

LES JURIDICTIONS GACACA ET LA POURSUITE DES PRESUMES AUTEURS DU GENOCIDE ET DES CRIMES CONTRE L'HUMANITE AU RWANDA

par Stef Vandeginste

Abstract

In an effort to increase the capacity of the Rwandan judicial system to prosecute and try genocide suspects, the government has elaborated a draft bill which aims to establish popular gacaca tribunals. This proposal will lead to the creation of thousands of highly decentralized courts, which will try the large majority of genocide suspects and in which the general population will actively participate.

This article briefly presents the creation, composition and powers of the proposed tribunals. Some preliminary comments are made which are related, *inter alia*, to the logistical challenges in setting up and staffing the tribunals and to the lack of traditional nature of the proposed tribunals. Major attention is paid to the lack of conformity between the proposal and international human rights law and to the importance of the socio-political context in which the proposed tribunals will need to operate. The article concludes that, on the one hand, the proposed gacaca tribunals will probably turn out to be an important instrument in trying genocide suspects and, possibly, in reducing prison overcrowding. On the other hand, however, there are major concerns when considering the proposal from a human rights perspective. Finally, the success or failure of the whole operation may largely depend on the credibility and the popular acceptance of and participation in this parallel justice system.

1. INTRODUCTION

Environ cinq ans après la fin du génocide au Rwanda, quelque 1.800 personnes avaient été jugées par les chambres spécialisées des tribunaux de première instance. Environ 120.000 détenus attendaient leurs procès¹. Pour augmenter la capacité de l'appareil judiciaire dans sa lutte contre l'impunité et pour accélérer les procès des présumés auteurs du génocide et des crimes contre l'humanité commis entre le 1 octobre 1990 et le 31 décembre 1994, le gouvernement rwandais a élaboré un projet de loi portant création de juridictions gacaca². D'ailleurs, il y avait un sentiment de plus en plus

¹ Au 30 juillet 1999, le CICR recensait une population carcérale de 124.800 détenus (85.000 dans les prisons, 35.000 dans d'autres centres de détention locaux (NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, *La situation des droits de l'homme au Rwanda*, A/54/359, 17 septembre 1999, para.106).

² "Gacaca" signifie "gazon" ou "justice de gazon" en kinyarwanda, et se réfère à l'endroit où, traditionnellement, une communauté locale se réunit pour trouver une solution aux litiges qui opposent des membres d'une même famille, de plusieurs familles, des habitants d'une même cellule, etcetera.

généralisé que «*la justice ne convainc pas*»³. Dès lors, en élaborant le projet de loi en question, le gouvernement a voulu augmenter la participation de la population dans la justice et, en même temps, promouvoir l'utilisation de la justice comme instrument de vérité et de promotion de réconciliation et unité entre Rwandais⁴.

Sur initiative du président de la république, une commission⁵ avait été mise en place en octobre 1998 qui avait fait une première proposition de mise en place de juridictions gacaca. Suite à des consultations dans toutes les préfectures du pays, cette proposition a été modifiée à plusieurs reprises. Au moment de la rédaction de ce chapitre, le texte de l'avant-projet de loi⁶ est soumis au conseil des ministres⁷. Il sera par la suite débattu en commission justice et en session plénière à l'assemblée nationale. Il est difficile d'anticiper sur la date de l'adoption de la loi, mais le calendrier proposé par le ministre de la justice, Jean de Dieu Mucyo, qui annonçait⁸ le début des audiences devant les juridictions gacaca pour le mois de juillet 2000, paraît hautement irréaliste. Le 15 février 2000, l'assemblée nationale a modifié la loi fondamentale, ainsi créant un nouveau département des juridictions gacaca au sein de la cour suprême.

2. PRESENTATION DES JURIDICTIONS GACACA

2.1. La création et composition des juridictions gacaca

Un total de 10.684 juridictions gacaca sont créés à raison d'une juridiction par cellule (8.987 juridictions), par secteur (1.531), par commune (154) et par préfecture (12).

³ AVOCATS SANS FRONTIERES, *Justice pour Tous au Rwanda. Rapport Semestriel. 1er Semestre 1999*, Bruxelles, Kigali, septembre 1999, p.38.

⁴ Tels sont du moins les objectifs principaux mentionnés dans l'exposé des motifs du projet de loi.

⁵ Celle-ci était composée de 13 membres, principalement des députés, préfets et représentants du ministère de la justice, et présidée par le ministre de la justice, Faustin Ntezilyayo, qui a démissionné en janvier 1999.

⁶ Cette contribution se base également sur la version de janvier 2000 de l'avant-projet de loi organique portant création des juridictions gacaca et organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises entre le 1^{er} octobre 1990 et le 31 décembre 1994.

⁷ La loi organique portant création des juridictions gacaca devra être complétée par d'autres réformes législatives nécessaires. Ainsi, le code d'organisation et de compétence judiciaires, le code pénal et la loi du 23 février 1963 relative à l'organisation de la cour suprême feront l'objet de modifications.

⁸ Déclaration faite à la conférence "The proposed New Gacaca Tribunals in Rwanda. Round Table Meeting", organisée par le Centre Danois des Droits de l'Homme, le 31 janvier 2000 à Copenhague.

Chaque juridiction comprend une assemblée générale, un siège et un comité de coordination. Tous les habitants⁹ de la cellule âgés d'au moins 18 ans feront partie de l'assemblée générale de la juridiction gacaca de la cellule. L'assemblée générale élit 19 personnes intègres qui forment le siège de la juridiction gacaca de la cellule¹⁰. Lorsque le nombre d'affaires l'exige, la juridiction gacaca constitue en son sein autant de sièges que de besoin (article 12). Le siège élit, en son sein, 5 membres du comité de coordination. Toutes les assemblées générales des juridictions gacaca de la cellule élisent également 5 délégués qui forment ensemble l'assemblée générale de la juridiction gacaca du secteur. Celle-ci élit à son tour un siège de 19 personnes et une délégation de 5 personnes pour la juridiction gacaca de la commune. Cette dernière procède de la même manière pour composer la juridiction gacaca de la préfecture.

