

**TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL
POUR LE RWANDA :**

L'URGENCE DE JUGER

7 juin 2001

TABLE DES MATIERES

CARTE DU RWANDA.....	i
SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS.....	ii
I. INTRODUCTION.....	1
II. LE TPIR FACE A LUI-MEME : L'URGENCE DE SON MANDAT OUBLIEE	3
A. Quelques résultats symboliques.....	3
1. Des procès pour l'exemple : un message contre l'impunité	3
2. Les acquis du TPIR : Reconnaissance du génocide et neutralisation politique du « Hutu Power ».....	9
3. Une détermination prudente à juger les crimes du FPR et l'attentat du 06/04/1994.....	10
B. Les échecs du TPIR : Des blocages bureaucratiques inacceptables.....	12
1. La lourde responsabilité des juges.....	12
2. Les compétences douteuses du personnel du parquet	13
3. Les luttes de pouvoir internes	14
4. La gestion de la défense.....	15
III. LE TPIR FACE AUX ETATS : LA COOPERATION JUDICIAIRE EN BUTTE AUX SOUVERAINETES NATIONALES	16
A. Les arrestations : la persistance des protections pour certains criminels	17
1. La République démocratique du Congo, protectrice des militaires fugitifs.....	17
2. L'encombrant Kabuga au Kenya	18
B. Des transferts de suspects plus ou moins diligents	21
C. Une initiative américaine à renforcer : les fonds au service de la délation.....	21
IV. LE TPIR FACE AU RWANDA : L'INEVITABLE POLITISATION DE LA JUSTICE	22
A. Une justice dépendante de l'accès aux lieux du crime.....	22
1. Des relations marquées initialement par la défiance	23
2. L'affaire Barayagwiza	24
3. La gestion difficile des témoins	26
B. Un mandat politique très difficilement réalisable	28
1. Un tribunal isolé de la société rwandaise	28
2. Le TPIR et la réconciliation	31
V. LE TPIR FACE A SON AVENIR : L'IMPERATIF DE RÉSULTATS	33
A. Arrestations : mieux utiliser les instruments à disposition.....	33
1. Utiliser tout l'arsenal de procédure	33
2. Donner plus d'autonomie au parquet.....	34
B. Renforcer l'information et la présence du TPIR au Rwanda	35
C. Organiser des procès ou des audiences à Kigali pour la réappropriation des procès par les Rwandais.....	36
D. Affronter la question de l'indemnisation.....	37
1. L'oubli des victimes	37
2. Etudier la réparation vs indemnisation des victimes.....	39
E. Le débat sur l'extension du mandat du TPIR et la lutte contre l'impunité	41
F. Etendre la compétence universelle des juridictions nationales : le partage du fardeau	42
CONCLUSION: FIXER UN TERME AU MANDAT.....	44
APPENDICES	
A. Liste des acronymes	
B. Chronologie des activités du TPIR	
C. Situation des détenus du TPIR. 9 mai 2000	
D. Le coût de la défense et des procès	
E. Les résolutions du Conseil de sécurité	
F. Statut du Tribunal international pour le Rwanda	
G. A propos de l'International Crisis Group	
H. Rapports et brèves nouvelles de l'ICG	
I. Conseil d'administration de l'ICG	



TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA : L'URGENCE DE JUGER

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Bientôt sept ans après sa création, immédiatement après le génocide rwandais et plus de quatre ans après le début des premiers procès, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) situé à Arusha, Tanzanie, n'a jugé, à ce jour, que neuf individus. Quarante-cinq interpellations ont eu lieu pour soixante-cinq mises en accusation. Aucun des grands planificateurs présumés du génocide n'a été jugé, y compris le colonel Théoneste Bagosora, en prison depuis 5 ans. La plupart des vrais cerveaux du génocide, qu'ils soient officiellement recherchés par le TPIR ou non faute de preuve, circulent librement entre différents pays, dont la RDC, le Gabon, le Kenya, mais aussi la France et la Belgique.

Avec un effectif de plus de 800 employés, trois chambres de première instance occupant neuf juges et un budget d'environ 90 millions de dollars américains, le bilan du TPIR est lamentable. Entre juillet 1999 et octobre 2000, la seule activité judiciaire au fond¹ s'est réduite au procès d'un seul accusé, Ignace Bagilishema, ancien maire de la commune de Mabanza, au Rwanda, dont le verdict devrait être rendu le 7 juin. Cinq juges sur neuf ont alors passé plus d'un an et demi sans procès au fond, l'un d'entre eux réussissant en mars dernier à atteindre le record de vingt huit mois sans procès.

A l'actif du TPIR, il faut compter la reconnaissance incontestable du génocide rwandais et la neutralisation politique internationale de l'agenda éradicateur des Tutsi du « Hutu Power ». Cependant, sept ans plus tard, le travail du Tribunal n'a pas réussi à davantage faire la lumière sur le plan, le mécanisme, la chronologie, l'organisation et le financement du génocide, ni à en identifier les vrais auteurs. Par comparaison avec le Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, le TPIR a souffert d'un désintérêt international et d'un abandon médiatique choquant. Cela est en partie dû au fait que la compétence du TPIR est de juger exclusivement les crimes commis en 1994, à la différence du TPIY dont la compétence est indéfinie dans le temps.

L'existence symbolique du tribunal n'a pas non plus découragé la persistance de protections dont bénéficie dans certaines capitales (Kinshasa, Brazzaville, Nairobi, entre autres) plus d'une douzaine de puissantes personnalités hutu rwandaises figurant parmi les principaux suspects du génocide. Enfin, il ne semble pas avoir eu d'effet dissuasif sur les acteurs du génocide de 1994 et de la guerre au Rwanda entre l'ancien gouvernement d'Habyarimana et le Front Patriotique Rwandais. Les perpétrateurs du génocide se sont réarmés en toute impunité dans les camps de réfugiés de l'est du Congo, menant à la reprise de la guerre par

¹ Un procès au fond signifie l'appel des témoins, leur interrogatoire par le Procureur, leur contre interrogatoire par la défense, l'appel des experts lors des audiences publiques. Le procès de l'ancien maire de Mabanza Ignace Bagilishema est en délibéré depuis décembre dernier et son jugement est attendu le 7 juin 2001.

le FPR en 1996 puis en 1998 sur le territoire de la RDC, où des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ont continué d'être commis par tous les acteurs.

Il n'est certainement pas de la responsabilité des juges du TPIR d'écrire l'histoire. Mais la faillite de leur tâche essentielle, rendre justice rapidement et établir la mémoire des faits, les empêche de contribuer à remplir un des mandats qui leur a été donné par le Conseil de sécurité : la réconciliation nationale entre les communautés hutu et tutsi. Il est vrai que la pertinence politique du mandat a été vite dépassée par la continuation et la régionalisation du conflit. Mais il reste que pour la majorité des Rwandais, le TPIR est une institution coûteuse et inefficace, un mécanisme expiatoire de la communauté internationale pour faire oublier ses responsabilités dans l'exécution du génocide et sa tolérance des crimes du FPR. Le gouvernement rwandais se plaint du gaspillage d'argent et de moyens alors que 130 000 prisonniers surpeuplent les prisons du pays et que la justice rwandaise a jugé plus de 4000 accusés; les survivants du génocide le trouvent lointain et indifférent à leur sort, tandis que les victimes des crimes du FPR dénoncent son instrumentalisation par le régime de Kigali et voient le TPIR comme le symbole d'une justice de vainqueur.

L'urgence du mandat du TPIR semble avoir été oubliée dans les disfonctionnements quotidiens et les combats bureaucratiques internes. L'éclatement géographique du bureau du Procureur entre Arusha, Kigali et la Haye a sérieusement ralenti les enquêtes, et les absences prolongées des juges ou des avocats de la défense ont entravé la tenue des procès. En conséquence, aujourd'hui il existe un vrai risque que les accusés en détention soient relâchés faute de procès après plusieurs années. Le TPIR doit donc se limiter à l'urgence d'achever son mandat. Le Conseil de sécurité doit demander au parquet de publier sans tarder une stratégie d'enquêtes et fixer une date limite raisonnable aux poursuites contre les suspects rwandais et demander aux juges de publier un calendrier des procès. De jour en jour, la mission du TPIR devient de plus en plus historique et a de moins en moins de chances d'avoir un impact symbolique sur le présent. Tolérer une telle situation et la cautionner plus longtemps reviendrait à une deuxième trahison du peuple rwandais.

Mais surtout, à court terme, il est impératif d'établir des priorités entre les affaires pendantes et de juger ceux qui sont déjà en détention. Trois des groupes clés sur lesquels les réseaux extrémistes hutu de l'ancien pouvoir rwandais se sont appuyés sont l'armée, le gouvernement intérimaire et les médias. Le procès des médias est en cours. Il est urgent de faire démarrer celui des militaires, lesquels ont, comme le colonel Bagosora, pour la plupart déjà passé plusieurs années en prison. Il s'agit d'un procès de la plus grande importance à tous égards et notamment quant à la preuve du plan et du mécanisme du génocide. Il faut aussi que les procès des anciens ministres du gouvernement interimaire commencent le plus tôt possible.

Dès les grands procès du génocide terminés, le TPIR devra entreprendre sans tarder les procès sur les crimes commis en 1994 par le FPR. Malgré l'annonce publique du début des poursuites et la déclaration de collaboration du gouvernement rwandais, il faut s'attendre à ce que l'enquête ait des limites sérieuses. On peut difficilement attendre d'un pouvoir en exercice qu'il lève l'immunité de facto de ses militaires, alors que ceux ci continuent la guerre en RDC. Il est néanmoins capital de mettre en demeure le régime de Kigali de livrer les criminels à la justice internationale et ainsi d'envoyer des signaux politiques forts en faisant comprendre qu'aucun crime, ni du passé ni du présent ne restera impuni.

Si la communauté internationale veut sérieusement rendre justice et lutter contre l'impunité, elle doit urgemment réformer le fonctionnement du TPIR. La sélection des juges doit être revue pour ne retenir que des juges ayant une réelle expérience professionnelle en matière pénale. Ils doivent être rendus comptables de leur activité et de leur performance. L'indépendance du bureau du procureur doit être renforcée et les éléments incompetents du

greffe et du parquet limogés. Parallèlement, la collaboration internationale entre les Etats et le TPIR doit être renforcée pour l'arrestation et le transfert urgents des fugitifs.

Les juridictions nationales devraient utiliser ou étendre leur compétence universelle pour juger les criminels rwandais encore en fuite, afin d'accélérer le cours universel de la justice pénale internationale. L'exemple des quatre procès tenus en Belgique d'avril à juin 2001 sous une loi de 1993 donnant à la justice belge une compétence universelle, est à promouvoir et encourager. Dans l'état actuel de son fonctionnement et devant l'ampleur de la tâche, il est illusoire de concevoir un élargissement immédiat du mandat du TPIR aux crimes commis en RDC en 1996-1997 ou au Burundi comme certains le proposent. Les juridictions nationales peuvent aussi juger les crimes commis au Burundi depuis 1993 et au Congo depuis 1995, avant que la Cour permanente internationale ne soit établie et ne puisse prendre le relais. On pourrait également envisager la création de cours spéciales de compétence mixte, à l'exemple de celles proposées pour la Sierra Léone ou le Cambodge. La question de l'élargissement du Tribunal pourrait être reconsidérée à l'avenir, si le Tribunal parvient à rapidement achever son mandat.

Enfin, la justice internationale doit rendre sa place aux victimes. Il faut transférer certains procès à Kigali et à défaut certaines audiences, pour accroître l'impact sur la population rwandaise. Le règlement de la question de l'indemnisation des victimes par la création d'un fonds international est également urgent.

RECOMMANDATIONS

Au Conseil de sécurité et au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

1. Demander au Procureur de présenter un échéancier pour la fin des enquêtes en s'assurant que l'arrestation des planificateurs du génocide est une priorité. Demander aux juges de présenter un calendrier judiciaire établissant des priorités, et d'entamer sans tarder les procès des membres du gouvernement intérimaire, des anciens officiers supérieurs de l'armée et des responsables politiques locaux déjà en détention. S'assurer que la politique criminelle du Tribunal est conforme aux objectifs proclamés et que des moyens efficaces d'enquête sont mis en oeuvre.
2. Passer une résolution obligeant tous les Etats qui tolèrent l'existence des 17 fugitifs sur leur territoire de mettre tout en oeuvre pour arrêter et transférer ces personnes à Arusha, sous peine de sanctions. Le nom de ces Etats doit être cité dans la résolution.
3. Présenter des rapports semestriels sur l'activité du TPIR et des juges.
4. Doter simultanément le bureau du procureur d'une autonomie d'action et d'une autonomie financière pour la conduite des enquêtes et l'émission de mandats internationaux.
5. Créer une commission chargée d'étudier la question de l'indemnisation des victimes du génocide en tenant compte des initiatives déjà prises en la matière par le greffe du tribunal et le gouvernement rwandais. Ce dossier complexe doit être retiré des seules mains du Tribunal. Cette commission pourrait envisager la création d'un Fonds international, présidé par un Conseil d'éminentes personnalités.

Aux Etats membres de l'ONU

Sur la recherche et l'arrestation des fugitifs

6. Faire de l'arrestation des suspects une priorité politique et financière pour les polices nationales. Renforcer leur assistance au TPIR dans la recherche et l'interpellation des suspects, et exercer une pression diplomatique sur ceux sur le territoire desquels ces suspects sont soupçonnés d'avoir trouver refuge ou protection, comme le Kenya (cas Kabuga), le Congo-Brazzaville et la République démocratique du Congo (cas Bizimungu, Ntiwiragabo, Mpiranya et Renzaho) et le Cameroun (cas Mpiranya).

Sur les transferts de suspects

7. Transférer les personnes accusées par le tribunal dans les plus brefs délais et dans le respect du droit, à défaut d'intégrer une procédure spéciale.

Sur la protection des témoins

8. Renforcer les moyens de protection dont dispose le Tribunal en offrant à celui-ci l'assurance de disposer, lorsque cela est nécessaire, de facilités pour réinstaller dans un autre lieu géographique des témoins ayant comparu devant lui ou, le cas échéant, des informateurs du bureau du procureur.

Sur le jugement des présumés génocidaires

9. Encourager les Etats à adapter leur juridiction nationale pour, à l'instar de la Belgique, avoir une compétence universelle et juger les auteurs de génocide.

