », *Revue générale de droit international public*, 1994, n° 4.

PARQUE (V.), « Le Tribunal pénal international pour le Rwanda », in MARYSSE (S.) et REYNTJENS (F.) (éds), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1996-1997*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 123-156.

PAYAM (A.), « Justice and Reconciliation in Great Lakes Region of Africa : the Contribution of the International Criminal Tribunal for the Rwanda », *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 7, n° 2, pp. 325-348, 1997.

PROULX (G.), « Le Tribunal pénal international pour le Rwanda », *Tribune des droits humains*, août-septembre 1996.

REYDAMS (L.), « Universal Jurisdiction over Atrocities in Rwanda : Theory and Practice », *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1996, pp. 18-47.

SCHABAS (W.A.), IMBLEAU (M.), *Introduction to Rwandan Law*, Québec, Les Éditions Yvon Blais Inc, 1997, 389 p.

Ubutabera, journal indépendant d'informations sur le Tribunal pénal international pour le Rwanda, <http://persoweb.france-net.fr/intermed>.