

# LE TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA : UN TRIBUNAL DANS LA TOURMENTE

par Luc Côté\*

## Abstract

The 12 first years of the International Criminal Tribunal for Rwanda were faltering, chaotic. Created as a peace making tool by the United Nations Security Council, the ICTR was entangled in the politics and conflicts of the great lakes region. From the beginning, it was seen as a scapegoat rather than a judicial institution by the new Rwandan government and used as a scapegoat for the non-intervention and the indifference of the international community towards Rwanda. As a judicial institution and despite a lot of scepticism and criticism, the ICTR was able to partly fulfill its mandate by judging most of the main leaders responsible for the crimes of genocide perpetrated against part of the Rwandan population. Its legal contribution to the emerging field of international criminal law is unquestionable. But by letting the crimes committed by the forces of the Rwanda Patriotic Front (RPF) go unpunished, it falls short of being a success and risks being taxed by history as victors' justice.

## 1. INTRODUCTION

Au début d'avril 1994, l'attention de la communauté internationale tout entière fut attirée par un événement important qui se déroulait sur le continent africain : l'élection de Nelson Mandela comme président de l'Afrique du Sud marquait la fin définitive de l'apartheid, une grande victoire pour le respect des droits fondamentaux en Afrique. Au même moment, un peu plus au nord sur le même continent, cette même communauté internationale détournait son regard du génocide qui dévastait le Rwanda, entraînant la mort de centaines de milliers de personnes, la pire violation des droits humains qu'ait connue l'Afrique.

En l'espace de cent jours, un génocide planifié et rapidement exécuté se déroula sous le regard de tous et chacun, y compris de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui réagit rapidement en ordonnant le retrait immédiat de la majorité de ses troupes sur place ! Pourtant le génocide et les crimes contre l'humanité commis au Rwanda en 1994 – qui figurent parmi les plus graves violations du droit international humanitaire connues à ce jour – n'étaient ni imprévisibles, ni inévitables et ne constituaient sûrement pas ce que certains ont qualifié à l'époque de violences tribales spontanées et incontrôlables.

---

\* L'auteur a travaillé pendant cinq années au Rwanda, d'abord au sein de la Mission du Haut Commissariat aux droits de l'homme (1994-1995) et par la suite au Bureau du Procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda (1995-1999). Il a été avocat conseil à la section des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre du ministère de la Justice du Canada (2001-2006) et dernièrement il a occupé durant trois années le poste de Directeur des poursuites à la *Special Court for Sierra Leone* (2003-2005).

Pour l'ONU, la création du Tribunal pénal international pour le Rwanda<sup>1</sup> (TPIR) en novembre 1994 devait répondre aux multiples hésitations, tergiversations et manquements de la communauté internationale face aux pires violations du droit international humanitaire à l'encontre du peuple rwandais : incapacité à prévenir et à stopper l'horreur, voire au tout début, incapacité d'admettre, de reconnaître l'existence même du génocide et de le dénoncer<sup>2</sup>. Dans ce contexte, on comprend aisément le scepticisme et une certaine hostilité que devait surmonter le TPIR de la part de beaucoup de Rwandais (et d'autres Africains) qui n'y voyaient qu'une tentative de la communauté internationale de se donner bonne conscience après les avoir abandonnés au moment où ils en avaient le plus besoin.<sup>3</sup>

Tracer le bilan du TPIR après plus de 10 années d'existence demeure un exercice périlleux tant du point de vue politique que juridique. Né au cœur même de la tourmente qui perdure encore aujourd'hui dans la région des grands lacs, le TPIR n'a jamais pu complètement y échapper. Les propres circonstances de sa création – avec le Rwanda, membre du Conseil de sécurité à l'époque, qui demanda la création du TPIR pour, par la suite, s'opposer à la Résolution 955 qui le mettait sur pied – laissaient déjà présager les difficultés qui allaient marquer ses relations avec le nouveau gouvernement à Kigali. Malmené par la politique intransigeante du nouveau régime rwandais avec qui il doit néanmoins composer, le TPIR y laissera au cours des années une partie de son indépendance et de sa crédibilité.

Qui plus est, le TPIR alimentera lui-même la tourmente tout au long de son mandat, multipliant erreurs et maladresses : une administration déficiente dès les premières années entraînera le 'congédiement' de ses deux

---

<sup>1</sup> «Tribunal criminel international chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1994», Rés. C.S. 955, le 8 novembre 1994.

<sup>2</sup> «Les dirigeants français, belges et américains ainsi que les Nations unies savaient que des massacres de grande ampleur se préparaient, mais ils ne prirent pas les mesures nécessaires pour les empêcher. Conscients dès le commencement que les Tutsi étaient la cible d'une campagne d'extermination, les principaux acteurs étrangers refusèrent d'admettre qu'il s'agissait d'un génocide. Une force militaire aurait été nécessaire pour stopper les activités des dirigeants et des fanatiques. Une force relativement modeste aurait suffi dans les premiers temps. Non seulement ils n'envisagèrent même pas cette solution, mais ils s'abstinrent en outre, et ce des semaines durant, d'user de leur autorité politique et morale pour contester la légitimité du gouvernement génocidaire.» Des FORGES, A., *Aucun témoin ne doit survivre – Le génocide au Rwanda*, (Human Rights Watch – Fédération Internationale des Droits de l'Homme), Éditions Karthala, Paris, 1999, p.7.

<sup>3</sup> «Lorsque le bureau du Procureur commença ses travaux au Rwanda, le personnel fut confronté à un climat d'hostilité générale envers les Nations unies.» Des FORGES, A., *op. cit.*, p.865.

premiers greffiers<sup>4</sup>; des choix de poursuites douteux et une stratégie défaillante amèneront la nomination d'un procureur dédié au TPIR uniquement<sup>5</sup>; des débats judiciaires interminables – qu'on aurait souhaité menés plus efficacement<sup>6</sup> – et des pratiques de la défense contestables<sup>7</sup> contribueront aux nombreuses critiques formulées à l'égard du tribunal.

De fait, un regard froid posé sur les statistiques judiciaires de cette institution depuis sa création peut laisser perplexe et soulever des doutes sur l'efficacité, voire la réussite de ce tribunal international :

- en 12 années d'existence, le TPIR n'a vu défiler devant lui que 72 personnes alors que 19 autres inculpés toujours introuvables échappent à la justice;
- il n'y a eu que 27 jugements prononcés en 12 ans, donnant lieu à 24 condamnations et 3 acquittements;
- actuellement, 27 personnes subissent leur procès alors que 15 autres détenus sont toujours en attente du début des procédures contre eux.

Selon la stratégie d'achèvement récemment adoptée par le TPIR, l'audition de tous les procès devrait se conclure à la fin de 2008 et les derniers recours en appel à la fin de 2010. En 15 ans de travaux, le TPIR aura donc jugé tout au plus 70 personnes et dépensé en cours de route la somme de 1,5

---

<sup>4</sup> "Rapport du Bureau des services de contrôle interne sur la vérification des comptes et l'inspection du Tribunal criminel international pour le Rwanda", UN Doc A/51/789, 6 février 1997 et son complément UN Doc A/52/784, 6 février 1998 ; "International Criminal Tribunal for Rwanda – Trials and Tribulations", Report of Amnesty International, London, April 1998, IOR 40/03/98.

<sup>5</sup> "Rapport du Bureau des services de contrôle interne concernant l'étude de gestion du Bureau du Procureur des Tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie", UN Doc A/58/677, 7 janvier 2004 ; «Le bureau du procureur : une politique des poursuites irréaliste» dans "Tribunal pénal international pour le Rwanda : le comte à rebours", ICG, Rapport Afrique N°50, 1<sup>er</sup> août 2002, pp.6-9 ; "Tribunal pénal international pour le Rwanda : pragmatisme de rigueur", ICG, Rapport Afrique N°69, 26 septembre 2003, pp.6-12 ; Résolution 1503 du Conseil de sécurité qui amende le Statut du TPIR pour y nommer un nouveau procureur, UN Doc S/RES/1503 (2003), 28 août 2003.

<sup>6</sup> "Rapport du Groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal pénal international pour le Rwanda", UN Doc. A/54/634, 22 novembre 1999 ; "Tribunal pénal international pour le Rwanda : l'urgence de juger", ICG, Rapport Afrique No 30, 7 juin 2001 ; Report of Amnesty International, London, *op. cit.*

<sup>7</sup> "Rapport du Bureau des services de contrôle interne concernant l'enquête menée sur les allégations de partage d'honoraires entre les conseils de la défense et les détenus indigents comparaisant devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda et le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie", UN Doc A/55/759, 1 février 2001 et son complément UN Doc A/56/836, 26 février 2002 ; "Décision de retrait de la commission d'office de Me Jean Yaovi Degli conseil de M. Gratién Kabiligi", TPIR, Décision du Greffier, 26 octobre 2004, à : <http://69.94.11.53/FRENCH/index.htm>

milliard de dollars.<sup>8</sup> Plusieurs États, dont le gouvernement rwandais, n'ont pas manqué d'y voir un exercice beaucoup trop onéreux pour si peu d'individus jugés. Certains l'ont qualifié d'échec monumental ayant engendré au sein du Conseil de sécurité ce qu'ils nomment «a tribunal fatigüe».<sup>9</sup>

Toutefois, ce bilan chiffrable apparaît beaucoup trop réducteur face au rôle qu'a joué cette nouvelle institution judiciaire sur la scène internationale. On ne peut mesurer l'impact de ces nouvelles juridictions pénales internationales qu'au nombre d'accusés, de jugements ou de dollars dépensés. Devant l'immensité des crimes commis, la justice pénale internationale se doit d'être sélective, limitée, donc forcément symbolique. Si l'on doit en mesurer le succès ou l'échec, que ce soit avant tout à l'aune du mandat qui lui a été confié comme instrument de lutte contre l'impunité.

Il est difficile pour un juriste d'ignorer que le TPIR demeure avant toute chose une institution judiciaire chargée d'appliquer le droit dans un cadre spécifique donné. Or sur la scène internationale, l'institution judiciaire se voit confier un mandat nettement plus politique qui, comme nous le verrons brièvement, entache son fonctionnement et dépasse dans une certaine mesure ses compétences. Après en avoir brièvement dégagé le mandat, nous analyserons la démarche judiciaire adoptée par le Conseil de sécurité, afin d'en faire ressortir l'originalité et les caractéristiques propres à contribuer de façon limitée à la lutte contre l'impunité. Par la suite, nous examinerons les relations difficiles du TPIR avec le Rwanda avant d'en évaluer l'impact politique et juridique dans le cadre de la justice pénale internationale, tant du point de vue de la lutte contre l'impunité que des développements normatifs auxquels il a donné lieu. Nous serons ainsi plus en mesure de dégager certaines conclusions quant à la contribution générale du TPIR à la justice pénale internationale au cours des douze dernières années.