Sur l'exécution des peines

10. Encourager diplomatiquement les Etats africains à recevoir favorablement les demandes de coopération du TPIR en matière d'exécution des peines et soutenir financièrement dans le cadre de programmes de coopération judiciaire ceux qui s'engagent à recevoir les condamnés du TPIR.

Aux Etats bailleurs de fonds du Tribunal

11. Demander un audit public des comptes du Tribunal

Au gouvernements français et belge

12. Ouvrir des enquêtes sur les suspects se trouvant aujourd'hui en France et en Belgique, comme la famille du président Havyarimana, qu'ils soient officiellement sur la liste de suspects du Tribunal ou non, et accélérer les procédures déjà engagées comme dans le cas du prêtre Wenceslas Munyeshaka.

Au gouvernement des Etats unis

13. Créer une mission d'information auprès des services du bureau du procureur sur l'utilisation concrète des fonds du programme de récompenses à la délation des suspects du TPIR.

Au Procureur et la Présidente du TPIR

Sur les arrestations

14. Clarifier et simplifier l'émission de mandats d'arrêt et le cas échéant, informer le Conseil de sécurité de la non coopération de certains états s'il est démontré qu'ils hébergent des suspects recherchés par le Tribunal en toute connaissance de cause.
15. Présenter un échéancier pour la fin des enquêtes et un calendrier judiciaire pour les procès des personnes en détention.
16. Résoudre de toute urgence les problèmes observés entre le bureau du greffier et celui du procureur adjoint dans l'allocation des fonds, en dotant notamment le bureau du procureur d'une autonomie financière.

Sur la coopération judiciaire avec le Rwanda

17. Renforcer ses initiatives en matière de coopération judiciaire avec les juridictions nationales rwandaises. Les missions de jeunes juristes ou de représentants des milieux judiciaires rwandais à Arusha doivent être développées. L'échange d'information entre les deux processus judiciaires en cours doit être favorisé.

Sur le Outreach Program

18. Solliciter des fonds supplémentaires et renforcer les projets entamés au cours de l'année 2000 s'inscrivant dans le cadre du « outreach program » visant à améliorer l'information sur les travaux du TPIR auprès des Rwandais.

Sur l'organisation de procès à Kigali

19. Organiser au plus vite certains procès du TPIR à Kigali pour augmenter l'impact sur la population rwandaise. Si le transfert des procès est trop coûteux ou incompatibles avec les droits de la défense, il est urgent de transférer au moins certaines audiences à Kigali.

Sur les retards et le fonctionnement du Tribunal

20. Mettre fin aux retards injustifiables qui ont caractérisé l'activité du Tribunal au cours des deux dernières années et remplir le mandat qui lui a été confié avec célérité en obligeant toutes les chambres de première instance à démarrer les procès au fond et contraindre la chambre d'appel à accélérer les procédures.
21. S'assurer du recrutement d'enquêteurs et de juristes compétents et efficaces au bureau du Procureur.

Au Greffe et aux chambres

22. Examiner la possibilité d'exiger que les avocats de la défense soient tenus d'établir leur résidence à Arusha dès leur commission d'office, sauf à être excusés par le président de la chambre.

Au gouvernement du Rwanda

23. Faciliter autant qu'il peut le travail du TPIR sur son sol et lui donner des garanties de coopération, notamment en ce qui concerne les crimes commis par des éléments du FPR en 1994, en suspendant immédiatement les suspects de leurs fonctions, en les démobilisant et en les mettant en réserve de la justice internationale.

24. Moderniser sa justice, notamment en termes d'exécution des peines, pour encourager les pays de la région à extraditer les suspects de génocide vers le Rwanda.

Nairobi/Arusha/Bruxelles, 7 juin 2001



TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA :

L'URGENCE DE JUGER

I. INTRODUCTION

Bientôt sept ans après sa création par le Conseil de sécurité des Nations unies et plus de quatre ans après le début des premiers procès des auteurs présumés du génocide rwandais à Arusha, il est temps de dresser un premier bilan du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR).

Le 8 novembre 1994, moins de quatre mois après la fin du génocide et des massacres qui ont coûté la vie à environ un million de Rwandais en à peine cent jours, le Conseil de sécurité des Nations unies crée le TPIR, dont le siège est ultérieurement fixé à Arusha, en Tanzanie. Partageant la même chambre d'appel et le même procureur général que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) créé un an et demi plus tôt et basé à La Haye, le TPIR reçoit alors comme mandat 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'Etats voisins entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994 »². La compétence du TPIR est donc restreinte dans le temps à la différence de celles du TPY, dont la juridiction n'a pas de date limite.

Dans la résolution établissant le Tribunal, le Conseil de sécurité précise notamment que les poursuites ainsi entamées « contribueraient au processus de réconciliation nationale ainsi qu'au rétablissement et au maintien de la paix » et contribueraient aussi à « faire cesser » les crimes « et à en réparer dûment les effets. » Il souligne « qu'une coopération internationale est nécessaire pour renforcer les tribunaux et l'appareil judiciaire rwandais » et décide « que tous les Etats apporteront leur pleine coopération au Tribunal international et à ses organes, (...) y compris l'obligation faite aux Etats de donner suite aux demandes d'assistance ou aux ordonnances émanant d'une Chambre de première instance »³. Le TPIR a été créé au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

L'action du tribunal, voire sa raison d'être, dépasse donc la dimension strictement judiciaire de la poursuite des auteurs du génocide. Les objectifs édictés par la résolution de l'ONU, réconciliation nationale, maintien de la paix, lutte contre l'impunité et appui aux tribunaux et l'appareil judiciaire rwandais démontre une volonté internationale d'apporter une réponse pénale et symbolique forte au troisième génocide du vingtième siècle. Mais pour beaucoup de rwandais, en réalité, la création du TPIR est une marque de la mauvaise conscience internationale. Ayant tragiquement failli à son devoir d'intervention pour arrêter le génocide de 1994, la communauté internationale a voulu aider à sanctionner le crime une fois celui-ci commis. Dès sa création, le TPIR avait un mandat paradoxal: à la fois très ambitieux au niveau de la réconciliation nationale et très limité dans le temps et dans l'espace. La pertinence

² Statut du TPIR annexé à la résolution 955 du Conseil de sécurité portant création du Tribunal.

³ Résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations unies.

politique du mandat a été vite dépassée par la continuation et la régionalisation du conflit. Mais la qualité de la réponse pénale apportée au génocide pose la question de sa pertinence pour les principaux intéressés, les victimes du génocide et le peuple rwandais, et celle de son impact politique et social sur celui-ci.

Depuis 1994, le TPIR a acquis, à bien des égards, les moyens de son existence. Avec plus de 800 employés et un budget pour l'année 2001 qui dépasse les 90 millions de dollars, il s'est développé en une institution conséquente sur le plan matériel et humain, capable, théoriquement, de mener à bien sa tâche. Il est composé de trois chambres de première instance, de trois juges chacune et d'une chambre d'appel de cinq avec cinq juges. Fondamentalement, son action n'est plus menacée par un manque de fonds, au moins depuis 1998.

Au début juin 2001, le TPIR avait mis sous les verrous 45 accusés et permis l'arrestation de personnalités de haut rang. Son action a provisoirement contribué à éliminer de l'échiquier politique une bonne partie des anciens leaders de l'extrémisme hutu. Les jugements qu'il a rendus ont notamment assuré une reconnaissance judiciaire du génocide perpétré contre les Tutsi. Pourtant, à ce jour, il n'a pu juger que huit individus. Entre juillet 1999 et octobre 2000, son activité judiciaire au fond a été constituée par le procès d'un seul accusé Ignace Bagilishema, ancien maire de la commune de Mabanza (de la préfecture occidentale de Kibuye), alors même que trois nouveaux juges avaient été élus et une nouvelle salle d'audience construite pour « accélérer les procédures ». Mais surtout le TPIR n'a encore jugé aucun des planificateurs du génocide. Alors que le TPIR était déjà critiqué pour sa lenteur, jamais un tel manque d'efficacité n'avait été atteint, voire imaginé.

Il est vrai que depuis la fin de l'année 2000, le TPIR a semblé mieux faire face à ses responsabilités. Le démarrage de nouveaux procès, l'annonce de poursuites entamées contre des éléments de l'Armée patriotique rwandaise (APR) et le lancement de programmes d'action visant à rapprocher le Tribunal de la société rwandaise sont autant de signes positifs. Une nouvelle administration vient d'être nommée et le bureau du procureur fait l'objet d'un renouvellement d'une partie de sa direction avec le départ, le 21 mai, du procureur adjoint en poste depuis quatre ans. Trois nouveaux juges devaient prendre leurs fonctions entre la fin mai et le mois de juin.

Pourquoi cette situation d'échec? Les résultats et l'impact mêmes du TPIR sont essentiellement conditionnés par trois facteurs : sa coopération avec les Etats membres des Nations unies, et sa relation avec le Rwanda et son fonctionnement propre. Le TPIR n'a pas de force de police à sa disposition et dépend de la coopération des Etats pour accomplir son travail. Sur plusieurs points – arrestations, protection de témoins, incarcération des condamnés – ceux-ci rechignent encore à lui donner un appui politique ou financier total. Cependant, sur l'essentiel, cette coopération a été bonne et reconnue comme telle, sauf dans le cas de quelques pays comme la République Démocratique du Congo (RDC). Le Tribunal dépend aussi de ses relations avec le Rwanda. Elles ne sont pas faciles et ont parfois été très tendues. Pour le gouvernement rwandais, le Tribunal représente une arme politique de légitimation morale de sa position et de neutralisation de ses ennemis. Pour les Rwandais, le Tribunal a représenté une attente déçue, marquée encore aujourd'hui par l'ignorance, la frustration, l'éloignement et le scepticisme. Mais en définitive, le constat le plus grave réside dans le fait que le principal responsable du travail judiciaire relativement dérisoire accompli jusqu'ici est le Tribunal lui-même. Le TPIR n'est jamais sorti durablement d'une crise interne de fonctionnement qui mine son action de façon injustifiable.

Cette crise de fonctionnement vient en partie des problèmes structurels du TPIR. D'abord, l'éclatement du bureau du Procureur entre la Haye, Kigali et Arusha, résultat d'un compromis politique avec le nouveau gouvernement rwandais, a rendu le travail du Procureur difficile. A la différence du TPIY, la décentralisation de l'information a entamé sa confidentialité, nécessaire aux enquêtes. Ensuite, la durée du mandat, l'année 1994, résultat d'un autre compromis entre la position du FPR qui voulait que le mandat couvre la période pré génocide et génocide et celle d'autres parties qui voulaient que le mandat débute en 1994 et soit indéfini dans le temps, signifie que le Tribunal n'a pas de compétence et donc d'impact politique sur le présent. Cela contribue certainement au désintérêt dont il fait l'objet.

Or, l'action du tribunal s'insère dans un contexte politique difficile. Depuis le génocide, le nouveau gouvernement du Rwanda, dominé par le FPR, a continué à faire la guerre à ses anciens ennemis sur le territoire de la RDC voisine. En 1996, la première guerre était motivée par la destruction des camps de réfugiés, dans lesquels se réorganisaient, s'entraînaient les anciennes FAR. La seconde guerre en 1998 était présentée par le gouvernement rwandais comme une guerre « préventive » contre Laurent Kabila, ancien allié de l'APR, qui avait pris parti de réarmer les ex FAR contre le Rwanda. Le Rwanda a donc considéré que la présence des criminels dans les pays environnants lui donnait obligation d'intervenir militairement. Ainsi le Tribunal doit juger les crimes du passé, mais dans un contexte où les crimes de guerre continuent par les mêmes acteurs.

Mais la crise vient aussi des luttes de pouvoir internes, des dysfonctionnements quotidiens entre les différents services du Tribunal, des erreurs commises, des absences prolongées des juges ou des avocats de la défense qui paralysent l'activité du Tribunal. La survie bureaucratique, institutionnelle et individuelle du TPIR semble être devenue prioritaire et l'urgence du mandat dont le TPIR est investi et qui reste, à ce jour, largement inachevé, a été complètement oubliée. Il y a lieu de fixer des priorités dans les procès et dans les poursuites et un terme dans le temps à son action. Et le devoir, tant pour ses acteurs que pour la communauté internationale, de s'y tenir avec une détermination qui lui a fait, jusqu'ici, dangereusement défaut⁴.

II. LE TPIR FACE A LUI-MEME : L'URGENCE DE SON MANDAT OUBLIEE

En 1999 et 2000, l'activité du Tribunal international pour le Rwanda a été marquée par un grave et choquant ralentissement des procès. Alors que le nombre des juges avait été augmenté ainsi que l'ensemble des moyens mis à sa disposition, le TPIR est passé d'un rythme lent à une inertie injustifiable. Le démarrage récent de nouveaux procès, s'il représente un petit progrès, ne garantit pas la prise de conscience profonde de l'urgence du mandat dont a été investie l'institution judiciaire.

A. Quelques résultats symboliques

1. Des procès pour l'exemple : un message contre l'impunité

Au 1^{er} mai 2001, le TPIR avait mis en accusation environ soixante-cinq personnes. Les noms de soixante d'entre elles ont été divulgués publiquement (*voir liste complète en annexe*). 45 accusés ont pu être interpellés. Ils

⁴ Rédigé sur la base d'un suivi constant des travaux du TPIR depuis 1997, ce rapport a été complété par une série d'entretiens spécifiques, réalisés notamment entre octobre et décembre 2000, à la fois auprès d'un panel de représentants ou de personnalités notoires de la communauté rwandaise en exil, ainsi qu'auprès d'une trentaine d'interlocuteurs au Rwanda, représentatifs d'un large spectre d'opinions et de positions sociales.

représentent des cercles de pouvoir divers – gouvernement, pouvoirs locaux, armée, médias, milices, clergé – et des niveaux de responsabilité élevés⁵.

Dix ministres sur les dix-neuf que comptait le gouvernement intérimaire⁶ mis en place au Rwanda en avril 1994, ainsi que le Premier ministre de ce gouvernement, ont été arrêtés. Trois autres dirigeants politiques de premier plan ont été interpellés, ainsi que plusieurs autorités locales parmi lesquelles six bourgmestres (maires) et quatre préfets⁷. Trois responsables notoires de la propagande anti-Tutsi diffusée par voie de média sont aussi en prison. Enfin, neuf officiers des ex-Forces armées rwandaises (FAR), dont des membres de l'Etat-major, ont pu être mis sous les verrous.