Les responsables des administrations de l'Etat, les personnes exerçant une activité politique, les militaires et agents de police, les magistrats de carrière et les membres des organes directeurs des partis politiques, des confessions religieuses ou des organisations non-gouvernementales ne peuvent être élus comme membres du siège des juridictions gacaca. Un membre du siège doit également être «*exempt de l'esprit de sectarisme et de discrimination*» (article 8) et pourra être exclu et remplacé¹¹ à cause de sa «*culture du divisionisme*» (article 10). Ces concepts n'étant pas définis par la loi rwandaise, il s'agit clairement (et malheureusement) de notions politiques, qui pourraient facilement donner lieu à des abus et à des redditions de compte au niveau local.

2.2. Les compétences et attributions des juridictions gacaca

La loi organique reprend en grandes lignes, avec quelques moindres corrections¹², la catégorisation des personnes poursuivies, telle qu'adoptée par

⁹ Le nombre d'habitants étant estimé entre 7,5 et 8 millions, statistiquement parlant, une cellule compte environ 850 habitants.

¹⁰ Un arrêté présidentiel doit déterminer les modalités d'organisation des élections. Tout semble indiquer que des élections se feront par "file indienne", procédé adopté lors des élections administratives en début 1999.

¹¹ Le remplacement des membres du siège sera décidé par l'assemblée générale (article 5, para.2).

¹² Pour la catégorie 2, par exemple, il a été explicitement ajouté à «*la personne que les actes criminels ou de participation criminelle rangent parmi les auteurs, coauteurs ou complices d'homicides volontaires ou d'atteintes graves contre les personnes ayant entraîné la mort*», dans un deuxième paragraphe «*la personne qui, dans l'intention de donner la mort, a causé des blessures ou commis d'autres violations graves mais auxquelles les victimes n'ont pas succombé*» (article 50). Tout comme avant, des atteintes graves contre une victime, toutefois sans intention de causer la mort, rangent la personne poursuivie dans la catégorie 3.

la loi organique du 30 août 1996. Les personnes relevant de la première catégorie restent justiciables des tribunaux de première instance. Les juridictions gacaca seront compétentes pour poursuivre et juger les personnes relevant des catégories 2 (juridiction gacaca de la commune), 3 (juridiction gacaca du secteur) et 4¹³ (juridiction gacaca de la cellule)¹⁴.

Les compétences des juridictions gacaca combinent celles qui, dans la justice classique, sont attribuées, d'un côté, au siège, et, d'un autre côté, au ministère public. Ainsi, elles catégorisent les personnes poursuivies, elles peuvent interroger des témoins à charge et à décharge et assigner à comparaître toute personne dont elles jugent l'apport indispensable, elles peuvent ordonner des perquisitions, décerner des mandats de justice, ordonner la mise en détention préventive, prononcer des peines, etcetera.

L'assemblée générale de la juridiction gacaca de la cellule contribue à la confection de la liste des personnes qui habitaient la cellule avant le génocide et les massacres, la liste des victimes, des infractions et de leurs auteurs (article 32). Les assemblées générales des différentes juridictions gacaca présentent les moyens de preuve à charge ou à décharge. Leurs membres prennent la parole et assistent, sans voix délibérative, aux audiences de la juridiction gacaca. Ils élisent également les membres du siège et les personnes à déléguer à la juridiction gacaca immédiatement supérieure (articles 32 et 34). Chaque assemblée générale se réunit au moins une fois par mois.

Le siège de la juridiction gacaca de la cellule constitue le nœud clef de ce système judiciaire parallèle. Il établit différentes listes: des victimes (pour le ressort de la cellule, y compris les personnes qui résidaient dans la cellule mais qui ont été tuées à d'autres endroits), des auteurs présumés, des résidents actuels de la cellule, des biens endommagés. Il rassemble les dossiers transmis par le ministère public, prend acte des offres de preuves et de témoignages et mène des enquêtes sur les témoignages déposés¹⁵. Il est à noter que toute personne qui refuse ou omet de témoigner est poursuivie par la juridiction gacaca même et encourt une peine d'emprisonnement allant de 1 à 3 ans (dont la moitié est commuée en prestation de travaux d'intérêt général) (article 31). Une attribution hautement importante et de nature juridique –ce qui, pour un siège composé de non-juristes pourrait s'avérer fort difficile¹⁶– est la

¹³ La catégorie 4 comprend les personnes qui ont commis des infractions contre les biens.

¹⁴ La juridiction gacaca du niveau supérieur connaît également de l'appel formé contre les jugements rendus par les juridictions gacaca du niveau directement inférieur.

¹⁵ Les parquets et auditorats militaires pourront toutefois continuer leurs enquêtes et procéder à l'instruction de dossiers (article 46). Les dossiers en cours d'instruction et ceux déjà instruits sont transmis aux juridictions gacaca de la cellule aux fins de catégorisation.

¹⁶ Chaque fois qu'elles en ressentent le besoin, les juridictions gacaca peuvent s'assurer du concours de conseillers juridiques désignés par le département des juridictions gacaca de la cour suprême (article 28).

catégorisation des prévenus. Les dossiers des prévenus classés dans la troisième catégorie sont transmis à la juridiction gacaca du secteur, les dossiers de ceux classés dans la deuxième ou première catégorie¹⁷ sont transmis à la juridiction gacaca de la commune. Le siège de la juridiction gacaca de la cellule connaît des infractions commises par les prévenus classés dans la quatrième catégorie. Chaque siège tient ses audiences (qui sont publiques) au moins une fois par semaine. Elles se déroulent dans les infrastructures mises à leur disposition par les responsables des entités administratives dans lesquelles sont établies les juridictions gacaca.

Le comité de coordination de chaque juridiction gacaca convoque et préside les réunions et coordonne les activités du siège et de l'assemblée générale. Il enregistre les plaintes, les dénonciations, les témoignages et les offres de preuve déposés par la population, ainsi que les déclarations d'appel formé contre les jugements des juridictions gacaca. Il rédige et met en application les décisions prises par l'assemblée générale et le siège. Il confectionne et transmet les rapports d'activités de la juridiction gacaca (article 16).

