

# Le Tribunal pénal international pour le Rwanda

Rôle de la Cour dans la réalité africaine

par **Djiena Wembou**

Devant les atrocités commises au Rwanda entre avril et juillet 1994<sup>1</sup>, la communauté internationale s'est engagée à faire respecter le droit international humanitaire et à juger les responsables des infractions à ce droit. C'est ainsi que le Conseil de sécurité des Nations Unies, par sa résolution 955 du 8 novembre 1994, a créé le Tribunal pénal international, chargé de juger à la fois les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda, et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins<sup>2</sup>.

Le Conseil de sécurité a ainsi créé un précédent particulièrement significatif, puisqu'il est «le tout premier cas d'un organe judiciaire international ayant compétence en matière de violations du droit inter-

---

**Djiena Wembou**, de nationalité camerounaise, est coordonnateur pour l'Afrique des Services consultatifs du CICR, avec résidence à Abidjan. Auparavant, l'auteur a assumé différentes fonctions dans la diplomatie de son pays. Agrégé de droit public et titulaire d'un doctorat en relations internationales et d'un doctorat en droit, il a enseigné dans plusieurs universités en Afrique et aux États-Unis.

<sup>1</sup> Pour une analyse plus détaillée des événements survenus au Rwanda en 1994, voir A. Guichaoua, *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993/1994)*, Université des Sciences et Technologie, Lille, 1995, pp. 523 à 531 ; Y. Ternon, *L'État criminel — Les génocides au XX<sup>e</sup> Siècle*, Éditions le Seuil, Paris, 1995.

<sup>2</sup> Voir le texte de la résolution dans la *Revue générale de droit international public*, vol. 98, 1994, p. 1066.

national humanitaire dans le cadre d'un conflit interne»<sup>3</sup>. Mais, s'agissant d'un organe judiciaire institué par un organe essentiellement politique dans un contexte international en pleine mutation, il convient de s'interroger sur les considérations politico-juridiques qui ont entouré la création et la mise en place du Tribunal, et qui ont ensuite déterminé l'attitude des États et leur méfiance ou leur soutien, selon le cas.

Comment les États africains perçoivent-ils le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR)? Quelles sont les considérations politico-juridiques sur lesquelles se fonde la position de ces États face à cet organe judiciaire? Et quel rôle potentiel peut-il jouer dans la réalité africaine, notamment dans le domaine de la promotion du droit humanitaire? Autant de questions auxquelles nous tenterons d'apporter quelques éléments de réponse dans le cadre de la présente étude.

### Considérations politico-juridiques

Comme on le sait, l'attitude des États africains a évolué de manière positive, passant d'une absence de coopération avec le Tribunal au début de ses activités à un soutien actif depuis le dernier Sommet de l'OUA, tenu à Harare du 2 au 4 juin 1997. Cette méfiance originelle<sup>4</sup> s'explique en partie par le fait que les positions des États africains et de nombreux pays du tiers-monde sur la procédure de création du TPIR, sur la compétence du Conseil de sécurité dans ce domaine et, plus généralement, sur le fondement juridique de la création du Tribunal n'ont pas été prises en considération par les membres du Conseil au moment de l'élaboration et de l'adoption de la résolution 955.

<sup>3</sup> Voir communication du président Laïty Kama, « Le Tribunal pénal international pour le Rwanda et la répression des crimes de guerre », *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Actes du Colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Éditions Pedone, Paris, 1996, pp. 249-258.

<sup>4</sup> Le manque évident de coopération, voire même la suspicion de certains États africains vis-à-vis du TPIR, a été relevé dans les correspondances adressées au secrétaire général de l'OUA par le président du Tribunal, Laïty Kama, afin qu'il puisse intervenir auprès des chefs d'État africains pour les amener à coopérer, notamment en arrêtant et en extradant les criminels présumés, ainsi qu'en prenant les dispositions nécessaires pour leur incarcération dans les prisons des pays africains. Voir rapport du secrétaire général à la 64<sup>e</sup> session ordinaire du Conseil des ministres, OUA, Yaoundé, 1996.

*La position des États africains sur le processus de création du TPIR*

Les différentes discussions qui ont précédé, au sein des Nations Unies, la création du TPIR ont porté essentiellement sur la compétence du Conseil de sécurité pour créer un tel organe.