Si l'on y ajoute au moins trois chefs miliciens ainsi que l'effort dorénavant porté sur les milieux cléricaux et les cercles financiers, le tribunal offre une « panoplie » assez complète des groupes et organisations impliqués dans le génocide. Toutefois, très peu des cerveaux du génocide sont actuellement dans les prisons du Tribunal.

Les procès devant le TPIR ont commencé le 9 janvier 1997. Depuis cette date, huit individus ont été jugés par les chambres de première instance. Cinq d'entre eux – Jean-Paul Akayesu, Clément Kayishema, Obed Ruzindana, Georges Rutaganda et Alfred Musema - l'ont été à l'issue d'un procès au fond. Les trois autres – Jean Kambanda, Omar Serushago et Georges Ruggiu - ont plaidé coupable.

- **Quatre jugements au fond**

L'affaire Akayesu, premier jugement sur le génocide

Démarré en janvier 1997 et achevé en mars 1998, le procès de l'ancien bourgmestre de la commune de Taba, en préfecture de Gitarama, a abouti, le 2 septembre 1998, à la première condamnation pour génocide à l'issue d'un procès au fond devant un tribunal international. Reconnu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité pour extermination, assassinats et viols, Jean-Paul Akayesu a été condamné à l'emprisonnement à vie. Ce procès est apparu comme celui d'une autorité locale, investie par le pouvoir central et donnant ainsi à l'entreprise criminelle la dimension d'une politique gouvernementale. Le parcours de l'accusé montre que celui-ci, sans passé extrémiste, lutta contre les miliciens Interahamwe jusqu'au 18 avril, avant de se mettre à la tête de la chasse aux Tutsi au lendemain d'une réunion capitale du gouvernement avec les autorités locales, qui marquera l'extension des massacres à l'ensemble du territoire rwandais. La défense a plaidé que Jean-Paul Akayesu n'avait jamais changé de comportement et qu'il s'était simplement retrouvé débordé par les miliciens, devenus les réels détenteurs du pouvoir, mais le procureur a pu prouver qu'Akayesu avait volontairement suivi la politique de son gouvernement. Le 1^{er}

⁵ Une autre personne mise en état d'arrestation, Bernard Ntuyahaga, s'est rendue de son plein gré au TPIR avant d'être remis en liberté, le 31 mars 1999, sur retrait de l'acte d'accusation par le procureur. Il est depuis cette date emprisonné en Tanzanie, dans l'attente d'une décision sur son extradition vers le Rwanda.

⁶ Le gouvernement en charge du pouvoir au lendemain de l'attentat contre l'avion présidentiel du 6 avril 1994, dans lequel périt le président Juvénal Habyarimana. Les anciens membres de ce gouvernement sont aujourd'hui accusés devant le TPIR d'avoir conçu et supervisé le génocide contre les membres de la communauté tutsi.

⁷ En 1994, le Rwanda était administrativement divisé en 11 préfectures et 145 communes.

juin, la chambre d'appel a confirmé intégralement le jugement et la peine rendus en première instance.

L'affaire Kayishema/Ruzindana, le génocide à Kibuye

Ancien préfet de Kibuye, Clément Kayishema a été jugé, entre avril 1997 et novembre 1998, aux côtés d'Obed Ruzindana, commerçant de la même région. En mai 1999, les deux hommes étaient tous deux reconnus coupables de génocide et respectivement condamnés à la prison à vie et à 25 ans d'emprisonnement. La région de Kibuye fut celle où se commirent parmi les plus grands massacres de Tutsi, notamment dans la ville de Kibuye (commune de Gitesi) et la région montagneuse de Bisesero où plusieurs dizaines de milliers de personnes s'étaient réfugiées et furent exterminées. Plus de cinquante témoins de l'accusation sont venus déposer à la barre. De tous les accusés ayant connu un procès, Obed Ruzindana est le seul à ne pas avoir témoigné pour lui-même. Le 1^{er} juin, la chambre d'appel a confirmé intégralement et définitivement le jugement et les peines rendus par la chambre de première instance.

L'affaire Rutaganda, au nom des Interahamwe

Des cinq membres du comité national des Interahamwe, la tristement fameuse organisation de jeunesse du parti MRND du président Habyarimana devenue la principale milice extrémiste hutu, seul Georges Rutaganda a été poursuivi par le TPIR. Le procès de l'ancien deuxième vice-président des Interahamwe a été le plus long et le plus discontinu de ceux s'étant tenus à ce jour à Arusha. Entamé en mars 1997, il ne s'est achevé qu'en juin 1999. En décembre 1999, Georges Rutaganda était reconnu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité et condamné à la prison à perpétuité pour des actes commis à Kigali. Son dossier est en appel.

L'affaire Musema, preuve orale contre preuve écrite

En 1994, Alfred Musema était directeur de l'usine de thé de Gisovu, en préfecture de Kibuye. Les crimes qui lui étaient reprochés recouvraient en partie ceux déjà évoqués dans l'affaire Kayishema/Ruzindana. La particularité de la ligne de défense de l'accusé résidait en un solide alibi visant à établir, essentiellement par des documents écrits, son absence de la plupart des lieux où s'étaient commis les crimes allégués contre lui. Ce procès, tenu de janvier en juin 1999, fut le plus court de tous, illustrant la capacité du tribunal à réduire la longueur des procédures. Il a été marqué par les premières enquêtes menées par une équipe de la défense au Rwanda. Alfred Musema fut aussi le premier accusé à reconnaître d'emblée l'existence du génocide. En janvier 2000, il fut condamné pour génocide et crimes contre l'humanité, dont un viol direct. Constituant jusqu'ici le jugement le plus discuté entre les trois juges l'ayant prononcé, il est aujourd'hui devant la chambre d'appel.

▪ **Trois aveux de culpabilité**

L'affaire Kambanda, aveu et désaveu

Jean Kambanda, ancien Premier ministre du gouvernement intérimaire entre avril et juillet 1994, est le plus haut responsable jugé à ce jour devant le TPIR. Il est aussi le premier repentant de l'histoire de la justice internationale puisque l'ancien Premier ministre a plaidé coupable de génocide. Coopérant avec le procureur, l'accusé avait alors décidé de témoigner à charge dans d'autres procès. Reconnu

coupable, le 1^{er} mai 1998, sur la base de ses aveux, il est condamné quatre mois plus tard à la peine maximale de la prison à vie. Les aveux de Jean Kambanda sont présentés par le Tribunal international pour le Rwanda comme son plus grand succès.

Ce succès sera pourtant passablement assombri par le revirement qu'opère l'ancien Premier ministre après sa condamnation. Jean Kambanda fait en effet aussitôt appel de sa peine. Puis il annonce vouloir plus radicalement revenir sur son aveu de culpabilité. Au cours de la procédure, certains éléments du dossier devenu depuis public mettent en cause le rôle de son avocat et les liens de celui-ci avec le procureur adjoint Bernard Muna. Surtout, les écrits et positions de l'ancien premier ministre instillent clairement un doute sur la sincérité et la clarté avec laquelle il avait semblé reconnaître le crime commis contre les Tutsi et les opposants hutu et la responsabilité de son gouvernement dans le génocide. En réalité, il a adopté une stratégie d'aveu pensant obtenir une réduction de peine, mais s'est rétracté immédiatement après avoir été condamné, constatant l'échec de sa stratégie.

La portée judiciaire, historique et symbolique des aveux de Jean Kambanda s'en est trouvé ainsi notablement réduite, même si, en octobre 2000, la chambre d'appel a rejeté sa demande et confirmé le jugement et la sentence rendus deux ans plus tôt. Il faut également souligner que, bien que Kambanda soit le plus haut responsable jugé par le TPIR, il n'est pas un planificateur du génocide, et son procès ne peut pas avoir la valeur d'exemple qu'on a voulu lui attribuer.

L'affaire Serushago, un milicien repent

Chef milicien dans la région de Gisenyi, au nord-ouest du Rwanda, Omar Serushago a reconnu sa participation à de nombreux crimes en 1994 et est devenu un informateur du bureau du procureur au début de l'année 1997. Il est l'un de ceux qui permettent la vague d'arrestations qui s'opère, en juillet 1997, au Kenya, au cours de laquelle Jean Kambanda est notamment interpellé. Il est aussi un témoin potentiel de choix pour le procureur contre d'autres accusés. En juin 1998, la reddition d'Omar Serushago, mis en accusation, est ainsi organisée en Afrique de l'Ouest où il avait été transféré, pour raisons de sécurité, par le parquet. Il plaide coupable de génocide en décembre de la même année et est condamné à une peine de 15 ans de prison en février 1999, peine confirmée un an plus tard par la chambre d'appel.

L'affaire Ruggiu, un Européen dans les médias de la haine

Georges Ruggiu est le seul accusé non-Rwandais devant le TPIR. Ancien employé de la sécurité sociale belge, devenu trois mois avant le début du génocide animateur de la radio extrémiste hutu RTLM, il est arrêté au Kenya le 23 juillet 1997. Il plaide alors non coupable. Après presque deux ans de prison, il passe aux aveux et accepte de coopérer avec le procureur. Le 1^{er} juin 2000, cet homme de nationalités belge et italienne est condamné à 12 ans de prison pour incitation à commettre le génocide et crime contre l'humanité pour persécution. Il ne fait pas appel.

Pour ces trois derniers condamnés, qui ont plaidé coupable, les dossiers sont classés. Ils peuvent encore venir à la barre, mais cette fois-ci comme témoins à charge contre d'autres accusés du TPIR. Ces trois aveux de culpabilité fournissent, *a priori*, une information nouvelle quant à l'établissement des faits et la recherche de la vérité sur le génocide, le rôle des acteurs et les moyens

utilisés. Mais le contenu des aveux de chacun d'entre eux n'ayant jamais été rendu public, leur portée à cet égard a été, jusqu'ici, très limitée.

- **Un jugement en délibéré**

L'affaire Bagilishema

Le seul autre procès qui ait été achevé est celui de l'ancien bourgmestre de Mbanza, Ignace Bagilishema. Commencé en octobre 1999, il s'est terminé un an plus tard. Le jugement, annoncé pour le 7 juin, représente la délibération finale la plus longue depuis la création du tribunal. Ce procès, qui traite de faits commis dans la préfecture de Kibuye, est apparu comme l'affaire la plus disputée sur le fond. Face à une défense ayant multiplié les visites au Rwanda et apporté au dossier une importante preuve documentaire appuyée par des témoignages, l'accusation a présenté une thèse plus confuse reposant essentiellement sur des témoignages oraux. Plus encore que dans l'affaire Akayesu, cette affaire a posé la question du rôle et des pouvoirs d'un bourgmestre dans le Rwanda du génocide.

- **Trois procès en cours : Cyangugu, Semanza et Médias**

Entre septembre 2000 et avril 2001, cinq autres procès ont officiellement démarré, dont deux devront être repris à la suite de la mort du juge Laity Kama.

Devant la troisième chambre de première instance s'est ouverte, le 18 septembre 2000, l'affaire Cyangugu, qui rassemble trois accusés pour des faits commis dans cette préfecture du sud-ouest du Rwanda : Emmanuel Bagambiki, préfet, André Ntagerura, ministre des transports et Samuel Imanishimwe, commandant du camp militaire local. En juin 2001, la phase d'accusation se poursuivait. Cette même chambre procède, en alternance depuis le 16 octobre, au procès de l'ancien bourgmestre et député Laurent Semanza. La phase d'accusation dans cette affaire s'est achevée en avril 2001.

Le 23 octobre 2000 s'est ouvert devant la première chambre de première instance l'une des affaires phares, celle dite des médias. Trois accusés sont concernés : Jean-Bosco Barayagwiza, dirigeant du parti extrémiste Coalition pour la Défense de la République (CDR) et co-fondateur de la Radio Télévision des Mille Collines (RTL), Ferdinand Nahimana, fondateur et directeur de la RTL, et Hassan Ngeze, rédacteur en chef du journal *Kangura*⁸. Le premier a décidé de boycotter son procès depuis le début. Le troisième a parfois aussi fait la grève de l'audience. En mai 2001, 17 témoins à charge avaient comparu et la phase d'accusation se poursuivait. Un autre procès, celui de Gérard Ntakirutimana, médecin à Mugonero (Kibuye) et de son père Elizaphan, pasteur adventiste âgé de 75 ans, devait commencer en avril devant cette chambre. Il a été reporté au mois de septembre.

La deuxième chambre de première instance a, quant à elle, ouvert en mars 2001 le procès de l'ancien bourgmestre de Mukingo (préfecture de Ruhengeri), Juvénal Kajelijeli, et en avril celui de l'ancien ministre de l'Enseignement supérieur, Jean de Dieu Kamuhanda. A peine ouvertes, ces deux affaires ont été reportées respectivement au mois de juillet et septembre 2001. Un autre procès était annoncé devant cette même chambre, celui du groupe d'accusés de Butare, qui

⁸ Journal dont le titre signifie « qui tient réveillé » et véhicule de propagande extrémiste hutu avant et pendant le génocide.

rassemble six accusés, dont les deux plus anciens prisonniers du TPIR : Pauline Nyiramasuhuko, ancienne ministre du Bien-être familial, son fils Arsène Shalom Ntahobali, les bourgmestres Joseph Kanyabashi et Elie Ndayambaje en plus des préfets Sylvain Nsabimana et Alphonse Nteziryayo. Ce procès avait été fixé au 14 mai, puis au 11 juin. Mais la mort du juge sénégalais Laity Kama, président de la chambre, le 6 mai, et le départ annoncé du juge Güney à La Haye, ont déstabilisé profondément le fonctionnement et le calendrier de cette chambre, déjà considérée comme la moins efficace. Les procès Kajelijeli et Kamuhanda devront être redémarrés et le début du procès Butare est incertain.

▪ **Les procès en attente : les militaires et les politiques**

La stratégie établie par Louise Arbour en 1997 de promouvoir des procès groupés a régulièrement régressé depuis qu'elle a quitté son poste. Les juges ont rejeté certaines de ces initiatives pour des raisons de procédure. Ils ont ensuite à plusieurs reprises accordé des disjonctions d'instance, c'est-à-dire la séparation d'un accusé de ceux avec lesquels il devait initialement être jugé. Enfin, le tribunal est sans doute incapable, sur le plan logistique au moins, de conduire des procès regroupant plus de cinq individus. A l'heure actuelle, il n'y a virtuellement plus de logique dans la mise en accusation groupée des accusés, qui sont davantage mis ensemble en fonction soit de la date de leur mise en accusation, soit de leur disponibilité à passer en procès.

