

CRIMES CONTRE L'HUMANITE DANS L'EX-ZAÏRE: UNE REALITE?

par Véronique Parqué et Filip Reyntjens

Since January 1997, there has been an increase in the number of allegations concerning the massacres committed by the members of the Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire (AFDL) against Hutu refugees in former Zaire. Sometimes described as crimes against humanity, indeed even genocide, sometimes eliciting even more prudent comments, other times simply denied, the events of the "war of liberation" and the various comments which they have provoked on the part of governmental and non-governmental actors, deserve detailed analysis. The aim of this article is to examine whether the alleged facts of the different national and international sources concerning the massacres of Hutu refugees by the AFDL and its allies, if indeed accurate, could constitute crimes against humanity in the eyes of international criminal law, and to monitor the progress of the United Nations on this issue.

The first part of this article tries to define the concept of "crime against humanity" in the eyes of current texts, after tracing its evolution. By recapitulating the evolution of this idea in international and national texts, whose basic and uncontroversial criteria henceforth form a part of international custom, it is possible to analyse the crime against humanity as a crime whose material element resides in the systematic attacks which are made on the physical, moral or material freedom or integrity of the victims as a group, and not in attacks on the physical moral or material freedom or integrity of a person as an individual. The legal element defining the crime against humanity resides in the various statutes of the international criminal courts, established since the end of the second world war and in international custom, while awaiting the adoption of the code of crimes against peace and security of humanity, and the institution of a permanent international criminal court. Finally, the moral element (criminal intent) of the crime against humanity resides in its nationalist, political, ethnic, racist or religious function.

The second part of the article attempts to synthesise the alleged facts coming from international organisations, international non-governmental organisations, national non-governmental organisations, also through various testimonies and the media. As a precaution, only that information which could also be supported by information from international organisations, whose credibility, seriousness and impartiality no longer had to be proven, was used to make this synthesis. With regard to the attacks on the refugee camps, two examples have been used to illustrate this enormous and systematic phenomenon. Other phenomena having serious repercussions on human rights are also recounted : humanitarian aid which has been blocked or used as bait, the separation of men, women and children.

The article then retraces the evolution in the reaction of the international community vis-à-vis these different allegations of massacres. In conclusion, if the allegations presented in the "Garreton" report and in the reports of the different national and international NGOs were found to be accurate, could these supposed crimes be classified as crimes against humanity as previously described? The article concludes in the affirmative, while, however, insisting on the fact that as long as the report of the UN mission has not been published, this conclusion cannot have any legal value.

Depuis janvier 1997, les allégations au sujet de massacres commis par les membres de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (AFDL) à l'encontre des réfugiés hutu installés dans l'ex-Zaïre se multiplient¹. Tantôt qualifiés de crimes contre

¹ Nous n'aborderons pas dans cet article les allégations de violations des droits de l'homme commises par les Forces Armées Zaïroises (FAZ), les ex-Forces Armées Rwandaises (FAR) et les milices *interahamwe*, étant donné qu'à l'heure actuelle, les allégations rapportées par toutes les sources analysées concernant les violations des droits de l'homme par l'AFDL et ses alliés, qu'elles soient officielles ou non, diffèrent par leur ampleur, leur nature et leur motivation, de celles perpétrées par les ex-FAZ et les ex-FAR au Congo, de sorte que seules les premières allégations peuvent faire l'objet d'une étude de qualification au regard du concept de crime contre l'humanité.

l'humanité, voire même de génocide, tantôt suscitant des commentaires plus prudents, d'autres fois purement niés, les événements de la "*guerre de libération*" et les commentaires divers qu'ils ont suscités de la part des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux méritent une réflexion approfondie. L'objectif de cet article est de voir si les faits allégués par différentes sources internationales et nationales concernant des massacres de réfugiés hutu par des membres de l'AFDL et ses alliés, s'ils s'avéraient exacts, peuvent être constitutifs de crimes contre l'humanité au regard du droit pénal international et de suivre le travail des Nations Unies sur cette question.

1. LA DEFINITION DU CRIME CONTRE L'HUMANITE: UN CONCEPT JURIDIQUE EVOLUTIF

Depuis le génocide au Rwanda en 1994, le terme "*génocide*" et l'expression "*crime contre l'humanité*" sont entrés dans le langage courant. Banalisés, employés dans des circonstances diverses ou encore utilisés à des fins politiques, on oublie trop souvent que ces deux concepts appellent, respectivement, une définition juridique précise. La première est contenue dans la Convention du 9 décembre 1948 sur la prévention et la répression du crime de génocide. La définition du crime contre l'humanité, quant à elle, soulève plus de questions, étant donné l'absence de Convention, à l'heure actuelle, sur cette notion. Néanmoins, si le concept n'a pas encore été consacré dans un tel instrument, il se retrouve dans des textes ou des projets de texte, nationaux ou internationaux, dont le contenu sera brièvement analysé dans les lignes qui suivent.

1.1. A l'origine, un concept non autonome

L'article 6c) du statut du Tribunal Militaire International (TMI), institué après la seconde guerre mondiale par les Etats Alliés, est porteur de la première définition officielle du crime contre l'humanité. Selon cet article, constituent des crimes contre l'humanité: *«l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tous autres actes inhumains commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du tribunal² ou en liaison avec ce crime»*.

Selon le statut du TMI, les crimes contre l'humanité ne pouvaient donc être punis que s'ils se rattachaient à des crimes contre la paix ou à des crimes de guerre. Pourquoi avoir conditionné l'existence de ce crime à un lien de connexité avec d'autres crimes et ne pas en avoir fait une notion autonome? E. Zoller l'explique selon des raisons essentiellement politiques³. Elle s'appuie en cela sur une déclaration du juge Jackson, représentant des Etats-Unis à la conférence internationale sur les tribunaux militaires, le caractère exceptionnel de la notion de crime contre l'humanité justifiant une compétence universelle: *«à l'ordinaire, nous ne considérons pas que les actes d'un gouvernement à l'égard de ses propres nationaux justifient notre immixtion (...) nous pensons que notre ingérence et nos efforts pour soumettre à rétribution des individus ou des Etats ne sont justifiés que dans la mesure où les camps de concentration et les déportations ont été accomplis en exécution d'un plan concerté ou d'une entreprise visant à mener une guerre injuste ou illégale dans laquelle nous avons été finalement impliqués»⁴*.

L'exigence de ce lien de connexité a causé des difficultés au ministère public qui n'a jamais pu prouver que les persécutions des Juifs antérieures au 1er septembre 1939 (date de

² C'est-à-dire soit un crime de guerre, soit un crime contre la paix.

³ ZOLLER, E., La définition des crimes contre l'humanité, *J.D.I.*, juillet-août-septembre 1993, N° 3, p. 553.

⁴ Report of Robert H. JACKSON, U.S. representative to the International Conference on Military Trials, London 1945, p. 329 et 333.

l'invasion de la Pologne, qui, en soit, est constitutive d'un crime contre la paix), soient l'exécution d'un complot ou d'un plan concerté, en vue de déclencher et de conduire une guerre d'agression⁵. C'est également pour cette raison que la catégorie des crimes contre l'humanité n'a pas connu un développement très important dans la jurisprudence du tribunal de Nuremberg, puisque seulement deux personnes furent condamnées du seul chef de crimes contre l'humanité, et encore, comme le soulignent E. Zoller et E. David, en appliquant, du moins pour l'un d'entre eux, un raisonnement juridique quelque peu boiteux⁶.

L'article 5c) de la Charte du Tribunal Militaire International de Tokyo⁷ est formulé plus ou moins de la même manière que l'article 5 c) du Tribunal de Nuremberg. Mais, contrairement au Tribunal de Nuremberg, le Tribunal de Tokyo n'a pas explicitement appliqué cette incrimination⁸.

1.2. Vers une évolution du concept: évolution internationale et nationale

L'article 2 de la loi n°10 du Conseil de contrôle allié, datée du 20 décembre 1945, définissait les crimes contre l'humanité comme: « *les atrocités et les infractions comprenant non limitativement: le meurtre, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, l'emprisonnement, la torture, le viol ou tout autre acte inhumain commis contre la population civile, ou la persécution pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, qu'elles aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où elles ont été perpétrées* »⁹.

Ce texte constitue une avancée particulière dans l'évolution de la définition du crime contre l'humanité, à partir du moment où le lien de connexité nécessaire qui le liait au crime de guerre ou au crime contre la paix a disparu. Néanmoins, la jurisprudence appréciera cette différence de rédaction de manière non homogène. Si dans l'affaire Flick, on a considéré que la différence de texte n'étendait pas le champ d'application du crime contre l'humanité étant donné que la loi n° 10 se fondait elle-même sur le statut du T.M.I. de Nuremberg, en revanche, dans l'affaire Ohlendorf, le tribunal considéra que cette modification étendait le champ d'application du crime contre l'humanité¹⁰.

Créée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies, une Commission du droit international fut chargée de préparer un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité¹¹ en tenant compte des principes de Nuremberg. Un premier projet fut rédigé en 1950, remanié en 1954. Le texte de 1954 n'est pas interprété de la même manière par la doctrine. Selon E. Zoller, l'expression « *crime contre la paix et la sécurité de l'humanité* » utilisée dans le projet de code réduit à nouveau le champ d'application du concept de crime contre l'humanité. Si cette expression englobe les crimes contre l'humanité, c'est uniquement dans la mesure où ils intéressent la paix et la sécurité. L'auteur y voit donc là un lien de connexité implicite puisque c'est surtout en cas de guerre ou de menace de guerre que la paix et la sécurité de l'humanité sont concernées¹². Par contre, selon E. David, le texte de 1954 ne limite pas l'incrimination au contexte de guerre ou à la nécessité

⁵ DAVID, E., "L'actualité juridique de Nuremberg" in Centre de droit international de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Fondation Auschwitz-Stichting, *Le Procès de Nuremberg, Conséquences et actualisation*, Bruxelles, Bruylant, 1988 p. 99.

⁶ ZOLLER, E., *op. cit.*, p. 554 et DAVID, E., *op. cit.*, p. 101.

⁷ Pour un commentaire détaillé des jugements rendus par ce tribunal, voyez *The Tokyo Judgment*, ed. by B.V.A. Röling and C.F. Rüter, Univ. Press Amsterdam, 1977.

⁸ DAVID, E., *op. cit.*, p. 126.

⁹ GRAVEN, V., J., "Les crimes contre l'humanité", *R.C.D.I.*, vol. 76 (1950, I), p. 433-605.

¹⁰ U.S. Military Tribunal, Nuremberg, 22 décembre 1947, *L.R.T.W.C.*, pp. 25-26 et U.S. Military Tribunal, Nuremberg, 10 avril 1948, *Ann. Dig.*, 15, p.664, cités tous deux in DAVID, E., *op. cit.*, p. 127.