Les opinions divergentes portaient sur les questions suivantes : le choix de la méthode institutionnelle contrairement à la méthode conventionnelle préconisée par de nombreux États africains et du tiers-monde ; la création du TPIR par le Conseil de sécurité, et non par l'Assemblée générale, contrairement à la préférence de ces États ; enfin, le fondement de la compétence de créer le TPIR dans le chapitre VII de la Charte, et non dans le chapitre VI comme l'exigeaient certains pays.

*La préférence de l'Afrique pour la méthode conventionnelle*

À l'analyse des déclarations des délégués des pays africains à l'Assemblée générale, dans la première quinzaine du mois d'octobre 1994, il apparaît clairement que le groupe africain aurait préféré que le TPIR fût créé par la voie conventionnelle et non par la voie institutionnelle.

Comme on le sait, l'approche conventionnelle (ou traditionnelle) consiste à créer la juridiction *ad hoc* par traité. Elle est considérée par la doctrine comme la voie normale<sup>5</sup>. À l'appui de ce principe, de nombreux internationalistes avancent deux arguments tirés, le premier, de la souveraineté des États, surtout en matière de répression pénale, et le second, du précédent de l'Accord de Londres du 8 août 1945<sup>6</sup>.

De nombreux représentants d'Afrique avaient insisté dans les débats à l'Assemblée générale sur le fait qu'on ne peut pas créer un organe de type judiciaire sur la base d'une résolution d'un organe aussi politique que le Conseil de sécurité, et que le traité était donc la voie la plus indiquée. Le Conseil a cependant rejeté la méthode conventionnelle au profit de l'approche institutionnelle, pour des raisons de célérité et d'opportunité politique<sup>7</sup>. En effet, il était impératif de créer rapidement cette juridiction

---

<sup>5</sup> R. Degni-Ségui, *La création du Tribunal pénal international — Historique et enjeux*, Déclaration au Séminaire OUA/CICR sur le TPIR et la mise en œuvre du droit international humanitaire, Addis-Abeba, 1997 (non publié).

<sup>6</sup> Cet accord signé par la France, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union soviétique, a créé le Tribunal de Nuremberg, chargé de juger les grands criminels nazis.

<sup>7</sup> Mutoy Mubiala, « Le Tribunal international pour le Rwanda », *Revue générale de droit international public*, vol. 99, 1995, p. 940.

pour faire cesser le plus tôt possible les génocides et les violations graves du droit international humanitaire. Et non seulement l'adoption d'un traité suppose la convocation d'une conférence diplomatique longue et coûteuse, mais rien n'indique que le traité conclu aurait réuni, dans les délais assez brefs, le nombre de ratifications indispensables à son entrée en vigueur.

Le deuxième argument des délégués africains, rejoignant en cela la position du groupe des non-alignés sur la question de la réforme de l'ONU, consiste à souligner l'universalité du TPIR. Celle-ci aurait été mieux garantie par un acte fondateur émanant de l'Assemblée générale de l'ONU (organe principal à composition universelle) que par une résolution d'un organe à composition limitée tel que le Conseil de sécurité; de surcroît, ce dernier comporte des membres disposant d'un droit de veto.

#### *Le débat sur le rôle du Conseil de sécurité*

Même en concédant que des juridictions *ad hoc* puissent être créées par l'ONU, les États du tiers-monde souhaitaient conférer une base démocratique à la décision de création et faire en sorte que ces tribunaux incarnent davantage la communauté internationale dans son ensemble<sup>8</sup>. Il leur semblait donc normal que le TPIR, tout comme le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, puisse être créé par l'Assemblée générale de l'ONU. Le Conseil de sécurité n'aurait donc eu qu'un rôle secondaire dans toute cette question de répression pénale internationale du génocide et des crimes de guerre.

Cette thèse a été également écartée non seulement pour des raisons de célérité, mais aussi parce que l'article 24 de la Charte investit le Conseil de sécurité de la responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Il convient toutefois de relever que la question la plus discutée dans le cadre des consultations informelles à l'ONU avait été celle du fondement juridique de la décision du Conseil.

#### *Le fondement de la compétence du Conseil sur le chapitre VII*

Comme on le sait, la création du TPIR repose sur le chapitre VII de la Charte. C'est la solution retenue par le Conseil de sécurité qui, dans sa résolution n° 955 (1994), s'est fondé sur deux dispositions pertinentes de la Charte, les articles 39 et 41. Le premier lui a permis de constater

---

<sup>8</sup>R. Degni-Ségui, *op. cit.* (note 5), p. 15.

que le génocide au Rwanda constituait « une menace à la paix et la sécurité internationales », et le second de créer le TPIR « chargé uniquement de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide (...) ».