Parmi les principaux procès en attente, figurent tout d'abord ceux qui rassemblent des militaires. L'un d'entre eux, prêt sur le papier, est attendu de très longue date. Il regroupe le colonel Théoneste Bagosora, ancien directeur de cabinet au ministère de la Défense considéré comme le suspect n°1 dans le génocide de 1994, le colonel Anatole Nsengiyumva, chef de la région militaire de Gisenyi, le major Aloys Ntabakuze, commandant du bataillon para-commando, et le général Gratien Kabiligi, chef des opérations à l'Etat-major des ex-Forces armées rwandaises. Par la présence du colonel Bagosora, ce procès est sans doute le plus déterminant quant à la connaissance de la planification du génocide et des massacres. Les deux premiers accusés sont en prison depuis plus de cinq ans, tandis que les deux autres le sont depuis bientôt quatre ans. L'autre procès prévu d'un groupe de hauts responsables de l'ancienne armée rwandaise est celui qui joint le général Augustin Ndindiliyimana, ancien chef d'Etat-major de la gendarmerie, le lieutenant-colonel François-Xavier Nzuwonemeye, commandant du bataillon reconnaissance, son adjoint le capitaine Innocent Sagahutu, le général Augustin Bizimungu, chef d'Etat-major des FAR, et Protais Mpiranya, chef de la garde présidentielle. Les trois premiers ont été arrêtés entre novembre 1999 et février 2000. Les deux derniers sont toujours en fuite.

L'autre grand bloc d'accusés concerne les anciens membres du gouvernement intérimaire d'avril 1994. Tout comme pour les militaires, il n'y aura pas un seul procès groupé pour les ministres. André Ntagerura est jugé en ce moment dans l'affaire Cyanguu; Pauline Nyiramasuhuko sera jugée dans le groupe de Butare; Jean de Dieu Kamuhanda est jugé seul, tout comme le sera Eliezer Niyitegeka, ministre de l'Information. Il reste donc deux grands groupes. Le premier rassemble Casimir Bizimungu, ministre de la Santé, Justin Mugenzi, ministre du Commerce, Prosper Mugiraneza, ministre de la Fonction publique et Jérôme Bicamumpaka, ministre des Affaires étrangères. Tous les quatre sont en détention depuis plus de deux ou trois ans.

Le second groupe est composé de quatre ministres - Edouard Karemera, ministre de l'Intérieur, André Rwamakuba, ministre de l'Education, Augustin Bizimana,

ministre de la Défense, Callixte Nzabonimana, ministre de la Jeunesse – auxquels ont été joints les deux dirigeants du parti MRND, Mathieu Ndirumpatse, président, et Joseph Nzirorera, secrétaire général, ainsi que l'homme d'affaires Félicien Kabuga. Parmi ces huit accusés, trois n'ont jamais été arrêtés: Bizimana, Nzabonimana et Kabuga.

2. Les acquis du TPIR : Reconnaissance du génocide et neutralisation politique du « Hutu Power »

Malgré la lenteur des procédures et le peu de résultats du Tribunal, il est admis que le Tribunal a réussi à imposer la reconnaissance juridique du génocide. Tout en permettant au tribunal de faire l'économie d'un procès au fond, les procédures d'aveux ont renforcé la reconnaissance nette et entière du crime commis entre avril et juillet 1994, établie pour la première fois par le jugement Akayesu.

Par ailleurs, il est indéniable que le TPIR a permis que soient traduits en justice des individus qui y auraient échappé si la juridiction internationale n'avait pas existé. Nombre de pays ont démontré, depuis 1994, leur opposition à extradier des suspects vers le Rwanda. Le seul suspect d'envergure que le gouvernement rwandais a pu obtenir avec l'accord d'un pays étranger est Froduald Karamira, transféré à partir de l'Inde, puis de l'Éthiopie, en juin 1996⁹. La coopération des États sur laquelle s'est appuyé le TPIR n'aurait pas bénéficié au gouvernement du Rwanda. En cela, le Tribunal a acquis une légitimité et rempli l'une des tâches importantes qui lui avaient été confiées.

Plus rarement notée est la conséquence politique essentielle qu'a ainsi eu l'action du Tribunal. Par ses poursuites, le TPIR a jeté le discrédit sur les dirigeants hutu au pouvoir au Rwanda pendant le génocide de 1994. Ces derniers se trouvent soit traînés en justice, soit identifiés et traqués comme des criminels en fuite, soit réduits au silence. De cette manière, le TPIR a contribué de manière déterminante à la neutralisation sur l'échiquier politique de l'extrémisme hutu et de l'idéologie radicale dite « hutu power » qu'il véhiculait. Certes, il n'a pas anéanti la survivance de cette idéologie. Elle continue à se diffuser en République démocratique du Congo, au Burundi et dans la région. Mais en tant que mouvement politique, il a, de fait, pour l'instant disparu de la scène publique¹⁰. Ce constat émerge parfaitement de l'analyse faite par l'ancien doyen de la Faculté de droit, Aloys Muberanzira : « On ne peut pas voir dans le TPIR un simple tribunal, enfermé dans un rôle de dire le droit. Ses décisions, ses omissions, revêtent une grande signification socio-politique au Rwanda. Le Tribunal n'est pas qu'un enjeu judiciaire. Il a un impact sur le plan politique. À l'état actuel, il contribue à renforcer l'autorité du pouvoir de Kigali. En traquant les têtes du régime déchu, le TPIR les écarte de toute prétention à exercer un jour un rôle politique au Rwanda¹¹. »

La mise hors la loi de ce mouvement idéologique hutu était une étape nécessaire. Pour effectivement lutter contre l'impunité dans la région, le Tribunal

⁹ Ancien dirigeant du parti MDR, Froduald Karamira fut jugé au Rwanda début 1997, condamné à mort et exécuté à Kigali en avril 1998.

¹⁰ L'observation paraît valoir d'autant plus si l'on fait une comparaison avec l'ex-Yougoslavie. Dans son rapport du 2 novembre 2000, ICG notait ainsi que « seule la disparition de la vie politique et publique, par un moyen ou un autre, des forces du nationalisme extrême, toujours déterminées à mettre en pièces la Bosnie, permettra au pays et à sa population de sortir complètement de l'horreur des dix dernières années ». Voir ICG, "War criminals in Bosnia's Republika Srpska : who are the people in your neighbourhood ?", 2 novembre 2000.

¹¹ Entretien ICG avec Aloys Muberanzira, Kigali, novembre 2000.

devra aussi ouvrir des poursuites contre le Front patriotique rwandais, pour les crimes de guerre ou contre l'humanité commis lors de son avancée vers Kigali en 1994. Il s'agit, tout d'abord, d'une partie intégrante du mandat judiciaire du TPIR. Pour de nombreux Rwandais, la crédibilité, l'indépendance et l'équité du Tribunal dépendent des initiatives qui seront prises sans trop tarder en ce domaine.

3. Une détermination prudente à juger les crimes du FPR et l'attentat du 06/04/1994

La conférence de presse de Carla del Ponte, le 13 décembre 2000 à Arusha, représente un tournant à cet égard et une première réponse à cette autre partie du mandat du TPIR. Ce jour-là, le procureur général a, pour la première fois, annoncé publiquement que des dossiers d'enquête avaient été constitués contre des membres du FPR et qu'elle avait demandé la coopération des autorités rwandaises pour mener à bien ces poursuites. Quatre jours plus tôt, elle avait eu un entretien privé à ce sujet avec le président de la République, le général Paul Kagame, qu'elle a relaté brièvement ainsi : « Je lui ai demandé son aide pour l'arrestation de fugitifs. Nous avons pu discuter dans le détail des problèmes de coopération. Nous avons parlé des enquêtes à propos des massacres commis par l'autre côté, c'est-à-dire par des militaires de l'Armée [patriotique] rwandaise. Je suis entièrement satisfaite. Nous avons pu obtenir sa pleine collaboration en ce domaine » En fait, les autorités rwandaises ont été mises au courant de longue date des intentions du procureur général. La démarche de Carla del Ponte se veut pragmatique : « Pour ces enquêtes, sans la collaboration du pays, nous n'avons aucun résultat. Nous avons besoin d'avoir accès à des documents, à des témoignages. Soyons réalistes : sans coopération, je n'arrive nulle part. J'avance pas à pas. Je n'ai pas de présomptions. Je travaille sur des faits. »¹²

A la fin du mois d'octobre 2000, le procureur général avait déjà discrètement déposé ses demandes d'enquêtes auprès de la justice rwandaise. Quelques jours avant la déclaration publique du procureur général, les autorités rwandaises définissaient ainsi leur position : « Quelle est la mission du TPIR ? Si cela tombe dans sa mission, il doit poursuivre. Si Carla del Ponte le demande, nous collaborerons », nous répondait le ministre de la Justice, tandis que le procureur général du Rwanda, dont les services avaient déjà été mis au courant des poursuites à venir, affirmait : « Le FPR a commis des violations des droits de l'homme. Des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, mais pas de génocide. La cour internationale devrait traiter des gens se trouvant à l'extérieur. On ne peut pas poursuivre tout le monde »¹³. S'il est assorti de réserves manifestes - surtout sur la possibilité du TPIR de juger des gens se trouvant sur le territoire rwandais - , un accord de coopération de principe est donc affiché. Il a été réaffirmé par le président Kagame au début de l'année 2001.

La nature des dossiers sur lesquels Carla del Ponte a fait sa demande – qui n'ont naturellement pas été divulgués au public – démontre aussi la prudence du parquet. Ces dossiers sont au nombre de trois, sans que le nombre de suspects visés par ces trois enquêtes n'ait été révélé. Ils traitent de crimes connus et particulièrement documentés. Ils suivent donc à l'évidence une stratégie qu'un expert du Rwanda définissait ainsi : « Idéalement, on commencerait par un

¹² Conférence de presse à Arusha, 13 décembre 2000.

¹³ Entretien avec Jean de Dieu Mucyo à Kigali le 2 décembre 2000 et avec Gérard Gahima le 5 décembre.

incident bien documenté, ce qui permettrait de juger l'officier ou les officiers responsables »¹⁴.

L'année 2000 a ainsi marqué un développement décisif dans la mise en œuvre complète du mandat du TPIR. Elle a aussi remis au cœur des débats la question de l'enquête sur l'attentat contre l'avion présidentiel qui, le 6 avril 1994, causait la mort du président Habyarimana et marquait le début des massacres et du génocide. La lumière sur cet événement historique-clé représente aussi, pour de nombreux Rwandais, un enjeu des travaux du TPIR. L'opposition au régime en particulier en fait un cheval de bataille. Le Rassemblement pour le retour des réfugiés et de la démocratie au Rwanda (RDR), un mouvement d'opposition hutu en exil, déclare ainsi : « Le TPIR ne peut pas prétendre rechercher la vérité sur le génocide rwandais et ses auteurs tout en refusant d'enquêter sur l'élément déclencheur du génocide, à savoir l'assassinat des deux présidents, Habyarimana Juvénal du Rwanda et Ntaryamira Cyprien du Burundi, le 6 avril 1994 à Kigali, pour en punir les auteurs et commanditaires »¹⁵.

Depuis au moins 1997, le bureau du procureur a officiellement considéré que cette enquête ne rentrait pas dans la compétence du Tribunal. La raison avancée est simple: cette enquête ne changerait rien à l'histoire juridique du génocide, déjà bien établie. Dans le cas où elle prouverait que l'attentat a été perpétré par les extrémistes hutu, elle apporterait un élément de preuve supplémentaire de la thèse du complot de génocide. Dans le cas contraire, quel serait le chef d'accusation utilisé contre les coupables? Un meurtre de président ne tombe pas directement dans la juridiction du Tribunal. Sur ce point, Carla del Ponte a repris l'héritage de celle qu'elle a remplacée à son poste, Louise Arbour. Mais, parallèlement, elle a profité de l'accélération donnée à cette enquête par le juge d'instruction français Jean-Louis Bruguière, saisi du dossier de l'attentat sur la base d'une plainte des familles de l'équipage français tué à bord à l'avion. Le partage des tâches qui s'est opéré au cours de la dernière année a été décrit de la sorte par le procureur général : « L'enquête [sur l'attentat] n'a pas été ouverte [par nous] car il y a une question de compétence. Le juge Bruguière a ouvert une enquête. Il a demandé notre coopération. Je travaille avec Bruguière. Il va d'ailleurs revenir pour de nouvelles auditions [d'accusés du TPIR]. Je le suis de très près. Ses résultats me permettront de décider si nous ouvrons une enquête. Je pense qu'au début de l'année prochaine nous pourrons sortir une décision motivée et nous rendrons public pourquoi cette enquête est faite ou pas faite »¹⁶. Les conclusions du juge d'instruction français comme celles, subséquentes, du procureur général du TPIR n'ont pas encore été rendues publiques à ce jour.

L'enquête sur les crimes du FPR s'annonce particulièrement difficile à remplir. D'abord parce que si les enquêtes sur les crimes du FPR et sur l'attentat contre l'avion présidentiel ne peuvent pas changer l'histoire juridique du génocide, elles peuvent certainement contribuer à en changer l'histoire politique. L'actuel régime rwandais porte l'incontestable légitimité d'avoir arrêté la poursuite des massacres à grande échelle au Rwanda et d'avoir secouru les quelques dizaines de milliers de Tutsi menacés de mort en avril 1994. Plus de deux ans plus tard, la même armée a mené au Kivu des offensives contre les camps de réfugiés parmi lesquels se trouvaient des milliers de criminels hutu rwandais exécuteurs du génocide et qui menaçaient d'envahir le Rwanda et de le reconquérir. Les succès de cette offensive ont permis le rapatriement de centaines de milliers de hutu

¹⁴ Correspondance avec ICG, 13 novembre 2000.

¹⁵ Correspondance avec ICG, 30 novembre 2000.

¹⁶ Conférence de presse à Arusha, 13 décembre 2000.

civils et militaires, entraînant aussi l'arrestation de nombreux suspects de génocide. Une enquête sérieuse sur les responsabilités de hauts officiers du FPR dans les massacres de population qui ont accompagné sa campagne militaire en 1994 pourrait entâcher l'image du régime de manière significative.