¹¹ L'expression "crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité" a été utilisée pour la première fois par le juge américain Francis Biddle, dans un rapport au président Truman: « *c'est (...) le moment d'émettre le vœu que l'ensemble des Nations Unies, suivant la ligne de votre proposition, consacreront de nouveau les principes de la Charte de Nuremberg dans le texte d'une codification des atteintes à la paix et à la sécurité de l'humanité* », cité par ZOLLER, E., "le rapport du juge Biddle au Président des Etats-Unis d'Amérique sur le procès de Nuremberg", *Revue sc. Crim. dr. pénal comparé*, 1947, p. 144.

¹² ZOLLER, E., *op. cit.*, p. 557.

d'une relation de connexité avec des crimes contre la paix ou des crimes de guerre¹³. Mais nous verrons par la suite que la deuxième interprétation trouvera une confirmation dans un futur proche.

L'arrêt Barbie prononcé le 20 décembre 1985 sera l'occasion pour la Cour de cassation française de fournir sa propre définition de l'infraction: « *constituent des crimes imprescriptibles contre l'humanité, au sens de l'article 6 du statut de Nuremberg (...), les actes inhumains et les persécutions qui, au nom d'un Etat pratiquant une politique d'hégémonie idéologique, ont été commis de façon systématique, non seulement contre des personnes en raison de leur appartenance à une collectivité raciale ou religieuse, mais aussi contre les adversaires de cette politique, quelle que soit la forme de leur opposition* »¹⁴.

Deux éléments nouveaux dans cette définition présentent un intérêt particulier: il s'agit de la mention "*d'une politique d'hégémonie idéologique*" et du terme "*systématique*". Concernant la première expression, si on peut regretter le fait que ce critère épouse de manière trop spécifique le contexte de l'affaire¹⁵, il définit l'élément moral qui permet de distinguer l'infraction de celle du crime de guerre. Si cet élément intentionnel devra encore être retravaillé de manière à englober toutes les situations envisageables, c'est là une amélioration considérable par rapport à la définition retenue par le TMI. Par ailleurs, l'ajout du terme "*systématique*" précise l'élément matériel de l'infraction: l'assassinat, l'extermination, etc., doivent être commis de façon systématique. Cet élément permet également de différencier l'infraction d'un crime de droit commun.

Dans l'affaire Touvier, la Cour reprendra le critère de l'élément intentionnel de l'infraction, puisqu'elle parle d'« *un mobile spécifique, celui de prendre part à l'exécution d'un plan concerté, en accomplissant de façon systématique les actes inhumains et persécutions incriminés, au nom d'un Etat pratiquant une politique d'hégémonie idéologique* »¹⁶.

L'élaboration d'un nouveau code pénal en France en 1992 a amené le législateur à définir pour la première fois des incriminations spécifiques concernant les crimes contre l'humanité. Les articles 211-1 et 212-1 figurant dans l'annexe à la loi n° 92-684 du 22 juillet 1992¹⁷ qui réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes, définissent, au titre des "*crimes contre l'humanité*", d'une part le génocide, et d'autre part les autres crimes contre l'humanité.

Selon l'article 212-1, « *La déportation, la réduction en esclavage ou la pratique massive et systématique d'exécutions sommaires, d'enlèvements de personnes suivis de leur disparition, de la torture ou d'actes inhumains, inspirées par des motifs politiques, philosophiques, raciaux ou religieux et organisées en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile, sont punies de la réclusion à perpétuité (...)* ».

En ce qui concerne l'élément matériel, par rapport à l'article 6 c), l'article 212-1 ne vise plus l'assassinat, l'extermination et les persécutions¹⁸, mais « *la pratique massive et systématique d'exécutions sommaires* ». Par rapport à l'article 6 c), la torture est également ajoutée. Par contre, la déportation, la réduction en esclavage et les actes inhumains demeurent communs aux deux textes. Quant à l'élément moral du crime contre l'humanité, il reprend pour partie l'élément moral retenu en 1945, à savoir le fait que le crime doit avoir été commis pour des motifs politiques, raciaux ou religieux. Il y ajoute également les motifs philosophiques. Un autre élément inspiré par l'arrêt Barbie a été repris: le crime doit avoir été commis en exécution d'un plan concerté.

La nouvelle version du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité adoptée en 1991, déjà partiellement modifiée par la deuxième lecture du code

¹³ DAVID, *op. cit.*, p. 129.

¹⁴ Cass. Crim., 20 décembre 1985, *La semaine juridique*, JCP n° 40 du 1er octobre 1986, 20655.

¹⁵ A ce sujet, voir les critiques émises par GRYNFOGEL, C., "Le concept de crime contre l'humanité, hier, aujourd'hui et demain", *Revue de droit pénal et de criminologie*, juillet 1993, p. 23.

¹⁶ *La Gazette du Palais* des 17 et 18 juin 1992.

¹⁷ *J.O. R.F.*, 23 juillet 1992, p. 9875.

¹⁸ GRYNFOGEL, C., *op. cit.*, p. 48.

commencée par la CDI en 1994¹⁹ complétera encore la définition du concept de crime contre l'humanité façonné par le texte de Nuremberg et par la doctrine et la jurisprudence. L'article 21 du nouveau texte proposé par le rapporteur spécial, tenant compte des observations des gouvernements, article qui avait été intitulé en 1991 "*Violations systématiques ou massives des droits de l'homme*", mais que le rapporteur spécial propose de changer en "*crimes contre l'humanité*", est rédigé comme suit:

« On entend par crime contre l'humanité le fait de commettre, de façon systématique, l'un quelconque des actes ci-après:

- L'homicide intentionnel;
- La torture (c'est-à-dire le fait d'infliger intentionnellement à une personne des douleurs ou des souffrances physiques ou mentales aux fins, notamment, d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, ou de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur elle, ou d'intimider ou de faire pression sur une tierce personne ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit. Ce texte ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles)²⁰;
- La réduction en esclavage;
- La persécution;
- La déportation ou le transfert forcé de populations
- Tous autres actes inhumains.»²¹.

Les droits placés sous la protection spéciale du code sont le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique et l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé. A l'instar de la définition formulée dans la jurisprudence française et consacrée dans le code pénal français, l'élément essentiel qui joue le rôle décisif dans la définition de l'élément matériel de l'infraction et qui le différencie des crimes de droits communs est l'élément systématique. Cet article est à l'image de l'esprit général du code: Dans toutes ses articulations, le code vise le crime "*structurel*" et non pas le crime commis au regard de personnes définies par leurs caractéristiques individuelles. Par contre, contrairement à la définition proposée dans le code pénal français et dans l'ancienne version de l'article 21 du code, qui lui valait d'ailleurs son titre, "*violations systématiques ou massives des droits de l'homme*", le caractère massif est supprimé, jugé encore trop controversé par le rapporteur spécial, D. Thiam²². Cette tendance en faveur d'une conception plus large du crime contre l'humanité était déjà défendue par celui-ci dans son rapport de 1989: « un acte inhumain commis contre une seule personne pouvait constituer un crime contre l'humanité s'il s'inscrivait dans un système ou s'exécutait selon un plan, ou s'il présentait un caractère de répétitivité qui ne laissait aucun doute sur les intentions de son auteur... »²³.

Enfin, les crimes contre l'humanité apparaissent également dans le statut du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (art. 4-5) et dans le statut du Tribunal Pénal International pour le Rwanda. Une remarque peut être formulée en ce qui concerne la définition du crime contre l'humanité prévue dans le statut du Tribunal Pénal International

¹⁹ TOMUSCHAT C., Le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et les droits intangibles ou non susceptibles de dérogation, in PREMONT D., STERNERSEN C., OSEREDCZUK I. (édition et coordination), *Droits intangibles et états d'exception*, Série Organisation internationale et relations internationales n° 36, Bruylant, Bruxelles, 1996, p. 92.

²⁰ Le rapporteur spécial a mis cette définition tirée de la Convention contre la Torture entre crochets. Jugée trop longue par celui-ci, il laisse le soin à la commission de la retenir ou non.

²¹ Texte in NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL, *Treizième rapport sur le projet de code des crimes contre la paix et l'humanité par M. Doudou THIAM, rapporteur spécial*, 24 mars 1995, doc. A/CN.4/466, p. 21.

²² *op. cit.*, p.23. En cela, le rapporteur spécial appuie son argumentation sur un article de MEYROVITZ, La répression par les tribunaux allemands des crimes contre l'humanité, Paris, LGDJ, 1960.

²³ *Rapport CDI*, 1989, p. 147, par.147.

pour l'ex-Yougoslavie²⁴ créé en 1993: les raisons politiques, raciales ou religieuses n'ont été retenues que pour l'article 5 h): persécutions²⁵. Par contre, l'alinéa 1 de l'article 3 du statut du Tribunal International pour le Rwanda ne manque pas de préciser que les crimes contre l'humanité, de manière générale, se caractérisent par leur finalité nationaliste, politique, ethnique, raciale ou religieuse²⁶. Cet élément intentionnel n'est pas directement repris dans la définition du projet de code de la CDI mais se retrouve de manière implicite dans le terme "systématique". Les faits incriminés par le Tribunal International pour le Rwanda sont: « l'assassinat », « l'extermination », la « réduction en esclavage », la « torture », le « viol », les « persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses », les « autres actes inhumains ». Par rapport aux statuts des T.M.I. de Nuremberg et de Tokyo ainsi qu'au projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, certains faits incriminés ont été ajoutés: il s'agit de l'expulsion, de l'emprisonnement et du viol. Par contre, la déportation n'a pas été incriminée.

Etant donné que le code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité est encore à l'état de projet, le texte officiel le plus récent auquel nous puissions nous référer est le statut du Tribunal Pénal International pour le Rwanda. Le texte du statut réunit tous les éléments constitutifs du crime contre l'humanité et a tenu compte de l'évolution du concept au cours du temps. En conclusion, en reprenant l'évolution de la notion dans les textes légaux internationaux et nationaux, dont les critères essentiels et non controversés font désormais partie de la coutume internationale, il est possible d'analyser le crime contre l'humanité comme un crime dont l'élément matériel réside dans les atteintes systématiques qui sont faites à la liberté ou à l'intégrité corporelle, morale ou matérielle des victimes, et non dans l'atteinte à la liberté ou à l'intégrité corporelle, morale ou matérielle d'une personne prise en tant qu'individu²⁷. L'élément légal de définition du crime contre l'humanité réside dans les différents statuts des tribunaux pénaux internationaux installés depuis la fin de la seconde guerre mondiale et dans la coutume internationale, en attendant l'adoption du code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et l'instauration d'un tribunal pénal international permanent. Enfin, l'élément moral (intention criminelle) du crime contre l'humanité réside dans sa finalité nationaliste, politique, ethnique, raciste ou religieuse.