2.3. La procédure d'aveu et de plaider de culpabilité

De la même façon que prévue par les articles 4 et suivants de la loi organique du 30 août 1996, une procédure d'aveu et de plaider de culpabilité est également organisée pour les procès qui se déroulent devant les juridictions gacaca. Pour être recevable au titre d'aveu, la déclaration du prévenu doit contenir une description détaillée de l'infraction (date, endroit, témoins, victimes, biens endommagés), des renseignements relatifs aux co-auteurs et complices et tout autre renseignement utile à l'exercice de l'action publique, et, important à titre de réparation et de réconciliation, des excuses pour les infractions que le requérant a commises (article 53).

Pour les prévenus de la première catégorie, seul l'aveu présenté avant que leurs noms n'aient été préalablement publiés sur la liste des personnes soupçonnées ou accusées qui est dressée et mise à jour par le procureur général près la cour suprême¹⁸, ne leur est utile. Ils sont classés dans la deuxième catégorie, et, par conséquent, jugé par la juridiction gacaca de la commune (article 55). Ils y seront considérés comme des prévenus de la deuxième catégorie qui n'ont pas avoué. Pour les prévenus de la deuxième et troisième catégorie, un aveu aura un double effet: une réduction des peines

¹⁷ Les dossiers des prévenus de la première catégorie sont ensuite transmis au ministère public, pour poursuites et jugement devant les tribunaux de première instance.

¹⁸ Une mise à jour de la liste des personnes présumées responsables de la première catégorie (2.133 noms) a été publiée au journal officiel du 31 décembre 1999.

d'emprisonnement (en fonction du moment auquel l'aveu a été fait, avant ou après la confection des listes des auteurs) et une commutation des peines.

La procédure d'aveu et de plaider de culpabilité prend fin au bout de deux ans à partir de la date de publication de la loi dans le journal officiel. Elle peut toutefois être renouvelée par un arrêté du ministre de la justice.

2.4. Les peines et les travaux d'intérêt général

Les personnes condamnées pour des infractions qui les classent dans la première catégorie et qui n'ont pas voulu recourir à la procédure d'aveu et de plaider de culpabilité restent donc justiciables devant les tribunaux de première instance et encourent la peine de mort (article 68).

Les personnes relevant de la deuxième catégorie et condamnées sans avoir avoué¹⁹ encourent une peine d'emprisonnement allant de 25 ans à l'emprisonnement à perpétuité. Ceux qui recourent à la procédure d'aveu mais dont le nom figure déjà sur la liste des auteurs dressée par la juridiction gacaca de la cellule, encourent une peine réduite allant de 12 à 15 ans. Les autres (qui ne figurent pas sur la liste) encourent une peine allant de 7 à 12 ans. Les personnes qui sont condamnées après avoir fait recours à la procédure d'aveu passeront seulement la moitié de la peine prononcée en prison ferme, l'autre moitié étant commuée en travaux d'intérêt général (article 69).

Les personnes relevant de la troisième catégorie et condamnées sans avoir avoué encourent une peine d'emprisonnement allant de 5 à 7 ans. Ceux qui recourent à la procédure d'aveu mais dont le nom figure déjà sur la liste des auteurs dressée par la juridiction gacaca de la cellule, encourent une peine réduite allant de 3 à 5 ans. Les autres (qui ne figurent pas sur la liste) encourent une peine d'emprisonnement allant de 1 à 3 ans. Tous les condamnés passent la moitié de la peine en prison ferme, l'autre moitié étant commuée en travaux d'intérêt général (article 70).

Les personnes relevant de la quatrième catégorie sont condamnées à la seule réparation civile des dommages causés²⁰. La juridiction gacaca de la cellule en détermine les modalités d'exécution (article 71).

Suivant l'article 75, la nature, le mode et la période d'exécution des travaux d'intérêt général seront déterminés par un arrêté présidentiel. Une des modalités qui, à fort juste titre, a été proposée est la nécessité d'obtenir le

¹⁹ Une personne de la catégorie 1 qui, conformément à l'article 55 susmentionné, avoue avant que son nom ne figure sur la liste des accusés, sera classée dans la deuxième catégorie mais elle y sera considérée comme un prévenu qui n'a pas avoué.

²⁰ Toutefois, le prévenu de la catégorie 4 qui a convenu avec la victime d'un règlement à l'amiable, ne peut plus être poursuivi pour les mêmes faits (article 50).

consentement du prisonnier²¹. Depuis un certain temps, un projet géré par Penal Reform International, permet à un millier de détenus de la prison centrale de Kigali de travailler dans les champs et dans une usine de meubles, sous un régime de semi-liberté. Cette initiative servira sans doute de laboratoire en vue de la mise en œuvre de la loi sur les juridictions gacaca²².

2.5. Le jugement et les voies de recours

Suivant l'article 66, tout jugement rendu par la juridiction gacaca doit indiquer, entre autres, les noms des membres du siège qui ont pris part au délibéré, les préventions mises à charge, l'infraction dont le prévenu est reconnu coupable, les peines prononcées, les motifs du jugement, la présence ou l'absence du prévenu ainsi que le délai légal de recours.

Les jugements rendus par défaut peuvent être frappés d'opposition, qui, au plus tard 15 jours après la signification, est portée devant la même juridiction gacaca. Un même délai est prévu pour interjeter appel contre les jugements des juridictions gacaca de la cellule (porté au niveau du secteur), du secteur (porté au niveau de la commune) ou de la commune (porté au niveau de la préfecture).

Les arrêts de la cour d'appel dans des procès de prévenus relevant de la première catégorie sont susceptibles d'un pourvoi en cassation (dont le délai est de 15 jours). Les jugements des juridictions gacaca ne peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation qu'en un seul cas: suivant l'article 89, le procureur-général de la cour suprême peut, d'initiative ou sur requête, mais toujours dans l'intérêt de la loi et dans un délai de trois mois, se pourvoir contre toute décision qui serait contraire à la loi²³.