D'ailleurs la portée des crimes présumés du FPR est atténuée avant même qu'ils soient précisément identifiés. Les massacres des populations civiles perpétrés en 1994 par le FPR sont présentés par les autorités de Kigali comme relevant de bavures militaires mais en aucun cas comme ayant été commis de façon délibérée et systématique. Il est donc peu probable qu'un gouvernement en exercice acceptera de lever l'impunité de ses officiers supérieurs, qu'il envoie par ailleurs faire la guerre au Congo. Enfin, il est clair que le gouvernement du Rwanda cherchera par tous les moyens à diminuer l'impact d'une telle annonce sur sa propre base politique, le FPR, mais surtout l'armée, et à éviter d'encourager délations et divisions internes. En effet beaucoup de déserteurs de l'APR, qui disposent d'informations confidentielles, sont déjà en contact avec les enquêteurs du TPIR.

Il est toutefois absolument indispensable pour la paix et la réconciliation future que la liste des accusés du FPR ne soit pas outrageusement politisée et que le plus possible de crimes commis soient punis. D'autres crimes contre l'humanité ont été commis par l'AFDL (à laquelle participait l'APR) lors de son avancée vers Kinshasa en 1996 et 1997 et pendant la deuxième guerre du Congo. Laisser les crimes de 1994 punis inadéquatement enverrait un message dangereux d'impunité.

B. Les échecs du TPIR : Des blocages bureaucratiques inacceptables

Les procès de dix accusés qui ont officiellement démarré entre septembre 2000 et avril 2001 ne permettent malheureusement pas de dissimuler les échecs du Tribunal. Avec seulement huit personnes jugées en plus de quatre ans de procès et presque sept ans d'existence, le bilan affiché par le TPIR laisse perplexe. Les procès devant le Tribunal d'Arusha, sont lents, très lents, beaucoup trop lents. Depuis 1997, la question de l'accélération des procédures est un thème constant des travaux des juges lors de leurs sessions plénières. En novembre 1999, un rapport d'experts d'une centaine de pages sur le fonctionnement des tribunaux *ad hoc* a cherché à détailler les raisons de ces blocages et a conclu que ceux observés à Arusha récemment sont de loin les plus importants¹⁷.

1. La lourde responsabilité des juges

International Crisis Group observe avec la plus vive inquiétude que ces lenteurs sont allées en s'aggravant au cours des années, alors même que les moyens du tribunal ont beaucoup augmenté. Deux personnes ont été jugées en 1998, quatre en 1999, deux en 2000 et, sauf s'il devait y avoir un nouveau plaidoyer de culpabilité, il est vraisemblable qu'il n'y en ait qu'une seule au cours de l'année 2001.

En février 1999, une troisième chambre de première instance a été mise en place, portant le nombre de juges à neuf. Mais jamais, pendant deux ans, les trois chambres n'ont siégé simultanément au fond. Entre juillet 1999 et septembre 2000, un seul procès d'un seul individu, Ignace Bagilishema, a eu lieu.

¹⁷ Rapport du groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement des tribunaux *ad hoc*, novembre 1999.

L'objectif initial affiché était que chacune de ces chambres soit saisie de deux procès en alternance. Cela n'a jamais été le cas, sauf pour l'une d'entre elles depuis octobre 2000. La seconde chambre de première instance, telle que reconstituée en juin 1999, n'a démarré son premier procès qu'en mars 2001, pour le reporter aussitôt au mois de juillet. Celui qu'elle a ouvert en avril a été reporté au mois de septembre après un jour d'audience. La mort du juge Kama devrait entraîner leur réouverture. Cinq juges sur neuf ont ainsi passé plus d'un an et demi sans procès au fond. L'un d'entre eux a établi le record, en mars 2001, de passer 28 mois sans procès.

JUGES	Nbre d'années de mandat	Nbre de procès menés	Nbre de personnes jugées
N. Pillay	6	4 (dont 1 en cours)	3 (+ 3 aveux)
L. Kama	6	3	3 (+ 2 aveux)
L. Aspegren	4 ½	3	3 (+ 2 aveux)
W. Sekule	6	1	2
T. Kahn	4	1	2
Y. Ostrovsky	6	3 (dont 2 en cours)	2
E. Mose	2	2 (dont 1 en cours)	1 (+ 1 aveu)
A. Gunawardana	2	2 (dont 1 en cours)	1 (+ 1 aveu)
M. Güney	2	1	1
L. Williams	2	2 en cours	0
P. Dolenc	2	2 en cours	0

Les retards ont évidemment des conséquences très graves sur la possibilité pour le TPIR de remplir son mandat. Ils entraînent des situations préoccupantes en matière de détention préventive. Deux accusés, Joseph Kanyabashi et Elie Ndayambaje, sont emprisonnés depuis bientôt six ans sans procès. Deux autres, Théoneste Bagosora et Anatole Nsengiyumva, ont franchi en mars le cap des cinq ans de détention. Dans la mesure où le Tribunal a toujours rejeté des demandes de mise en liberté conditionnelle, il est urgent de commencer les procès de ces accusés en particulier.

Au-delà des explications officielles et des argumentations de procédure ou de mauvaise administration judiciaire développées amplement dans le rapport des experts de 1999, la responsabilité des magistrats est gravement engagée dans cette situation injustifiable. La faible activité du Tribunal a en effet été, entre autres, liée à la médiocre productivité des juges, à l'incapacité de certains d'entre eux de mener des procès pénaux et à leurs absences souvent prolongées du siège du tribunal. En outre, le travail des chambres, qui traite des crimes les plus graves dans des dossiers souvent denses et complexes, a reposé de façon tout à fait anormale sur de jeunes assistants juridiques, voire sur des stagiaires.

Face à ce constat, les juges doivent être rendus comptables de leur travail. International Crisis Group recommande, en préalable, que la sélection des juges soit beaucoup plus rigoureusement organisée et rejette les candidats n'ayant pas une sérieuse expérience de magistrat en matière pénale. Il faut peut être envisager à court terme, de mettre sur pied une commission indépendante qui établirait les responsabilités dans les retards.

2. Les compétences douteuses du personnel du parquet

La situation du bureau du procureur est une autre raison de cet état de fait et demeure un constant sujet de préoccupation. La qualité du personnel recruté en est l'enjeu central. Louise Arbour s'était attelée à l'améliorer, sans résultat. Carla

del Ponte a affronté les mêmes difficultés. Depuis plus d'un an, le procureur général a cherché à remplacer plusieurs avocats généraux ainsi que d'autres membres de ses équipes, tandis que plusieurs postes inscrits au budget restaient vacants. Ce conflit interne a émaillé l'année 2000 et abouti, en novembre, à une crise majeure entre le procureur général et son adjoint Bernard Muna, qui s'opposait au limogeage de plusieurs de ses subordonnés reconnus comme incompetents¹⁸. Au début du mois d'avril 2001, Carla del Ponte a annoncé le non renouvellement de son adjoint dans ses fonctions. Le mandat de Bernard Muna, en poste depuis quatre ans, a donc pris fin le 21 mai. La majorité des personnes dont le procureur général voulait le départ ont progressivement été écartées. Elles ont adressé au Secrétaire Général des Nations unies une pétition dénonçant leur mise à l'écart pour cause de racisme¹⁹. L'incompétence d'une bonne partie du personnel décourage les autres, qui dévoués à leur tâche, tentent de faire avancer les procès.

Le problème de compétence et de formation se pose aussi au niveau des enquêteurs. La qualité de préparation et de conduite des dossiers avait notamment été mise en cause dans les affaires Musema et Bagilishema. Elle est apparue de façon encore plus nette, en octobre, lors du démarrage de l'important procès dit des médias. Pendant des années, les personnes en charge de ce dossier l'ont laissé en déshérence. Des allégations plus que douteuses ont été portées, tandis que le cœur de la preuve sur le rôle et le fonctionnement des médias se trouvait dans un état d'impréparation quasi totale. L'un des facteurs de la lenteur extraordinaire de ce procès aujourd'hui – 17 témoins entendus depuis le mois d'octobre - réside dans ce chaos d'origine. En ce domaine également, il y a urgence de redresser une situation qui menace l'efficacité, la qualité et l'intégrité du processus judiciaire. Le secrétariat général des Nations unies, l'administration du Tribunal et la direction du parquet doivent prendre des mesures rapides concernant la compétence et l'efficacité des membres du bureau du procureur.

3. Les luttes de pouvoir internes

La crise interne du TPIR a aussi été marquée par le conflit entre le greffier Agwu Okali et la présidente Navanethem Pillay. Depuis son élection à la présidence en juin 1999, la juge sud-africaine a toujours considéré que les magistrats devaient avoir davantage de contrôle en matière administrative et budgétaire. S'appuyant sur le statut de la juridiction établi en 1994, le greffier n'a, au contraire, cessé de préserver les plus grandes prérogatives en ces domaines. Selon le statut, le greffier est en effet le véritable maître des questions administratives et financières du Tribunal, contrairement aux juridictions nationales dans lesquelles il exerce plus clairement sous l'autorité du président. Cette querelle de pouvoir a gravement divisé les juges et empoisonné les relations à la tête du TPIR. Elle est symptomatique de la difficulté et de la réticence de la bureaucratie de l'ONU à ériger une institution proprement judiciaire où l'administration est nécessairement inféodée aux magistrats. En janvier 2001, le secrétaire général des Nations unies a mis fin aux fonctions qu'occupait le nigérian Agwu Okali depuis quatre ans. Un nouveau greffier, le sénégalais Adama Dieng, a été nommé. Il est essentiel que les priorités de l'institution en tant que cour de justice soient celles de la nouvelle administration qui doit être au service des organes judiciaires du tribunal. Le rapport du groupe d'experts de novembre

¹⁸ Voir *Ubutabera*, journal indépendant d'informations sur le TPIR, du 18 septembre 2000 et *Diplomatie Judiciaire* du 26 janvier 2001. www.diplomatiejudiciaire.com

¹⁹ « *Tribunal officials sacked* », Daily Nation du 16/05/2001.

1999 envisageait clairement une plus grande autonomie administrative et financière du bureau du procureur et des chambres. C'est la direction naturelle à prendre. En outre, elle accroîtra à terme la responsabilité des acteurs judiciaires, au premier rang desquels les juges, dans le bon déroulement des procès.

4. La gestion de la défense

Sur un autre registre, plus d'attention doit être portée par le greffe à la gestion des conseils des accusés, qui est aussi de son ressort. Pour garantir les droits des accusés à un procès équitable, le greffe du TPIR fournit à ces derniers une assistance judiciaire au frais du Tribunal, les prévenus étant reconnus comme indigents. Cette pratique devenue la règle n'a pas manqué de connaître des abus, tant par les suspects que par leurs équipes de défense. Le Bureau des Services de Contrôle Interne (BSCI) des Nations Unies établit dans son rapport d'enquête de février 2001 l'existence de partages d'honoraires entre les accusés et leurs avocats « qui peuvent prendre la forme d'arrangements officiels entre un détenu et son conseil, à savoir le versement régulier d'une partie des honoraires du conseil à l'accusé. Elles pouvaient aussi prendre forme de cadeaux faits au détenu ou à ses proches, ou d'autres types d'aide ou de contribution indirecte ». Le rapport indique aussi que les conseils sont parfois sujets à des chantages de leurs clients.

Cette situation est malsaine et donne l'apparence au TPIR d'être devenu une source inépuisable d'enrichissement pour les équipes de défense et les familles des accusés. De fait, elle est un des symptômes des abus réels de la part de certaines équipes de la défense. Mais elle est malsaine aussi dans le discrédit qu'elle tend à porter sur l'ensemble de la défense devant le TPIR.

Le rapport du BSCI n'explique pas les responsabilités du Tribunal lui-même dans ces abus. Il n'explique pas comment, en particulier, une équipe de la défense a pu percevoir un demi million de dollars d'honoraires avant même que le procès de son client n'ait commencé, alors que ce montant a représenté le coût moyen total de chaque équipe ayant jusqu'ici achevé un procès en première instance. Si le TPIR veut réellement préserver son intégrité, il doit avec force lutter contre les exploitations scandaleuses du système ONUsien dénoncées récemment. Mais il doit aussi établir la responsabilité ou les complicités internes du greffe dans de tels agissements.

Un autre sujet d'inquiétude soulevé récemment est celui du recrutement des enquêteurs de la défense. Parmi ces enquêteurs figurent des personnes recherchées au Rwanda et se trouvant sur les listes de suspects de génocide établies par le gouvernement rwandais²⁰. En mai 2001, l'un de ces enquêteurs, travaillant sous une fausse identité, a été identifié comme un suspect de génocide et mis en arrestation par le procureur.

Enfin, il faut souligner que les avocats de la défense ont tout intérêt à retarder les procès pour pouvoir prétendre que les droits des accusés ne sont pas respectés et les faire relâcher suite à des lenteurs de procédure.

²⁰ Dépêche de la Fondation Hirondelle, du 4 avril 2001.

III. LE TPIR FACE AUX ETATS : LA COOPERATION JUDICIAIRE EN BUTTE AUX SOUVERAINETES NATIONALES

Sans la coopération des Etats membres de l'Organisation des Nations unies, le Tribunal pour le Rwanda ne peut pas fonctionner. Cette coopération est en jeu dans le domaine des arrestations, du transfert de suspects, de la protection des témoins et de l'exécution des peines. Sur ce point, le plus grave manquement est l'absence de garanties données sous la forme d'accords formels au Tribunal par les Etats pour pouvoir, le cas échéant, réinstaller des témoins dans un autre pays que celui dont ils proviennent ou sont originaires. La coopération est aussi cruciale, à l'issue du processus judiciaire, quant au lieu d'exécution des peines des condamnés du TPIR. L'enjeu le plus important en cette matière est le soutien financier devant être apporté aux Etats africains qui ont accepté d'accueillir ces prisonniers dans leurs établissements pénitenciers. Dans la plupart des domaines, la coopération des Etats avec le TPIR s'est avérée bonne lorsqu'ils peuvent en retirer un bénéfice politique à bon compte. Elle est infiniment plus aléatoire lorsqu'elle exige un coût politique ou financier qui, pourtant, paraît souvent relativement peu élevé. En définitive, la coopération la plus vitale pour le Tribunal demeure celle qui permet les arrestations. C'est aussi sur ce terrain que subsistent les résistances les plus dommageables.