2. LES FAITS ALLEGUES

En attendant les résultats de la mission d'enquête des Nations Unies ou si celle-ci se trouvait définitivement bloquée dans son travail, il est possible, vu l'importance, la précision des informations recueillies et le fait que les données concernant les massacres commis contre les réfugiés émanent de sources diverses et souvent indépendantes les unes des autres, de faire la synthèse des informations recoupées plusieurs fois par des sources émanant d'organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales internationales et nationales, ainsi que par divers témoignages et par les médias. Par prudence, seules les informations qui ont pu être recoupées conjointement avec des informations émanant d'organisations internationales crédibles, sérieuses et impartiales, ont été utilisées pour effectuer cette synthèse. Etant donné

²⁴ Voir à ce propos l'article de DAVID, E., "Le Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie", *R.B.D.I.*, Bruxelles, Bruylant, 1992/2; voir également LESCURE, K., *Le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie*, Centre de droit international de Paris I, Etudes internationales n°6, Paris, Montchrestien, 1994.

²⁵ Texte in annexe de la résolution 827 (1993) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 32/7ème séance le 25 mai 1993, *M.B.*, 27.04.1996, p. 10264 et suiv.

²⁶ Pour des informations plus complètes concernant le tribunal pénal international pour le Rwanda, voir DUPAQUIER, J.F. (ed.), *La justice internationale face au drame rwandais*, Paris, Karthala, 1996; voir également PARQUE, V., "Le Tribunal Pénal International pour le Rwanda" in *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1996-1997*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 123 à 156.

²⁷ Véronique LEBLANC, dans un article consacré aux Crimes contre la paix, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de droit commun liés au statut de réfugié, reprend les mêmes éléments mais omet la caractéristique essentielle du crime qui est le phénomène de masse et qui le distingue du crime de droit commun. (LEBLANC, V., "Crimes contre la paix, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de droit commun et statut de réfugié: L'article 1-F de la Convention de Genève", *Revue du droit des étrangers*, n° 86, Bruxelles, janvier- février- mars 1995, p. 674).

l'abondance des sources, les notes de bas de page relatives à cette partie ne seront constituées que de chiffres qui permettent un renvoi aux références complètes annexées à l'article.

2.1. Attaques contre des camps/concentrations de réfugiés²⁸

Les camps de réfugiés sont attaqués dès le début de la guerre. Des éléments de l'AFDL, mais également de l'Armée Patriotique Rwandaise (APR) ont systématiquement bombardé de nombreux camps au Sud- et au Nord-Kivu, où des massacres ont également été commis à l'aide d'armes légères, voire d'armes blanches. C'est le cas notamment des camps de Kagunga, Runingo, Luberizi, Chimanga, Kashusha et Inera au Sud-Kivu, et de Katale, Kahindo, Kibumba, Sake et Mugunga au Nord-Kivu. Des milliers de réfugiés, des civils sans armes, pour la plupart, en sont les victimes. Ces attaques se poursuivent en s'intensifiant au fur et à mesure que les réfugiés se déplacent vers l'ouest. Les massacres les plus importants se produisent entre Shabunda et Kingulube, à Shanji, à Walikale, à Tingi-Tingi, à Kasese et Biaro, et enfin entre Boende et Mbandaka. Le rapport de la commission conjointe des Nations Unies fait état d'informations reçues concernant 134 sites où des atrocités auraient été commises. Fin mai 1997, à l'issue de la conquête du pays par l'AFDL, le HCR constate que 246.000 réfugiés manquent à l'appel. Le 8 juillet 1997, le Haut-Commissaire par interim pour les droits de l'homme estime que « *près de 200.000 réfugiés hutu pourraient avoir été massacrés* ».

Il serait fastidieux de décrire, voire simplement d'énumérer les multiples tueries massives et ciblées commises dans les camps. On peut cependant illustrer la nature et l'ampleur du phénomène à l'aide de deux exemples.

Fin février 1997, lorsque les réfugiés de Tingi-Tingi quittent ce camp face à l'arrivée imminente des troupes de l'AFDL, ils se dirigent initialement vers Kisangani. Au carrefour de Pene-Tungu, ils sont détournés vers Ubundu par les FAZ qui veulent éviter que cette marée humaine n'atteigne Kisangani. A la mi-mars, les rescapés de Tingi-Tingi, qui sont au nombre d'environ 135.000, s'installent dans des camps de fortune à Biaro et Kasese, villages situés sur la ligne de chemin de fer qui relie Ubundu à Kisangani. Vers la mi-avril, aucun agent humanitaire ou journaliste n'est autorisé à se rendre au-delà du km 42 de la ligne à partir de Kisangani. Les réfugiés sont dès lors hors d'accès pour toute aide ou protection. Le 17 avril, entre deux et quatre cents éléments "*search and destroy*" de l'APR atterrissent à Kisangani et sont acheminés vers le sud et ensuite vers les camps. Du 21 au 25 avril les camps sont attaqués par des militaires, appartenant notamment à l'APR, aidés par des civils locaux qu'on a pu convaincre que des réfugiés ont attaqué leurs villages. Puisqu'environ neuf mille d'entre eux pour le seul camp de Kasese sont -dans les termes onusiens- "*extrêmement vulnérables*" et incapables de se déplacer, le nombre de victimes dépasse probablement les dix mille, parmi lesquels 2.500 enfants dans un état grave de malnutrition. Lorsqu'enfin l'aide humanitaire est de nouveau admise à Biaro le 29 avril, les soldats rebelles dirigent des groupes de rescapés affamés, malades et épuisés vers Ubundu, 80 km plus au sud, endroit à son tour déclaré interdit d'accès. Plusieurs journalistes qui visitent Kasese et Biaro à partir du 28 avril font des constats analogues et accablants. Ils entendent à Biaro le bruit d'une pelle mécanique réquisitionnée une semaine plus tôt par la rébellion, mais on leur interdit d'aller plus loin « *pour des raisons de sécurité* ». Des militaires et des civils congolais affirment qu'il existe un "*four crématoire en plein air*" au km 52 à côté d'une carrière. Lorsque des journalistes retournent sur les sites un mois plus tard, ils y trouvent des fosses communes. Un soldat confie à un photographe de l'AP qu' « *il y a beaucoup de travail à faire, déterrer les corps et les brûler. Si les Nations Unies venaient enquêter, il ne restera aucune preuve* ».

Le second exemple se situe dans le prolongement du premier. Environ 45.000 rescapés de Biaro-Kasese parviennent à s'extraire en traversant la forêt vers Opala par Yaleko. Ils continuent leur fuite vers l'ouest dans la direction de Mbandaka, suivant le trajet Ikela-Boende-Ingende-Wendji. Des éléments de l'AFDL/APR qui les traquent opèrent un détour par

²⁸ Réfs. 1-2-3-4-5-7-8-10-12-13-16-18-19-21-22-23-25-27-28-29-31-32-33-41-43-44-45-50-51-53 (pour les références complètes, voir annexe).

Isangi-Yakuma-Djolu afin de couper la route aux réfugiés à hauteur de Boende. Débute alors sur le trajet Boende-Mbandaka un carnage phasé. Des milliers de réfugiés sont tués à Boende et sur la route Nsamba-Boende, à Mpenzele, entre Djoa et Ingende, à Wendji et enfin à Mbandaka même. Les massacres de Mbandaka sont particulièrement accablants pour l'AFDL/APR, puisque tous les réfugiés ont été désarmés sur ordre du gouverneur militaire de la région de l'Equateur; il n'y a donc aucun élément armé parmi eux. En outre, ces tueries sont commises devant de nombreux témoins, habitants de Mbandaka profondément choqués par les cruautés à l'encontre de civils inoffensifs²⁹. Le recoupement de diverses sources permet d'estimer le nombre des victimes dans le Sud-Equateur, *grosso modo* entre Boende et Mbandaka, à environ 15.000; ce bilan comprend les personnes tuées, décédées de maladies et d'épuisement, et noyées dans la rivière Ruki et le fleuve Zaïre-Congo.

2.2. L'aide humanitaire bloquée ou utilisée comme appât³⁰

Dans de nombreux cas, les forces rebelles ou leurs alliés rwandais rendent impossible toute aide humanitaire à des réfugiés affamés, épuisés et malades, soit en bloquant tout accès, soit en les déplaçant hors d'atteinte de toute assistance. Déjà en novembre 1996, les agences humanitaires sont interdites d'accès à la région autour de Goma, déclarée zone militaire. Même phénomène à Bukavu, où l'accès est interdit au-delà d'un rayon d'une trentaine de kilomètres autour de la ville. Même à l'intérieur de ce rayon la liberté de mouvement est très limitée. On notera au passage que cette technique rappelle celle utilisée par le FPR au Rwanda en 1994: à de nombreuses reprises, les endroits où les éléments de l'APR avaient procédé à des massacres étaient déclarés "zones militaires" interdites d'accès³¹. On a vu que des stratégies analogues ont été utilisées fin avril 1997 au sud de Kisangani: d'abord Biaro et Kasese sont interdits d'accès, ensuite, lorsque les humanitaires y sont admis, les réfugiés rescapés sont conduits à Ubundu, zone à son tour inaccessible. Déjà en novembre 1996, le Secrétaire général des Nations Unies Boutros-Ghali affirmait: « *Il y a deux ans la communauté internationale était confrontée à un génocide des Tutsi par les armes. Aujourd'hui nous sommes confrontés à un génocide des Hutu par la faim* ». Six mois plus tard son successeur Kofi Annan dira qu' « *on peut tuer par les armes ou par la faim. C'est par la faim qu'on tue aujourd'hui* ».

L'aide humanitaire a également servi d'appât. De nombreuses sources font état du même scénario utilisé à plusieurs endroits. Les organismes humanitaires servent à localiser des concentrations de réfugiés et à les faire sortir de la forêt. Par la suite, la zone en question est déclarée zone militaire interdite d'accès. Lorsque les agences humanitaires sont à nouveau admises aux endroits où étaient concentrés les réfugiés, ceux-ci ont disparu. Cette stratégie fait usage de soi-disant "facilitateurs", désignés par l'AFDL, censés assurer la liaison avec les agences, mais en réalité chargés d'amener les forces "rebelles" vers les concentrations de réfugiés. Ainsi, un certain Marc Kazindu, décrit comme "Tutsi" sans autres précisions, est cité comme ayant "facilité" les massacres sur les axes Bukavu-Walikale, Bukavu-Kalonge et Bukavu-Shabunda. Vers la mi-mai 1997, le CICR décide de ne plus accepter l'utilisation de facilitateurs. Déjà en avril, des réfugiés rwandais et des chefs de village du Sud-Kivu demandent au HCR et au CICR d'arrêter la recherche des réfugiés par crainte que ces opérations exposent ces derniers et certains groupes zaïro-congolais à des attaques par les troupes de l'AFDL.