2.6. Les dommages et intérêts

Comme nous avons indiqué plus haut (II.2.), la juridiction gacaca établit la liste des victimes des infractions commises par le prévenu. La loi sur les juridictions gacaca ne prévoit pas de possibilité pour les victimes de se constituer partie civile. Conformément à la loi organique du 30 août 1996, cette possibilité reste bien ouverte pour les victimes qui veulent obtenir une

²¹ Voir le rapport du "Séminaire sur les Travaux d'Intérêt Général", organisé par le ministère de la justice, en collaboration avec Penal Reform International (Kigali, 11-12 janvier 2000).

²² NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, *op.cit.*, para.121.

²³ Une même possibilité était déjà prévue dans la loi organique du 30 août 1996, mais deux ans et demi après le début des procès devant les chambres spécialisées des tribunaux de première instance, aucun pourvoi dans l'intérêt de la loi n'avait été déposé (DE BEER, D., *Loi rwandaise du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité. Commentaire et jurisprudence*, Kigali, Bruxelles, Alter Egaux Editions, 1999, p.104).

réparation de la part des personnes relevant de la première catégorie: il leur reste possible de joindre une action civile à l'action pénale. Or, pour la plupart des victimes, cette procédure est beaucoup trop onéreuse²⁴ et, en réalité, les compensations effectivement obtenues sont fort exceptionnelles.

La loi sur les juridictions gacaca opte pour une procédure non-judiciaire en faisant référence à une future loi portant création d'un fonds d'indemnisation, dont l'adoption avait déjà été annoncée dans la loi organique du 30 août 1996. Or, au moment de la rédaction de cette contribution, ce fonds est toujours inexistant. Il est prévu que la juridiction transmet au fonds d'indemnisation une copie du jugement rendu, accompagnée des listes des victimes et des préjudices causés. Le fonds devrait, entre autres, être financé par une contribution équivalente à un pourcentage du budget annuel de l'Etat rwandais²⁵. Cette approche devrait également promouvoir une certaine uniformité par rapport à l'évaluation des dommages et au tarif de compensation.

3. COMMENTAIRES

Toute évaluation *ex ante* des juridictions gacaca est, pour des raisons évidentes, hasardeuse. Néanmoins, nous voulons essayer de formuler quelques commentaires préliminaires.

3.1. Une voie alternative et complémentaire

Les juridictions gacaca résulteront en une augmentation importante de la capacité de l'Etat rwandais à juger les présumés auteurs de génocide et de crimes contre l'humanité. Il a été suffisamment démontré comment, étant donné le nombre de victimes, d'infractions et d'auteurs, une approche de poursuites pénales individuelles, suivant les techniques du système judiciaire "classique", ne peut offrir une issue réelle, ni au Rwanda, ni ailleurs²⁶. Il s'en

²⁴ Parmi les problèmes les plus fréquents, nous pouvons citer: le manque d'assistance judiciaire aux victimes, la nécessité de présenter plusieurs documents officiels (et les frais de ces pièces), les problèmes de transport, etcetera. Voir AVOCATS SANS FRONTIERES, *op.cit.*, pp.33-37).

²⁵ Nous ne pouvons pas, dans le cadre de ce chapitre, aborder la problématique de la responsabilité civile de l'Etat. Pour un aperçu de la jurisprudence, nous faisons référence à DE BEER, D., *op.cit.*, pp.75-77.

²⁶ Voir, e.a., VANDEGINSTE, S., *Justice, Reconciliation and Reparation after Genocide and Crimes Against Humanity: the Proposed Establishment of Popular Gacaca Tribunals in Rwanda*, Paper presented at the All Africa Conference on African Principles of Conflict Resolution and Reconciliation, Addis Ababa, 8-12 November 1999, p.10. Le nombre de personnes jugées (en première instance), début juillet 1999 (donc après 2,5 ans de procès), par les chambres spécialisées des tribunaux de première instance est de 1.802.

suit la nécessité de rechercher une vraie alternative²⁷, qui ne peut être que *ad hoc*, car elle doit répondre à une situation sans précédent. La présente proposition a dès lors, pour le moins, le mérite d'essayer de mettre en place un mécanisme complémentaire.

Ce renforcement des capacités devrait se faire ressentir surtout à deux niveaux. Tout d'abord, le système gacaca facilitera la collecte de moyens de preuve, notamment des déclarations par des témoins oculaires et des aveux. On ne peut qu'espérer que les confrontations entre le prévenu, pour autant qu'il soit réellement coupable, et sa communauté mènent à davantage d'aveux. Ensuite, le nombre d'instances compétentes pour juger des prévenus augmentera de façon spectaculaire (au lieu des 12 tribunaux actuels, il y aura 10.684 juridictions).

A court terme, le renforcement de la capacité judiciaire ne résultera pas nécessairement en un désengorgement immédiat des prisons et autres centres de détention. Même si, à moyen et à long terme, les aveux et, par conséquent, les réductions et commutations de peines d'emprisonnement, devrait réduire la population carcérale de façon importante, il semble probable que ces mêmes aveux (qui doivent mentionner les coauteurs et complices) donneront lieu, à court terme, à de nouvelles arrestations.

La mise en place d'un système judiciaire complémentaire pourrait, d'un autre côté, même avoir un effet négatif sur le système judiciaire classique. On ne peut malheureusement exclure que l'attention et les fonds des pays donateurs s'orientent davantage vers ces nouvelles juridictions gacaca au détriment de l'assistance accordée aux tribunaux de première instance et aux tribunaux de canton, qui auront toujours à juger des grands responsables du génocide qui se trouvent à l'intérieur du pays (catégorie 1) et des prévenus de droit commun, sans oublier les litiges en matière civile et commerciale.

3.2. Un énorme défi logistique

Avant que les premières audiences des juridictions gacaca ne puissent avoir lieu et même après que les premiers jugements sont rendus, il y a d'énormes pas organisationnels à franchir pour assurer un bon fonctionnement de cet appareil judiciaire gacaca.