Peu après sa mise en place effective, le TPIR a pu porter à son crédit l'interpellation de suspects de premier rang, ce qui a été considéré comme un bon résultat. Les 45 arrestations ont été effectuées dans 17 pays différents²¹. La coopération des Etats africains a été particulièrement importante puisque 11 d'entre eux ont accepté de livrer des personnes recherchées par le TPIR. En juillet 1997 a eu lieu au Kenya la plus vaste opération d'arrestations jamais entreprise, avec en tout neuf suspects interpellés. L'événement fut significatif dans la mesure où le Kenya a représenté un refuge quasi intouchable pour les anciens dignitaires hutu rwandais entre 1994 et 1997. Mais ces arrestations spectaculaires furent aussi révélatrices de plusieurs phénomènes. D'abord, il est clairement apparu que la capacité d'action du Tribunal et de la coopération des Etats dépendaient du contexte régional et international. En effet, plus qu'un changement clair de la position du pouvoir kenyan, l'évolution de celui-ci a découlé directement de la chute de Mobutu et de la prise de pouvoir au Congo par Laurent Kabila, du renversement d'équilibre régional et du rétablissement conséquent des relations avec Kigali, illustré par la visite du vice-président Kagame la veille des arrestations. Les difficultés internes du régime kenyan, confronté alors à de graves violences sur son territoire et à de vives pressions des bailleurs de fonds ont également joué²².

Ces arrestations ont aussi brutalement mis en lumière la persistance de protections dont bénéficient certaines des plus puissantes personnalités rwandaises recherchées par le procureur du TPIR. Selon les déclarations à l'époque du procureur adjoint Bernard Muna, une quinzaine de personnes était visée par l'opération. Pour au moins l'une de celles ayant alors échappé au coup de filet, l'homme d'affaires Félicien Kabuga certains éléments d'information précis indiquent l'existence de protections²³.

²¹ Les 45 arrestations ont été effectuées en Afrique du Sud (1), Bénin (2), Belgique (3), Burkina Faso (1), Cameroun (9), Côte d'Ivoire (2), Danemark (1), Etats-Unis (1), France (2), Grande-Bretagne (1), Kenya (13), Mali (1), Namibie (1), Tanzanie (1), Togo (2), Suisse (1), Zambie (3).

²² En 1995, le président du Kenya, Daniel Arap Moi, avait déclaré qu'il arrêterait et expulserait tout enquêteur du TPIR entrant sur son sol.

²³ Cf. infra.

A. Les arrestations : la persistance des protections pour certains criminels

Le rapport d'experts commandité par l'ONU sur le fonctionnement des tribunaux *ad hoc* a pu souligner, en novembre 1999, que, dans le domaine des arrestations, « d'une manière générale, la coopération internationale offerte au TPIR peut être qualifiée d'excellente »²⁴. Le propos paraît excessif. En novembre 2000, le procureur général Carla del Ponte confiait compter encore dix-sept fugitifs et se disait « préoccupée » du fait de n'avoir pu procéder à aucune arrestation depuis février 2000, alors que de nouvelles mises en accusation étaient imminentes²⁵. Un mois plus tard et publiquement cette fois-ci, elle indiquait, sans les nommer, l'existence de « protections » l'empêchant de mettre la main sur certains des suspects recherchés²⁶.

Il faut rappeler ici qu'une partie des cerveaux du génocide ne sont pas arrêtés, ni parfois même recherchés par le TPIR. Apparemment le clan Habyarimana, fortement soupçonné d'implication dans le génocide, n'a pas été mis en accusation par le TPIR faute de preuves. Certains semblent avoir établi résidence dans des pays européens: les frères d'Agathe Habyarimana, Séraphin Rwabukumba, Protais Zigiranyirabo, et le cousin du président Habyarimana Charles Nzawagerageza seraient en Belgique. Agathe Habyarimana, l'épouse du président, serait en France, où son fils Jean Pierre serait mort récemment. Le clan Habyarimana se trouve en grande partie en Belgique; d'ailleurs certains de ses membres étaient présents aux procès tenus à Bruxelles en avril-mai-juin 2001. Il est urgent que des enquêtes sérieuses soient ouvertes par le ministère public en France et en Belgique pour déterminer l'implication de ces individus dans le génocide.

1. La République démocratique du Congo, protectrice des militaires fugitifs

La situation à laquelle fait face le TPIR est différente de celle qu'affronte le TPIY²⁷. Contrairement aux suspects de l'ex-Yougoslavie, ceux du Rwanda sont difficiles à localiser avec précision et les protections dont ils bénéficient sont rarement établies clairement. En outre, l'obtention de vrais-faux papiers d'identité est aisée sur le continent africain; ce qui a fortiori facilite leurs déplacements. Parmi les personnes mises en accusation par le TPIR ou notoirement suspectées par lui et qui sont toujours en fuite, figurent quelques hommes clés des ex-FAR - tels Augustin Bizimungu (qu'on sait à Lumumbashi), Protais Mpiranya, Aloys Ntiwiragabo (qui serait dans le Masisi) et Tharcisse Renzaho (qui était parmi les commandants des FAC de la bataille de Pweto, fin 2000, en RDC) – les anciens ministres Augustin Bizimana, Callixte Nzabonimana et Augustin Ndirabatware et le célèbre homme d'affaires Félicien Kabuga.

En fait, plusieurs pays africains sont pointés du doigt pour abriter, ou avoir abrité, certains d'entre eux. Ce sont notamment le Kenya, le Congo-Brazzaville, la République démocratique du Congo (RDC) et, dans une moindre mesure, le Cameroun et le Gabon. De nombreux ex-FAR se trouvent ainsi à Brazzaville, dont

²⁴ Rapport du groupe d'experts chargé d'évaluer l'efficacité des activités et du fonctionnement des tribunaux *ad hoc*, novembre 1999.

²⁵ Entretien à Arusha, 3 novembre 2000. Parmi ces dix-sept individus, figurent Charles Sikubwabo, Aloys Ndimbati, Ryandikayo, Vincent Rutaganira, Ladislav Ntaganzwa, Augustin Bizimana, Félicien Kabuga, Callixte Nzabonimana, Yusuf Munyakazi, Casimir Bizimungu, Protais Mpiranya, Augustin Ndirabatware, Ildéphonse Nizeyimana, Ildéphonse Hategekimana. Les noms des autres suspects demeurent confidentiels et ne seront donc pas révélés dans ce rapport.

²⁶ Conférence de presse à Arusha, 13 décembre 2000.

²⁷ Voir ICG, "War criminals in Bosnia's Republika Srpska: who are the people in your neighbourhood?", 2 novembre 2000.

certain, selon le bureau du procureur, seraient employés au service de la protection des ministres de ce pays. Selon plusieurs sources fiables, Augustin Bizimana, ancien ministre de la Défense du gouvernement intérimaire et mis en accusation par le TPIR depuis mi-1998, serait mort vers la mi-2000, au Congo-Brazzaville. Le frère du président Habyarimana serait au Gabon, propriétaire d'une clinique privée. Le 13 décembre 2000, lors d'une conférence de presse à Arusha, Carla del Ponte a circonscrit ses accusations, en déclarant alors clairement que « deux Etats africains » protègent certaines des personnes recherchées par ses services. Le procureur général ne précise ni les pays visés, ni les individus. Toutefois, selon les informations dont dispose International Crisis Group, les deux Etats auxquels se référait le procureur sont en réalité la RDC et le Kenya.

Protais Mpiranya, ancien commandant de la Garde présidentielle, a été localisé à trois reprises au Cameroun. Mais cet accusé, ainsi qu'Augustin Bizimungu, ancien chef d'Etat-major des FAR, Aloys Ntiwiragabo, ancien chef du service des renseignements et Tharcisse Renzaho, ancien colonel des FAR et préfet de Kigali pendant le génocide, sont suspectés de résider en RDC, probablement dans la région de Lubumbashi pour plusieurs d'entre eux. Ce pays est redevenu un asile notoire depuis la deuxième guerre du Congo, en 1998, qui oppose notamment les Forces armées congolaises (FAC) de feu Laurent-Désiré Kabila à celles de l'Armée patriotique rwandaise. Augustin Bizimungu, chef d'Etat-major des FAR durant le génocide, « a souvent été cité comme étant le coordinateur militaire des forces rwandaises combattant pour Kabila » expliquait, en septembre 1999, l'agence Inter Press Services²⁸. Le nombre de ces ex-FAR combattant aux côtés des forces armées congolaises (FAC) est estimé à plus ou moins 15 000 hommes. Leur sort fait l'objet d'une négociation dans le cadre de l'application de l'accord de Lusaka. Le gouvernement de Joseph Kabila vient de reconnaître que 4500 FAR étaient sur le territoire congolais dans le cadre de la Commission Militaire Mixte de l'Accord de Lusaka. Mais la présence à leur tête de militaires aujourd'hui accusés ou suspectés par le TPIR pour leur participation dans le génocide de 1994 est largement alléguée. Et Kigali fait de la neutralisation de ces forces la justification majeure de l'engagement de ses troupes au Congo. Le bureau du procureur distingue clairement la situation à laquelle il est confronté en RDC de celle qu'il rencontre ailleurs. Dans les cas, par exemple, du Congo-Brazzaville, de la Tanzanie, de la Côte d'Ivoire ou même de la Belgique, les services de Carla del Ponte parlent ainsi de « facilités » pour les fugitifs. Ce que d'autres appellent encore des « protections passives ». La RDC fait exception. Il s'agit là, dit-on, de « protections » d'Etat. Et l'autre exception de cette nature, ajoute-t-on, est le Kenya.

2. L'encombrant Kabuga au Kenya

Aloys Ntiwiragabo et Tharcisse Renzaho font partie, avec Félicien Kabuga, des suspects étant passés entre les mailles du filet tendu par les hommes du TPIR au Kenya, le 18 juillet 1997, dans le cadre de l'opération dite « NAKI »²⁹. Depuis cette date, un dossier empoisonne les relations entre le bureau du procureur et Nairobi : celui de Félicien Kabuga. Ancien puissant homme d'affaires, parent par alliance de la famille Habyarimana et président de la RTLM, cet homme âgé de 65 ans et souffrant de diabète s'est réfugié brièvement en Suisse en juin 1994, puis dans l'ex-Zaire et enfin à Nairobi, à l'instar de nombreux anciens dignitaires

²⁸ Inter Press Services, 21 septembre 1999.

²⁹ Augustin Ngirabatware, ancien ministre du Plan et gendre de Félicien Kabuga, a échappé, lui, en novembre 1999, aux enquêteurs du Tribunal qui le traquaient sur le territoire français.

du régime déchu. Suspect de longue date, il fait l'objet, depuis le 31 août 1998, d'un acte d'accusation en bonne et due forme. Mais grâce à son réseau de relations et à sa fortune, Félicien Kabuga, qui dispose vraisemblablement de plusieurs passeports, a toujours pu échapper à la justice. Après être passé à travers l'opération « NAKI », il a été vu en Asie du sud-est en septembre 1998, selon un rapport des Nations unies sur les achats d'armes par l'ancien pouvoir rwandais, publié le 18 janvier 1999³⁰. Au cours de l'année 2000, il a été suspecté d'avoir transité par le territoire belge, où sa femme réside. Mais en fait, depuis toujours, de solides soupçons de protection ont pesé sur les plus hautes autorités kenyanes.

En avril 1998, Félicien Kabuga était ainsi localisé par les enquêteurs du TPIR dans une maison appartenant, selon leurs informations, à Hosea Kiplagat, neveu du président Daniel Arap Moi, et jouxtant une maison appartenant au propre fils du président kenyan, Gideon Moi. Trois résidences où s'abritait le fugitif avaient alors été identifiées par les enquêteurs : une dans le quartier de Karen à Nairobi, une autre à Nakuru et une troisième à Eldoret, près du fief du président Moi. Deux de ces résidences appartenaient à Hosea Kiplagat. Lors de l'opération « Naki », dans la résidence de Karen, les enquêteurs ont trouvé une note manuscrite expliquant qu'un officier de la police kenyane avait averti Kabuga de quitter les lieux. Aujourd'hui, ces graves allégations continuent de peser sur le pouvoir kenyan, même si celui-ci les a encore récemment officiellement rejetées³¹.

³⁰ Cité in *Ubutabera*, 13 septembre 1999.

³¹ « Nous n'abritons aucune personne recherchée par le tribunal et nous continuerons de coopérer chaque fois qu'on nous le demandera », a déclaré le ministre des Affaires étrangères kenyan Dr Bonaya Godana dans l'édition de *The East African* du 18-24 décembre 2000. Selon Farah Stockman, journaliste au *Boston Globe* qui a enquêté sur Kabuga au Kenya entre mars et mai 2000, « les avocats proches de Mr Kabuga disent qu'il possède environ 20 millions de dollars en avoirs et sur des comptes en banque éparpillés dans le monde ». Le 17 août 1995, l'un des fils du président défunt Habyarimana s'est marié à une des filles de Kabuga à Nairobi. « Il y avait 350 invités », explique Stockman, « la facture totale fut de 247 725 shillings kenyans pour une réception de mariage de trois heures. La note fut adressée aux bons soins de Susan Matiba, la fille de Kenneth Matiba, l'un des magnats de l'hôtellerie les plus fortunés et le plus sérieux prétendant au fauteuil présidentiel en 1992 ». « Bien qu'il disposait déjà de douzaines de camions transportant des marchandises entre la cité portuaire de Mombasa et le Rwanda, Kabuga a ouvert, en septembre 1995, une compagnie d'import-export appelée Nshikabem, avec comme actionnaires sa femme Josephine Mukazi et sa fille Bernadette Uwamariya, épouse du fils du président Habyarimana. L'entreprise opérait depuis leur résidence sur Lenana drive, dans les maisons de haut standing de Spanish Villa. Kabuga est toujours le propriétaire de la maison 6 à Nairobi, qu'il a loué jusqu'à récemment, via une agence, à une ignorante employée de la Croix Rouge pour mille dollars par mois. L'agence d'assurances First Assurance dit qu'il a pris une assurance incendie sur la propriété au Kenya jusqu'en 1998. Sa compagnie Nshikabem est dans l'annuaire téléphonique de l'année 2000. Malgré le fait qu'ils n'ont jamais payé d'impôt annuel sur les bénéfices, le registre des entreprises considère qu'elle existe toujours. Un fonctionnaire kenyan m'a dit, sous couvert de l'anonymat, qu'il a vu Kabuga être acheminé vers l'aéroport dans une voiture appartenant au chef de l'armée. S'il n'a jamais officiellement obtenu l'asile, Kabuga possédait un permis de travail « business class » depuis avril 1995, délivré après qu'il eut ouvert sa compagnie et promis d'investir 8,5 millions de shillings kenyans dans le pays. Au début du mois de juin 1997, de hauts responsables des services d'immigration ont pris conscience des allégations contre lui et lui ont retiré son permis de résidence et son permis de travail. C'est là où l'histoire devient trouble. Apparemment, on lui a demandé de partir et, après que les responsables de l'immigration eurent mené leur enquête, ils ont conclu qu'il avait quitté le pays. C'était exactement au moment où les enquêteurs du TPIR étaient en train d'organiser leur première vague d'arrestations au Kenya et Kabuga était sensé faire partie de ces personnes arrêtées. » Après l'opération « Naki », il y eut une tentative de négociation de sa reddition au TPIR via Luc de Temmerman, un avocat belge ayant représenté, entre autres, la famille Habyarimana. « Mais le marché n'a pas été conclu, m'a dit un membre de la famille de Kabuga, en partie à cause du refus du procureur de le laisser vivre en liberté

Depuis l'arrivée de Carla del Ponte à la tête du parquet, en septembre 1999, les efforts pour faciliter l'arrestation de Félicien Kabuga ont porté sur la saisie de ses biens financiers. A ce jour, il est le seul cas connu au TPIR qui ait fait l'objet de telles mesures. Des comptes bancaires ont ainsi été gelés en France, en Belgique et en Suisse. Le montant total exact de ces saisies n'a pas été divulgué. Toutefois, à la fin de l'année 2000, il s'élevait à environ 2,5 millions de dollars, dont l'essentiel paraît avoir été bloqué en France où les saisies ont représenté environ 16 millions de francs³². Une étape cruciale de la coopération des Etats en cette matière interviendra lorsque, une fois sollicités, les Etats africains devront répondre à de telles demandes de la part du procureur. Le Kenya sera, là aussi, concerné.