2.3. Séparation des hommes et des femmes/enfants³²

²⁹ La combinaison de ces deux éléments explique sans doute pourquoi les autorités congolaises se sont initialement opposées au déploiement à Mbandaka de la mission d'enquête de l'ONU.

³⁰ Réfs. 2-3-12-13-30-40.

³¹ On trouvera des exemples dans DESOUTER, S. et REYNTJENS, F., *Rwanda. Les violations des droits de l'homme par le FPR/APR. Plaidoyer pour une enquête approfondie*, Anvers, Centre d'étude de la région des grands lacs d'Afrique, juin 1995.

³² Réfs. 1-7-12-13-18

Déjà dans son communiqué du 26 novembre 1996 au sujet du massacre de Chimanga, Amnesty International fait état de la séparation par l'AFDL des hommes et des femmes/enfants. Ensuite, les hommes seraient tués. Le rapporteur spécial Garreton relève dans son rapport du 28 janvier 1997 que « *de nombreux témoignages (...) soulignent l'habitude qu'a l'AFDL de séparer les hommes des femmes et des enfants. On connaît généralement le sort réservé à ces derniers mais on n'entend plus parler des premiers* ». D'après des sources de l'ONU rapportées par le *Washington Post* du 19 juin 1997, le "Commandant Jackson" (voir *infra*) admet que sa tâche est de tuer les réfugiés hutu, ajoutant que tous les réfugiés mâles appartiennent aux Interahamwe responsables du génocide de 1994 contre les Tutsi. Enfin, selon MSF, depuis fin mars-début avril, ces distinctions ne sont plus faites. Désormais on tue également les femmes et les enfants. Un commandant militaire confie à MSF que « *tous ceux qui sont dans la forêt constituent l'ennemi* ». Et, de fait, on est frappé par le fait que les tueries deviennent plus générales et systématiques à partir de cette période, qui est celle de l'épisode Biaro-Kasese. Il n'est pas exclu qu'à partir de ce moment les autorités rwandaises considèrent que le rapatriement des réfugiés n'est plus une option viable, vu que l'insurrection à l'intérieur commence à s'étendre. Kigali se rend alors compte que la guerre civile a été "importée" avec les rapatriés de fin 1996. La seule option ouverte devient dès lors l'extermination pure et simple.

2.4. L'implication de l'APR³³

Alors que les premiers massacres relatés, par exemple ceux de Lemera et de Chimanga, sont attribués aux "*rebelles banyamulenge*" ou aux "*troupes de l'AFDL*", il semble de plus en plus clair que ceux engagés dans la plupart des tueries sont des éléments de l'APR. C'était déjà le cas, au moment de l'attaque des camps dans la région de Goma, mais on pouvait là encore situer la présence de ces militaires dans le contexte de la campagne militaire visant à mettre en place une zone tampon³⁴.

En revanche, les opérations de l'APR dans la région de Kisangani d'abord, dans celle de Boende-Mbandaka ensuite, visent clairement les réfugiés en tant que tels. Nombreuses sont les sources qui font état de militaires parlant le kinyarwanda et/ou portant les uniformes offerts par l'Allemagne à l'APR. On a déjà dit qu'en avril 1997, plusieurs témoins voient des unités rwandaises de "*recherche et destruction*" comptant entre 200 et 400 hommes débarquer à l'aéroport de Kisangani, pour ensuite être déployées sur l'axe Kisangani-Ubundu. Des noms d'officiers rwandais sont cités, mais le fait qu'ils se font connaître par leur (vrai ou faux) prénom rend leur identification difficile. Cependant, on a pu établir avec un certain degré de certitude l'implication de James Kabarebe, alias Kabari, qui deviendra plus tard le chef d'Etat-major de l'armée congolaise, de Godfrey Kabanda et de Jackson Nkurunziza, alias Jacques Nziza, surnommé "*L'Exterminateur*", soupçonné également d'être responsable du meurtre de Kisase Ngandu en janvier 1997. A Mbandaka, les colonels Richard et Wilson, surnommé Khadafi, organisent les massacres, sans que le général congolais Gaston Muyango, formellement en charge de la région militaire, ne puisse s'y opposer. On observe d'ailleurs de la part des éléments congolais de l'AFDL une réprobation impuissante de ces pratiques. Sous le couvert de l'anonymat, plusieurs militaires non-Rwandais de l'AFDL expriment leur dépit à la presse, notamment lors d'un témoignage diffusé le 4 juin 1997 par FR3.

3. LA REPOSE DES NATIONS UNIES AUX ALLEGATIONS DE MASSACRES DANS L'EX-ZAÏRE

3.1. Le rapport "Garreton" du 28 janvier 1997

Le rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Zaïre, Roberto Garreton, dans son rapport présenté le 28 janvier 1997 à la Commission des droits de l'homme des

³³ Réfs. 15-16-18-27-31-44-45-47-50-51-53.

³⁴ Voir l'article de E., Kennes ailleurs dans cet Annuaire.

Nations Unies, avait déjà dénoncé des violations de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, aussi bien de la part des autorités zaïroises et des ex-FAR que de la part des forces rebelles. Mais les massacres qu'il dénonce restent isolés, sans intention préétablie, ne permettant pas de les qualifier de crime contre l'humanité. A titre d'exemple, le rapporteur spécial signale qu'au Sud-Kivu, en septembre 1996, une quarantaine de civils, dont des femmes et des enfants, ont été assassinés par les autorités zaïroises à Kamanyola. A Lueba, en septembre, une centaine de Tutsi zaïrois, dont des femmes et des enfants, ont également été assassinés par l'armée zaïroise. Quant aux rebelles, le rapporteur signale qu'à Lemera, le 6 octobre 1996, lors d'une action en flagrante violation de l'article 3.2 des conventions de Genève, un groupe de Banyamulenge attaque l'hôpital de Lemera, tuant 34 personnes dont 17 malades. A Goma, lors de la prise de la ville, dans les premiers jours de novembre, les rebelles ont massacré 2.754 personnes. A Bukavu, le 18 novembre 1996, environ 500 personnes ont été assassinées dans le camp de Chimanga. En ce qui concerne les ex-FAR et les Interahamwe, Roberto Garreton parle de quatre religieuses assassinées par un groupe d'une centaine d'Interahamwe le 31 octobre 1996 à Kashiba (Bukavu) ou encore de 20 civils zaïrois assassinés le 6 et 7 novembre à Kitshanga, dans le Masisi³⁵.

Au cours du mois de janvier et de février 1997, les témoignages provenant de sources diverses et faisant état de massacres dans la région du Nord et du Sud-Kivu se sont multipliés³⁶. En réponse à ces différentes allégations, le Haut Commissaire des droits de l'homme, à l'issue d'une conférence de presse le 6 mars 1997, demande d'étudier la possibilité d'envoyer une mission d'observateurs des droits de l'homme dans l'est du Zaïre et que le rapporteur spécial vérifie les allégations de massacres et fasse des recommandations à la Commission des droits de l'homme lors de sa prochaine session. Le jour suivant, le président du Conseil de Sécurité accepte l'envoi d'une mission dans la région³⁷. La mission est envoyée du 25 au 29 mars, le rapporteur spécial étant seulement accompagné de son assistant et du directeur du bureau des droits de l'homme à Kinshasa.

Le rapport signale déjà des assassinats en masse perpétrés par les rebelles. Par exemple, à Bukombo, le 31 décembre 1996, l'AFDL aurait tué 300 personnes³⁸. A Chanzu (région de Rutshuru, Nord-Kivu), une organisation non-gouvernementale affirme que 207 personnes ont été tuées. A Kahindo (région de Ruthuru, Nord-Kivu), selon un communiqué du ministre Kamanda, 100 personnes auraient été tuées dans ce camp. D'autres chiffres ont été mentionnés: 200 personnes selon l'ONG "*Grande Vision pour la défense des droits de l'homme*", 3.500 personnes selon une source individuelle³⁹. A Matanda (région de Masisi, Nord-Kivu), un centre de santé a été détruit par les rebelles, provoquant la mort de 250 personnes selon PANADI. A Muganga (région de Katindo, Goma, Nord-Kivu), le rapport signale que selon le Ministre Kamanda, 3000 personnes ont été tuées dans ce camp. La ligue zaïroise des droits de l'homme (AZADHO), parle, elle, de 10.000 personnes et précise que l'attaque aurait été menée par l'Armée Patriotique Rwandaise (APR) et par les milices Mai-Mai⁴⁰.

Si le rapport parle de massacres en masse, par contre, il ne fait aucune mention d'une quelconque intention politique, raciale ou religieuse. De plus, dans ses recommandations, le rapport insiste sur la courte durée du séjour et sur la faiblesse des moyens d'investigations, que ce soit en matériels ou en personnel. Les témoignages rapportés proviennent essentiellement de sources indirectes (ONG et source gouvernementale, non objective par essence). Les éléments en possession de la mission étaient donc insuffisants pour avancer l'hypothèse de crimes contre l'humanité. Face à ces carences dans l'investigation, le rapporteur

³⁵ COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport sur la situation des droits de l'homme au Zaïre, présenté par M. Roberto Garreton, rapporteur spécial, conformément à la résolution 1996/77 de la Commission*, doc. E/CN.4/1997/6, 28 janvier 1997.

³⁶ Voir la deuxième partie de l'article consacrée à ce sujet.

³⁷ COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, "*Report on the mission carried out at the request of the High Commissioner for Human Rights between 25 and 29 March. 1997 to the area occupied by rebels in eastern Zaïre*", doc. E/1997/6/Add.2, 2 April 1997, p. 2.

³⁸ doc. E/1997/6/Add. 2, 2 April 1997, p. 4.

³⁹ doc. E/1997/Add. 2, 2 April 1997, p.5.

⁴⁰ *op. cit.*, p. 6.

spécial recommande à la Commission l'envoi d'une mission plus complète qui pourrait notamment comprendre un membre du groupe de travail sur les disparitions forcées, le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, le rapporteur spécial sur la question de la torture et le rapporteur spécial pour les droits de l'homme au Zaïre. Il demande également au Secrétaire général que cette commission dispose de tous les moyens techniques et financiers, y compris la participation d'experts (anthropologues, experts balistiques,...)⁴¹.