## 2. UN MANDAT VOUÉ À L'ÉCHEC

Le recours même à une institution judiciaire pour 'régler' un problème avant tout de nature politique soulève de nombreuses questions. En faisant du TPIR un instrument devant contribuer «au processus de réconciliation nationale ainsi qu'au rétablissement et au maintien de la paix»,

<sup>8</sup> "TPIR/FINANCES – Fin 2007. le TPIR aura coûté plus d'un milliard de dollars (officiel)", Agence Hironnelle, Arusha, 9 mai 2006, <http://www.hironnelle.org/arusha.nsf/Francais?OpenFrameSet>.

<sup>9</sup> «From modest beginnings in 1993 and 1994, the ICTY and ICTR have grown into enormous and extremely costly bureaucratic machines... The total number of post exceeds 2,200 and the combined budgets exceed \$250 millions per annum and are rising, representing more than 10 per cent of the total annual regular UN budget». ZACKLIN, R., "The Failings of Ad Hoc International Tribunals", *Journal of International Criminal Justice*, Vol.2 (2004) p.543.

devant «faire cesser (les violations graves au droit international humanitaire)»<sup>10</sup>, le Conseil de sécurité lui confiait un mandat éminemment politique selon la formule «no peace without justice»<sup>11</sup>. Le TPIR se voyait ainsi confier une mission qui, aux yeux de plusieurs, était vouée à l'échec, particulièrement dans la situation encore explosive qui prévalait dans la région des grands lacs et surtout suite à l'ampleur des drames vécus par les différents groupes sous le regard même des casques bleus. Comme le dit si bien un auteur, en ce domaine, «le juridique ne peut se substituer au politique» et la justice ne peut servir «d'alibi à la non-intervention»<sup>12</sup>.

La création du TPIR par le Conseil de sécurité, tout comme celle du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie (TPY) un an auparavant, découle directement d'un double constat d'échec : celui de la sécurité collective dévolue au Conseil de sécurité et celui de l'incapacité du droit international humanitaire (DIH) de se faire respecter. Elle témoigne d'abord de l'impuissance des Nations Unies d'assurer la «sécurité collective» et s'inscrit dans ce que certains nomment «la dérive humanitaire du Conseil de sécurité»<sup>13</sup>. Malgré l'ambiguïté de cette expression, c'est bel et bien d'un échec qu'il est question : échec de la mission première de l'Organisation des Nations Unies, qui en constitue d'ailleurs la raison d'être, soit celle «de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix » (Art. 1(1) de la Charte de l'ONU). Face aux conséquences tragiques de ses hésitations et de ses échecs au Rwanda (et en ex-Yougoslavie), le Conseil de sécurité a réagi après coup. Pansant les plaies qu'il n'a su prévenir, il a recours à des solutions humanitaires qui, toutes louables qu'elles soient, ne font qu'illustrer son incapacité à remplir sa mission première. On assiste ainsi à une véritable dérive, un glissement du Conseil de sécurité qui «intervient ici de manière surprenante dans le *jus in bello* (application du droit humanitaire) dans un but relevant du *jus ad bellum* (maintenir ou rétablir la paix)»<sup>14</sup>, le premier relevant du juridique et le second du politique, provoquant ainsi une

<sup>10</sup> Préambule de la Résolution du Conseil de sécurité 955 du 8 novembre 1994, UN Doc S/Res/955(1994), le 8 novembre 1994.

<sup>11</sup> «(...) The Security Council has resorted to the establishment of a judicial organ in the form of an international criminal tribunal as an instrument for the exercise of its own principal function of maintenance of peace and security, i.e., as a measure contributing to the restoration and maintenance of peace in the former Yugoslavia.» Procureur c. Dusko Tadic, TPY, No : IT-94-1, Compétence, Chambre d'Appel, Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie, 2 octobre 1995, par. 38.

<sup>12</sup> HAZAN, P., *La justice face à la guerre*, Paris, Éd. Stock, 2000, p.77 et p.261.

<sup>13</sup> CONDORELLI, L., *Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et sa jurisprudence*, Cours Euro-Méditerranéens, Bancaja de Droit international, vol.1, Castellón, 1997, p.247.

<sup>14</sup> CUJO, E., FORTHEAU, M., «Les réactions des organes politiques», dans *Droit International Pénal*, Paris, Éd. Pédone, 2000, p.676.

certaine confusion qui grèvera dès l'origine le fonctionnement du TPIR. Que le Conseil de sécurité se pose en nouveau défenseur du « jus in bello », soit; mais qu'il y trouve un moyen de renoncer à son devoir découlant du « jus ad bellum », voilà qui paraît inacceptable<sup>15</sup>. En fait, on se retrouve ici dans l'antichambre du débat sur le droit d'ingérence humanitaire, où le recours à la force pour contraindre au respect du droit international humanitaire (DIH) fait son apparition<sup>16</sup>.

De plus, en créant ces tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* (TPI) relativement à des situations conflictuelles bien spécifiques, «le Conseil de sécurité s'accorde indirectement un pouvoir de procureur – qui décidera seul de l'opportunité de créer ou non des tribunaux spéciaux. C'est entaché de ce péché originel»<sup>17</sup>, qui en a fait l'instrument d'une justice internationale pénale sélective, que le TPIR doit exercer son mandat. Si les TPI ne sont pas directement l'instrument des vainqueurs, comme le fut le tribunal de Nuremberg, ils n'en demeurent pas moins vus comme l'outil des puissants, qui les utilisent pour masquer leur indifférence (Rwanda)<sup>18</sup> ou leur renoncement (ex-Yougoslavie)<sup>19</sup> et pour se donner bonne conscience<sup>20</sup>.

C'est donc grevé de ce lourd constat que le TPIR entreprendra son difficile mandat, entaché dès l'origine d'un problème de crédibilité qui ne cessera d'être exploité par ses détracteurs. Or, pour être efficace face aux différents acteurs impliqués dans le conflit qui l'a vu naître, le TPIR se doit d'avoir de la crédibilité aux yeux de tous les belligérants.

---

<sup>15</sup> «On dirait, en somme, que le CS, n'arrivant pas à <faire son métier> de prévenir et de mettre fin aux guerres, s'emploie alors (ici aussi sans grand succès, il faut le reconnaître) à faire en sorte que les guerres soient menées...<correctement> !», CONDORELLI, *op. cit.*, p.258.

<sup>16</sup> «Reliance upon the use of force, prompted by humanitarian considerations, to ensure respect for international humanitarian law has thus blurred the distinction between 'jus ad bellum' and 'jus in bello'. This may give rise to questions as to risk of selective implementation of norms and principles of humanitarian law, owing to the political nature of the Security Council's decision-making process.», BOISSON DE CHAZOURNES, L., CONDORELLI, L., «Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: Protecting collective interests», *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, mars 2000, Vol. 82, N°837, p.82

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.69.

<sup>18</sup> «The events in Rwanda and Burundi also confirm this pattern of indifference: only minimal efforts were made by the international community to protect the target of genocide or to punish the main perpetrators. No strategic interests were at stake.», FALK, R., *Human Rights Horizons – The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, New York, Routledge, 2000, p.180.

<sup>19</sup> «Les gouvernements voulaient cacher leur impuissance politique derrière l'existence d'un tribunal», selon le Juge Antonio Cassese tel que cité par HAZAN, *op. cit.*, p.89.

<sup>20</sup> «En réalité, l'objectif est moins de 'dissuader' et de 'réconcilier' (...) que de reconforter l'opinion publique occidentale, par le jugement de quelques criminels», HAZAN, *op. cit.* p.77.

Au-delà de cet environnement 'politique' auquel il ne pourra jamais complètement échapper, ce n'est finalement que dans sa nature première d'institution judiciaire que le TPIR pourra trouver son salut.

### 3. UNE DÉMARCHE JUDICIAIRE ET SINGULIÈRE

Parmi les tentatives faites par la communauté internationale pour pallier les atrocités commises au Rwanda et en ex-Yougoslavie, la création des TPI par le Conseil de sécurité constitue une démarche à la fois spectaculaire et innovatrice. Si la «fonction traditionnelle des organes politiques en matière de droit international pénal revient essentiellement à en contrôler le respect», en rappelant l'application des Conventions sur le DIH et en condamnant leurs violations, la création des TPI «est venue étendre de manière remarquable le champ d'intervention en ce domaine»<sup>21</sup>.

Débarrassée des reliquats de la guerre froide, la démarche du Conseil de sécurité innove. Le recours à des instances judiciaires comme mode de sanction et d'appréhension des normes du droit international apparaît révolutionnaire dans un domaine où a toujours régné une forme d'autorégulation ou de *self-enforcement* inspirée par la souveraineté des États. En ce sens, un véritable tribunal pénal international, à caractère obligatoire, représente une démarche originale s'inspirant des précédents de Nuremberg et de Tokyo qui avaient ouvert la voie<sup>22</sup>, et surtout qui refusaient de sombrer dans l'oubli.

Trois aspects principaux du TPIR contribuent à favoriser un plus grand respect des normes existantes du DIH : la nature «judiciaire» de l'institution, la sanction pénale individuelle des violations du DIH et l'obligation faite aux États d'y collaborer.

#### 3.1. Une institution juridictionnelle internationale

En soi, le recours à une institution exerçant une fonction juridictionnelle qui «consiste à trancher des différends par des décisions

---

<sup>21</sup> CUJO, FORTHEAU, *op. cit.*, p.665.

<sup>22</sup> À plusieurs égards, on peut considérer que le Tribunal militaire international de Nuremberg a ouvert la voie au droit international pénal d'aujourd'hui en déclarant : «That international law imposes duty and liabilities upon individuals as well as upon States has long been recognized.... individuals can be punished for violations of international law. Crimes against international law are committed by men, not by abstract entities, and only by punishing individuals who commit such crimes can the provisions of international law be enforced», *The Trial of Major War Criminals: Proceedings of the International Military Tribunal Sitting at Nuremberg Germany*, Part 22, p.447.

obligatoires fondées sur des règles»<sup>23</sup> constitue l'aspect le plus important de la décision du Conseil de sécurité. La fonction juridictionnelle contient deux volets : d'abord un moyen de règlement des différends et ensuite un instrument d'affirmation et de développement du droit. Les tribunaux pénaux internationaux ne doivent pas seulement juger les individus, ils doivent le faire selon le droit existant. «En droit pénal, l'acte juridictionnel a pour objectif, comme l'indique l'étymologie, de dire le droit, 'jus dicere'»<sup>24</sup>. Dans ce sens, le TPIR est un outil essentiel à l'intériorisation des normes du DIH : «Et c'est ici que réside l'apport potentiel formidable des tribunaux pénaux internationaux, dans le rôle qu'ils jouent au plan du développement des normes du droit humanitaire, par l'élaboration des crimes qui découlent de leur violation; en nous transportant des spéculations théoriques ou doctrinales vers la détermination concrète des éléments constitutifs de ces crimes, des conditions et des modalités de leur application.»<sup>25</sup>

Avec les TPI, on assiste à une réappropriation du DIH par les juges, un droit qui leur avait grandement échappé depuis Nuremberg. Par une interprétation fort dynamique, à la fois de leur statut et du droit coutumier international, ils ont permis une évolution sans précédent du DIH et donné un nouvel envol à la lutte contre l'impunité.