Cette décision est contraire à la position de nombreux États du tiers-monde en général et de l'Afrique en particulier, qui avaient estimé que la décision de créer une juridiction pénale *ad hoc* ne devrait pas relever du champ de mesures coercitives, mais plutôt du Chapitre VI de la Charte, sur le règlement pacifique des différends<sup>9</sup>.

Malgré le rejet par le Conseil de sécurité, au moment de la création du TPIR, des thèses avancées par de nombreux pays africains, ces derniers ont fini par apporter une coopération remarquable à cet organe judiciaire, en raison des garanties qu'il offre et de la nécessité de lutter contre l'impunité sur le continent.

#### *Le soutien apporté au TPIR par l'OUA et par les États africains*

Deux ans après sa création, le TPIR bénéficie aujourd'hui du soutien de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et de ses États membres, notamment depuis son Sommet, tenu à Harare (Zimbabwe), en juin 1997.

#### *Les garanties offertes par le TPIR*

Les garanties qu'offrent aussi bien le TPIR que le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, et qui ont amené l'Afrique à appuyer le TPIR et à coopérer avec lui résident à la fois dans l'indépendance et les compétences reconnues à cet organe.

##### a) indépendance du TPIR

Cette indépendance est garantie par le statut du Tribunal. Mais le point le plus important, pour de nombreux États du tiers-monde, c'est l'élection des juges par l'Assemblée générale, sur la base d'une liste restreinte de candidats sélectionnés par le Conseil de sécurité. Cette élection des juges par un organe plénier de l'ONU traduit la volonté d'universalisation de l'action entreprise par l'organisation.

##### b) compétences du TPIR

Les compétences du TPIR le rapprochent certes des juridictions d'après-guerre, mais dans certains cas, elles vont même au-delà de

---

<sup>9</sup> À ce sujet, voir C. Tomuschat, « A system of international criminal prosecution is taking shape », *Review of the International Commission of Jurists*, n° 50, 1993, p. 60.

celles-ci. À titre d'exemple, on pourrait relever, entre autres, la compétence *ratione personae*. Dans le cas du TPIR, elle vise non seulement tous les criminels en principe, mais elle demeure prioritaire dans sa concurrence avec celle des juridictions nationales.

La compétence *ratione temporis* n'est pas liée à un fait précis, tel que, en l'occurrence, la mort accidentelle des présidents du Rwanda et du Burundi, le 6 avril 1994, qui aurait pu être considérée comme l'événement qui a déclenché la guerre civile et son cortège d'actes de génocide<sup>10</sup>. Cette compétence est plus large, puisque le TPIR est appelé à connaître des violations commises entre le 1<sup>er</sup> janvier 1994 et le 31 décembre 1994, et non des seuls crimes commis à compter du 6 avril 1994<sup>11</sup>. La compétence *ratione loci* n'est pas moins importante: le Tribunal est compétent pour connaître non seulement des violations graves du droit international humanitaire perpétrées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1994 sur le territoire rwandais, mais également, sur celui des États voisins.

Ces garanties offertes par le TPIR ont donc amené l'OUA, à l'initiative de son secrétaire général, à examiner la question de la coopération entre les États africains et le Tribunal, et à lui apporter son soutien politique et moral.

#### *Le soutien de l'OUA au TPIR*

Suite à la demande du président du TPIR exprimée au séminaire sur le Tribunal pénal international et la mise en œuvre du droit international humanitaire, organisé conjointement par l'OUA et le CICR, le secrétaire général de l'OUA a recommandé aux chefs d'État africains, dans son rapport du 25 mai 1997, de débattre des difficultés rencontrées par le TPIR dans l'accomplissement de son mandat et de lui apporter toute la coopération requise<sup>12</sup>.

Pour la première fois, dans son histoire, l'OUA a évoqué la question de la répression pénale des crimes de guerre et des graves violations du droit international humanitaire, dans le cadre des conflits internes en Afrique. Les chefs d'État se sont engagés à coopérer avec le TPIR, notamment en ce qui concerne l'arrestation des présumés coupables et leur

---

<sup>10</sup> Mutoy Mubiala, *op. cit.* (note 7), p. 948.

