

À propos du Tribunal pénal international pour le Rwanda

par Cécile Aptel

Le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) a été créé le 8 novembre 1994 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, dont il est un organe subsidiaire. Il a pour mission de contribuer au rétablissement et au maintien de la paix et à la réconciliation nationale, en jugeant les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda, ainsi que les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994¹.

Le TPIR reste, semble-t-il, encore méconnu du grand public et même des spécialistes. Dans cette perspective, ces lignes n'ont pas la prétention de présenter une analyse exhaustive, mais seulement de décrire succinctement la création et l'organisation du Tribunal, le contexte des poursuites et les activités judiciaires en cours.

Organisation et création du Tribunal

Le TPIR est composé de trois organes : les chambres, le parquet et le greffe.

Aux deux chambres de première instance, composées de trois juges chacune, s'ajoute la chambre d'appel, commune aux deux Tribunaux

Cécile Aptel, juriste, est assistante personnelle du président du Tribunal pénal international pour le Rwanda, à Arusha. — Les vues exprimées dans cet article représentent l'opinion personnelle de l'auteur.

¹ Voir préambule, Statut du Tribunal pénal international pour le Rwanda (« Statut »), annexé à la résolution 955 du Conseil de sécurité, 8 novembre 1994, doc. S/RES/955(1994).

pénaux internationaux. Les six juges siégeant en première instance ont été élus par l'Assemblée générale des Nations Unies en mai 1995². Les cinq juges siégeant à la chambre d'appel du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie sont *ex officio* juges du TPIR³.

Le parquet, responsable de l'instruction et des poursuites, est un organe distinct et totalement indépendant. Le Conseil de sécurité a décidé que le procureur du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie exercerait également cette fonction au TPIR⁴. La décision du Conseil de sécurité de doter le TPIR de deux structures communes avec le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie (le procureur et la chambre d'appel résulterait d'un compromis trouvé lors des négociations ayant abouti à l'adoption de la résolution 955, sur la création du TPIR. Les pays siégeant au Conseil de sécurité ne parvenaient pas à s'entendre quant à la forme que devait prendre le TPIR ; certains souhaitaient créer une nouvelle structure *ad hoc* complètement indépendante du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, alors que d'autres favorisaient l'élargissement des compétences de ce dernier. Ils auraient finalement décidé de créer une seconde structure *ad hoc*, tout en préservant des attributs communs aux deux juridictions. En tout état de cause, le fait que deux organes soient communs aux deux Tribunaux symbolise les efforts visant à assurer un fonctionnement cohérent et concerté de ces deux juridictions et, surtout, à éviter que chacune d'entre elles ne développe une procédure et une jurisprudence propres ; enfin, cela devrait éventuellement permettre d'éviter que l'une des entités ne rende des décisions qui contrediraient celles de l'autre.

Le Tribunal est doté d'un greffier, qui, en plus d'assurer l'administration judiciaire (rôle traditionnel dévolu au greffe dans les juridictions nationales), fournit l'appui administratif et diplomatique nécessaire au fonctionnement du Tribunal⁵.

² Les juges siégeant en première instance sont : Laïty Kama (Sénégal), président, Yakov A. Ostrovsky (Russie), vice-président, Lennart Aspegren (Suède), Tafazzal Hossain Khan (Bangladesh), Navanethem Pillay (Afrique du Sud) et William Hussein Sekule (Tanzanie).

³ Statut, article 12, par. 2. Il s'agit actuellement de : Antonio Cassese (Italie), Li Haopei (Chine), Gabrielle Kirk McDonald (États-Unis), Ninian Stephen (Australie), Lal Chand Vohrah (Malaisie).

⁴ Statut, article 15, par. 3. Le procureur Louise Arbour (Canada), qui a succédé en octobre 1996 à Richard J. Goldstone (Afrique du Sud), bénéficie, pour le TPIR, de l'assistance d'un procureur adjoint, Bernard Muna (Cameroun).

⁵ Agwu Ukiwe Okali (Nigéria) a été nommé greffier par le secrétaire général des Nations Unies en février 1997, en remplacement d'Andronico O. Adede (Kenya).