N'ayant pas de force de police propre, le Tribunal international ne dispose, comme principal recours face à l'absence de coopération des Etats, que de celui d'en référer au Conseil de sécurité des Nations unies. Il est vrai que le TPIR n'a jamais utilisé cette arme de manière officielle et s'est ainsi montré beaucoup moins entreprenant que son homologue de La Haye. Mais face aux pays qui « facilitent » ou protègent la liberté de personnes recherchées par le Tribunal international, l'interrogation demeure quant à l'engagement des Nations unies et plus particulièrement du Conseil de sécurité pour s'assurer, par tous les moyens, du respect des décisions du Tribunal. Comme l'a analysé, dans une étude parue début 1999, un professeur de droit américain, « les vues politiques du secrétariat général des Nations unies et des membres puissants de l'ONU continuent d'avoir un effet puissant sur l'efficacité de ces tribunaux, comme en témoigne clairement la réticence du Conseil de sécurité d'imposer des sanctions sur les gouvernements qui ont jusqu'à ce jour refusé de coopérer sur la base d'ordonnances des tribunaux »³³. Par conséquent, une résolution du Conseil de sécurité demandant la livraison immédiate de tous les accusés de génocide s'impose.

Pour une meilleure compréhension du fonctionnement du tribunal international et de la coopération limitée sur laquelle il peut s'appuyer, il est aussi important de souligner que, d'une façon générale, les Etats, y compris ceux qui offrent une pleine coopération, ne prennent jamais en charge la recherche des fugitifs. Il reste de la responsabilité des enquêteurs spécialisés du TPIR – qui sont au nombre de 12 pour couvrir le monde – de fournir aux polices nationales la totalité des informations permettant l'arrestation. Il n'existe pas de coopération « en amont » par laquelle les services de police nationaux localiseraient par eux-mêmes des suspects désignés. Quand la coopération existe, elle n'intervient qu'au moment de l'interpellation physique. Etant donné les moyens dont dispose le bureau du procureur et la dispersion géographique des personnes recherchées, la capacité d'action et de renseignement du TPIR en est rendue pour le moins précaire.

sous caution jusqu'à son procès », explique Stockman. Au cours de son enquête, un gendre de Kabuga a dit à Stockman que Kabuga pouvait la rencontrer « en dehors de Nairobi mais au Kenya ». Cette rencontre n'eut cependant jamais lieu. Entretien avec ICG, 15 décembre 2000.

³² Entretien au bureau du procureur le 3 décembre 1999. Voir aussi le projet de budget 2001 pour le TPIR, daté du 21 octobre 2000.

³³ José E. Alvarez, *Crimes of States/crimes of hate : lessons from Rwanda*, The Yale Journal of International Law, non daté.

B. Des transferts de suspects plus ou moins diligents

La coopération des Etats ne se limite pas à l'arrestation de suspects. Elle consiste aussi en leur transfert au siège du Tribunal international. La plupart des pays ont opéré rapidement le transfert des personnes arrêtées sur leur sol, c'est-à-dire dans un délai inférieur à quatre mois. Ce ne fut pas le cas des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, du Danemark et, dans un premier temps seulement, du Cameroun. S'il apparaît que ces longs délais (trois ans et demi dans le cas des Etats-Unis, neuf mois pour la Grande-Bretagne et le Danemark) sont le plus souvent liés à des procédures nationales visant à protéger les droits de l'individu, ils peuvent avoir une incidence grave sur le processus judiciaire devant la juridiction internationale. Ainsi, l'extrême longueur du transfert d'Elizaphan Ntakirutimana par les Etats-Unis a été un facteur important du report du procès de son fils, Gérard Ntakirutimana, dont il est un co-accusé³⁴. De même, le délai des transferts de Jean-Bosco Barayagwiza et Laurent Semanza par le Cameroun en 1997 a été l'un des points qui a gravement menacé ces dossiers³⁵. La conclusion positive de ces processus de transfert est évidemment que la compétence juridictionnelle du TPIR est désormais un principe largement acquis. Juridiquement, le renvoi d'un accusé par un Etat vers le TPIR ne représente cependant pas une *extradition* à proprement parler mais bien un *transfert*. Lors de la rédaction du règlement de procédure du Tribunal, il a d'ailleurs été expressément indiqué que le droit interne des Etats en matière d'extradition ne peut être un obstacle à la remise d'un accusé³⁶. *Stricto sensu*, la coopération des Etats n'a donc parfois pas été totale.

Par conséquent, il conviendrait que les Etats, notamment ceux pourvus de mécanismes judiciaires rigoureux, étudient au moins dorénavant une procédure accélérée dès lors qu'ils sont saisis d'une demande de transfert par le tribunal international. A cet égard, malgré les dispositions statutaires du tribunal international, il paraît hasardeux, voire peu souhaitable à certains, qu'une procédure spéciale soit adoptée qui risquerait de créer un précédent préjudiciable à la protection des droits de l'individu. En revanche, un traitement prioritaire de ces dossiers permettrait, à défaut, de concilier le respect du droit interne et les intérêts de la juridiction internationale.

C. Une initiative américaine à renforcer : les fonds au service de la délation

Une initiative extérieure est néanmoins venue appuyer les efforts du TPIR pour l'interpellation des suspects. Le 25 avril 2000, Russ Feingold, sénateur démocrate du Wisconsin et principal représentant de ce parti au sous-comité des affaires africaines au Sénat américain, a demandé à ce que soit élargi le programme de primes dont dispose l'Etat fédéral. Selon cette législation, le Secrétaire d'Etat américain pouvait d'ores et déjà accorder une récompense financière à toute personne ayant donné une information menant à l'arrestation d'un accusé du TPIR. Le Sénat puis la Chambre des Représentants ont entériné un amendement qui étend ce programme aux suspects du TPIR et la nouvelle loi a été signée le 2 octobre 2000 par le président Clinton.

Il est généralement relevé – et Carla del Ponte le confirme – que ce programme n'a guère porté ses fruits dans le contexte de l'ex-Yougoslavie³⁷. Mais il paraît au contraire

³⁴ Gérard et Elizaphan Ntakirutimana ont été mis en accusation pour la première fois le 17 juin 1996. Le pasteur Elizaphan Ntakirutimana a été arrêté au Texas le 26 septembre 1996, tandis que son fils, le docteur Gérard Ntakirutimana, l'était un mois plus tard, le 29 octobre, en Côte d'Ivoire. Mais si celui-ci fut transféré à Arusha dès le 30 novembre 1996, le premier ne devait l'être que 24 mars 2000. Leur procès, fixé au 22 janvier 2001 a été reporté au 23 avril, puis au mois de septembre 2001.

³⁵ Le délai de transfert de ces deux suspects avait été de huit mois et demi. Pour le détail de ces affaires, voir les éditions du 7 novembre 1999, 21 février et 31 mars 2000 de *Ubutabera*.

³⁶ Article 58 du Règlement de procédure et de preuve du TPIR.

³⁷ Entretien à Arusha, 3 novembre 2000.

être porteur de plus d'espoirs dans la recherche des suspects rwandais, du fait notamment de l'impact de ces récompenses financières auprès de communautés de réfugiés vivant dans des environnements très précaires. « Le programme de primes pourrait bien s'avérer plus efficace dans le cas du TPIR que dans celui du TPIY. Le fait d'offrir une récompense pour une information menant à l'arrestation et/ou à la condamnation de Slobodan Milosevic a constitué un message politique important et a servi à souligner son manque de légitimité. Mais évidemment, les informations sur Milosevic n'étaient un mystère pour personne. A l'inverse, plusieurs individus recherchés par le TPIR sont dans la clandestinité et l'extension du programme de primes à ceux-ci pourrait leur rendre plus difficile le fait de ne pas devoir rendre des comptes », explique Brad Jaffe, du service de presse du sénateur Feingold³⁸. Ces primes peuvent aller jusqu'à un montant de 5 millions de dollars. Au début de l'année 2001, une liste de treize personnes recherchées a été mise sur Internet. La phase suivante consistera à publier des affiches, comme il a été fait en ex-Yougoslavie, et à distribuer des tracts sur le même modèle³⁹. Il demeure cependant que, au cours d'entretiens menés par International Crisis Group au mois de décembre, il est apparu que les responsables du bureau du procureur ignoraient encore largement comment ces fonds pourraient être utilisés par eux. Une démarche d'explication de la part du gouvernement américain s'avère donc nécessaire et urgente si cet appui veut aboutir à des résultats concrets.

IV. LE TPIR FACE AU RWANDA : L'INEVITABLE POLITISATION DE LA JUSTICE

La seconde moitié de l'année 2000 a été marquée par une reconnaissance de la part du TPIR de la nécessité d'améliorer son impact au sein de la société rwandaise. La position d'échec dans laquelle le TPIR se trouve fait peser sur lui le risque de perdre irrémédiablement son crédit auprès de ses premiers bénéficiaires. Les Rwandais dans leur ensemble, tant ceux résidant au pays que ceux vivant en exil, sont peu au courant de ce qui s'y passe. Sa contribution à la réconciliation nationale est perçue comme nulle, dans la mesure où il ne se dissocie pas de la réputation de rendre « une justice des vainqueurs ». Mais la réconciliation dans un contexte où la guerre continue n'est pas une tâche que seul le TPIR peut accomplir.

A. Une justice dépendante de l'accès aux lieux du crime

Dès le départ, Kigali s'est offusqué de la confiscation de sa justice par la communauté internationale. La création du TPIR émane, à l'origine, d'une demande rwandaise. Mais plusieurs des conditions imposées par le Conseil de sécurité – refus de la peine de mort, siège hors du Rwanda, juges et procureurs étrangers, mandat excluant l'avant-94, procureur commun au TPIY, primauté sur les juridictions nationales, etc. – ont fait du Rwanda le seul pays à voter contre l'établissement du TPIR le 8 novembre 1994. Or, le TPIR ne peut se passer de l'accès aux témoins et la collecte des éléments de preuve dépend de l'accès au terrain. Depuis 1994, la position du gouvernement rwandais oscille entre cette opposition originelle et un soutien plus ou moins affiché en fonction des circonstances. Les graves dysfonctionnements au sein de l'administration du Tribunal et du bureau du procureur, révélés dans un retentissant rapport de l'ONU,

³⁸ Correspondance avec ICG, 15 novembre 2000.

³⁹ Voir www.dsrewards.net/english/warcrimes/rwanda_warcriminals.htm. Cette liste, au demeurant, est un peu surprenante. On y remarque l'absence de deux accusés notoires, Augustin Bizimungu et Augustin Bizimana. En revanche, deux noms d'accusés qui étaient confidentiels y ont été rendus publics, Ildephonse Hategekimana et Ildephonse Nizeyimana. Enfin, y figure le nom de Ladislav Kabera, capitaine de la Garde présidentielle, alors que celui-ci ne fait pas l'objet d'un acte d'accusation en bonne et due forme et représentait, en fait, une cible confidentielle des enquêteurs du TPIR.

en février 1997, et qui mèneront au limogeage du greffier et du procureur adjoint, n'ont pas arrangé les choses. Au printemps 1997, le nouveau procureur général Louise Arbour est reçue par des manifestations particulièrement hostiles des associations de rescapés, ouvertement soutenues par le pouvoir. A peine entrée en fonction, son successeur Carla del Ponte se voit refuser le visa d'entrée sur le territoire rwandais, conséquence de la décision de la chambre d'appel de La Haye de relâcher Jean-Bosco Barayagwiza pour violation répétée de ses droits⁴⁰.

1. Des relations marquées initialement par la défiance

Depuis sa création, les relations entre le Tribunal et le gouvernement rwandais ont d'une façon générale été tendues. Très dégradées au cours de l'année 1996, elles se sont peu à peu améliorées avant de traverser une nouvelle grave crise fin 1999 lors de « l'affaire Barayagwiza ». Un an après les remous provoqués par celle-ci, la coopération entre les autorités rwandaises et la juridiction internationale a l'apparence d'une fragile normalisation. Mais cette affaire s'est avérée un piège politique pour l'institution judiciaire, adroitement utilisé par le gouvernement rwandais pour culpabiliser le tribunal et à travers l'institution, la communauté internationale.