Une fois que les réformes législatives ont été achevées, il faudra préparer et organiser les élections. Au niveau des cellules, environ 200.000 membres du siège devront être élus. Les élus, membres du siège de la juridiction gacaca de la cellule, devront alors procéder aux élections des

²⁷ Une autre alternative, sous forme d'une commission de vérité et de réconciliation, a été proposée par Jeremy Sarkin. Voir SARKIN, J., "The Necessity and Challenges of Establishing a Truth and Reconciliation Commission in Rwanda", *Human Rights Quarterly*, Vol.21, N°3, 1999, pp.767-823.

juridictions gacaca des échelons supérieurs. Un arrêté présidentiel devra déterminer les modalités des élections. Beaucoup de questions par rapport à l'organisation des élections ne sont pas résolues dans le texte de la loi actuellement proposé. Comment peut-on présenter sa candidature ou est-ce que toutes les personnes satisfaisant aux conditions énumérées dans les articles 8 et 9 doivent être considérées comme candidats, à moins qu'elles ne se retirent? Qui pourra juger si un candidat satisfait à toutes les conditions mentionnées, notamment si la personne est honnête, dit toujours la vérité, et est «*exempt de l'esprit de sectarisme et de discrimination*» (article 8, para.2g)? Qui organisera les élections chaque fois qu'un membre du siège à un des différents niveaux doit être remplacé, pour l'une des causes mentionnées dans l'article 10 (y compris trois absences successives non justifiées, «*culture du divisionnisme*», «*accomplissement de tout acte incompatible avec la qualité de personne intègre*», démission, décès, etc.)?

Il faudra équiper les 10.684 tribunaux avec un minimum de ressources matérielles pour pouvoir fonctionner convenablement et pour pouvoir, conformément à la loi, tenir un rapport d'activités et enregistrer les jugements (stylos, registres, matériel de bureau, chaises, tables, etc.).

Les membres du siège devront recevoir un minimum de formation. Etant donné qu'ils pourront prononcer des peines très graves, ils auront besoin d'une formation de base pour se familiariser avec la législation qu'ils doivent appliquer. Quoi qu'en dise l'article 2 («*les juridictions gacaca appliquent exclusivement les dispositions de la présente loi organique*»), il est clair que les sièges auront besoin d'autres instruments juridiques pour interpréter la loi, par exemple dans le cas de la notion de "participation criminelle" (article 50, sur la catégorisation). Une note explicative, jointe à une version antérieure de l'avant-projet de loi (et qui date du 8 juin 1999), fait référence à une formation de 5 jours. Etant donné la nécessité d'équiper les endroits où auront lieu ces formations (le document fait mention de bois de chauffage, savon, papier, véhicules), un budget provisoire pour les seules formations était de quelque 700 millions de francs rwandais (environ 2 million de dollars US).

Outre les nombreuses questions purement juridiques par rapport à la coopération entre, d'un côté, les juridictions gacaca, et, de l'autre côté, le ministère public et les autorités pénitentiaires, il y aura besoin d'une organisation impressionnante pour le transfert de détenus et de leurs dossiers. Si effectivement les juridictions gacaca de la commune sont appelées à juger de la grande majorité des détenus, il faudra également prévoir des lieux de détention temporaires pour la durée des audiences. On ne peut qu'espérer qu'un système de monitoring effectif (par des observateurs nationaux et internationaux) sera mis en place pour veiller à ce que les conditions de détention soient acceptables. D'autres problèmes de transport se poseront pour le transfert de témoins et des conseillers juridiques.

3.3. Justice traditionnelle?

Dans une excellente publication²⁸, sur base d'une analyse comparative, Penal Reform International a résumé les 11 caractéristiques les plus frappantes communes aux différents systèmes judiciaires traditionnels et informels.

1. Un système judiciaire traditionnel est normalement établi au niveau de la communauté où existent des liens économiques, sociaux et familiaux très étroits, qui font qu'un litige soit considéré comme un problème communautaire, plutôt que comme une affaire entre deux parties.
2. L'accent est mis sur la restauration de l'harmonie sociale plutôt que sur la détermination de culpabilité ou innocence.
3. Le processus est connu par une participation populaire très active.
4. Les arbitres ou juges traditionnels sont souvent des chefs, des vieux sages ou autres personnes qui occupent une position d'influence dans la société et qui connaissent les parties concernées.
5. Une décision est prise sous forme d'un compromis, qui tient compte, non seulement des règles du droit coutumier mais également d'autres facteurs qui peuvent avoir un impact sur une réconciliation effective des parties.
6. Les arbitres n'excluent aucun témoignage pour des raisons de procédure ou parce que, à première vue, les éléments apportés ne seraient pas pertinents.
7. La justice traditionnelle ne connaît pas de représentation ou d'assistance juridique professionnelle.
8. Tout le processus est volontaire et la décision (le compromis) est basée sur un accord entre les parties et la communauté.
9. Les sanctions sont orientées vers la restauration et la réparation des dommages causés et moins sur la répression.
10. La mise en application des décisions est basée avant tout sur les pressions sociales et non sur une contrainte formelle.
11. L'acceptation de la décision par les parties et la réintégration d'un malfaiteur dans la société sont souvent confirmées par des cérémonies ou autres traditions rituelles et symboliques.

Sans pouvoir entrer dans les détails²⁹, on doit constater que le gacaca traditionnel correspond bien à cette description d'une justice traditionnelle "moyenne".

²⁸ PENAL REFORM INTERNATIONAL, *Traditional and informal justice systems in Africa, South Asia and the Caribbean*, London, 1999, 75p.

²⁹ Voir, entre autres, REYNTJENS, F., "Le gacaca ou la justice de gazon au Rwanda", *Politique Africaine*, Décembre 1990, pp.31-41; JYONI WA KAREGA, J. (ed.), *Gacaca. Le droit coutumier au Rwanda. Rapport final*, Kigali, 1996, pp.4-20.