3.2. La Mission conjointe faisant suite à la résolution du 15 avril 1997 de la Commission des droits de l'homme, baptisée commission "Garreton"

La Commission des droits de l'homme a fait suite à sa demande. Dans sa résolution 1997/58 datée du 15 avril 1997, la commission a décidé « *de prier le rapporteur spécial chargé d'examiner la situation des droits de l'homme au Zaïre, le rapporteur spécial chargé d'étudier les questions relatives aux exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires et un membre du groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires d'enquêter ensemble sur les allégations de massacres et autres questions touchant les droits de l'homme qui découlent de la situation qui règne dans l'est du Zaïre depuis septembre 1996 et de faire rapport à l'Assemblée générale d'ici le 30 juin et à la Commission à sa cinquante-quatrième session* »⁴². A cette fin, la Commission demande au gouvernement zaïrois et à toutes les autres parties d'accepter que la mission puisse enquêter sur les allégations de massacres et d'assurer la sécurité de cette mission et leur accès, sans obstacle, partout où ils désirent se rendre⁴³. La Commission prie également le Haut Commissaire aux droits de l'homme de faciliter les activités de la mission commune, notamment en ce qui concerne son financement, afin de lui fournir les compétences techniques nécessaires pour accomplir son mandat⁴⁴. La Mission conjointe comprenait trois composantes: la délégation des interlocuteurs chargés d'obtenir l'accord de l'Alliance sur les modalités de la mission et d'assurer la sécurité; une équipe des Nations Unies chargée d'évaluer la sécurité dans la région et d'établir les conditions de cette sécurité; les membres de la mission proprement dits, c'est-à-dire les experts indépendants membres de la mission conjointe et leurs assistants techniques⁴⁵. Il s'agit du Sénégalais Bacre Ndiaye, rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, du Chilien Roberto Garreton, rapporteur spécial pour le Zaïre et du Ghanéen Jonas Foli, membre du groupe de travail de l'ONU sur les disparitions.

Le 24 avril 1997, alarmé par les allégations de massacres, le Conseil de Sécurité, dans un communiqué, a fait la déclaration suivante: « *The Security Council is particularly alarmed by reports of massacres and other serious violations of human rights in eastern Zaïre. In this context, it calls upon the AFDL and others concerned in the region to cooperate fully the recently established United Nations investigative mission by ensuring unlimited access to all areas and sites under investigation, as well as the security of the members of the mission* »⁴⁶. Alors que l'Alliance semblait avoir accepté de recevoir les émissaires de la mission à Lubumbashi le 4 mai 1997⁴⁷, le 9 mai 1997, la mission était toujours bloquée à Kigali, le chef de la rébellion zaïroise refusant l'accès de l'est du Zaïre, contrôlé par ses troupes, à la délégation⁴⁸. L'AFDL motive son refus par la présence de Roberto Garreton au sein de la

⁴¹ *op. cit.* p. 12.

⁴² COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, où qu'elle se produise dans le monde, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants, projet de décision 1997/... , *Situation des droits de l'homme au Zaïre*, doc. E/CN. 4/ 1997/ L. 89, 11 avril 1997, paragraphe 6. a), p. 4.

⁴³ *op. cit.*, paragraphe 4 a).

⁴⁴ *op. cit.*, paragraphe 6 b).

⁴⁵ NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, *Rapport de la mission conjointe chargée d'enquêter sur les allégations de massacres et autres atteintes aux droits de l'homme ayant lieu dans l'est du Zaïre (actuellement République démocratique du Congo) depuis septembre 1996*, doc. A/51/942, p. 6.

⁴⁶ SECURITY COUNCIL, Draft presidential statement on Zaïre, 24 April 1997.

⁴⁷ A/51/942, p. 5.

⁴⁸ « M. Kabila refuse l'accès de l'est du Zaïre à la mission des droits de l'homme de l'ONU », *AFP*, Kigali, le 9 mai 1997.

mission: « *On est prêt à accepter des enquêtes internationales, mais si les enquêteurs sont tous comme Garreton, nous disons non* » a déclaré à l'AFP Emmanuel Kamanzi, chargé au sein de l'Alliance des relations avec les agences humanitaires de l'ONU⁴⁹. La mission a donc été contrainte de quitter la région, tout en assurant qu'elle était prête à revenir une fois obtenue l'assurance d'une "coopération entière et sans condition, y compris des garanties au niveau de la sécurité"⁵⁰. Dans une déclaration du président du Conseil de Sécurité, les Nations Unies réitéreront encore cette demande à la fin du mois de mai, de manière ferme mais sans poser de véritable ultimatum: le Conseil « *renouvelle également dans les termes les plus vigoureux son appel en faveur d'une coopération totale avec la mission de l'ONU chargée d'enquêter sur les informations faisant état de massacres, d'autres atrocités et de violations du droit international humanitaire dans le pays, et demande notamment que des facilités d'accès lui soient accordées immédiatement et sans restriction et que sa sécurité soit assurée* »⁵¹.

3.3 La mission préparatoire et la deuxième mission d'enquête de l'ONU, sous l'autorité directe du Secrétaire général de l'ONU

En marge du Sommet de l'OUA à Harare, le Secrétaire général de l'ONU a pu s'entretenir avec Kabila qui a accepté le principe d'une enquête internationale sur les accusations de massacres de réfugiés hutu rwandais dans l'est du pays⁵². Laurent-Désiré Kabila a donné les mêmes assurances à l'émissaire américain Bill Richardson lors de sa visite à Kisangani⁵³. Il lui a marqué son accord pour l'arrivée d'une première équipe le 20 juin 1997, afin de permettre à l'enquête de commencer le 7 juillet 1997. Par ailleurs, il a promis que les enquêteurs auraient accès à toutes les régions du territoire dans lesquelles ils désireraient se rendre⁵⁴. Néanmoins, si le Secrétaire général a obtenu qu'"une" commission d'enquête sur les éventuels massacres dans l'est du Congo puisse se rendre sur place, les termes de l'accord ne sont pas très explicites. Il semblerait que, même à cette occasion, les autorités congolaises aient maintenu l'exigence selon laquelle le rapporteur spécial pour le Congo, R. Garreton, ne pourra pas participer à cette enquête⁵⁵.

L'équipe préparatoire qui se rendra au Congo le 20 juin 1997 comprendra trois membres du Centre des droits de l'homme de l'ONU: MM. Mautner Markhof (Directeur pour les opérations sur le terrain), Bawara (dossier R.D. Congo) et Mme Garmendia; deux médecins légistes et deux agents de sécurité. L'objectif de cette mission est de voir ce qui est acceptable pour les autorités congolaises⁵⁶. Nous verrons dans les lignes qui suivent que cette mission s'avérera particulièrement difficile. Déjà le 19 juin 1997, le Washington Post affirmait que, selon des sources occidentales et congolaises, M. Kabila aurait averti ses responsables de ne pas aider la mission de l'ONU à localiser des charniers ou des témoins directs de massacres qui auraient eu lieu lors de la progression des rebelles vers Kinshasa pour s'emparer du pouvoir. Le Post ajoute en outre que M. Kabila et son gouvernement seraient soumis à de fortes pressions du Rwanda et de l'Ouganda pour que l'enquête de l'ONU soit entravée⁵⁷.

Le 21 juin 1997, le chef de la mission, Georg Mautner Markhof rencontre le ministre des affaires étrangères congolais, Bizima Karaha. Lors de cette réunion, il lui transmet une lettre adressée au président Kabila par Ralph Zacklin, responsable de la Commission et du

⁴⁹ THOMAS, A., "Un responsable rebelle affirme que Garreton ne sera "jamais" autorisé à revenir au Zaïre", *AFP*, Kisangani, le 10 mai 1997.

⁵⁰ "Les enquêteurs de l'ONU renoncent à leur mission au Zaïre", *Reuter*, Nairobi, le 10 mai 1997.

⁵¹ CONSEIL DE SECURITE, déclaration révisée du président sur la situation dans la République Démocratique du Congo, 29 mai 1997.

⁵² "Réfugiés: Kabila accepte l'enquête", *Le Soir*, Bruxelles, 5 juin 1997.

⁵³ "Bientôt une enquête de l'ONU dans le Congo sur les réfugiés", *Reuter*, Kisangani, le 8 juin 1997.

⁵⁴ "L'émissaire américain quitte Kinshasa satisfait de sa mission", *Reuter*, Kinshasa, le 8 juin 1997.

⁵⁵ Le fait que l'ONU ait pu céder à cette exigence a conduit six associations de défense des droits de l'homme à protester vivement auprès des Nations Unies. ("Réfugiés: protestations de six associations à l'ONU", *Reuter-Belga*, New York, le 14 juin 1997)

⁵⁶ "Massacres dans l'ex-Zaïre: mission d'enquête de l'ONU vendredi à Kinshasa", *AFP*, Kinshasa, le 18 juin 1997.

⁵⁷ *Washington Post* du 19 juin 1997.

Centre des droits de l'homme, rappelant que la mission qui commencera ses travaux le 7 juillet devra être conforme à la résolution 1997/58 du 15 avril 1997. M. Karaha, lors de cette réunion, a quant à lui promis la nomination d'agents du gouvernement chargés de faciliter les discussions techniques avec l'équipe préparatoire⁵⁸.

Le gouvernement congolais est opposé à certains aspects de l'enquête des Nations Unies. Il récuse notamment certains membres⁵⁹ de la commission mise sur place par l'ONU et demande que l'enquête soit élargie pour couvrir la période allant de mars 1993 à mai 1997⁶⁰. La raison pour laquelle le gouvernement de Kabila souhaite que la compétence ratione temporis de la mission d'enquête de l'ONU soit étendue est que le groupe d'investigation puisse également enquêter sur les violations des droits de l'homme commises avant l'intervention de la rébellion en octobre 1996, pendant la période où Mobutu était encore au pouvoir. Or, le mandat de la mission ne couvre que les événements survenus depuis septembre 1996 et « *la mission préparatoire n'a aucun pouvoir pour modifier le mandat voté à l'unanimité par la commission des droits de l'homme* »⁶¹. Des difficultés logistiques ainsi que des problèmes concernant la liberté de mouvements pour les investigateurs persistent encore⁶². Un troisième problème a été évoqué pour justifier l'absence de raison d'être de l'enquête: le gouvernement congolais considère que le principe de continuité de l'état ne doit pas s'appliquer dans ce cas. Comme la période des violations des droits de l'homme s'arrête au 17 mai 1997, les nouvelles autorités considèrent que seul l'état zaïrois en est responsable, car il revendiquait son autorité sur l'ensemble du territoire national.

Si la mission préparatoire, dans une déclaration conjointe rendue publique, signale l'accord de Kabila sur « *l'importance et l'urgence d'une enquête sur les allégations de graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire* »⁶³, les deux parties ne sont toujours pas arrivées à un accord concernant:

- les deux éléments relatifs au mandat de la mission d'enquête (formulé par la résolution 1997/58 du 15 avril adoptée au consensus par la Commission des droits de l'homme de l'ONU), à savoir la composition de la commission d'enquête (le gouvernement exige d'approuver au préalable tous les membres de la mission d'enquête) et la période couverte par l'enquête (le gouvernement demande que l'enquête couvre une période allant du 20 mars au 17 mai 1997).

- la position du gouvernement selon laquelle l'enquête doit viser les allégations des violations des droits de l'homme sur l'ensemble du territoire et le fait qu'il considère que « *les éventuelles responsabilités qui en découleraient ne pourraient être imputables qu'aux autorités de l'Etat de l'époque concernées par la résolution 1997/58* »⁶⁴.