<sup>11</sup> Rapport du secrétaire général au Conseil de sécurité, S/1995/134 du 13 janvier 1995.

<sup>12</sup> Note introductive au rapport du secrétaire général de l'OUA à la 33<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement et à la 66<sup>e</sup> session ordinaire du Conseil des ministres, Harare, Zimbabwe, 26 mai au 4 juin 1997, p. 56.

extradition vers le Tribunal. Un appel a été lancé au secrétaire général de l'ONU pour un soutien financier et matériel accru au TPIR. Enfin, le secrétaire général de l'OUA a été invité, dans le cadre de l'accord de coopération OUA/CICR<sup>13</sup>, à poursuivre ses efforts de diffusion et d'imposition du respect du droit international humanitaire, surtout au sein des communautés locales.

Ce soutien politique éloquent s'est traduit depuis lors par la décision de certains États (Cameroun, Gabon, Kenya), de transférer à Arusha les criminels poursuivis par le Tribunal. La coopération entre le Tribunal et les États africains se développera au fil des mois, compte tenu du rôle potentiel que celui-ci est appelé à jouer dans la réalité africaine, notamment en ce qui concerne la diffusion et la mise en œuvre du droit international humanitaire.

### **Le rôle du TPIR dans la réalité africaine**

Certes, le TPIR contribue déjà, depuis le début de ses audiences, à la mise en œuvre du droit international humanitaire. Mais, cet organe judiciaire est surtout appelé à jouer en Afrique un rôle important dans la diffusion et la promotion du droit humanitaire, dans la lutte contre l'impunité, le renforcement de la réconciliation nationale et le respect de la dignité humaine.

#### *Contribution à la diffusion et à la mise en œuvre du droit humanitaire*

Le démarrage des activités du Tribunal, en 1995, a lancé un profond débat au sein des universités et des leaders politiques africains sur le droit humanitaire. Jamais comme ces dernières années autant de colloques n'ont été organisés en Afrique sur les sources de ce droit, sur les règles applicables par le TPIR, sur les relations entre les États et le TPIR, et sur le contenu des Conventions de Genève de 1949 et de ses Protocoles additionnels de 1977.

Au Cameroun et au Kenya, des tribunaux nationaux ont eu à se prononcer sur la question de Rwandais réfugiés dans ces pays et ont décidé dans certains cas, comme au Cameroun, que ces suspects devraient être extradés vers le TPIR. Il convient en effet de relever que c'est la première fois que le « système des graves violations » prévu par les Conventions

---

<sup>13</sup> Accord de coopération entre l'OUA et le CICR du 4 mai 1992 — texte non publié.

a été appliqué par les tribunaux nationaux de ces pays, et que la responsabilité pénale a été engagée pour les conflits internes.

Par ailleurs, les débats du dernier Sommet de l'OUA et les questions posées lors des divers séminaires nationaux sur la mise en œuvre du droit international humanitaire (organisés en Afrique depuis 1996 par les Services consultatifs du CICR<sup>14</sup>) démontrent clairement que les leaders politiques africains, les officiers, les fonctionnaires et même la société civile, veulent s'informer davantage sur ce sujet. Citons notamment, parmi ces notions, les crimes de guerre, le génocide, les graves violations du droit de Genève, le fondement de la responsabilité personnelle des auteurs de ces actes, la coopération à instaurer entre leurs pays et le TPIR, etc.

Cette prise de conscience constitue, à n'en point douter, un point de départ significatif pour la révision des législations pénales nationales des États africains. Cela devrait permettre d'assurer la répression pénale nationale, qui est un complément indispensable aux efforts de la communauté internationale pour garantir la répression internationale des crimes de guerre et des graves violations du droit international humanitaire.

Déjà, certains pays africains ont approché le CICR au sujet de l'harmonisation de leur code pénal avec les exigences des Conventions de Genève. Certains États, tels le Bénin, le Mali, le Niger et le Burkina Faso, ont sollicité l'assistance du CICR — et notamment de ses Services consultatifs — pour la révision de leur législation pénale civile et militaire. C'est dire que l'existence du TPIR et le lancement de ses activités contribuent à la réflexion menée en Afrique sur le droit humanitaire, ainsi qu'à sa diffusion et à sa promotion.