Le siège officiel du TPIR est à Arusha, en Tanzanie. Cette ville est symbolique, puisqu'elle fut le cadre de négociations relatives à la stabilisation politique du Rwanda, ayant donné lieu à la conclusion des « Accords d'Arusha ». Toutefois, outre son siège tanzanien, où se situe le quartier pénitentiaire, lieu des procès, et où les juges de première instance et le greffe ont leurs bureaux, le TPIR dispose d'un bureau à Kigali, au Rwanda. C'est à partir de Kigali que le personnel travaillant pour le procureur mène les enquêtes et entreprend les poursuites. La dispersion géographique des activités du TPIR est encore accentuée par le fait que le procureur et les juges d'appel communs aux deux Tribunaux pénaux internationaux sont basés au siège du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, à La Haye (Pays-Bas). Cet « éclatement géographique » alourdit évidemment les activités du TPIR et rend peu aisées la communication et la coordination entre les divers bureaux et organes⁶.

Contrairement au Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, créé par le Conseil de sécurité de sa propre initiative, afin de contribuer à la restauration et au maintien de la paix sur ce territoire, le TPIR a été créé suite à une demande officielle adressée par le gouvernement rwandais⁷. Or, bien que ce dernier en ait initialement requis la création, il s'est ensuite prononcé, au Conseil de sécurité, contre l'adoption de la résolution 955⁸. En effet, lors de son adoption, l'ambassadeur Bakuramutsa, représentant du Rwanda auprès des Nations Unies, dont le pays siégeait alors comme membre non permanent au Conseil de sécurité, a déclaré que son gouvernement n'était pas satisfait de la création du TPIR. Parmi les arguments qu'il a développés, il ressort, notamment que : premièrement, la compétence *ratione temporis* dévolue au TPIR, qui l'habilite à juger les responsables des violations commises entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994, serait trop limitée et ne couvrirait pas la longue période de préparation du génocide ; deuxièmement, la composition du TPIR, dotée de deux chambres de première instance seulement, ne lui permettrait pas de

⁶ Les problèmes logistiques liés à cet éclatement géographique ont, entre autres, été mis en cause dans les difficultés administratives rencontrées par le TPIR ; voir *Report of the Secretary-General on the Activities of the Office of Internal Oversight Services*, doc. A/51/789 (1997).

⁷ Lettre datée du 28 septembre 1994 adressée par le représentant permanent du Rwanda auprès des Nations Unies au président du Conseil de sécurité, doc. S/1994/1115).

⁸ Compte-rendu de la 3453^e séance du Conseil de sécurité (du 8 novembre 1994), doc. S/PV.3453, 94-86974.

fonctionner effectivement, eu égard à l'importance des poursuites à entreprendre⁹.

Pour tenter de comprendre l'attitude du Rwanda à l'égard du TPIR, il est nécessaire de saisir le profond traumatisme de l'ensemble de la société rwandaise, partagée entre le besoin de faire la lumière sur son passé, la nécessité d'œuvrer pour la réconciliation nationale et, finalement, le profond sentiment d'avoir été « abandonnée » par la communauté internationale¹⁰. Les critiques formulées par le gouvernement rwandais, dès la création du TPIR, illustrent à cet égard le contexte délicat dans lequel cette juridiction fonctionne, dans un pays où l'œuvre de justice a d'importantes implications politiques. En effet, la recherche de la vérité, la reconnaissance historique des responsabilités et des crimes et le fait de savoir si ces crimes peuvent bien être juridiquement qualifiés, par un Tribunal international indépendant, de crimes contre l'humanité et de génocide auront nécessairement une implication directe quant à la véracité de diverses thèses sur le Rwanda.