### 3.2. Une sanction des violations individuelles

Avec la responsabilité pénale individuelle, les tribunaux écartent de la scène l'acteur étatique au profit des individus pour s'intéresser à la sanction pénale des normes internationales, deux phénomènes plutôt inédits en droit international<sup>26</sup>. On assiste ainsi à un mariage contre nature qui présente «l'extraordinaire difficulté d'essayer de marier les principes du droit international (un ensemble de droit profondément consensuel qui régit

<sup>23</sup> De LA PRADELLE, G., "La fonction des juridictions de l'ordre international", *Journal du droit international*, 1998, n°2, p.389.

<sup>24</sup> ROBERT, P., "La procédure du jugement en droit pénal international", *Droit International Pénal*, *op. cit.*, p.823.

<sup>25</sup> ABI-SAAB, G., «International criminal tribunals and the development of international humanitarian law and human rights law», in *Liber Amicorum – Mohammed Bedjaoui*, La Haye, éd. Kluwer, 1999, p.651.

<sup>26</sup> «This brings us to the next level of enforcement of international humanitarian law, through criminal jurisdiction: that is through the prosecution and punishment by national or international tribunals of individuals accused of being responsible for violations of international humanitarian law... This method distinguishes itself from the others... in that it is concerned with individual criminal responsibility as opposed to state responsibility. Its aim is to enforce the obligations of individuals under international humanitarian law, whereas the preceding methods concentrate on the enforcement of the obligations of states.», CASSESE, A., "On the current trends towards criminal prosecution and punishment of breaches of international humanitarian law", *European Journal of International Law*, 1998, Vol. 9, p.4.



essentiellement la conduite des États entre eux) avec le droit criminel (un ensemble de droit qui est profondément coercitif), qui touche principalement la responsabilité individuelle»<sup>27</sup>. Les TPI sont donc les rejets du droit international et du droit pénal, le premier réputé pour son manque de moyens de mise en œuvre et de sanction, le second pour exactement le contraire. Ce nouvel hybride, empruntant simultanément aux deux régimes juridiques, nous donne un droit qui peut être sanctionné comme le droit pénal, mais qui est laissé largement à la merci des États pour ses moyens d'exécution, à l'image du droit international classique.

D'un côté, en permettant de sanctionner directement ses violations individuelles, on peut affirmer que «l'avènement des tribunaux internationaux constitue un important pas en avant dans le 'durcissement' (teething) du droit international humanitaire et la volonté de mettre fin à l'impunité individuelle»<sup>28</sup>. En ce sens, l'exercice d'une juridiction pénale individuelle contribue directement à la lutte contre l'impunité. Elle renforce les normes du DIH et favorise par le fait même leur plus grande intégration pour ainsi dépasser le cadre plus limité de la sanction individuelle.

De l'autre, si la responsabilité individuelle laisse essentiellement la scène judiciaire aux individus, les États conservent néanmoins le rôle principal en matière d'exécution des décisions et ordonnances des tribunaux en vertu du principe de souveraineté. Ainsi si la Cour a bien le pouvoir d'émettre des mandats d'arrêts ou des citations à comparaître, elle reste totalement à la merci des États pour leur exécution, comme l'a démontré le Rwanda en freinant l'arrivée de témoins à Arusha.

### 3.3. Des décisions obligatoires qui s'imposent à tous

Juridiquement, le TPIR constitue un organe subsidiaire du Conseil de sécurité (Article 29 de la Charte de l'ONU) et bénéficie en conséquence de la force obligatoire accordée aux résolutions de ce dernier (Article 25 de la Charte de l'ONU). La mise sur pied du TPIR au moyen d'une résolution du Conseil de sécurité avait le mérite d'être rapide et efficace<sup>29</sup>. Par cette méthode, les États se voient imposer une obligation juridique *erga omnes* (à

<sup>27</sup> ARBOUR, L., "Progress and challenges in international criminal justice", *Fordham International Law Journal*, 1997, Vol. 21, No 2, p.531.

<sup>28</sup> ABI-SAAB, *op. cit.*, p.651.

<sup>29</sup> «As a practical matter and quite apart from the question of whether the establishment of a Tribunal by means of a Chapter VII resolution was the most appropriate mode of establishing an international jurisdiction, at issue was whether in the circumstances of Rwanda, there were any other viable alternatives which could offer an expeditious mode of establishment and powers to enforce compliance. The answer clearly was no.» SHRAGA, D., ZACKLIN, R., "The International Tribunal for Rwanda", *European Journal of International Law*, Vol. 7, No. 4, 1996, p.512.

l'égard de tous) de respecter les ordonnances et décisions du tribunal<sup>30</sup>. En ce sens, en vertu du droit international, le TPIR représente une véritable institution supra-nationale qui s'impose aux États, ce qui peut constituer un avantage certain par rapport aux acteurs récalcitrants comme le fut le Rwanda en certaines occasions. Ainsi, tout refus par un État de respecter une ordonnance du TPIR constitue une violation du droit international qui pourra entraîner des mesures de sanctions par le Conseil de sécurité.

En somme, si une institution judiciaire internationale peut contribuer de façon importante à la justice pénale internationale et au développement normatif du DIH en permettant d'en assurer la sanction, quoique de façon limitée, elle reste néanmoins tributaire des États pour son exécution<sup>31</sup>. Et dans le cas du TPIR, sans la collaboration du Rwanda, point de salut !

#### 4. LES RELATIONS TOURMENTÉES AVEC LE RWANDA

Il est fort à parier que, s'il était consulté de nouveau, le gouvernement du Rwanda ne demanderait pas la création d'un tribunal international pour le Rwanda. On le sait, après avoir demandé la création d'un tribunal international en août 1994 alors qu'il siégeait au Conseil de sécurité, le Rwanda fit volte-face en quelques mois et fut le seul membre de ce Conseil à voter contre la Résolution 955 qui créait le TPIR. Plusieurs raisons furent invoquées : insatisfaction de voir que le siège du tribunal ne serait pas au Rwanda, que sa compétence temporelle couvrirait *toute* l'année 1994 – y compris la période suivant la victoire du FPR, mais pas les années précédentes du régime Habyarimana – et que la peine de mort ne pourrait être imposée par cette institution judiciaire de l'ONU.<sup>32</sup> En fait, en refusant la demande du

<sup>30</sup> «Le Conseil de sécurité, autorité suprême pour le maintien de la sécurité et de la paix internationales, a solennellement enjoint à tous les États de se conformer aux ordonnances et requêtes du Tribunal international. La nature et le contenu de cette obligation, ainsi que la source dont elle découle, montrent clairement que l'article 29 n'a pas pour objet l'instauration de relations bilatérales. L'article 29 dispose que les États ont des obligations 'envers la communauté internationale dans son ensemble' ou, en d'autres termes, des 'obligations erga omnes'.» Procureur c. Tihomir Blaskic, Chambre d'Appel, Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie, 29 octobre 1997, par. 26.

<sup>31</sup> «Si les États sont prêts et disposés à coopérer, les tribunaux sont en mesure de remplir leur mission. Si au contraire les États refusent d'appliquer les ordonnances ou d'exécuter les mandats, les tribunaux se révèlent alors totalement impuissants.» CASSESE, A., "La répression des infractions internationales", dans *Droit International Pénal*, *op. cit.*, p.621.

<sup>32</sup> Art. 8 du Statut du TPIR : «Le Tribunal international pour le Rwanda et les juridictions nationales sont concurremment compétentes pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de telles violations commises sur le territoire d'États voisins entre le 1er janvier et le 31 décembre 1994.» (nous soulignons) ; voir également SHRAGA, D., ZACKLIN, R., *op. cit.*, p.505.

nouveau gouvernement rwandais de ne pas étendre la compétence temporelle du TPIR au-delà de la prise du pouvoir de juillet 1994, le Conseil de sécurité ouvrait la porte à la poursuite des crimes commis par le FPR<sup>33</sup>. Voilà qui était clairement inacceptable pour le nouveau régime à Kigali.

On peut également voir dans l'inclusion d'une compétence territoriale étendue aux pays voisins pour les crimes commis par les citoyens rwandais, outre les inquiétudes du Conseil de sécurité à l'égard de la situation qui prévalait dans la région des grands lacs<sup>34</sup>, une inquiétude tout autre pour le gouvernement rwandais. En effet, cette compétence hors Rwanda jumelée à une extension de la compétence temporelle au-delà de 1994 aurait permis de sanctionner certains des pires massacres commis par la suite sur le territoire de la République démocratique du Congo<sup>35</sup>. Un autre scénario inacceptable. En fait l'ensemble de la stratégie de dirigeants du régime rwandais à l'égard du TPIR sera inspiré par la crainte de voir cette nouvelle institution judiciaire se tourner contre eux.

Dès le début de son mandat, le nouveau gouvernement rwandais perçut le procureur du TPIR comme un compétiteur dans la recherche des principaux suspects des crimes de génocide. Force est d'admettre qu'au tout début le procureur du TPIR, plus lent à s'organiser, arriva souvent bon second, après que les autorités rwandaises eurent demandé l'extradition de certains suspects. Avec l'arrestation au Cameroun en mars 1996 d'une douzaine de suspects importants, dont Théoneste Bagosora<sup>36</sup>, Ferdinand Nahimana, Jean Bosco Barayagwiza et Anatole Nsengiyumva, un premier bras de fer s'engagea entre le procureur et le gouvernement rwandais. Le

<sup>33</sup> «The choice of 31 December 1994 as the ending date, like that of 1 January 1994, was arbitrary. It conveyed, however, the wish of the Council to include within the jurisdiction of the Tribunal serious violations of international humanitarian law which reportedly continued after the Tutsi Government seized power in July of 1994, and which, although they did not amount to genocide, nevertheless fell within the subject-matter jurisdiction of the Tribunal. For the same reasons, the Government of Rwanda wished to limit the temporal jurisdiction of the Tribunal and fix its ending date on 17 July 1994, with the result that only acts of genocide and other crimes against humanity committed by the previous Hutu regime would have been included in the jurisdiction of the Tribunal», SHRAGA, D., ZACKLIN, R., *op. cit.*, p.508.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.507.

<sup>35</sup> Voir par exemple la déclaration de Jean-Bernard Mérimée, ambassadeur de la France auprès de l'ONU, suite au vote de la Résolution 955 : «Il permet également de ne pas dessaisir le Tribunal s'agissant des forfaits graves qui ont pu continuer à être commis après le mois de juillet 1994, sur le territoire du Rwanda et sur le territoire des États voisins, c'est-à-dire en premier lieu dans les camps de réfugiés. Il va de soi que, dans le cas où des troubles majeurs accompagnés de violations du droit humanitaire viendraient à se reproduire après la fin de l'année 1994, le Conseil de sécurité serait fondé à étendre la compétence temporelle du Tribunal au delà du terme actuellement fixé.», UN DOC S/PV 3453 (1994), p.4.