En conséquence de ces constatations, le gouvernement congolais demande à l'ONU de redéfinir le mandat de l'enquête. Un point de désaccord supplémentaire indiqué dans le protocole d'accord joint à la déclaration a trait à la protection à accorder au « *personnel recruté localement auquel la mission fera appel* »⁶⁵. Le gouvernement de Kabila refuse d'accorder à cette catégorie du personnel de la mission les garanties comprises dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946. Ce qui pose un problème important lié à la collecte des témoignages, puisque à défaut d'immunité pour les actes posés dans le cadre de leur mission, ce personnel local ne pourra pas résister à la moindre pression exercée par les autorités ni conserver la confidentialité des témoins, ce qui

⁵⁸ United Nations Office at Geneva, "Human rights advance team in Democratic Republic of Congo makes initial contacts", Press Release, doc. HR/97/40, 23 juin 1997, p. 1.

⁵⁹ Kabila persiste à refuser Roberto Garreton en tant que membre de la commission.

⁶⁰ "Kinshasa s'oppose à certains aspects de l'enquête de l'ONU sur les massacres", AFP, New York, le 29 juin 1997.

⁶¹ Déclarations de John Mills, porte-parole de l'ONU, in ROUARD, D., "Le régime de M. Kabila freine l'enquête sur les massacres de réfugiés hutus", *Le Monde*, 5 juillet 1997.

⁶² LEOPOLD, E., "UN Council concerned about Congo rights probe", *Reuter*, 30 juin 1997.

⁶³ Communiqué publié conjointement par le gouvernement de la République Démocratique du Congo et le Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'Homme, Kinshasa, le 4 juillet 1997, p. 1.

⁶⁴ *op. cit.*, p. 2.

⁶⁵ Protocole d'accord entre le Gouvernement de la République Démocratique du Congo et le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, annexé au Communiqué publié conjointement..., *op. cit.*, p. 3.

pourrait mettre ces derniers en danger. Des accords mineurs ont néanmoins été obtenus sur des points généraux ou techniques:

- méthodes et techniques de l'enquête conformes aux instruments internationaux pertinents en la matière;
- garantie de sécurité pour tous les membres de la mission, y inclus le personnel local (mais étant donné que ces derniers ne bénéficient pas d'immunité, cette garantie est toute théorique);
- garantie du libre accès à toutes les sources d'informations;
- protection de tous les sites de massacres et de toutes les fosses communes dès leur communication, dans le but de préserver les preuves nécessaires pour une poursuite judiciaire des responsables;
- respect de la confidentialité des témoins, qui ne seront pas soumis à des remarques ou poursuites (même remarque que supra)
- mise en place d'un "comité de liaison" congolais dont le rôle sera de faciliter les activités de la mission et de s'assurer de l'application des garanties⁶⁶.

Après avoir constaté le blocage des négociations, le Secrétaire général de l'ONU propose une solution de compromis et l'envoi d'une nouvelle équipe: «*Le Secrétaire général estime que l'important n'est pas qui fait le rapport mais que celui-ci soit réalisé. Alors il est tout à fait prêt à envoyer une nouvelle équipe*»⁶⁷. Cette solution exceptionnelle, jugée comme un précédent dangereux par certains à partir du moment où d'autres pays pourraient exercer des pressions similaires à l'encontre des envoyés spéciaux des droits de l'homme, a été choisie en raison de l'urgence à recueillir les preuves des violations avant qu'elles ne puissent disparaître. La mission envoyée serait complètement indépendante de la mission Garreton. Cette équipe sera mandatée directement par le Secrétaire général et non par la Commission des droits de l'homme mais le mandat sera identique⁶⁸. Ce qui ne satisfait pas entièrement le président Laurent-Désiré Kabila, étant donné que, de ce fait, contrairement au souhait du gouvernement congolais, la période couverte n'est pas modifiée. Le 21 juillet, dans une lettre adressée au président congolais et rendue publique, le Secrétaire général a cédé à cette dernière exigence et a accepté formellement que l'enquête des Nations Unies dans l'ex-Zaïre porte sur les massacres commis depuis 1993⁶⁹. De manière précise, l'enquête couvrira la période du 20 mars 1993 au 17 mai 1997.

3.4. Le rapport de la mission "Garreton"

Entre-temps, le rapport de la mission conjointe (mission "Garreton") chargée d'enquêter sur les allégations de massacres a été rendu public⁷⁰. Dans les conclusions, le rapport fait état d'indices sérieux permettant d'affirmer que des personnes appartenant à l'une ou l'autre partie au conflit qui a eu lieu dans l'ex-Zaïre de septembre 1996 à mai 1997 ont vraisemblablement commis de sérieuses violations du droit humanitaire, en particulier des articles 3 communs des quatre conventions de Genève de 1949. Ces violations du droit international humanitaire auraient été commises par toutes les parties, principalement par des membres de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (AFDL), les Banyamulenge et leurs alliés (68,02% des allégations reçues). Ces victimes seraient le plus souvent des réfugiés hutu accusés d'appartenir aux ex-Forces Armées Rwandaises (FAR) ou aux milices interahamwe, mais également des habitants de villages zaïrois à majorité hutu, soupçonnés d'être venus en aide aux réfugiés. Ces graves violations du droit international humanitaire auraient également été commises par les Forces Armées Zaïroises (16,75% des allégations reçues), par les ex-

⁶⁶ *op. cit.*, p. 1 à 5.

⁶⁷ "M. Annan veut "une nouvelle équipe" d'enquêteurs dans l'ex-Zaïre", *AFP*, New York, 7 juillet 1997.

⁶⁸ "M. Annan déterminé à envoyer ses propres enquêteurs en RDC (ex-Zaïre)", *AFP*, New York, 8 juillet 1997; cette décision du Secrétaire général a été approuvée par le Conseil de Sécurité le 8 juillet 1997 ("Massacres: Ex-Zaïre favorable à la nouvelle mission d'enquête ONU, *Reuter*, Kinshasa, 9 juillet 1997).

⁶⁹ Lettre du 21 juillet 1997 du Secrétaire général Kofi Annan au président Laurent-Désiré Kabila.

⁷⁰ Nations Unies, Déclaration à la presse, "La mission conjointe chargée d'enquêter sur les allégations de massacres dans l'est du Zaïre (République Démocratique du Congo) a rendu public son rapport", New York, 14 juillet 1997.

FAR et les Interahamwe (9,64% des allégations reçues), par l'Armée Patriotique Rwandaise (2,03% des allégations reçues), par les Forces Armées Burundaises (2,03% des allégations reçues) et par des mercenaires (1,52% des allégations reçues) qui luttèrent aux côtés des Forces Armées Zaïroises⁷¹.

En ce qui concerne particulièrement les allégations de violations des droits de l'homme attribuées à l'AFDL, les informations récoltées font état de plusieurs milliers de personnes tuées, parmi lesquelles des femmes et des enfants. Néanmoins, des dizaines de milliers de personnes, en particulier des réfugiés, auraient disparu involontairement. Parmi eux, certains sont probablement morts de maladie ou de malnutrition, s'ils n'ont pas été massacrés⁷².

C'est pourquoi il est essentiel d'attendre les résultats de la mission mandatée directement par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, avant de se prononcer définitivement sur la qualification des faits.

3.5. La "saga" de la mission d'enquête mandatée par le Secrétaire général de l'ONU

La nouvelle mission d'enquête, composée de 23 membres, est cette fois-ci dirigée par Atsu Koffi Amega, président de la cour constitutionnelle togolaise. Homme de grande expérience, il a par exemple présidé la commission d'enquête des experts africains sur le génocide au Rwanda de 1994 à 1995⁷³. Outre Atsu Koffi Amega, l'équipe comprend également Andrew R. Chigovera⁷⁴ (Zimbabwe) et Reed Brody (E-U). Elle se rendra à Genève du 13 au 15 août 1997 pour une série de briefings avant de partir pour Kinshasa. Les enquêteurs sont accompagnés de spécialistes en anthropologie, en médecine légiste, en pathologie, d'agents de sécurité (non armés) et du personnel administratif. La commission d'enquête dispose de moyens budgétaires considérables. Elle est financée par le budget régulier de l'ONU pour 2,1 millions de dollars et par des contributions volontaires (la Belgique sera le premier pays contributeur volontaire)⁷⁵.

Encore une fois, la mission s'annonce particulièrement difficile. Si M. Amega a dit avoir reçu « *de multiples expressions de coopération manifestées par les autorités* », il a reconnu ne pas disposer de garanties de pouvoir enquêter en toute liberté et indépendance⁷⁶. L'équipe se concentrera sur les lieux de massacres indiqués dans les témoignages relatés notamment par Amnesty, MSF et le rapport Garretton. Etant donné que ces lieux sont nombreux, l'équipe procédera par échantillonnage. Il convient de souligner que, contrairement au mandat assigné par la Commission des droits de l'homme qui limitait la compétence ratione loci de la mission conjointe à l'est du Zaïre et toute autre partie du territoire de ce pays en proie au conflit entre les troupes gouvernementales et les combattants de l'Alliance⁷⁷, le mandat prescrit à la mission par le Secrétaire général des Nations Unies n'a pas de limite géographique⁷⁸.

Alors que l'unité d'investigation avait à peine commencé le travail d'approche et l'examen des témoignages, une lettre envoyée à l'ONU le 27 août 1997 par les ministres Mbaya et Kanza pose une série de conditions supplémentaires. Le contenu de cette lettre a en partie été dévoilé par le ministre congolais chargé de la planification des urgences, Etienne-Richard Mbaya, au cours d'une conférence de presse qu'il a tenue à Kinshasa avec six autres ministres. Selon lui, la mission est arrivée à Kinshasa sans que la liste et les curriculum vitae des membres de la délégation soient envoyés au gouvernement dix jours avant comme le prévoit l'accord entre le Secrétaire général de l'ONU et les autorités congolaises. M. Mbaya a

⁷¹ NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, *Rapport de la mission conjointe chargée d'enquêter sur les allégations de massacres et autres atteintes aux droits de l'homme ayant lieu dans l'est du Zaïre (actuellement République Démocratique du Congo) depuis septembre 1996*, doc. A/ 51/942, 2 juillet 1997, p. 23.

⁷² Rapport de la mission conjointe..., *op. cit.*, p. 16.

⁷³ "Atsu Koffi Amega nommé chef de la mission d'enquête sur les massacres", *AFP*, Lomé, 2 août 1997.

⁷⁴ A noter que ce dernier n'a pas d'expérience dans ce type d'enquête.

⁷⁵ Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la coopération au développement, Service de presse, communiqué de presse: la Belgique contribue au financement de la Commission d'enquête de l'ONU sur les massacres de réfugiés au Congo pour un montant de 3 millions FB.

⁷⁶ "Nouvelle mission d'enquête de l'ONU sur les massacres présumés dans l'ex-Zaïre", *AFP*, Genève, 20 août 1997.