Les juridictions gacaca reprennent sans aucun doute certaines caractéristiques d'un système judiciaire traditionnel. La décentralisation au niveau local et la participation de la population en tant qu'assemblée générale correspondent bien aux critères susmentionnés. Cela vaut également pour les possibilités de commutation des peines, qui devraient promouvoir la réintégration sociale des auteurs des crimes et, en même temps, devraient donner l'occasion aux victimes d'obtenir une forme de réparation.

Il y a, néanmoins, d'importantes différences entre le système judiciaire traditionnel décrit plus haut (et le gacaca) et les juridictions gacaca³⁰. Tout d'abord, il suffit de faire référence au simple fait que les juridictions gacaca sont conçues par l'Etat et sont, jusque dans ses modalités d'activités et de prise de décision, imposées par une législation nationale. A cela s'ajoutent la tenue d'élections à quatre différents échelons ainsi que le contrôle et la coordination par le nouveau département des juridictions gacaca de la cour suprême et le ministère de la justice. Les juridictions gacaca seront d'ailleurs appelées à appliquer la loi et le droit écrit, notamment le code pénal et la loi organique en question. Traditionnellement, la décision d'un gacaca ne devrait pas nécessairement se conformer à la loi écrite³¹. Ceci nous mène à une autre distinction: le gacaca n'était pas conçue pour juger, que ce soit sous forme de poursuites pénales ou autrement, des crimes les plus odieux, *a fortiori* des actes de génocide. La peine d'emprisonnement, qui va, par leur définition même à l'encontre des objectifs de la justice traditionnelle, n'était pas considérée comme peine appropriée. Mais après tout, le système traditionnel était basé sur la volonté de la communauté locale de résoudre un conflit qui concerne tous les membres et, par conséquent, sur la pression sociale pour un individu d'y participer. Son effectivité ne dépendait nullement d'une contrainte de la part des agents de l'Etat. Par contre, il est clair que dans le système des juridictions gacaca, son caractère coercitif est le "moteur" de la justice rendue. En fait d'ailleurs preuve, l'article 31 qui stipule que «*Toute personne qui omet ou refuse de témoigner sur ce qu'il a vu ou sur ce dont il a connaissance, ou qui fait une dénonciation mensongère ou calomnieuse, est poursuivie par la juridiction gacaca qui en fait le constat*».

³⁰ Le rapport de Penal Reform International contient d'ailleurs plusieurs recommandations qui ne sont nullement conformes à l'initiative du gouvernement rwandais: 1. il faut éviter d'incorporer des systèmes traditionnels existants dans le système étatique formel; 2. les systèmes informels doivent rester volontaires; 3. l'Etat ne doit ni intervenir dans le choix des juges ou arbitres ni imposer quelles sont les normes à appliquer (PENAL REFORM INTERNATIONAL, *op.cit.*, pp.44-55).

³¹ Une étude du gacaca effectuée dans la commune Ndora (préfecture de Butare) pendant les années '80 a révélé que seulement dans 45% des cas, le compromis obtenu par le gacaca était conforme à la loi écrite (REYNTJENS, F., *op.cit.*, p.36). Voir également NTAMPAKA, C., "Droit et croyances populaires dans la société rwandaise traditionnelle", *Dialogue*, Juillet-Août 1999, pp.3-18.

On doit conclure que les juridictions gacaca constituent un appareil judiciaire étatique, complémentaire au système classique, mais inspiré par la tradition et avec un rôle actif plus important de la population dans la collecte des éléments de preuve. La question de savoir si oui ou non le système gacaca doit être considéré comme traditionnel n'est pourtant pas purement académique. Si, en effet, parmi les résultats escomptées de l'introduction des juridictions gacaca, on doit inclure un sentiment plus généralisé que "justice est faite", on est amené à se poser la question de la perception de la population du nouveau système. S'il est reconnu comme le leur, il sera plus facilement considéré comme un instrument de justice. Si, par contre, il est perçu comme un deuxième appareil judiciaire imposé de haut en bas, il pourrait, malgré une participation apparente, être rejeté par les communautés locales comme un autre instrument d'exercice de pouvoir. Les activités des juridictions gacaca nous montreront lequel des deux scénarios sera plus conforme à la réalité.

3.4. Contribution à la réalisation des objectifs

La conviction généralisée que "justice est faite" est en quelque sorte l'objectif principal, qui, dans l'exposé des motifs, est spécifié sous forme de différents résultats attendus. Les juridictions gacaca devraient tout d'abord permettre «*de connaître la vérité sur ce qui s'est passé*». Etant donné le fonctionnement des juridictions gacaca tel que conçu dans l'avant-projet de loi (et tel que décrit plus haut), il pourrait effectivement y avoir une importante contribution au *truth telling* au niveau des communautés locales. Néanmoins, on peut facilement s'imaginer que dans certaines communautés, la composition de la population et les clivages entre différents segments de la société pourraient entraver la participation de certaines personnes en toute liberté. Il risque d'y avoir d'importantes réticences lorsque, par exemple, il n'y a qu'une petite minorité de rescapés dans une cellule donnée et que les craintes d'une collision ou d'une conspiration du silence par la majorité démographique sont réelles dans certaines localités? Les gens prendront-ils le risque d'exposer la vérité sur les crimes commis par l'ancienne armée de rébellion, actuelle armée gouvernementale? Il est d'ailleurs important de noter que, à l'inverse du contexte Sud-africain où les violations commises par l'ANC faisaient également l'objet de témoignages de victimes, la poursuite de crimes commis par le FPR / APR ne relève nullement de la compétence de juridictions gacaca, mais continuera de relever exclusivement de celle des juridictions militaires³². Tout cela pourrait également avoir un impact

³² Déclaration faite par le ministre Patrick Mazimpaka, ministre à la présidence, à Copenhague (voir note 8).

considérable sur l'objectif de *«réconcilier les Rwandais et renforcer leur unité»*.