<sup>36</sup> Théoneste Bagosora fut arrêté le 9 mars 1996 en vertu d'un mandat d'arrêt international du Royaume de Belgique. Par la suite, il fit l'objet d'une demande d'extradition du Rwanda et d'une demande d'arrestation et de transfert du TPIR.

procureur du TPIR, Richard Goldstone, invoquant la primauté prévue au Statut, déposa une demande de transfert vers Arusha de huit suspects arrêtés à l'origine à la demande du Rwanda. De difficiles négociations s'en suivirent<sup>37</sup>. Finalement le procureur maintint sa demande à l'égard de quatre suspects, dont le plus important, Bagosora, laissant les autorités rwandaises tenter d'obtenir l'extradition des autres, y compris de Barayagwiza. Un an plus tard, la justice camerounaise rejeta la demande d'extradition de tous les suspects demandés par le Rwanda. La voie devenue libre, le TPIR demanda de nouveau l'arrestation et le transfert à Arusha de deux suspects redevenus 'libres', dont Jean Bosco Barayagwiza, un épisode qui reviendra hanter le procureur trois ans plus tard. Nous y reviendrons.

En juillet 1996, le procureur s'attira de nouveau les foudres du Rwanda en tentant d'obtenir le transfert de Froduald Karamira, arrêté en Éthiopie. Mis au courant du fait que les autorités rwandaises avaient préparé cette opération de longue date et désireux d'éviter un nouvel affrontement, le procureur Richard Goldstone retira sa demande<sup>38</sup>, laissant libre cours à l'extradition de Karamira au Rwanda, où il fut condamné et publiquement exécuté en février 1998.

Tout au long du mandat du TPIR, le régime de Kigali considéra le tribunal d'Arusha beaucoup plus comme une institution politique que judiciaire. À plusieurs occasions, il exerça des pressions politiques sur le TPIR pour marquer son insatisfaction à l'égard de certaines décisions, comme dans l'affaire Barayagwiza qui illustre parfaitement la fragilité des relations entre les deux.

L'épopée de l'affaire Barayagwiza devant le TPIR se déroule en deux actes, marqués par deux décisions de la Chambre d'appel apparemment contradictoires, rendues respectivement le 3 novembre 1999<sup>39</sup> et le 31 mars 2000<sup>40</sup>. La première décision avait ordonné l'arrêt des procédures et la libération immédiate de l'accusé, parce que la violation répétée de ses droits

---

<sup>37</sup> «Those difficulties reached a climax when the Rwandan government demanded that I withdraw a request to the Cameroons to have Colonel Theoneste Bagasora transferred for trial to Arusha...Unwilling to compromise, I said I would prefer the tribunal to cease its activities rather than defer to the national courts Rwanda», GOLDSTONE, R., *For Humanity – Reflections of a War Crimes Investigator*, New Haven, Yale University Press, 2000, p.112.

<sup>38</sup> «J'ai reçu une énorme protestation de Kigali. Si j'avais su que Karamira avait été envoyé d'Inde vers l'Éthiopie à leur demande, je n'aurais pas envoyé de lettre à l'Éthiopie sans les consulter...surtout juste après l'incident sur Bagosora... Cela aurait entraîné une nouvelle dégradation de nos relations.», Richard Goldstone interviewé par Victor Peskin, tel que cité dans CRUVELLIER, T., *Le Tribunal des Vaincus*, Calman-Lévy, Paris, 2006, pp.29-30.

<sup>39</sup> *Jean-Bosco Barayagwiza c. Le Procureur*, Chambre d'Appel, Affaire No: ICTR-97-19-AR72, 3 novembre 1999.

<sup>40</sup> *Jean-Bosco Barayagwiza c. Le Procureur, Arrêt sur la demande du procureur en révision ou réexamen*, TPIR, Chambre d'appel, 31 mars 2000 (ci-après Décision II du 31 mars 2000).

fondamentaux constituait un abus de procédure (*abuse of process*) de la part du procureur. Les réactions du gouvernement rwandais à cette décision jugée trop radicale ne se firent pas attendre : «Le gouvernement annonce la «suspension» de sa coopération avec le Tribunal et refuse, pendant quinze jours, de délivrer un visa au nouveau procureur général Carla del Ponte. Les manifestations contre le TPIR reprennent à Kigali»<sup>41</sup>.

Le procureur, tout comme le TPIR, a besoin de la coopération du Rwanda pour remplir son mandat. Cette menace à peine voilée des autorités rwandaises l'incite à réagir promptement et à demander la révision de la décision de la Chambre d'appel. Devant la Chambre d'appel, le nouveau procureur Carla del Ponte n'y va pas de main morte et déclare :

- «que le gouvernement du Rwanda a réagi très dur à la décision du 3 novembre»<sup>42</sup>;
- «que son aptitude à continuer les poursuites et les enquêtes dépend du gouvernement du Rwanda»<sup>43</sup>;
- que si la Cour ne tient pas compte de cette réalité, «possiamo chiudere la baracca (on devrait fermer boutique)»<sup>44</sup>.

Ces affirmations du procureur en pleine cour surprennent. Bien qu'ancrées dans la réalité politique du TPIR, elles n'en soulèvent pas moins de graves interrogations sur son indépendance. Qui plus est, elles entraînent dans leur sillage un questionnement sur l'intégrité et l'indépendance du TPIR lui-même. Les juges n'ont pas manqué d'y répondre en soulignant dans la seconde décision que «le Tribunal est un organe judiciaire indépendant, dont les décisions sont exclusivement fondées sur la justice et le droit et que si un quelconque gouvernement décidait pour une raison ou une autre de ne pas coopérer avec le Tribunal, ce dernier en saisirait le Conseil de sécurité»<sup>45</sup>.

Malgré tout, la Chambre d'appel renversa sa première décision en suivant un raisonnement juridique pour le moins critiquable et tortueux qui se révéla incapable d'effacer totalement l'idée que le TPIR avait cédé au

---

<sup>41</sup> ICG Rapport Afrique No 30, *op. cit.*, p.24.

<sup>42</sup> Décision II du 31 mars 2000, par. 34.

<sup>43</sup> Décision II du 31 mars 2000, par. 24

<sup>44</sup> Décision II du 31 mars 2000, par. 2.

<sup>45</sup> Décision II du 31 mars 2000, par. 34. Voir particulièrement la Déclaration du juge Rafael Nieto-Navia annexée à la décision, à laquelle se joint le juge Lal Chand Vohrah, par. 7 : «therefore I refute most strenuously the suggestion that in reaching decisions, political considerations should play a persuasive or governing role, in order to assuage States and ensure co-operation to achieve the long-term goals of the Tribunal. On the contrary, in no circumstances would such considerations cause the Tribunal to compromise its judicial independence and integrity. This is a Tribunal whose decisions must be taken, solely with the intention of both implementing the law and guaranteeing justice to the case before it, not as a result of political pressure and threats to withhold co-operation being exerted by an angry government.»

chantage politique de Kigali<sup>46</sup>. Cette saga politico-judiciaire assombrit l'histoire du TPIR, laissant percevoir un certain manque d'indépendance<sup>47</sup>.

La pression monte de nouveau au début de l'année 2002, d'abord par l'entremise de certaines associations de rescapés liés au FPR, qui lancent un appel à leurs membres pour qu'ils n'aillent pas témoigner à Arusha, ensuite par de nouvelles exigences pour le déplacement des témoins posées sans avertissement par le gouvernement rwandais<sup>48</sup>. Protection des témoins insuffisante, mauvais traitements réservés aux témoins, enquêteurs de la défense soupçonnés d'avoir participé au génocide, avocats de la défense partageant leurs honoraires avec leur client, mauvaise administration et malversation au greffe, aucune de ces récriminations n'échappe aux autorités rwandaises qui les partagent et les propagent à tous vents. Certaines de ces controverses, plus ou moins fondées, servent d'«illustrations de la pression suscitée, soutenue ou organisée par les autorités rwandaises –directement ou via la société civile– pour conserver ou accroître son influence sur le processus judiciaire.»<sup>49</sup> Pendant trois semaines en mai, les procès sont suspendus à Arusha faute de témoins. Une plainte formelle à ce sujet sera adressée par la Présidente du TPIR au Conseil de sécurité, qui n'y répondra que tardivement par une déclaration plutôt laconique et de portée générale<sup>50</sup>.

Derrière toutes ces épreuves de force se cache un enjeu beaucoup plus important : la mise en accusation des membres du FPR pour les crimes commis en 1994. Jusqu'à ce jour, les poursuites entamées par le TPIR ne concernent que les crimes de génocide commis par les membres de l'ancien régime, au point de se faire taxer de plus en plus de «justice de vainqueurs»<sup>51</sup>. Si à l'origine il apparaissait raisonnable de commencer par les crimes de génocide commis sous l'ancien régime, mieux documentés et plus nombreux, aujourd'hui il en est autrement. Dès 1999, une équipe d'enquêtes dites «spéciales» fut mise sur pied au sein du bureau du procureur pour enquêter

---

<sup>46</sup> «In view of the lamentable reasoning in the second decision, the judges' insistence that Rwanda's pledge not to cooperate with the Tribunal—a threat echoed by the prosecutor at the February 20 hearing on the review motion—had no bearing in their deliberations was, and remains, unconvincing», SCHABAS, W., «Comments on the Barayagwiza Decisions», *American Journal of International Law*, 2000, Vol. 94, pp.570-571 ; voir également «Chronique de Jurisprudence Internationale», *Revue générale de Droit international public*, 2000, Vol. 104, No. 4, p.805.

<sup>47</sup> Cet épisode politico-judiciaire, qui coïncidait avec l'entrée en fonction de la nouvelle procureur général du TPIR, fut résumé par un intervenant en ces termes : «Un psychodrame pour tester et rendre souple Carla del Ponte. Lui apprendre 'l'Afrique' à la mode rwandaise. Cela a parfaitement marché», ICG Rapport Afrique No. 30, *op. cit.*, p.24.

<sup>48</sup> ICG Rapport Afrique No 50, *op. cit.*, p.13.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>50</sup> «Déclaration du Président du Conseil de sécurité des Nations Unies», UN Doc S/PRST/2002/39.