⁷⁷ Rapport de la mission conjointe..., *op. cit.*, p. 5.

⁷⁸ "Début de l'enquête de la mission de l'ONU sur les massacres des réfugiés", *AFP*, Kinshasa, 26 août 1997.

des objections particulières à propos du Togolais Atsu Koffi Amega qui préside la mission d'enquête. Selon lui, l'accord prévoit que le président de la commission doit être un "*juriste d'un pays neutre*". Or, le gouvernement congolais considère que « *compte tenu des liens qui ont existé entre le Togo et l'ex-Zaïre, le Togo n'est pas neutre* »⁷⁹. Dès lors, le remplacement du chef de la mission est demandé aux autorités onusiennes. Deux autres conditions sont imposées aux activités de la mission d'enquête: mission conjointe de l'ONU et de l'OUA et accompagnement de 6 agents de liaison chargés de la sécurité. D'autres faits sont encore reprochés à la mission d'enquête: le gouvernement congolais refuse que les membres de la mission aient des contacts avec des membres de l'opposition. Enfin, il existe un malentendu au sujet de la compétence *ratione loci* de la mission: alors que pour les Nations Unies, cette compétence s'étend sur tout le territoire sans restrictions, le gouvernement de Laurent-Désiré Kabila considère que Kinshasa n'est pas dans la sphère géographique de leurs activités⁸⁰.

Ces conditions ont été rejetées par le Conseil de Sécurité et le Secrétaire général. Dans une lettre adressée le 29 août 1997 au président Kabila, le Secrétaire général réfute point par point les conditions présentées dans la lettre des ministres Mbaya et Kanza. La lettre contient également un ultimatum pour le déploiement effectif de la mission d'enquête: le 2 septembre à midi au plus tard sous peine du retrait de la mission⁸¹. Après plusieurs entretiens téléphoniques entre le Secrétaire général, le président Kabila et le ministre des affaires étrangères Karaha, ce dernier a annoncé que « *les objections présentées par écrit au Secrétaire général signées par deux ministres avaient été abandonnées* »⁸². Si cette déclaration orale a quelque peu rassuré les autorités onusiennes, le Secrétariat général de l'ONU attendait néanmoins une confirmation écrite. Le 4 septembre 1997, nouveau rebondissement: les ministres Mbaya et Kanza ont fait savoir aux membres de la commission d'enquête que le gouvernement n'enverrait aucune lettre de confirmation au Secrétaire général et que les conditions énoncées dans leur lettre du 27 août 1997 demeuraient la position du gouvernement de la RDC. Le Secrétaire général a alors, dans une nouvelle lettre datée du 4 septembre 1997, fixé une nouvelle échéance à Kabila pour l'envoi par écrit d'une confirmation sur la position du gouvernement de la RDC à l'égard de la mission. Cette nouvelle échéance expirait le 6 septembre 1997 à midi.

La lettre du président Kabila est enfin arrivée le 6 septembre 1997⁸³. Outre une critique acerbe des ultimatums de l'ONU adressés au gouvernement congolais, insistant sur la souveraineté de la République Démocratique du Congo, la lettre de Kabila contiendrait une limite dans le temps (« *for the time as agreed between Parties* », c'est-à-dire entre 1993 et le 17 mai 1997) et dans l'espace (partie est du pays). En outre, la personne chargée du contact avec les Nations Unies est le ministre Mbaya, qui, le moins que l'on puisse dire, ne s'est pas révélé très coopératif à l'égard de la commission d'enquête. Constatant que les trois conditions évoquées dans la lettre de Mbaya et Kanza avaient disparu et que les limitations des compétences *ratione loci* et *ratione temporis* de la mission étaient suffisamment vagues pour ne pas entraver la mission d'enquête, les membres du Conseil de Sécurité ont confirmé leur appui au Secrétaire général et ont décidé de continuer « *à suivre de près cette affaire et ont demandé au Secrétaire général de les tenir informés des développements* »⁸⁴. Quatre semaines plus tard, la mission était toujours bloquée à Kinshasa sans avoir pu commencer son travail. Dans une lettre adressée au gouvernement congolais, la mission a alors pris l'initiative de demander explicitement au gouvernement l'autorisation de se rendre à Mbandaka à partir du 17 septembre 1997. Cette autorisation leur a été refusée⁸⁵. Dans une déclaration à la presse, le ministre Mbaya explique ce refus en rappelant une des conditions émises par le président

⁷⁹ Déclarations du ministre Mbaya in "Kinshasa et l'ONU en désaccord sur la mission d'enquête sur les massacres", *AFP*, Kinshasa, 28 août 1997.

⁸⁰ Déclarations du ministre Mwenze Kongolo in "Kinshasa et l'ONU en désaccord...", *op. cit.*

⁸¹ Lettre du 29 août 1997 du Secrétaire général Kofi Annan au président Laurent-Désiré Kabila.

⁸² "Annulation de la visite à Kinshasa de l'envoyé spécial de l'ONU Mohamed Shanoun", *AFP*, Kinshasa, 2 septembre 1997.

⁸³ Lettre du 6 septembre 1997 de Laurent-Désiré Kabila adressée au Secrétaire général.

⁸⁴ "Le Conseil de Sécurité va continuer à "suivre de près" les progrès de la mission d'enquête", *AFP*, New York, 6 septembre 1997.

⁸⁵ "L'ONU interdite de mission à l'intérieur de la RDC", *Reuter-Belga*, Kinshasa/Bruxelles, 16 septembre 1997.

Kabila dans sa lettre du 6 septembre 1997 adressée au Secrétaire général, à savoir le fait que l'enquête doit se faire à l'est du pays et non ailleurs. Cette condition est restée un point de désaccord entre les Nations Unies et le gouvernement congolais, puisque dans sa réponse du 12 septembre 1997, le Secrétaire général confirme ses intentions d'envoyer la mission en République Démocratique du Congo et plus particulièrement « *là où il y a eu des concentrations massives ou des mouvements importants de réfugiés* »⁸⁶. Or, Mbandaka, où un massacre aurait eu lieu en mai, se trouve dans la partie ouest du pays.

Si, fin septembre, le ministre belge des affaires étrangères E. Derycke tente de trouver une solution de compromis lors d'une journée de travail du Conseil de Sécurité consacrée à l'Afrique (la mission se rendrait pour partie à Goma et dans l'est de l'ex-Zaïre, comme le souhaitent les autorités congolaises, et pour partie à Mbandaka et dans le nord du pays comme le désirent les enquêteurs⁸⁷), le 1er octobre, après un mois de tergiversations et une dernière déclaration de Kabila particulièrement agressive envers la commission d'enquête, Kofi Annan prend la décision de rappeler quelques membres de la commission en "consultation" (ceux chargés de diriger la mission: Amega, Chigovera, Brody et Gomez del Prado) en attendant une clarification de la politique de la République Démocratique du Congo⁸⁸. Les experts qui accompagnent l'équipe demeureront sur place. Ce rappel en consultation vise essentiellement deux objectifs: permettre au Secrétaire général de recueillir la vision des événements des membres de l'équipe et permettre aux autorités congolaises de prendre le temps de réfléchir avant de clarifier leur position vis-à-vis de la mission d'enquête, position qui s'est révélée pour le moins incohérente au cours de ces dernières semaines.

Le point principal de désaccord entre le gouvernement congolais et l'ONU reste la limitation géographique. Ce qui amène certains acteurs à penser que si le gouvernement congolais continue à interdire l'enquête dans la zone ouest, c'est uniquement dans le but de gagner du temps pour "assainir" la région comme cela se serait fait dans la zone est. La problématique de la preuve reste donc un élément insoluble, puisqu'il faudrait pouvoir prouver les tentatives de "nettoyage" des preuves elles-mêmes. Or, comment le prouver si ces éléments de preuves ont disparu?

Pour tenter de débloquer le conflit entre Laurent-Désiré Kabila et l'ONU et enfin sortir de l'impasse des négociations, l'ambassadeur américain Bill Richardson entreprend le 27 octobre 1997 une tournée d'une semaine en Afrique⁸⁹. La mission américaine comprend également l'émissaire spécial pour le Burundi, Howard Wolpe, et le représentant Donald Payne. Si la mission ne négocie pas officiellement au nom de l'ONU, ce voyage est considéré par l'institution internationale comme une tentative de la dernière chance pour convaincre le président Kabila d'autoriser la mission à commencer son travail d'investigation sur le terrain, sans aucune limitation. Avant son départ, l'ambassadeur Richardson a pu s'entretenir avec les membres de la mission d'enquête. Si les quatre responsables de la mission et l'ambassadeur Richardson sont d'accord sur les points principaux du mandat de la mission (période d'enquête, la mission doit se rendre à l'est et à Mbandaka, la mission se limite à l'établissement des faits, la mission détermine elle-même si les conditions de sécurité sont remplies), il reste toujours un point de désaccord concernant les lieux d'investigations: les Américains continuent à penser que la mission ferait mieux de se rendre d'abord dans l'est pour ensuite se rendre à Mbandaka alors que les membres de l'équipe d'enquête souhaitent se rendre simultanément sur les deux sites.

⁸⁶ Cité in MBAYA, E.- R., Ministère de la reconstruction nationale et de la planification des urgences, *Déclaration à la presse concernant l'enquête sur les violations graves des droits de l'homme à l'est de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, le 16 septembre 1997, p. 4 et 5.

⁸⁷ "Congo: Derycke joue les Salomon pour sauver l'enquête de l'ONU", *La Libre Belgique*, Bruxelles, 27 septembre 1997.

⁸⁸ LECLERCQ, M., "Kofi Annan rappelle la commission d'enquête de Kinshasa", *AFP*, New York, 1er octobre 1997.

⁸⁹ LECLERCQ, M., "Enquête sur les massacres: tournée de la dernière chance de Richardson en Afrique", *AFP*, New York, 23 octobre 1997.

Ces souhaits seront exaucés, du moins sur papier, puisque l'ambassadeur Richardson obtiendra cette condition de la part du président Kabila. Les points importants sur lesquels l'ambassadeur Richardson et le président Kabila sont arrivés à un accord sont les suivants:

- Le mandat de l'équipe couvre la période allant du 1er mars 1993 au 31 décembre 1997. Il s'agit là d'une avancée importante puisque auparavant le mandat était limité à mai 1997. L'équipe est autorisée à compléter son travail jusqu'au 28 février 1998. Néanmoins, s'il s'avère qu'il est impossible pour l'équipe de terminer à cette date, le Secrétaire général peut la prolonger, en consultation avec le gouvernement congolais⁹⁰.

- Le mandat couvre tout le territoire de la République Démocratique du Congo relevant de son mandat, comme par exemple l'est du pays ou Mbandaka. L'équipe est libre de se déployer dans les régions souhaitées, dans l'ordre qu'elle désire: « *The Team and the government agree that the team will deploy simultaneously to the East of the Country and Mbandaka as soon as possible* »⁹¹.