Le caractère éminemment politique du contexte dans lequel le TPIR a été créé et dans lequel il opère est, en ce sens, analogue à la situation prévalant pour le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, dont la mission de justice est également hautement politique. Une différence importante existe pourtant entre les contextes respectifs de création de chacune des juridictions pénales internationales. Lorsque le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie a été créé, en février 1993, un conflit armé était en cours, et les territoires des pays concernés étaient morcelés et contrôlés par des parties adverses. En revanche, la situation politico-militaire du Rwanda,

⁹ Les cinq autres arguments sont les suivants : l'éventail de compétences *ratione materiae* dévolues au TPIR risque de disperser ses moyens, alors que la priorité de son action devrait être de juger les responsables présumés du génocide ; les pays qui auraient participé aux événements de 1994 devraient s'abstenir de proposer la candidature de certains de leurs ressortissants aux postes de juges ; le problème de peines d'emprisonnement servies en dehors du Rwanda ; le fait que les personnes jugées par le TPIR, et reconnues coupables, échapperaient à la peine capitale ; enfin, la nécessité pour le TPIR de siéger sur le territoire du Rwanda pour participer à l'effort de lutte contre l'impunité (*Ibid.*).

¹⁰ Il est notable que le secrétaire général des Nations Unies a déclaré, le 31 mai 1994 : « La réaction tardive de la communauté internationale à la situation tragique que connaît le Rwanda démontre de manière éloquent qu'elle est totalement incapable de prendre d'urgence des mesures décisives pour faire face aux crises humanitaires étroitement liées à un conflit armé (...) Nous devons tous reconnaître, à cet égard, que nous n'avons pas su agir pour que cesse l'agonie du Rwanda et que, sans mot dire, nous avons ainsi accepté que des êtres humains continuent de mourir. » Rapport du secrétaire général sur la situation au Rwanda, doc. S/1994/640 (1994), par. 43.

en novembre 1994, était relativement stabilisée et le contrôle du pouvoir central du gouvernement de Kigali s'imposait sur l'ensemble du territoire national.

Le TPIR formellement créé par le Conseil de sécurité, il fallait encore mettre en œuvre concrètement les compétences dévolues à cette nouvelle juridiction *ad hoc* et, pour ce faire, la doter d'un minimum d'infrastructures. Installé au Rwanda dès le premier semestre de 1995, le procureur a été le premier organe opérationnel du TPIR¹¹. Il a dû, pour ce faire, relever des défis successifs aussi divers que l'équipement de locaux, le recrutement de personnel qualifié, la définition d'une stratégie, la négociation d'un cadre de coopération avec le gouvernement rwandais et avec d'autres États; tout cela constituait les conditions préalables nécessaires à l'ouverture des enquêtes.

Enquêtes et poursuites

L'installation relativement rapide de son bureau à Kigali a permis au procureur de bénéficier d'un accès privilégié à de nombreux témoignages, ainsi qu'à des informations de diverses sources gouvernementales, ou encore à des documents rassemblés par les Nations Unies ou par des organisations non gouvernementales présentes au Rwanda en 1994. L'accès aux informations et aux documents est toutefois insuffisant en soi, et doit, pour être effectif, s'inscrire dans une stratégie dûment définie. Or, le procureur, dont les ressources sont aujourd'hui encore limitées, ne disposait certainement pas, dans le passé, de l'infrastructure et du personnel nécessaires au traitement et à l'analyse des informations. Pour n'en donner qu'un exemple, le procureur a reçu copie d'enregistrements d'émissions diffusées au Rwanda en 1994 par la « Radio Télévision Libre des Mille Collines », connue sous le sigle R.T.L.M., dont certaines contiendraient des incitations directes et publiques à commettre le génocide. Toutefois, pendant longtemps, il aurait été dans l'impossibilité de prendre connaissance du contenu exact de ces enregistrements, faute de moyens pour les transcrire et les traduire¹².

L'un des problèmes principaux qui s'est donc posé au procureur a été celui de l'allocation effective de ses ressources. Les moyens très limités

¹¹ En août 1995, moins d'une douzaine de personnes, dont la majorité était constituée de personnel détaché par les États membres, étaient en fonction à Kigali. Voir le *Premier rapport annuel d'activités du TPIR*, du 30 juin 1996, doc. ICTR/3/CRP.3 (Doc. ONU A/51/399-S/1996/778).