<sup>51</sup> CRUVELLIER, T., *Le Tribunal des Vaincus*, Calman-Lévy, Paris, 2006.

sur les crimes commis par le FPR. Pareilles enquêtes devaient demeurer discrètes et être conduites principalement de l'extérieur du Rwanda afin d'éviter toutes fuites pour offrir une protection efficace à des témoins particulièrement vulnérables. Étonnamment, le procureur Del Ponte sentit le besoin d'annoncer publiquement en décembre 2000 que son «bureau est en train de préparer des actes d'accusation contre les soldats du FPR», qu'elle en avait discuté avec le président Paul Kagame, qui l'avait assurée de sa pleine collaboration !<sup>52</sup> Audace ou naïveté, stratégie politique astucieuse ou manque total de jugement ? Une chose est certaine, cette ouverture du procureur n'a pas contribué à améliorer les relations entre le TPIR et le régime de Kigali<sup>53</sup>, ni à favoriser l'aboutissement des enquêtes contre le FPR. La collaboration promise par le régime de Kigali ne viendra jamais, bien au contraire<sup>54</sup>. Un an et demi après cette annonce spectaculaire, aucun acte d'accusation n'a été déposé et l'équipe d'enquêtes spéciales semble avoir été démantelée<sup>55</sup>. Finalement, en mai 2003, sous l'égide des États-Unis, le FPR obtient un sursis et promet de se charger lui-même des enquêtes<sup>56</sup>, donnant de nouveau l'impression que le TPIR a cédé aux pressions du régime de Kigali<sup>57</sup>.

<sup>52</sup> «Des soldats de l'armée rwandaise actuelle pourraient être mis en accusation par le TPIR», Fondation Hironnelle, Arusha, 12 décembre 2000.

<sup>53</sup> «Ce qui se joue derrière la 'crise des témoins' (janvier-juin 2002) est directement lié à la menace de mise en accusation d'éléments de l'APR. Dans l'opinion des autorités rwandaises, ces enquêtes risquent de compromettre définitivement les relations entre le TPIR et le gouvernement rwandais.», ICG Rapport Afrique N°50, *op. cit.*, p.14.

<sup>54</sup> «Carla Del Ponte s'est publiquement plainte du manque d'assistance du gouvernement, de l'armée et de la justice rwandaises dans ces dossiers. Le gouvernement rwandais ne nous met pas de bâtons dans les roues sur les enquêtes sur le génocide. De ce côté-là, ça marche. Le problème réside dans les enquêtes sur le FPR. L'auditeur militaire ne coopère absolument pas.», *Ibidem* p.14.

<sup>55</sup> «Depuis mai 2002, aucune mission d'enquête sur les dossiers concernant l'APR n'a été effectuée. De fait, le dossier a été littéralement suspendu sur l'ordre de Carla del Ponte. En septembre 2002, le chef de ces enquêtes a rejoint le Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Les trois autres enquêteurs de l'équipe sont, depuis, en résidence forcée à Arusha. ...Carla del Ponte refuse cependant de reconnaître qu'elle a, de facto, arrêté les enquêtes dites «spéciales». Elle soutient qu'elles ont continué 'à petit feu'. C'est évidemment peu convainquant.», ICG Rapport Afrique No 69, *op. cit.*, p.8.

<sup>56</sup> «La réunion aura finalement lieu à Washington, le 14 et 16 mai 2003...les autorités rwandaises proposent, à cette occasion, de se charger elles-mêmes des poursuites à l'encontre des membres de l'APR, sur la base du principe de complémentarité entre le TPIR et les juridictions nationales. L'accord a l'appui du gouvernement américain. Carla del Ponte en accepte le principe, tout en se réservant la possibilité de faire valoir son droit de poursuite si le Rwanda ne remplissait pas sa tâche.», *Ibidem*, p.8.

<sup>57</sup> «Carla del Ponte accepte la proposition. Même si elle le niera ensuite, arguant qu'elle n'a rien signé, le principe exposé à la réunion de Washington a été entériné. Pour Kigali, la victoire est sans bavure.», CRUVELLIER, T., *op.cit.*, p.243.

Si la tâche de poursuivre les éléments du FPR ayant commis de graves violations du DIH n'est pas facile<sup>58</sup>, elle n'en demeure pas moins indispensable et indissociable du mandat du TPIR tel qu'affirmé explicitement par les deux dernières Résolutions du Conseil de sécurité qui : «Exhorte tous les États, en particulier le Rwanda, le Kenya, la République démocratique du Congo et la République du Congo, à intensifier la coopération avec le Tribunal pénal international pour le Rwanda et à lui fournir toute l'assistance nécessaire, notamment à l'occasion des enquêtes concernant l'Armée patriotique rwandaise (...)»<sup>59</sup>.

En septembre 2003 Carla Del Ponte perdit son poste de procureur du TPIR au profit du gambien Hassan Bubacar Jallow, qui héritait ainsi de la difficile tâche de s'assurer que les crimes commis par le FPR ne resteraient pas impunis. Depuis son entrée en fonction, le nouveau procureur s'est fait discret sur la question des poursuites du FPR<sup>60</sup>, reconnaissant toutefois que la teneur des récentes Résolutions du Conseil de sécurité «ne permet plus de douter que le Conseil souhaite que le Procureur enquête sur ces allégations (concernant l'Armée Patriotique Rwandaise) et décide de porter ou non des accusations»<sup>61</sup>. De deux choses l'une, ou le silence du nouveau procureur laisse entrevoir qu'il a jeté l'éponge, ou au contraire il a compris qu'en évitant de soulever des vagues on arrive plus facilement au port.

## 5. LA CONTRIBUTION DU TPIR À LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ

Évaluer la contribution du TPIR à la lutte contre l'impunité représente une tâche difficile car, même si une douzaine d'années apparaissent une éternité pour les populations qui subissent les affres d'un conflit armé, cela demeure une période relativement courte pour tracer le bilan d'une institution

<sup>58</sup> «The Tribunal would certainly face political difficulties in maintaining good cooperation with the Rwandese Government while investigating reports of crimes by the RPF. It is nevertheless essential that it fulfils its mandate with respect to all crimes, maintains its independence and delivers justice to all.», Report of Amnesty International, *op. cit.*, p.17.

<sup>59</sup> Résolution du Conseil de sécurité 1503 du 28 août 2003, UN Doc S/Res/1503 (2003), par.3 ; Résolution du Conseil de sécurité 1534 du 26 mars 2004, UN Doc S/Res/1534(2004), par.2.

<sup>60</sup> «Jallow has kept his cards close to his chest, maintaining that he has 'no deadline' for investigations into alleged war crimes committed by the RPF in 1994», MOGHALU, K., *Rwanda's Genocide: The Politics of Global Justice*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, p.207 ; REYDAMS, L., "The ICTR Ten Years On: Back to the Nuremberg Paradigm?", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005) p.977.

<sup>61</sup> JALLOW, H., "Prosecutorial Discretion and International Justice", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), p.151 ; «The Prosecutor has also taken account of the mandate of the ICTR, as emphasized by Resolution 1503, to investigate reports of violations by the Rwanda Patriotic Front (RPF)», par. 35 de la «Completion Strategy» du TPIR, 14 décembre 2005, UN Doc S/2005/782.



judiciaire. Certes l'on pourrait voir dans la création même du TPIR l'expression du credo de la lutte contre l'impunité. En effet, le rôle principal du TPIR ne consiste-t-il pas d'abord et avant tout à juger les individus accusés de violations graves du DIH commises au Rwanda, l'essence même de la lutte contre l'impunité ? Toutefois, même si le TPIR s'inscrit au cœur de cette lutte, s'il en représente le fer de lance, il n'en demeure pas moins que son action reste limitée, et le nombre de cas traités négligeable par rapport à l'ensemble des personnes responsables des atrocités commises. À la fin de son mandat prévu en 2010, le TPIR n'aura jugé que 70 individus, une fraction seulement des dizaines de milliers de personnes impliquées dans les crimes commis au Rwanda.

Cette réalité de la justice internationale confère une dimension politique toute nouvelle à la lutte contre l'impunité. Il ne s'agit plus simplement de punir un crime tel que requis par tout droit pénal national, mais également de choisir *qui* punir parmi la multitude de contrevenants au droit pénal international. Ainsi sur la scène internationale, la lutte contre l'impunité devient-elle sélective, confrontée à des choix difficiles aux dimensions politiques incontournables, notamment par rapport au processus de paix dont la justice internationale se veut l'instrument<sup>62</sup>.

Pour déterminer l'impact du TPIR sur la lutte contre l'impunité, il apparaît donc essentiel d'examiner les deux dimensions, tant politique que juridique, de sa contribution d'abord à la lumière des conflits qui ont éclaté et/ou qui perdurent dans la région et des objectifs généraux de la justice pénale internationale. Par la suite, il conviendra d'analyser brièvement l'impact juridique du TPIR sur l'évolution des normes du DIH comme telles.

### 5.1. L'impact politique limité du TPIR

La fonction principale du TPIR consiste d'abord et avant tout à juger les individus accusés de violations graves du DIH. En tant que mesures adoptées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, le TPIR se voit en plus investi d'objectifs plus politiques liés «au processus de réconciliation nationale ainsi qu'au rétablissement et au maintien de la paix»<sup>63</sup>. On peut s'interroger sur la capacité d'une institution judiciaire

<sup>62</sup> «As a practical matter, it would seem that some selectivity is inevitable, given the large numbers generally implicated in modern state persecution, scarcity of judicial resources in transitional societies and the high political and other costs of successor trials. Given these constraints, selective or exemplary trials, it would seem, can advance a sense of justice. But the line is a thin one. An exemplary prosecutions policy run the risk of undermining the very democracy purposes of the trials, advancing instead a rank message of political justice», TEITEL, R., *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.40.

<sup>63</sup> Certes, le vocabulaire utilisé dans ces Résolutions cherche d'abord à assurer la compétence même du Conseil de sécurité à créer des institutions judiciaires en vertu du chapitre VII de la

comme le TPIR à atteindre ces objectifs tout simplement en s'acquittant de son mandat premier de juger les individus présumés responsables des graves violations du DIH survenues au Rwanda. Personne ne peut nier que l'arrestation, l'emprisonnement et la condamnation des dirigeants politiques ou militaires responsables des pires crimes commis au Rwanda «will confer on them a lasting stigma of unsuitability for public office»<sup>64</sup>. Qui plus est avec l'arrestation d'individus qui persistaient à commettre des crimes graves, à l'instar de certains miliciens et officiers rwandais qui poursuivaient leurs opérations meurtrières à partir de la République démocratique du Congo (RDC), le TPIR a contribué à «faire cesser» les violations graves du DIH, quoique de façon très limitée<sup>65</sup>.

D'un point de vue plus théorique l'objet premier du TPIR –juger les personnes responsables des violations graves du DIH– contribue modestement en lui-même au rétablissement de la paix et de la sécurité. Par contre, la triste réalité de la situation désastreuse des droits de l'homme qui prévaut dans la région des grands lacs, particulièrement en RDC, rend cette contribution plutôt négligeable. De fait l'arrivée du TPIR en 1995 dans la région des grands lacs n'a pas freiné l'ardeur des belligérants, pas plus que l'existence du TPY dès 1993 n'a su empêcher les massacres de Srebrenica et du Kosovo.