Les juridictions gacaca devraient également permettre *«d'accélérer les procès du génocide»* et *«d'éradiquer la culture de l'impunité»*. Il a été décrit plus haut (section III.1.) comment le renforcement des capacités de l'appareil judiciaire permettra effectivement de juger un plus grand nombre de prévenus dans un délai beaucoup plus court que devant les tribunaux "classiques". D'un autre côté, le vrai test pour la lutte contre l'impunité demande bien évidemment des enquêtes, poursuites et jugements de "ses propres crimes", notamment ceux perpétrés par ses propres forces armées. La mise en place des juridictions gacaca pourrait également avoir un effet sur la justice rendue par les juridictions classiques (voir également Section III.1.), mais aussi sur le rôle et la capacité du gacaca traditionnel (ou semi-traditionnel), qui, après le génocide, a été spontanément rétablie par la population dans beaucoup d'endroits pour résoudre les litiges "de droit commun". Là où les autorités ("vieux sages") sont également élus au siège de la juridiction gacaca, ce mandat pourrait nuire à leur autorité "morale" ou "naturelle" dans la mesure où ils devront juger des cas beaucoup plus sensibles (politiquement parlant), où ils devront appliquer la loi et où les décisions peuvent être prises à la majorité (au lieu du consensus traditionnellement recherché). Par contre, l'élection, par la population, d'autres membres du siège des juridictions gacaca (différents de ceux qui "président" normalement les gacaca), pourrait en soi facilement être vue comme une atteinte à l'autorité naturelle des ces derniers.

3.5. Deux critiques majeures

Pour conclure, nous voudrions formuler deux éléments de critique particulièrement préoccupants. Le premier est lié à un aspect technique juridique, notamment le droit à un procès équitable. Le deuxième est relatif au contexte socio-politique plus large dans lequel doivent opérer les juridictions gacaca.

3.5.1. *Les normes relatives au droit à un procès équitable*

Dans son premier rapport semestriel de 1999, Avocats sans Frontières note que *«sans occulter le fait que des sanctions seront prononcées, la gacaca doit plutôt être considérée comme un mode extra-judiciaire de règlement du contentieux de génocide. Il serait vain de se référer aux critères habituels de fonctionnement de la justice classique»*³³. S'ensuit-il que les normes relatives

³³ AVOCATS SANS FRONTIERES, *op.cit.*, p.41.

au droit à un procès équitable ne soient pas applicables aux poursuites devant les juridictions gacaca?

Avant de poser la question au niveau des principes, il convient de constater que, dans la pratique, un respect scrupuleux de toutes les normes internationales ratifiées par le Rwanda ne pourra probablement pas être réalisé. Ce constat, avant tout dû à la magnitude du contentieux judiciaire, ne devrait pas réduire l'importance de la même question au niveau théorique, même si ce n'était que pour clarifier les principes (par exemple, le principe de l'égalité des armes) que devraient inspirer d'abord le législateur et, par après, les juridictions gacaca.

Suivant l'article 14, troisième paragraphe du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par le Rwanda, «*Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes: a) A être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle; b) A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix; c) A être jugée sans retard excessif; d) A être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer; e) A interroger ou faire interroger les témoins à charge et à obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge; f) A se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience; g) A ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable*»³⁴.

L'avant-projet de loi ne fait aucune référence, ni dans les articles ni dans les paragraphes préambulaires, au Pacte (contrairement à d'autres conventions ratifiées par le Rwanda), au droit à la défense ou aux autres normes sus-mentionnées. Les déclarations des plus hauts responsables et les premiers documents de projets de mise en œuvre de la loi semblent indiquer le point de vue des autorités rwandaises que les normes ne devraient pas s'appliquer.

La déclaration de Dakar, adoptée le 11 septembre 1999, suite à la conférence internationale concernant le droit à un procès équitable, organisée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, confirme

³⁴ Six ans après le génocide, le Rwanda ne se trouve plus devant «*un danger public exceptionnel (qui) menace l'existence de la nation*» qui, conformément à l'article 4, pourrait justifier une dérogation aux obligations du Pacte.

entre autres que «*it is recognized that traditional courts are capable of playing a role in the achievement of peaceful societies and exercise authority over a significant proportion of the population of African countries. However, these courts also have serious shortcomings which result in many instances in a denial of fair trial. Traditional courts are not exempt from the provisions of the African Charter relating to fair trial*». Si cela s'applique à des tribunaux traditionnels, cela vaut, *a fortiori*³⁵, pour le système judiciaire étatique des juridictions gacaca qui devront appliquer une législation pénale et prononceront des peines d'emprisonnement. On ne peut donc que conclure que toutes les normes relatives au droit à un procès équitable sont entièrement applicables aux juridictions gacaca³⁶.

Pour "limiter les dégats" au niveau des droits de l'homme, nous voudrions formuler quelques suggestions au législateur et/ou aux nouvelles instances judiciaires. Tout d'abord, il serait souhaitable que les poursuites devant les juridictions gacaca soient limitées à des personnes qui choisissent eux-mêmes de faire appel à ce système. Il s'agirait, avant tout, des personnes qui reconnaissent leur propre culpabilité et qui veulent bénéficier de la procédure d'aveu. Même si la loi ne prévoit pas cette option, les juridictions gacaca elles-mêmes pourraient, de leur propre initiative, décider de donner priorité aux cas d'aveu. Deuxièmement, il faudrait en tout cas assurer la présence du prévenu au moment de la catégorisation par les juridictions gacaca. Et, troisièmement, pour les inculpés de la catégorie 2, qui, sans avouer, sont condamnés à des peines d'emprisonnement, il faudrait en tout cas prévoir une possibilité de former appel contre les jugements de la juridiction gacaca de la préfecture devant les tribunaux de première instance. Devant cette instance d'appel, une assistance par un avocat de la défense devrait être assurée. Finalement, on ne peut qu'espérer qu'un programme de monitoring des procès par des observateurs neutres sera mis en place³⁷.

³⁵ Le représentant spécial de la commission des droits de l'homme de l'ONU déclare, par rapport à la question de savoir si le système du gacaca est contraire aux normes internationales en matière de défense, que «*le paradoxe vient de ce que le gacaca n'est pas une procédure judiciaire et encore moins un système appliquant le principe de la contradiction*» (NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, *op.cit.*, para.159). Or, à notre avis, toutes les caractéristiques et les éléments de procédures décrits plus hauts indiquent clairement qu'il s'agit sans aucun doute d'une procédure judiciaire et pénale.