¹² Voir Décision du TPIR du 14 août 1997, affaire n° ICTR-97-32-DP, p. 3.

mis initialement à sa disposition apparaissaient particulièrement inadéquats au regard du contexte international dans lequel il devait opérer. En effet, le procureur se doit de poursuivre tous les criminels présumés, qu'ils se trouvent au Rwanda ou ailleurs. Or, suite aux changements politiques survenus en juillet 1994 au Rwanda, de nombreux chefs politiques et militaires de l'ancien régime, ainsi que la plupart des personnes qui seraient responsables des événements du printemps de la même année, ont fui le pays. Le procureur doit donc d'abord localiser les suspects et les témoins qui sont disséminés partout en Afrique, voire dans le monde entier. Il doit mener des enquêtes, souvent simultanément, dans plusieurs pays, sans toutefois bénéficier des moyens dont disposent les enquêteurs des juridictions nationales. À chacune de ces étapes, le procureur doit s'assurer la coopération des autorités des pays concernés, comme il doit requérir leur assistance pour procéder à l'arrestation et au transfert de suspects ou d'accusés.

Rappelons ici que les résolutions du Conseil de sécurité ayant présidé à l'établissement des deux Tribunaux, tout comme leurs dispositions statutaires et réglementaires, prévoient une obligation de coopération aux États. Ceux-ci sont requis de coopérer par le Conseil de sécurité, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui portent obligation en droit international. Les domaines de cette coopération sont étendus : ils incluent, sans s'y limiter, l'identification et la recherche des personnes, leur arrestation ou leur détention, la réunion des témoignages et la production de preuves, l'expédition de documents, le transfert ou la traduction de l'accusé devant le Tribunal. De plus, les juridictions internationales, disposant de compétences concurrentes à celles des juridictions nationales, ont la primauté sur elles et peuvent, par conséquent, demander leur dessaisissement à tout stade de la procédure.

Si l'assistance de certains États a été difficile à obtenir¹³, d'autres États ont « spontanément » arrêté des suspects ou accusés rwandais. Soit parce que leurs noms figuraient sur une liste des principaux responsables des événements de 1994 diffusée par Kigali, soit sur la base d'un mandat d'arrêt international délivré par une juridiction nationale¹⁴, ou encore suite

¹³ Voir notamment la déclaration du président du TPIR à l'Assemblée générale, lors de la présentation du Premier rapport annuel d'activités du TPIR, le 10 décembre 1996, doc. A/51/PV.78, p. 7.

¹⁴ Tel fut le cas pour l'arrestation du colonel Théoneste Bagosora par les autorités camerounaises, sur la base d'un mandat d'arrêt international délivré par la Belgique, qui fit ensuite l'objet d'une demande de transfert, puis d'une inculpation par le TPIR, avant d'être finalement transféré à Arusha. TPIR, affaire n° ICTR-96-7-I.

à des poursuites entreprises dans leurs cadres nationaux respectifs¹⁵. Le procureur a alors dû s'adapter à ces nouvelles circonstances et allouer certaines de ses ressources limitées aux enquêtes relatives aux personnes arrêtées, l'obligeant peut-être, par ailleurs, à réadapter sa stratégie initiale. Afin d'éviter que ces personnes « n'échappent » à la juridiction du TPIR, même lorsqu'elles sont déjà poursuivies par les tribunaux nationaux, le procureur peut requérir d'une chambre qu'elle demande le dessaisissement des juridictions nationales, en application du principe de primauté du TPIR¹⁶. La procédure de l'article 40 bis du Règlement de procédure et de preuve, qui prévoit qu'un juge peut, sur demande du procureur, requérir le transfert d'un suspect à Arusha et son placement en détention provisoire, a également été utilisée par le procureur, en lui permettant de bénéficier d'un délai supplémentaire pour présenter un acte d'accusation¹⁷.

Au 30 septembre 1997, le procureur avait, sur la base de la « procédure 40 bis » susmentionnée, obtenu que les juges délivrent des ordonnances de transfert et de détention préventive relatives à douze suspects. Six de ces ordonnances ont concerné des suspects appréhendés en juillet 1997 au Kenya, au cours d'une vaste opération qui a permis l'arrestation de notables de l'ancien régime rwandais, dont notamment l'ancien premier ministre du gouvernement intérimaire du Rwanda au pouvoir d'avril à juillet 1997.