C'est plutôt dans les objectifs généraux de la justice pénale internationale que l'on doit chercher une contribution politique positive à la lutte contre l'impunité et au rétablissement de la paix à long terme. On peut formuler les principales contributions de la justice pénale internationale à la lumière des objectifs fixés par le Conseil de sécurité dans sa Résolution créant le TPIR :

- **Dissuasion:** la dissuasion internationale ne peut venir que d'une application rigoureuse du droit international humanitaire, devant «faire cesser (les violations graves au droit international humanitaire) (Rés. C.S. 955)»<sup>66</sup>;

---

Charte des Nations Unies. On ne peut toutefois ignorer les objectifs énumérés par rapport au mandat politique confié au TPIR.

<sup>64</sup> GOLDSTONE, R., "The United Nations' War Crimes Tribunals: An Assessment" (1997), *Connecticut Journal of International Law*, Vol. 12, p.227.

<sup>65</sup> «By arresting the architects of the genocide, the ICTR deprived the perpetrators of their main leaders. The overarching feeling among survivors is that without such arrests, the former political and military leaders involved in the genocide would have continued to destabilize Rwanda, eliminate witnesses and aggravate the moral suffering of survivors», NSANZUWERA, F.X., "The ICTR Contribution to National Reconciliation", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), p.948.

<sup>66</sup> GOLDSTONE, R., "Justice as a Tool for Peace-Making: Truth Commissions and International Criminal Tribunals" (1996), *NYU Journal of International Law and Politics*, Vol. 28, No. 3, p.485 ; HOWLAND and CALATHES, "The UN's International Criminal Tribunal, Is It Justice or Jingoism for Rwanda. A Call for Transformation" (1998), *Virginia Journal of International Law*, Vol. 39, No. 1, pp.135-167.

- **Responsabilité individuelle:** l'individualisation de la culpabilité répond à un objectif très important, celui de prévenir le syndrome de la culpabilité collective. En diminuant la tendance à l'ostracisme d'un groupe ethnique ou national particulier et le désir de vengeance, cet objectif contribue «au processus de réconciliation nationale (Rés. C.S. 955)»<sup>67</sup>;
- Donner un **récit historique rigoureux:** la recherche judiciaire de la vérité est le seul moyen efficace de faire en sorte que l'histoire soit rapportée avec plus d'exactitude et de fidélité qu'autrement. Cela constitue une protection efficace contre le révisionnisme qui «contribue au rétablissement et au maintien de la paix (Rés. C.S. 955)».

Chacune de ces affirmations reflète l'école de pensée libérale selon laquelle il ne peut y avoir de paix sans justice, à l'opposé de la pensée réaliste qui voit dans l'exercice de la justice pénale internationale une menace aux efforts de paix<sup>68</sup>. À court terme, les violations massives du DIH survenues après l'établissement des TPI, tant dans la région des grands lacs qu'en ex-Yugoslavie, mettent gravement en doute la capacité dissuasive de la sanction pénale<sup>69</sup>. L'ampleur des violations commises, l'encadrement étatique ou militaire dont ils bénéficient, l'idéologie ethnique qui instille la haine et la violence chez les nombreux exécutants, sont tous des éléments qui soulèvent des doutes sur la capacité dissuasive de la justice pénale internationale. Qui plus est, pour fonctionner, la dissuasion exige que la punition soit perçue par l'individu comme certaine, immédiate et juste<sup>70</sup>. Or la justice pénale internationale est lente et ne traite qu'un nombre extrêmement limité de cas. De plus, la distance entre la scène du crime et celle du tribunal et la différence des systèmes de procédure adoptés posent un problème de perception de la

<sup>67</sup> GOLDSTONE, *op. cit.*, *Connecticut Journal of International Law*, p.227.

<sup>68</sup> «Liberals are well aware of the risks of backlash, too; and yet they still argue that the benefits of war crimes tribunals outweigh them. Realists see justice as dangerous to a durable peace; liberals argue that there is no durable peace without justice...Liberals argue that international war crimes tribunals build up a sturdy peace by, first, purging threatening enemy leaders; second, deterring war criminals; third, rehabilitating former enemy countries; fourth placing the blame for atrocities on individuals rather than on whole ethnic groups; and, fifth, establishing the truth about wartime atrocities». BASS, G., *Stay the Hand of Vengeance – The Politics of War Crimes Tribunals*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p.286.

<sup>69</sup> «So long as violence continues to perpetuate and exacerbate ethnic tensions, international lawyers need to identify more precisely which one of their goals – from deterrence to national reconciliation – is truly being furthered by international trials.» ALVAREZ, J., «Crimes of States/Crimes of Hate: Lessons from Rwanda», 1999, *Yale Journal of International Law*, Vol. 24, p.459.

<sup>70</sup> «The facts that cases are handled in a slow and circuitous manner contravenes the axiom that for deterrence to work, punishments must be meted out with swiftness and certainty. Studies have shown it is necessary to have a process that is perceived to be fair and which efficiently metes out punishment to achieve a significant deterrent impact.» Voir Howland et Calathes, HOWLAND and CALATHES, *op. cit.*, p.151.

justesse de la peine, qui perd ainsi de sa «résonance dans l'univers culturel où les exactions se sont produites»<sup>71</sup>. En fait, si dissuasion il y a, c'est beaucoup plus d'une dissuasion générale qu'il est question, celle qui considère «that in the long run, the establishment of international norms of law can deter potential war criminals globally»<sup>72</sup>.

Le nombre fort limité d'individus traduits devant le TPIR réduit également l'effet escompté de l'individualité de la justice pénale qui cherche à éviter une attribution collective de la culpabilité. D'un côté, en désignant une poignée d'individus «les plus responsables» des crimes commis par une multitude de personnes, la justice pénale individuelle en fait, paradoxalement, les représentants de certains groupes tout aussi coupables aux yeux des victimes<sup>73</sup>. Ainsi, la reconnaissance judiciaire de la préméditation et de la planification du génocide perpétré au Rwanda par un nombre restreint de personnes déterminées à conserver le pouvoir contribue à prévenir la perpétration d'actes de vengeance contre le groupe entier auquel ils appartiennent. Par contre, dans le contexte rwandais où les violences ethniques dominèrent le conflit, l'inculpation à ce jour de membres du seul groupe hutu nuit considérablement au processus de réconciliation nationale en stigmatisant l'ensemble de la communauté hutu.

Quant à la contribution du TPIR à l'établissement des faits d'une façon rigoureuse, soumise aux exigences sévères de la procédure judiciaire, elle n'est pas négligeable<sup>74</sup>. Particulièrement dans des conflits où la manipulation de la vérité constitue une arme de choix, il importe de s'assurer que les faits seront rapportés fidèlement et ne feront pas l'objet d'une certaine forme de révisionnisme qui minerait tout effort en vue d'obtenir une paix durable.<sup>75</sup> Toutefois, comme pour le nombre restreint d'individus qui feront face à la justice internationale, la vérité historique du prétoire se limiterait-elle aussi à certains événements sélectionnés par le procureur ou la défense pour étayer leur thèse dans ce débat de nature contradictoire typique à la *common law*. En ce sens, le travail du TPIR ne pourra jamais se substituer à celui des historiens ou d'une commission vérité au mandat plus large. Par exemple, le procureur adopta une vision restreinte de son rôle en considérant qu'il n'avait

---

<sup>71</sup> HAZAN, *op. cit.*, p.240.

<sup>72</sup> BASS, *op. cit.*, p.295.

<sup>73</sup> «Thus what is billed as individual justice actually becomes a de facto way of exonerating many of the guilty» et «the idea that war crimes tribunals will individualize guilt turns out to be fraught with ambiguity». BASS, *op. cit.*, pp.300-301.

<sup>74</sup> «In effect, although such a tribunal was established in an atmosphere of overall ambivalence, it can at this stage be used at the very least to document the horrors of genocide and to provide a measure of solace to survivors». FALK, *op. cit.*, pp.171-172.

<sup>75</sup> «On a beau savoir l'essentiel de l'horreur de cette guerre, dans l'enceinte de ce tribunal une vérité devenait soudainement irrécusable, irréfutable. Contre le révisionnisme et le négationnisme, elle faisait date.» HAZAN, *op. cit.*, p.133.

pas besoin d'établir qui avait abattu l'avion du président Habyarimana pour démontrer la responsabilité pénale des individus responsables des massacres commis par la suite.

Nul ne peut sous-estimer l'importance de la condamnation judiciaire non équivoque du recours à la discrimination ethnique et à la violence dans les régions où des conflits ethniques sont encore latents. La mise en accusation dès 1997 de certains des architectes de la *Radio Télévision Libre des Mille Collines* et du journal *Kangura*, suivie de leur condamnation en 2003 pour incitation à commettre le génocide dans ce qu'il est convenu d'appeler le procès des médias de la haine, constitue à n'en pas douter un point culminant dans la lutte contre l'impunité.

## 5.2. L'impact juridique du TPIR sur les normes du DIH

L'aspect le plus important de l'œuvre du TPIR (et du TPY) demeure sa contribution normative au droit des conflits armés, qui rayonne il va sans dire bien au delà de la seule région des grands lacs. Bien que le Conseil de sécurité se soit assuré un certain contrôle des deux TPI, particulièrement en limitant soigneusement leur compétence, il n'a pu freiner l'élan des juges indépendants appelés pour la première fois depuis Nuremberg à se saisir du droit en ce domaine.

L'apport normatif du TPIR se situe à deux niveaux. D'abord on assiste au développement de nouvelles normes, soit dans les Statuts et les Règlements du TPIR, soit dans certaines décisions judiciaires qui ont révélé l'existence de normes coutumières internationales. Ensuite, par sa jurisprudence, le TPIR a permis d'éclaircir le contenu de certaines normes existantes. La nature de la fonction juridictionnelle consiste précisément à interpréter le droit, à le définir et à le préciser de façon à le rendre applicable. Même à l'égard des règles qui existaient bien avant la création de ces nouvelles juridictions, le TPIR a contribué et contribue toujours à y mettre de l'ordre, à les présenter de façon cohérente pour en assurer une meilleure compréhension<sup>76</sup>. On parlera ici du TPIR comme d'un *norm entrepreneur* ou *norm promoter*, parce qu'il crée de nouvelles règles et explique clairement le sens et la raison d'être des normes existantes<sup>77</sup>. D'une certaine façon,

<sup>76</sup> «This is not to mention the potentially major contribution of international criminal tribunals in the long run – of integrating, through their jurisprudence, the disjointed and overlapping concepts we inherited from Nuremberg and Tokyo into a coherent normative system of international criminal law», ABI-SAAB, G., “Fragmentation and Unification: some concluding remarks”, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 31, Summer 1999, Number 4, p.919.

<sup>77</sup> FINNEMORE and SIKKINK, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, p.887.

l'existence même du TPIR et son fonctionnement ont contribué à l'adoption au Rwanda de la *Loi organique du 30 août 1996* sur les crimes de génocide et crimes contre l'humanité<sup>78</sup> et alimente l'actuel débat sur l'abolition de la peine de mort en droit pénal rwandais<sup>79</sup>.