À propos de la contribution du TPIR à la diffusion, il convient également de relever les appels lancés par les organes dirigeants de l'OUA en vue de l'application et du respect du droit international humanitaire. En effet, le Sommet d'Harare, le Conseil des ministres et l'Organe central du mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ont maintes fois appelé les États africains à :

— ratifier les traités internationaux de droit international humanitaire, notamment les Conventions de Genève de 1949, les Protocoles addi-

---

<sup>14</sup> Des séminaires nationaux sur la mise en œuvre du droit international humanitaire ont eu lieu en 1996 dans les pays suivants : Côte d'Ivoire, Togo, Éthiopie, Sénégal (également en 1997), Nigéria ; et en 1997 : Mozambique et Bénin.



tionnels de 1977, ainsi que la Convention sur certains armes classiques de 1980<sup>15</sup> ;

- respecter ce droit et assurer sa mise en œuvre par l'adoption de mesures nationales appropriées ;
- assurer la sécurité du personnel humanitaire ;
- réprimer les violations du droit international humanitaire ;
- coopérer avec le TPIR et à lui apporter toute l'assistance requise.

### *Le rôle potentiel du TPIR dans la lutte contre l'impunité*

Par les jugements qu'il sera appelé à prononcer sur les cas qui lui sont soumis, le TPIR contribuera à faire reculer l'impunité en Afrique, car les peines prononcées démontreront aux responsables politiques et militaires et aux chefs de guerre qu'ils peuvent un jour être recherchés, jugés et punis pour les violations du droit international humanitaire qu'ils auraient commises dans le cadre d'un conflit interne.

Comme l'avait fait remarquer le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie dans ses observations adressées au Comité *ad hoc* de la commission du droit international pour la création d'une cour criminelle internationale, « la création par le Conseil de sécurité de tribunaux *ad hoc*, comme ceux créés pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, représente un progrès considérable dans la lutte contre les violations des droits de l'homme et répond à la préoccupation fondamentale de voir la justice internationale contribuer à l'instauration d'une paix réelle et durable dans les pays déchirés par des conflits armés et où la dignité même est bafouée sur une grande échelle »<sup>16</sup>.

Au Rwanda comme dans les autres pays victimes de conflits armés, la reconstruction nationale, son rétablissement social et économique ne peuvent passer que par une réconciliation entre groupes ethniques, fondée sur une justice impartiale et neutre. En effet, tant que la justice n'est pas rendue, la haine ethnique peut se perpétuer. Et dans un tel contexte, le sentiment d'impunité justifie la multiplication des crimes. En punissant les coupables des atrocités perpétrées au Rwanda en 1994, le TPIR contribuera certainement à faire reculer l'impunité et à faciliter la réconciliation nationale.

---

<sup>15</sup> Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, du 10 octobre 1980.

<sup>16</sup> Cité par Mutoy Mubiala, *op. cit.* (note 7), p. 938.

*Le rôle potentiel dans le développement du droit humanitaire*

Certes, le TPIR n'a pas pour mandat de procéder au développement du droit international humanitaire. Mais il convient toutefois de souligner que, comme tout organe à caractère judiciaire, il sera appelé, dans le cadre de ses activités, à clarifier les règles de droit applicables, à préciser les normes coutumières relatives aux conflits armés non internationaux, à apprécier les actes des criminels au regard des dispositions pertinentes des Conventions et du Protocole additionnel II, entre autres. Ce qui contribuera, sans doute, à la réaffirmation du droit humanitaire, à la clarification et à la détermination de la portée et du contenu des normes de ce droit et, dans certains cas, à son développement progressif.

**Conclusion**

La création du Tribunal pénal international pour le Rwanda symbolise le refus de l'impunité. Elle traduit également l'engagement de la communauté internationale à faire respecter le droit international humanitaire et à juger les responsables des graves violations de celui-ci.

Il est intéressant de noter qu'en dépit des controverses politico-juridiques qui ont animé les débats à l'ONU au moment de la création de ce Tribunal *ad hoc*, les États africains lui accordent aujourd'hui un large soutien.

Afin que le Tribunal puisse jouer le rôle important qui lui revient dans la promotion de la réconciliation nationale au Rwanda et dans la lutte contre l'impunité, aussi bien dans ce pays que dans le reste de l'Afrique, il importe que la communauté internationale puisse lui apporter les moyens humains et matériels requis pour le bon accomplissement de sa mission.