¹⁵ On peut ici citer l'exemple de l'instruction des dossiers relatifs à Joseph Kanyabashi et à Élie Ndayambaje par des juges d'instruction belges, ou à Alfred Musema par un juge d'instruction d'un tribunal militaire suisse. Ces trois dossiers ont fait l'objet de demandes de dessaisissement par le TPIR. Voir TPIR, affaire n° ICTR-96-8-D, affaire n° ICTR-96-15-T, et affaire n° ICTR-96-13-D.

¹⁶ L'article 8, par. 2, du Statut prévoit que « le Tribunal international pour le Rwanda a la primauté sur les juridictions nationales. À tout stade de la procédure, il peut demander officiellement aux juridictions nationales de se dessaisir en sa faveur conformément au présent Statut et à son Règlement ». La procédure de dessaisissement a été utilisée à quatre reprises par le TPIR : affaire n° ICTR-96-2-D, affaire n° ICTR-96-6-D, affaire n° ICTR-96-7-D et affaire n° ICTR-96-5-D.

¹⁷ Article 40 bis du Règlement de procédure et de preuve du TPIR, adopté le 29 juin 1995 et subséquemment amendé, doc. ICTR/3.rev.2 du 6 juin 1997. Sur la base de cette disposition, un juge peut ordonner la détention provisoire d'un suspect pour une période de trente jours, s'il considère, premièrement, qu'il existe des indices graves et concordants tendant à montrer que le suspect aurait commis une infraction relevant de la compétence du TPIR et, deuxièmement, que la détention provisoire est une mesure nécessaire pour empêcher l'évasion du suspect, l'intimidation ou les atteintes à l'intégrité physique des victimes ou des témoins ou la destruction d'éléments de preuve, ou qu'elle est autrement nécessaire à la conduite de l'enquête. Voir Frederik Harhoff, « Consonance or rivalry ? Calibrating the efforts to prosecute war crimes in national and international tribunals », *Duke Journal of Comparative & International Law*, Volume 7, No. 2, 1997, pp. 576-578.

Cette opération, par l'importance des personnes arrêtées, a très certainement représenté un tournant dans le déroulement des poursuites mises en œuvre par le procureur du TPIR, ne serait-ce qu'en faisant la preuve de l'efficacité du parquet, et du fait qu'il se concentre bien sur les principaux responsables. Les avantages d'une juridiction pénale internationale, qui dispose de moyens qui lui permettent de requérir la coopération des États et, à ce titre, d'éviter que même les anciens responsables politiques n'échappent à la justice, ont été ainsi démontrés¹⁸.

Activités judiciaires

Près de trois ans après sa création formelle, le TPIR a déjà à son actif un certain nombre de réalisations. Vingt et une personnes sont détenues au quartier pénitentiaire du TPIR. Quatorze d'entre elles sont formellement accusées, les sept autres étant suspectées. Parmi ces détenus figurent de hautes personnalités politiques et militaires, présumées responsables des événements de 1994, ainsi que des journalistes et des intellectuels inculpés pour le rôle de propagande qu'ils auraient joué. De plus, trois autres personnes devraient être prochainement transférées à Arusha : un accusé actuellement détenu aux États-Unis et deux suspects incarcérés au Cameroun.

Trois procès sont en cours. Le premier est celui de Jean-Paul Akayesu¹⁹, ancien bourgmestre de la commune Taba ; le second concerne Georges Anderson Rutaganda²⁰, qui était vice-président de la milice *Interahamwe* ; enfin, le troisième s'applique à Clément Kayishema et Obed Ruzindana (dont les instances sont jointes) qui étaient respectivement préfet de Kibuye et homme d'affaires²¹. Il est probable que l'affaire « Le Procureur contre Jean-Paul Akayesu » soit mise en délibération avant la fin de l'année 1997 ou au tout début de l'année prochaine ; ceci devrait

¹⁸ Les autorités rwandaises semblaient souvent critiquer le procureur du TPIR, l'accusant d'être trop lent, inefficace, et de ne pas concentrer son action sur les principaux responsables. Ces critiques se sont certainement adoucies depuis les arrestations de juillet 1997. La présidence de la République rwandaise a déclaré le 23 juillet 1997 : «The people of Rwanda (...) hope that the ICTR will maintain this momentum and diligently pursue and prosecute the genocide suspects, wherever they may be, as prescribed by its mandate». («Le peuple rwandais (...) espère que le TPIR maintiendra cette dynamique et que, selon son mandat, il recherchera et traduira en justice, avec assiduité, les suspects d'actes de génocide, où qu'ils se trouvent.» Traduction CICR.)