### 5.2.1. *Le Statut du TPIR*

Le Statut du TPIR constitue une résolution normative du Conseil de sécurité qui s'adresse à l'ensemble des États et leur impose une obligation de collaborer. Un examen rapide du Statut nous permet de constater qu'à plusieurs égards l'approche normative retenue par le Conseil de sécurité est tout à fait originale. D'abord l'utilisation de l'expression «violations graves du DIH» à l'article 1 du Statut permet de se détacher de la définition restrictive d'«infractions graves» des Conventions de Genève pour nous offrir une notion élargie du DIH qui comprend à la fois les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité. Une vision qui «apparaît comme parfaitement justifiée, le déclenchement de la violence collective demandant une appréhension et une réaction globales de la part de l'ordre juridique, quels que soient le type de comportement par lesquels elle s'exprime»<sup>80</sup>.

Ensuite, en intégrant des garanties judiciaires fondamentales prévues dans les principaux instruments internationaux de protection des droits de l'homme, le Statut nous offre un véritable «système de procédure pénale internationale»<sup>81</sup> qui permet «la formulation de procédures spécifiques par lesquelles les autorités normatives jaugent le non respect de la norme et en organisent la sanction»<sup>82</sup>. Qui plus est, le Statut fait également preuve d'innovation en reproduisant les principaux standards onusiens en matière de droits de l'homme «non seulement ceux qui sont déjà obligatoires, ou *lex lata*, mais également ceux auxquels on aspire comme gages de réussite, *de lege ferenda*, comme l'abolition de la peine de mort».<sup>83</sup>

<sup>78</sup> Loi organique No 08/96 du 30 août 1996 sur l'organisation des poursuites des infractions constitutives du crime de génocide ou de crimes contre l'humanité, commises à partir du 1<sup>er</sup> octobre 1990.

<sup>79</sup> «La suppression de la peine de mort du Code pénal est actuellement en débat au Rwanda. Elle est souhaitée par une bonne partie de la population, les magistrats et le gouvernement soucieux de faire venir à Kigali les prévenus du Tribunal pénal international», Rwanda : débat national sur la peine de mort, TWIZEYIMANA, A.B., *Syfia Rwanda*, 12 mai 2006, [http://www.syfia.info/fr/article.asp?article\\_num=4413](http://www.syfia.info/fr/article.asp?article_num=4413).

<sup>80</sup> CONDORELLI, *op. cit.*, p.247.

<sup>81</sup> BANTEKAS, I., "Study on the minimum rules of conduct in cross-examination to be applied by the international criminal tribunal for the former Yugoslavia", *RHDI (Revue Hellénique de Droit International)*, 1997, Vol. 50, p.207.

<sup>82</sup> FINNEMORE and SIKKINK, *op. cit.*, p.899.

<sup>83</sup> ABI SAAB, *op. cit.*, in *Liber Amicorum – Mohammed Bedjaoui*, p.651.

Finalement on ne peut que saluer l'audace du Conseil de sécurité, qui adopte enfin un mécanisme de sanction individuelle pour les violations de l'article 3 commun aux Conventions de Genève et du Protocole II, sanctionnant ainsi pour la première fois sur la scène internationale les comportements criminels qui font rage lors de conflits armés non internationaux<sup>84</sup>. En agissant de la sorte, le Conseil de sécurité innove et vient compléter un chapitre important du DIH en matière de conflits internes qui souffrait de graves lacunes. Cette attitude expansive et évolutive du Conseil de sécurité<sup>85</sup> allait rapidement être adoptée par les juges des TPI, qui d'une certaine façon la reproduiront dans leurs décisions. Elle a de plus fait une entrée remarquable dans le Statut de Rome qui gouverne la CPI et dans celui de la Special Court for Sierra Leone<sup>86</sup>.

### 5.2.2. *La jurisprudence du TPIR*

Le plus grand défi des juges des TPI chargés par le Conseil de sécurité de juger les personnes responsables des crimes commis au Rwanda et en ex-Yougoslavie consistait précisément à identifier les normes du droit des conflits armés, un droit classique et orthodoxe, et à les appliquer à des situations tout à fait nouvelles et complexes<sup>87</sup>. Très rapidement les juges ont

<sup>84</sup> «The new Statute constitutes an extremely important development in international humanitarian law with regard to the criminal character of internal atrocities in Rwanda...this development has enormous normative importance», MERON, T., "The international criminalization of internal atrocities", *American Journal of International Law*, Vol. 89, 1995, p.558.

<sup>85</sup> «Il convient de noter que, dans le statut du Tribunal international pour le Rwanda, le Conseil de sécurité est allé plus loin ...et a inclus dans la compétence *ratione materiae* des instruments qui n'étaient pas nécessairement considérés comme faisant partie du droit international coutumier ou dont la violation n'était pas nécessairement généralement considérée comme engageant la responsabilité pénale individuelle de son auteur. L'article 4 du statut inclut donc les violations du Protocole additionnel II qui, dans son ensemble, n'a pas encore été universellement reconnu comme faisant partie du droit international coutumier, et, pour la première fois, érige en crimes les violations de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève.», Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 5 de la Résolution 955(1994) du Conseil de sécurité, UN Doc. S/1995/134, 13 février 1995, par. 12.

<sup>86</sup> "Statute of the Special Court for Sierra Leone", Annex to Report of the Secretary-General on the establishment of a Special Court for Sierra Leone, 4 octobre 2000, UN Doc S/2000/915, art. 3.

<sup>87</sup> «Or, la tâche de ces tribunaux était loin d'être simple ; en effet, ils se sont heurtés, entre autres difficultés, à celle, ardue, de devoir adapter les normes humanitaires se trouvant dans les Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre et dans leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi que dans le vieux Règlement annexe de la IV<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre, au nouveau contexte de guerre où elles devaient être appliquées. Or celui-ci n'avait presque rien à voir avec les typologies de conflits armés les plus habituelles au moment de leur rédaction. Il s'agissait par conséquent d'assurer une plus grande protection aux personnes civiles, surtout lorsqu'elles

eu recours à une interprétation évolutive des normes du DIH dont une des fonctions consiste à protéger des groupes de personnes particulièrement vulnérables en cas de conflit armé. Confrontés à des définitions des personnes à protéger qui, appliquées strictement, auraient mis en échec la fonction protectrice des normes, les juges ont rejeté une application trop mécanique des règles et les ont interprétées de façon plus générale afin de les adapter aux réalités des conflits où elles devaient s'appliquer.

Pour le TPIR, la définition du critère ethnique en matière de génocide posait problème. En effet, au sens strict et scientifique du terme, on pourrait affirmer que les Hutu et les Tutsi ne constituent pas des groupes ethniques différents, puisqu'ils partagent la même langue et la même culture. En conséquence, on ne pourrait qualifier les massacres ciblés d'un groupe (dans l'intention de le détruire) survenus au Rwanda d'actes de génocide comme tel. En s'inspirant du but et de l'objet de son Statut, la Cour adopta une définition effective de l'ethnie qui tient compte plus du sentiment d'appartenance à un groupe spécifique que de son existence propre, au sens anthropologique et ethnographique du terme. Dès sa première décision dans l'affaire Akayezu, la Cour s'exprima ainsi à ce sujet : «La Chambre prend note du fait que la population tutsie ne possède pas sa propre langue pas plus qu'elle n'a une culture différente de celle du reste de la population rwandaise. (...) L'identification des personnes comme appartenant au groupe hutu ou tutsi (ou twa) était ainsi devenue partie intégrante de la culture rwandaise. (...) De surcroît, les Tutsi étaient perçus comme formant un groupe ethnique distinct par ceux qui les ciblaient pour les tuer. (...) Comme l'a si bien résumé le témoin-expert Alison Desforges : "Le critère primaire d'appartenance à un groupe ethnique, c'est le sens d'appartenance à ce groupe ethnique, la notion d'appartenance à ce groupe ethnique. C'est une notion qui peut évoluer dans le temps"»<sup>88</sup>.

De même, confrontée à une preuve accablante de nombreux viols et autres violences sexuelles à l'encontre des femmes tutsi, la Cour en vint à reconnaître que ce type de crimes peut constituer un acte de génocide dans la mesure où «la violence sexuelle était une étape dans le processus de

---

se trouvaient au pouvoir de l'ennemi, en partant du principe *nullum crime sine lege*. Les juges ont adopté à cet égard une attitude progressive, ce qui a rapidement permis au TPIY, ainsi qu'au TPIR, de commencer à adopter des décisions d'une importance capitale pour le développement du droit international humanitaire. Elles ont ainsi configuré, peu à peu, une jurisprudence permettant la consolidation de certains progrès dans ce corpus de normes si longtemps attendu, notamment en ce qui concerne la protection des civils», URBINA, J., "La protection des personnes civiles au pouvoir de l'ennemi et l'établissement d'une juridiction pénale internationale", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, N°840, septembre 2000, p.857.

<sup>88</sup> *Prosecutor v. Jean Paul Akayezu*, No. ICTR-96-4-T, Chambre 1, 2 septembre 1998, par. 170 à 172 ; ALVAREZ, J., "Lessons from the Akayezu Judgment", *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 1999, Vol. 5, p.350.



destruction du groupe tutsi, destruction de son moral, de la volonté de vivre de ses membres, et de leurs vies elles-mêmes»<sup>89</sup>. Il s'agit là sans conteste d'une remarquable évolution de la notion de génocide restée figée depuis 1948.

## 6. CONCLUSION

*«La justice représente bel et bien un investissement pour la paix. Mais un investissement à long terme! La paix véritable consiste en une société réconciliée avec elle-même, capable d'intégrer tous ses éléments conflictuels»*<sup>90</sup>.

Le parcours du TPIR au cours des douze dernières années aura été pour le moins chaotique. Ce mal aimé de la justice pénale internationale aura su soulever les critiques les plus virulentes de ses détracteurs et opposants du premier jour, mais également à l'occasion de ses plus fidèles collaborateurs et supporters<sup>91</sup>. En tracer le bilan relève du défi.

En maintes occasions le TPIR fut l'artisan de ses propres malheurs, notamment au plan de sa politique de poursuite indécise, hésitante et parfois erronée telle qu'illustrée par la mise en accusation, l'arrestation et finalement le retrait des accusations portées contre le général Léonidas Rusatira, un des premiers officiers militaires rwandais à s'être opposé ouvertement aux crimes commis en 1994<sup>92</sup>. C'est finalement l'ONU qui, en exigeant l'adoption d'une stratégie d'achèvement des travaux au TPIR<sup>93</sup>, forcera le procureur à définir publiquement la teneur de sa politique de poursuite. Une première<sup>94</sup>.