- Le gouvernement garantit la sécurité de l'équipe en accord avec l'avis des spécialistes onusiens de la sécurité qui accompagnent l'équipe⁹². Il s'agit là d'un point particulièrement délicat à partir du moment où le gouvernement congolais garde l'initiative en matière de sécurité.

- Le gouvernement aura l'occasion de prendre connaissance de ce rapport et de fournir ses propres déclarations avant toute diffusion. Les membres de l'équipe ne feront aucun commentaire public avant la présentation du rapport global par le Secrétaire général⁹³. Certains avanceront le fait que ce point pourrait constituer un précédent dangereux qui pourrait porter atteinte à l'indépendance des rapports de l'ONU sur les droits de l'homme. Néanmoins, si le gouvernement pourra assurer en quelque sorte sa propre défense en ayant l'occasion d'émettre un jugement critique sur le rapport, il n'est nullement mentionné qu'il obtiendra le droit d'amender le rapport.

En ce qui concerne l'établissement des responsabilités, ce qui n'est pas de la compétence de la mission d'enquête, il n'est pas exclu que les Nations Unies envisagent un élargissement du mandat du tribunal d'Arusha à toute la région des grands Lacs.

Si, théoriquement, la situation avait paru se débloquer avec l'accord entre l'ambassadeur Richardson et le président Kabila pour une reprise effective de l'enquête à la mi-novembre, le 17 novembre 1997, la mission d'enquête n'avait toujours pas été reçue par le comité de liaison, l'audience ayant été une fois de plus reportée⁹⁴. Après que le Secrétaire général de l'ONU Koffi Annan ait menacé une énième fois du retrait de la mission d'enquête si celle-ci ne pouvait se déployer⁹⁵, l'équipe a enfin reçu l'autorisation de se rendre à Mbandaka. Après avoir obtenu des autorités locales que leur sécurité serait garantie, les enquêteurs ont décidé de commencer leur travail le 11 décembre 1997 en se scindant en deux équipes. La première équipe s'est rendue à Wendji, à vingt-cinq km de Mbandaka; la deuxième est restée sur place à Mbandaka. A Wendji, le travail à peine commencé, les enquêteurs ont été bloqués une première fois à la suite d'une manifestation hostile aux investigations et une deuxième fois, suite aux exigences des chefs coutumiers qui réclamaient de l'argent. Par contre, l'enquête a commencé sans entraves dans la ville de Mbandaka, où de nombreuses allégations de massacres de réfugiés fuyant la progression de l'AFDL avaient été rapportées⁹⁶. Malgré ces débuts enfin prometteurs, le 13 février 1997, le numéro deux de la mission, le Zimbabween Andrew Chigovera démissionne de son poste, estimant avoir « *de grandes difficultés à croire qu'un environnement propice à une enquête indépendante et impartiale sur les droits de l'homme en RDC existe ou qu'il puisse se présenter* »⁹⁷. Pourtant, malgré la défection d'

⁹⁰ Press Statement by Ambassador Bill Richardson, US Permanent Representative to the United Nations, Kinshasa, 25 octobre 1997, point 2 et 6.

⁹¹ Press Statement by Ambassador Richardson..., *op. cit.*, point 3.

⁹² *op. cit.*, point 5.

⁹³ *op. cit.*, point 10.

⁹⁴ "Nouveau report de l'audience à Kinshasa de la mission d'enquête de l'ONU, *AFP*, Kinshasa, 17 novembre 1997.

⁹⁵ "L'ONU reste prudente après le retrait de Kinshasa", *AFP*, New York, 26 novembre 1997.

⁹⁶ "Manifestation contre des enquêteurs de l'ONU au nord-ouest de l'ex-Zaïre, *AFP*, Kinshasa, 11 décembre 1997.

⁹⁷ *AFP* du 13 février 1997.

Andrew Chigovera et celle de son collègue Reed Brody qui a démissionné pour des raisons personnelles, le travail de la mission continue. La République Démocratique du Congo serait d'accord pour prolonger le mandat de la mission jusqu'en mai 1998.

Cela dit, il n'est pas certain, vu les difficultés sans cesse renouvelées, que la mission d'enquête puisse assurer sa mission jusqu'au bout et remettre son rapport au Secrétaire général de l'ONU. Les obstacles mis par le gouvernement congolais au bon déroulement de la mission d'enquête constituent-ils une première dans la pratique des Nations Unies? Avant de répondre à cette question, il est utile d'émettre certaines considérations sur la procédure d'enquête en matière de droits de l'homme. Si les droits de l'homme représentent une matière éminemment politique, la pratique internationale semble souvent la reléguer à un niveau purement technique. Ce qui peut expliquer que l'enquête en matière de droits de l'homme puisse éprouver des difficultés quant à sa mise en pratique. Dans la majeure partie des cas, à l'instar de la situation au Congo, le problème principal demeure celui de la collaboration des Etats. Dans une thèse de doctorat consacrée à l'enquête internationale, Tabrizi Bensalah fait remarquer que « (...) *les Etats répugnent à voir des organismes internationaux établir des faits relatifs aux violations des droits de l'homme. Le caractère publicitaire que revêt leur action comporte des conséquences morales très graves si les violations sont effectivement établies. L'opinion internationale est sensible à ce qui touche les droits de l'homme et l'Etat risque de voir sa position se dégrader sur le plan international. C'est pourquoi, les Etats préfèrent des actions discrètes, n'entraînant aucune publicité* »⁹⁸. Or, dans le cas qui nous occupe, le fait que la mission soit mandatée par le Secrétaire général augmente encore cette publicité.

De manière générale, dans la pratique onusienne, plusieurs commissions d'enquête n'ont pu fonctionner réellement suite au refus de certains Etats de collaborer. Les commissions d'enquête sur les élections en Allemagne⁹⁹, sur les événements de Hongrie, sur la situation en Angola, sur les droits de l'homme en Afrique du Sud et dans le Sud-Ouest Africain et sur les pratiques israéliennes dans les territoires occupés, se sont heurtées à un refus catégorique de la part des Etats où elles devaient effectuer leur travail d'investigation¹⁰⁰. Plus récemment, les autorités algériennes ont également refusé une commission d'enquête sur les massacres en Algérie. Ces échecs de mise sur pied de commission d'enquête posent le problème de la limite des décisions des organisations internationales face à la souveraineté des Etats. S'agissant d'une action internationale visant la protection des individus ou groupes d'individus qui ne sont pas considérés comme sujets de droit international, les Etats s'abritent purement et simplement derrière l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies qui consacre le droit de souveraineté. C'est ce qu'invoquent constamment les autorités congolaises. Mais c'est oublier le fait que l'infraction "*crimes contre l'humanité*", dans le droit international coutumier, fait partie des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, "*crimes des crimes*" justifiant une compétence universelle. Le deuxième alinéa du paragraphe 7 de l'article 2 de la charte ne manque d'ailleurs pas de préciser que le principe de souveraineté nationale ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII de la Charte, consacré à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Cet abri qu'est le concept de souveraineté nationale s'effondre donc devant le concept de crime contre la paix et la sécurité de l'humanité.

4. CONCLUSION

⁹⁸ BENSALAH, T., *L'enquête internationale dans le règlement des conflits, règles juridiques applicables*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, p.140.

⁹⁹ Le 5 août 1952, la commission des Nations Unies chargée d'enquêter sur les conditions qui permettaient de procéder à des élections libres en Allemagne a déclaré dans un rapport à l'Assemblée générale « *qu'elle s'ajournait sine die, mais qu'elle demeurait à la disposition des Nations Unies et de toutes les parties intéressées pour la durée de son mandat et à tout moment où elle estimerait qu'elle peut poursuivre sa tâche avec quelque chance d'aboutir à des résultats concrets* ». (cité in Nations Unies, Département de l'information section des recherches, *Structure de l'organisation des Nations Unies*, s.l., 1953, p. 23).

¹⁰⁰ BENSALAH, T., *op. cit.*, p.150.

Si les allégations présentées dans le rapport "Garreton" et dans les rapports émanant des différentes ONG nationales et internationales s'avéraient exactes, les faits pourraient-ils être qualifiés de crimes contre l'humanité tels que définis dans le premier chapitre? Le rapporteur spécial Garreton affirme que les rapports et les témoignages reçus amènent à penser qu'il n'est pas possible d'écarter le caractère systématique des massacres, produit d'une préparation préalable. Le rapport donne une série d'arguments étayant cette thèse: « *la tactique qui consiste à assiéger les camps avant de les attaquer, indépendamment de l'intérêt qu'ils présentent comme cible militaire, l'invitation faite aux habitants des villes à majorité hutu à se réunir dans les écoles ou les églises pour ensuite les massacrer, l'appel trompeur lancé par la voie de la radio officielle à tous ceux qui se trouvent dans la forêt pour les encourager à venir recevoir des soins médicaux et une aide alimentaire avant de les assassiner et l'entrave à l'action humanitaire ou le refus opposé à l'action humanitaire dans les camps* »¹⁰¹.

Les rapports de Human Rights Watch et d'Amnesty International vont dans le même sens. Les rapports de ces deux organisations insistent sur le caractère massif et systématique des massacres, sans toutefois parler de préparation préalable. Mais ce dernier élément n'est pas requis pour pouvoir qualifier les massacres de crimes contre l'humanité: l'élément intentionnel suffit. Les éléments caractéristiques du concept de crime contre l'humanité qui sont le caractère intentionnel et systématique des crimes perpétrés (meurtres) sont donc réunis.

Toutefois, il convient d'utiliser ces informations avec prudence étant donné que la mission conjointe n'a pas pu obtenir l'accord des autorités pour se rendre dans la zone où elle devait enquêter et qu'elle est restée stationnée à Kigali. Elle a donc dû se fonder essentiellement sur les rapports des ONG locales et a compilé des informations de deuxième main, d'où le risque de manipulations, dans une région où tout est interprété en termes ethniques. Le rapport, dans son chapitre consacré à la méthodologie, ne manque pas de faire cette mise en garde: « *Tant que la visite sur le terrain n'aura pas été menée conformément aux dispositions de la résolution 1997/58 de la Commission des droits de l'homme, il sera difficile de tenir pour définitives les affirmations qui sont formulées, même si les informations analysées peuvent concorder* »¹⁰². Par contre, Human Rights Watch et Amnesty ont tous deux mené leurs propres investigations sur le terrain. Néanmoins, si les informations rapportées par ces deux organisations sont précieuses et serviront d'indicateurs dans le travail de la mission de l'ONU, tant que la mission d'enquête de l'ONU n'aura pas terminé son travail d'enquête, ces allégations ne pourront être qualifiées en droit international.

Anvers, mars 1998

¹⁰¹ Rapport de la mission conjointe..., *op. cit.*, p. 19.

¹⁰² *op. cit.*, p.6.