¹⁹ TPIR, affaire n° ICTR-96-4-T.

²⁰ TPIR, affaire n° ICTR-96-3-T.

²¹ TPIR, affaire n° ICTR-96-1-T.

permettre aux juges de première instance du TPIR de prononcer leur premier jugement dans les premiers mois de 1998.

Le nombre de détenus incarcérés au quartier pénitentiaire d'Arusha pose avec acuité le problème de savoir si le TPIR est effectivement doté des moyens matériels et humains suffisants pour procéder diligemment aux procès. En effet, il ne dispose actuellement que d'une seule salle d'audience, à laquelle s'ajoute une salle provisoirement utilisée pour les procès, mais ne bénéficiant pas de l'équipement nécessaire pour assurer une protection efficace des témoins, ni même de la capacité d'accueillir un nombreux public. Toutefois, malgré le manque de moyens, les deux chambres de première instance siègent simultanément. Un rapide calcul permet néanmoins d'appréhender les difficultés qui ne manqueront pas de surgir dans l'établissement du calendrier judiciaire. Onze inculpés, actuellement détenus à Arusha, sont toujours en attente de l'ouverture de leurs procès. À ceux-ci s'ajouteront inmanquablement certains des suspects incarcérés sur demande du procureur, qui devrait très prochainement présenter des actes d'accusation à leur encontre. Or, les premiers procès sont ouverts depuis plusieurs mois, et même si les suivants devaient avancer plus rapidement, il n'en faudrait pas moins compter, semble-t-il, un minimum de quatre mois en moyenne par procès. Dans ce contexte, l'intérêt de la justice et le respect des droits de l'accusé nécessitent que davantage de moyens soient mis à la disposition du TPIR. Cela pourrait être notamment un renforcement de ses effectifs et, éventuellement, une augmentation du nombre de ses juges²².

Conclusion

«La conspiration est la clef pour comprendre les événements du Rwanda. En regroupant les accusés, nous pouvons mieux présenter comment ils se sont organisés, c'est un moyen de comprendre l'histoire » a récemment déclaré le procureur adjoint²³. Le parquet semblerait ainsi avoir la claire intention de déposer des requêtes aux fins de jonction d'instances, qui lui permettraient, si elles étaient acceptées par les juges, de regrouper les procès pour mieux prouver la complicité présumée des

²² Le Conseil de sécurité a décidé « d'envisager d'augmenter le nombre de juges et de chambres de première instance du Tribunal international si cela s'avère nécessaire ». (résolution 955, 1994.)

²³ *Ubutabera*, Journal indépendant d'informations sur le TPIR, n° 15, 7 août 1997, Arusha, p. 1.

accusés²⁴. En tout état de cause, les procès en cours et ceux qui s'annoncent à Arusha sont de portée historique. Certains des anciens principaux responsables politiques et militaires du Rwanda doivent rendre compte des tragiques événements survenus dans ce pays en 1994.

Par-delà les développements juridiques majeurs (dont, surtout, la confirmation du principe de responsabilité pénale individuelle pour des violations du droit international humanitaire commises dans la cadre de conflits non internationaux), les activités du TPIR doivent permettre la réconciliation nationale de tout un peuple. Or, cette réconciliation n'aura lieu que s'il est définitivement mis fin à l'impunité. Seule la certitude que justice est faite permettra d'éviter que ne se développent les sentiments de revanche. La mission du TPIR s'inscrit dans ce processus, en permettant de remplacer la perception d'une responsabilité politique collective des crimes par l'identification claire des responsabilités pénales individuelles.

²⁴*Ibid.* La jonction d'instances est prévue par l'article 48 du Règlement de procédure et de preuve.