En jugeant plusieurs des principaux responsables des plus graves violations du DIH commises au Rwanda, le TPIR a marqué l'histoire de la justice pénale internationale de plusieurs jalons : première condamnation pour

<sup>89</sup> «(...) La violence sexuelle faisait partie intégrante du processus de destruction particulièrement dirigé contre les femmes Tutsies et ayant contribué de manière spécifique à leur anéantissement et à celui du groupe tutsi considéré comme tel», Prosecutor v. Jean Paul Akayezu, *ibidem*, par. 732.

<sup>90</sup> Louise Arbour, tel que cité dans "Un procureur contre la raison d'État", dans *Politique Internationale*, Paris, N°79, printemps 1998, p.305, propos recueillis par Thomas Hofnung.

<sup>91</sup> GUICHAOUA, A., "Tribunal pour le Rwanda : de la crise à l'échec ?", *Le Monde*, Paris, 4 septembre 2002.

<sup>92</sup> «Cette affaire convient d'être analysée comme un dysfonctionnement grave du bureau du procureur. Elle indique un système pour le moins déficient de contrôle de l'identification et de la sélection des principaux suspects du génocide», *ICG Rapport Afrique*, N°50, *op. cit.*, p.9.

<sup>93</sup> Voir la Résolution adoptée par l'Assemblée générale sur le financement du TPIR qui exige au paragraphe 15(a) ni plus ni moins que l'adoption d'une «stratégie rationnelle et réaliste d'achèvement des travaux du Tribunal», UN Doc A/RES/57/289, 12 février 2003.

<sup>94</sup> "Stratégie d'achèvement du mandat du Tribunal pénal international pour le Rwanda", annexe à UN doc. S/2004/341, 30 avril 2004 ; COTE, L., "International Criminal Justice: tightening up the rules of the game", *International Review of the Red Cross*, à paraître dans Vol. 87, No. 1, Juin 2006.

crime de génocide (*Akayezu*), premier chef de gouvernement reconnu coupable de génocide (*Kambanda*), premier acquittement pour crime de génocide (*Bagilishema*), première condamnation d'incitation à génocide pour des responsables des médias de la haine (*Nahimana, Barayagwiza, Ngeze, Ruggiu*), première qualification des crimes sexuels comme actes de génocide (*Akayezu*). Si l'on peut douter du pouvoir dissuasif des jugements rendus par le TPIR devant la persistance des violences dans la région des grands lacs, on ne peut toutefois pas nier l'important message véhiculé par ces décisions : pareilles violations du DIH ne sauraient rester impunies, et ce peu importe les hautes fonctions occupées par les accusés.

Particulièrement sur le continent africain, trop souvent déchiré par des conflits sanglants, l'existence même du TPIR, malgré ses compétences limitées, ouvre une voie nouvelle qui, si elle ne peut prévenir ou empêcher les guerres, permet néanmoins d'envisager aujourd'hui la possibilité de poursuivre les principaux responsables<sup>95</sup>. Depuis sa création, le TPIR a pu compter sur la coopération réelle de plus d'une douzaine d'États africains dans l'arrestation d'une soixantaine de suspects transférés à Arusha, une marque de respect indéniable à l'égard de la justice internationale<sup>96</sup>. D'ailleurs le premier suspect jugé par le TPIR, Jean Paul Akayezu, n'avait-il pas été arrêté par les autorités de la Zambie de leur propre chef, suite à une demande générale du Conseil de sécurité ?<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> «The establishment of the Rwanda Tribunal is even more significant in Africa itself, where its presence on the continent will help raise people's awareness of the importance and value of human life. Serious crimes have been committed against the African people by all sorts of dictators, and so far they seem to be getting away with it. ... And there are still many others on the continent who are shielded and pampered by the West. The establishment of the Rwanda Tribunal in Arusha has thus come as an unpleasant surprise for the power-hungry leadership in Africa. It is a clear signal from the international community that human life is precarious, that it should be respected and protected, and that those who abuse it will be held responsible and be sought wherever they are hiding.» PETER, C., "The International Criminal Tribunal for Rwanda: Bringing the Killers to Book", 1997, *International Review of the Red Cross*, No. 828, p.747.

<sup>96</sup> «(...) there has been a change in the attitude of states (in particular African), which has in itself gone a long way toward giving a sense of practicality to the element of accountability.», WAIRAMA, ONORIA and KATALIKAWA, "Crises and Conflicts in the African Great Lake Region", in *International Law and Organization – Closing the Compliance Gap*, Rowan & Littlefield, Lanham, 2004, p.140.

<sup>97</sup> Voir le paragraphe 1 de la Résolution S/RES/978 du 27 février 1995 : «Prie instamment les États, dans l'attente de poursuites déclenchées par le Tribunal international pour le Rwanda ou par les autorités nationales compétentes, d'arrêter et de mettre en détention, conformément à leur législation nationale et aux normes applicables du droit international, les personnes trouvées sur leur territoire contre lesquelles il existe des preuves suffisantes qu'elles se sont rendues coupables d'actes entrant dans la compétence du Tribunal international pour le Rwanda.»

Cet engagement du TPIR dans la lutte contre l'impunité dépasse le cadre de sa juridiction. En Belgique et en Suisse, des victimes rwandaises ont réussi à saisir les tribunaux nationaux et à faire arrêter et juger des ressortissants rwandais pour des crimes relevant du DIH. Certains pays, comme le Canada, ont mis sur pied des unités spécialisées en vue de poursuivre les auteurs de graves violations du DIH. Il y a quelques semaines à peine, un ressortissant rwandais a été arrêté au Canada et subira un procès pour son implication dans le génocide de 1994. En ce sens, la contribution du TPIR à ce nouvel élan visant à faire sanctionner les plus graves violations du DIH par des instances judiciaires nationales, bien que difficile à évaluer, ne saurait néanmoins être ignorée. C'est dans cette optique qu'il faut voir également la récente tentative de juger, d'abord au Sénégal et maintenant en Belgique, l'ancien président tchadien Hissène Habré.

Sur le plan international, tous les observateurs s'entendent pour reconnaître l'apport des TPI relativement à l'adoption de la Convention de Rome de 1998, qui a permis la création de la Cour pénale internationale. Concrètement, la contribution du TPIR se retrouve à l'article 8(2)(c) et 8(2)(e) du Statut de la CPI, qui prévoit la responsabilité pénale individuelle pour des crimes de guerre commis lors de conflits armés ne présentant pas un caractère international. Il en va de même de la mise sur pied de la «Special Court for Sierra Leone» en 2002, qui jugera l'ancien Président du Liberia Charles Taylor, récemment arrêté en tant que principal responsable des graves violations du DIH commises durant le conflit en Sierra Leone<sup>98</sup>. Le Statut et le Règlement de procédure et de preuve de cette nouvelle institution judiciaire ont emprunté la majorité de leurs dispositions directement du TPIR.

Bizarrement, c'est au Rwanda même que l'impact du TPIR reste le plus difficile à mesurer. Le TPIR ne semble pas avoir réussi à atténuer les conséquences inévitables de cette «justice hors sol»<sup>99</sup>. Pour les populations du Rwanda, cette justice rendue loin de chez eux, par des juges internationaux, selon une procédure qui leur est complètement étrangère, n'a pas une très grande signification<sup>100</sup>. Ce problème d'éloignement, souvent exploité par les

<sup>98</sup> Voir le site Web de la Special Court for Sierra Leone : <http://www.sc-sl.org/>.

<sup>99</sup> «Malgré la distance entre la scène du crime et celle du tribunal...la justice internationale a rendu le châtement possible ; mais, par son éloignement, elle fait obstacle au travail d'intégration et de mémoire des populations concernées. C'est à la fois la force et la faiblesse de cette justice hors sol : elle reconstitue à distance les conditions d'un État de droit qui fait défaut, mais perd du même coup, sa résonance dans l'univers culturel où les exactions se sont produites, en dépossédant les pays issus de l'ex-Yougoslavie de la faculté de juger.» HAZAN, *op. cit.*, p.240.

<sup>100</sup> «Outre son éloignement géographique, le tribunal applique aussi une procédure étrangère pour les Rwandais qui sont habitués à formuler directement leurs plaintes devant les autorités, soit un tribunal, soit le bourgmestre de leur localité...Les Rwandais sont habitués à ce que les débats d'un procès durent un ou deux jours, avec peu de témoins voire aucun, et que la décision

autorités en place à Kigali pour dénigrer le travail du TPIR, favorise une mauvaise perception des institutions juridictionnelles qui nuit à leur crédibilité. La justice pénale internationale doit sortir de son vase clos, s'ouvrir aux populations qu'elle vise à servir et quitter son seul prétoire pour que son message ait une portée réelle. Si la justice doit être publique, elle doit de plus, sur la scène internationale, s'assurer par tous les moyens de la diffusion des débats judiciaires dans les pays où les conflits se sont déroulés. Or ce n'est toujours pas le cas<sup>101</sup>.

Finalement, tous s'accordent pour dire que si les crimes commis par le FPR en 1994 restent impunis, le TPIR n'aura pas rempli adéquatement son mandat. En quittant son poste de procureur en 1999, Louise Arbour affirma que «pour que le procureur puisse un jour estimer qu'il a rempli son mandat, il faudra que toutes les exactions graves commises des deux côtés aient été examinées»<sup>102</sup>. Sans poursuite des crimes commis par le FPR, le TPIR passera à l'histoire comme le tribunal des vainqueurs<sup>103</sup>.

Montréal, mai 2006

---

soit rendue rapidement. Le long exposé des éléments de preuve, rendu plus complexe par la nécessité de respecter les garanties étendues des droits des accusés, leur est étranger. Ni le tribunal ni les autorités rwandaises n'ayant réussi à leur expliquer ces aspects de la procédure, la plupart des Rwandais considèrent la lenteur avec laquelle se déroule les procès comme une nouvelle preuve de l'inefficacité des Nations Unies, ou pire encore, de leur indifférence aux besoins des Rwandais». DES FORGES, *op. cit.*, pp.866-867.

<sup>101</sup> «For example, dissemination of detailed accounts of the trials has been fairly limited inside Rwanda... There is a disconnection between the ICTR trials and the internal social process... The common person in Rwanda must certainly feel a lack of connection to the ICTR's process. This lack of connection is a serious problem that needs to be addressed», HOWLAND and CALATHES, *op. cit.*, p.155.

<sup>102</sup> ARBOUR, L., «Le Tribunal pénal international est devenu un processus irréversible», *Le Monde*, 14 septembre 1999, propos recueillis par Rémy Ourdan et Claire Tréan.

<sup>103</sup> CRUVELLIER, T., *Le Tribunal des Vaincus*, *op. cit.* ; REYDAMS, L., «The ICTR Ten Years On: Back to the Nuremberg Paradigm?», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005) p.977 ; DES FORGES, *op. cit.*, pp.744-75 : «Les procureurs n'ont pris jusqu'à présent aucune mesure contre les soldats du FPR qui pourraient être accusés de ces crimes (crimes contre l'humanité et crimes de guerre), ce qui a suscité peu de réactions des principaux acteurs internationaux, mais risque de porter atteinte à la crédibilité du tribunal.»