³⁶ D'une perspective comparative, dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme, on pourrait se référer à la jurisprudence de la Cour européenne qui confirme la nécessité d'appliquer les normes relatives au droit à un procès équitable à des procédures disciplinaires et administratives. Voir également CLAPHAM, A., "The Privatisation of Human Rights", *European Human Rights Law Review*, 1995, N°1, p.20.

³⁷ Concernant la politique de l'Union Européenne sur le Rwanda, il convient de signaler que «*en ce qui concerne le système judiciaire et l'administration coutumière de la justice (Gacaca), l'Union européenne, craignant que le système "Gacaca" ne soit pas conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme et risque d'aggraver les dissensions:*

3.5.2. Le contexte socio-politique

«La LGDL s'inquiète de la prolifération de rumeurs faisant état de tensions socio-politiques qui traduisent le rétrécissement des espaces démocratiques permettant un débat libre et contradictoire. La LGDL est préoccupée par la réincarcération des personnes innocentées et libérées par la justice et les pratiques de justice privée caractérisées par l'assassinat des personnes élargies»³⁸.

La justice populaire ou participative telle que conçue par l'avant-projet de loi présuppose un cadre social permettant une liberté d'expression minimale et une tolérance de dissidence. Non seulement le génocide même a sérieusement affecté le tissu social et certaines valeurs de base communes aux communautés locales. Il s'avère en outre que, jusqu'à ce jour, le climat socio-politique, aussi bien au niveau national qu'au niveau local –tout en reconnaissant les différences importantes au niveau local– ne semble pas porteur d'une atmosphère ouverte, sereine et tolérante.

Au niveau national, la politique du gouvernement en matière de justice ne s'inscrit pas dans une approche plus globale de partage du pouvoir (comme ce fut le cas en Afrique du Sud, par exemple). Au contraire, le rétrécissement de la base du pouvoir semble continuer. Le Rwanda continue d'ailleurs à être impliqué activement dans un conflit armé régional, des rwandais combattant d'autres rwandais sur territoire congolais.

Au niveau local, une étude concernant le thème de la justice et de la réconciliation au Rwanda, faite par le Programme de Santé Mentale Communautaire de l'Université Nationale du Rwanda en 1998, a montré que «les Rwandais se méfient énormément de ce genre d'enquête. Il faut beaucoup de temps et de manœuvres pour gagner leur confiance et éviter d'être considéré comme un agent de renseignements collectant des informations pour le compte de je ne sais quelle nuisible autorité. (...) La coexistence sociale au Rwanda butte sur l'antagonisme de deux catégories dans la population, à savoir les rescapés du génocide et les familles des prisonniers coupables du crime de génocide»³⁹. Une illustration de cette problématique à

encourage le gouvernement rwandais à faire de la clémence un principe général de base du système "Gacaca", à sauvegarder le droit de défense civile et à sensibiliser la population en général, et les survivants du génocide en particulier, à la nécessité d'accepter ce principe (...)» (UNION EUROPEENNE, «Position commune du Conseil, du 12 juillet 1999, concernant le Rwanda», *Journal Officiel*, L 178, 14 juillet 1999, p.2).

³⁸ LIGUE DES DROITS DE LA PERSONNE DANS LA REGION DES GRANDS LACS, *Communiqué final de la réunion du comité directeur tenue à Kigali du 16 au 19 février 2000*, Kigali, 19 février 2000, p.2.

³⁹ PSMC-UNR, *Colloque-Atelier sur "le rôle de la communauté dans la restauration de la justice"*. Rapport général, Butare, octobre 1998, p.2.

été faite dans le rapport du représentant spécial de la commission des droits de l'homme des Nations Unies: «Le 6 octobre 1998, le Gouvernement a annoncé son intention de remettre en liberté 10.000 détenus non inculpés. Furieux, les rescapés du génocide ont crié au déni de justice, si bien que la décision de libérer tout le monde en même temps a été abandonnée au profit d'une solution plus discrète»⁴⁰. D'un autre côté, des représailles contre les détenus libérés ne se sont pas du tout produits de façon systématique: «L'analyse de 356 cas récents montre que la réinsertion n'a certes pas été facile: certains ex-détenus se sont vus refuser des papiers d'identité, d'autres sont devenus invalides à la suite des traitements qui leur avaient été infligés en prison, mais rien n'indique qu'ils avaient subi des violences de la part de leurs voisins»⁴¹.

Un tel contexte de peur et de méfiance n'empêchera-t-il pas les juridictions gacaca de découvrir la vérité et de rendre une justice qui sera acceptée par la grande majorité de la population et de ses différents segments? Ou, bien au contraire, les audiences devant les juridictions gacaca aideront-elles à dépasser les clivages existants et, ainsi, à promouvoir la réconciliation parmi les Rwandais?

4. CONCLUSION

La création des juridictions gacaca offre à l'Etat rwandais un instrument de justice qui peut augmenter de façon considérable la capacité du système judiciaire pour juger des présumés responsables du génocide et des crimes contre l'humanité. Les possibilités qu'offre l'avant-projet de loi pour compléter l'approche répressive par des éléments de justice restaurative, visant en même temps une meilleure réinsertion du coupable, le rendent sans aucun doute intéressant.

Or, quand on étudie le projet de la seule perspective des droits de l'homme, la proposition est grosso modo inacceptable, car elle mènera à des milliers de violations flagrantes du droit à un procès équitable.

Le succès ou l'échec de cette initiative sera, à notre avis, surtout déterminé par la légitimité et la crédibilité des juridictions gacaca et de l'acceptation ou du rejet par la population de la justice rendue par ces nouvelles instances. De cette perspective, le caractère peu traditionnel et hautement étatique de la proposition pourrait s'avérer hautement déterminant.

Anvers, avril 2000

⁴⁰ NATIONS UNIES, ASSEMBLEE GENERALE, *op.cit.*, para.122.

⁴¹ *ibid.*, para.124.