Lorsque, en juin 1996, il est rendu public que Froduald Karamira a tenté, lors d'une escale à Addis-Abeba, de s'échapper d'un avion qui l'emmenait directement vers Kigali, le Rwanda pose clairement la situation au procureur général du TPIR de l'époque, le sud-africain Richard Goldstone : aucune interférence de ses services dans l'extradition de l'ancien dirigeant du MDR Power⁴¹ ne sera tolérée. Quelques semaines plus tôt, le gouvernement rwandais avait eu du mal à digérer que le tribunal international vienne tranquillement « pêcher » d'anciens très hauts responsables du régime arrêtés au Cameroun sur l'initiative de Kigali. A la même époque, les exhumations effectuées par les enquêteurs du TPIR avaient provoqué un tollé dans l'opinion publique rwandaise qui trouvait la pratique indécente. Le climat entre le Rwanda et le tribunal de l'ONU était alors des plus détériorés, sur fond de départ définitif des « casques bleus » de la MINUAR⁴².

L'opération « NAKI », en juillet 1997, marque le signal d'un réchauffement des relations déplorables entre Kigali et le TPIR. En septembre 1998, les premières condamnations de Jean-Paul Akayesu et de Jean Kambanda renforcent la tendance en même temps qu'elles rassèrent une juridiction internationale en mal de légitimité et de reconnaissance. 1999 s'annonce comme l'année de la montée en puissance du Tribunal. Une nouvelle chambre de première instance a été créée, augmentant le nombre de juges à neuf et l'on annonce l'ouverture de multiples procès, dont ceux des accusés les plus célèbres détenus à Arusha.

Plusieurs éléments symbolisent alors l'amélioration des relations entre le Rwanda et le Tribunal. En mars 1999, pour la première fois, une équipe de défense se rend au Rwanda pour mener ses enquêtes. Cet aspect de la normalisation du travail judiciaire ne s'est, depuis, jamais démenti, puisqu'en novembre 2000, on comptait sept équipes de défense s'étant rendues sur les lieux pour un total de douze visites. Si les avocats ont régulièrement relevé des entraves à leurs recherches, aucun incident de sécurité ne s'est jamais produit. Ainsi, en août de cette année-là, quand le procureur général Louise Arbour fait ses adieux au Tribunal, elle reçoit un accueil inespéré des autorités judiciaires et politiques

⁴⁰ Voir « infra ».

⁴¹ La branche hutu radicale du Mouvement Démocratique Républicain.

⁴² Mission des Nations Unies pour l'Assistance au Rwanda.

rwandaises, allant jusqu'à recevoir des excuses pour le traitement qui lui fut infligé lors des premiers mois de son exercice. En octobre, la normalisation politique paraît achevée par la nomination par le Rwanda d'un représentant spécial auprès du TPIR, en la personne du nouveau premier secrétaire de l'ambassade du Rwanda à Dar-es-Salaam. Enfin, aux premiers jours de novembre, les trois juges d'une chambre de première instance, accompagnés des parties, effectuent, là aussi pour la première fois, un transport sur les lieux des crimes dans le dossier Bagilishema, bourgmestre de la commune Mabanza dans la préfecture de Kibuye (ouest du Rwanda) dont le procès vient alors de débiter. C'est donc paradoxalement dans un contexte de décrispation rare que, le 3 novembre 1999, tombe, de la chambre d'appel basée à La Haye, la décision de mettre fin aux poursuites contre l'accusé Jean-Bosco Barayagwiza, ancien leader du parti extrémiste hutu Coalition pour la Défense de la République (CDR).

2. L'affaire Barayagwiza

Selon les juges de la chambre d'appel, Jean-Bosco Barayagwiza a été victime de violations graves et répétées de ses droits lors de la procédure préalable à son procès. La sanction ordonnée le 3 novembre 1999 est radicale : annulation de la procédure, remise en liberté et interdiction définitive au procureur de poursuivre l'ancien dirigeant de la CDR et de la tristement célèbre RTLM.

La prompt réaction du Rwanda est presque aussi tranchée. 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. En fait, la suspension de la coopération sera plutôt théorique. Contrairement à ce qu'allègue le bureau du procureur à l'époque, le Rwanda n'empêchera jamais les témoins de venir déposer dans le procès Bagilishema alors en cours. Dans cette histoire, le gouvernement rwandais et le bureau du procureur trouvent un intérêt commun et tacite à organiser une lourde pression sur la Cour.

D'un côté, Kigali y trouve certainement l'occasion d'instaurer ses relations avec le nouveau procureur général sur un mode qui lui convient le mieux, c'est-à-dire en l'affaiblissant. Le gouvernement rwandais a en effet un intérêt inévitablement ambigu dans le Tribunal et tout particulièrement dans le parquet. Car en même temps que le TPIR lui sert politiquement en réduisant les anciens dirigeants hutu rwandais à des criminels poursuivis pour génocide, il représente une menace, du fait des mises en accusation qu'il peut et devra émettre contre des militaires du Front patriotique rwandais, aujourd'hui au pouvoir. L'affaire Barayagwiza a offert l'occasion au Rwanda de réserver son accueil à une Carla del Ponte arrivée en septembre 1999 et qui n'avait alors encore jamais mis les pieds dans la région. De cet épisode politico-judiciaire qui a marqué la période de l'entrée en fonction de l'actuel procureur général du TPIR, un fin connaisseur le résume ainsi : « Un psychodrame pour tester et rendre souple Carla del Ponte. Lui apprendre « l'Afrique » à la mode rwandaise. Cela a parfaitement marché »⁴³.

Parallèlement, la Suisse a besoin de cette pression officielle sur le tribunal pour réussir sa contre-attaque juridique. Rapidement, le procureur demande en effet la révision du jugement du 3 novembre sur la base de « nouveaux faits », seul recours à sa disposition. En moins de cinq mois, la situation est retournée. Le 31 mars 2000, la chambre d'appel révisé radicalement son jugement, déclare les violations du droit observées moins graves que jugées initialement et

⁴³ Entretien ICG avec un responsable politique rwandais, Kigali, le 21 novembre 2000.

maintient les poursuites contre Jean-Bosco Barayagwiza devant le tribunal d'Arusha. Entre temps, le Rwanda a déjà annoncé la « reprise » de sa coopération.

Cette affaire a attiré l'attention sur de multiples dysfonctionnements du Tribunal. Mais inévitablement, son traitement a aussi rendu suspect l'ensemble des démarches du TPIR visant à préserver ou renforcer les relations avec le Rwanda.

Depuis, la politique s'est en effet ouvertement immiscée dans le débat judiciaire. La révision du jugement Barayagwiza a fait suite au tollé qu'il avait provoqué au Rwanda. Elle a aussi été précédée par une déclaration fameuse de Carla del Ponte à la Cour indiquant que, si les juges ne revenaient pas sur leur décision, le Tribunal devrait, pour ainsi dire, « mettre la clé sous le paillason ». Les « faits nouveaux » présentés par le bureau du procureur et acceptés par les magistrats n'étaient pas nouveaux au sens juridique du terme. En outre, la régularité de certains d'entre eux a été depuis contestée par des décisions de tribunaux camerounais. Dès lors, quand bien même le jugement du 3 novembre était lui aussi hasardeux juridiquement, le retournement des magistrats a été interprété par une partie de la communauté rwandaise comme le résultat des pressions politiques exercées sur les juges et comme un symptôme de leur manque d'indépendance. « Alors que c'est un tribunal international, je le prendrais pour un tribunal africain. Il y a des manifestations, des déclarations politiques et alors le tribunal dit : « nous allons voir. Il n'est pas indépendant », note ainsi Jean Rubaduka, un des magistrats à la Cour suprême du Rwanda, sans poste depuis juillet 1999⁴⁴. L'impact est évidemment encore plus visible au sein des organisations politiques d'opposition en exil. « La leçon à tirer de l'affaire Barayagwiza est que le gouvernement rwandais ne peut pas permettre au TPIR de fonctionner s'il prend des décisions qu'il ne veut pas. C'est le gouvernement rwandais qui a le dernier mot. (...) Cette affaire a montré l'absence d'indépendance du TPIR par rapport au gouvernement de Kigali. [Elle] a montré l'influence et la prépondérance du politique sur le judiciaire au TPIR », écrit Emmanuel Nyemera, vice-président du RDR⁴⁵.

Un an après la tourmente, les relations entre le Rwanda et le TPIR se sont stabilisées. Tant le ministre de la Justice, Jean de Dieu Mucyo, que le procureur général du Rwanda, Gérald Gahima, parlent d'une coopération « très bonne » avec le parquet⁴⁶. Entre temps, Carla del Ponte a effectué de régulières visites au Rwanda. Avant d'obtenir la révision du jugement Barayagwiza, elle a fortement appuyé la demande du gouvernement rwandais de s'exprimer devant le Tribunal dans le cadre de ce dossier. En outre, elle a répondu favorablement à une vieille sollicitation de la justice rwandaise : l'accès à l'intégralité des aveux de l'ancien premier ministre Jean Kambanda, désormais mis à la disposition de la justice rwandaise sous forme de CD-Rom. Ce geste a une portée symbolique – il s'agit peut-être du document le plus prestigieux issu des enquêtes du TPIR – et judiciaire, dans la mesure où l'une des ministres du gouvernement intérimaire de 1994 devra être jugée à Kigali.

Entre le mois d'août et le mois de septembre 2000, d'autres initiatives du TPIR ont participé à l'amélioration du climat. Fin août, quatre juges du Tribunal, menés par la présidente Navanathem Pillay et le vice-président Erick Møse, se rendent en visite officielle au Rwanda où ils rencontrent notamment le président

⁴⁴ Entretien à Kigali, 7 décembre 2000.

⁴⁵ Correspondance avec ICG, 30 novembre 2000.

⁴⁶ Entretien ICG à Kigali, 2 et 5 décembre 2000.

de la République Paul Kagame. Le mois suivant, l'offensive vient du greffier du TPIR qui annonce le lancement d'un « programme d'assistance aux témoins et témoins potentiels », ainsi que l'ouverture d'un centre d'informations à Kigali dans le but de rapprocher le tribunal de la population rwandaise. Théoneste Murangira, coordonateur de l'association rwandaise de droits de l'homme Kanyarwanda, résume ainsi cette évolution : « Aujourd'hui, l'image du TPIR est positive. Au début, elle ne l'était pas. La révision dans l'affaire Barayagwiza a été déterminante. C'est un dénouement positif. Il y a un an, c'était l'exaspération, la déception totale »⁴⁷.

Le réchauffement de ces relations a cependant ses limites et ses revers. Dans le cadre du problème de l'accès à la preuve pour les équipes de défense, les avocats qui se sont rendus au Rwanda dénoncent les obstacles dressés par l'administration locale dans leurs enquêtes. Plusieurs équipes se sont notamment vues refuser l'accès aux archives, tant administratives qu'audiovisuelles, de l'Office rwandais d'information (ORINFOR). L'un de ces avocats, qui a effectué plusieurs visites, souligne « un discours parfaitement hypocrite chez tous les officiels ». L'accès aux dossiers des témoins de l'accusation étant détenus au Rwanda représente un autre sujet d'inquiétude récurrent.

Dans le contexte de l'après-Barayagwiza, la visite des juges au Rwanda fin août 2000 a, en partie, entretenu le débat sur la partialité du Tribunal. En fait, l'inquiétude soulevée par cette visite au cours de laquelle quatre magistrats du TPIR ont notamment rencontré le président rwandais, le Premier ministre et le procureur général Gahima, apparaît relativement circonscrite aux accusés et à leurs défenseurs d'une part, à certains mouvements politiques d'autre part. « Les initiatives du Tribunal de visiter le Rwanda, les sites des massacres, les autorités rwandaises, ne sont pas en soi déplacées. Si l'objectif est de rechercher la vérité et d'améliorer la qualité du travail et sa visibilité au Rwanda, elles sont appréciables », analyse à ce titre Aloys Muberanziza, ancien doyen de la Faculté de Droit et chargé de cours à l'Université nationale du Rwanda⁴⁸. Tandis que François-Xavier Nsanzuwera, ancien procureur à Kigali et actuel secrétaire général de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), estime fermement que « la rencontre avec les autorités rwandaises n'a rien à voir avec l'indépendance des juges »⁴⁹.

En réalité, une visite de cette nature n'est pas une première. En septembre 1995, le président du TPIR Laity Kama avait rencontré le président rwandais Pasteur Bizimungu. Accompagné de deux autres juges, une nouvelle entrevue avait eu lieu en mars 1997. L'embarras suscité par la récente visite tient donc beaucoup au contexte engendré par l'affaire Barayagwiza, qui a rendu toute initiative du TPIR suspecte de partialité vis-à-vis du gouvernement rwandais.

3. La gestion difficile des témoins

« Sans la coopération du Rwanda, il est difficile pour le Tribunal d'atteindre le but qu'il s'est proposé tant il est vrai que la plupart de nos témoins sont au Rwanda et qu'il faut nécessairement une collaboration des autorités rwandaises. »⁵⁰ Le constat de l'ancien président du TPIR feu Laity Kama demeure parfaitement

⁴⁷ Entretien ICG à Kigali, 4 décembre 2000.

⁴⁸ Correspondance avec ICG, 5 décembre 2000.

⁴⁹ Correspondance avec ICG, 16 novembre 2000.

⁵⁰ In *Ubutabera*, 10 mai 1997.

valide quatre ans plus tard⁵¹. En juin 2000, près de 220 témoins avaient comparu devant le TPIR et environ 240 avaient été transportés par les services du Tribunal, en provenance de plus de 20 pays différents⁵². La question de la protection des témoins, à charge comme à décharge, est une de celles qui suscitent, depuis quatre ans, les débats les plus légitimes et les plus irraisonnés à la fois.

L'immense majorité des témoins de l'accusation viennent du Rwanda. La quasi totalité d'entre eux sont des « témoins protégés », c'est-à-dire que leur identité n'est pas révélée au public. Si ceux venant témoigner à décharge viennent très rarement du Rwanda, ils bénéficient néanmoins des mêmes mesures de protection. Mais pour les premiers, la coopération avec le Rwanda est évidemment un élément clé du processus de protection. Tous les témoins venus du Rwanda, à charge ou à décharge, sont susceptibles de subir de multiples pressions. Depuis le début des procès à Arusha, le TPIR a progressivement mais très rapidement instauré une « protection » systématique de ses témoins, de sorte que ce qui était conçu initialement par les textes comme l'exception est vite devenu la règle. Cependant, la signification de ces mesures demeure minimale car la protection physique réelle des témoins par le TPIR se limite, de fait, à leur passage à Arusha. D'autre part, le principal paradoxe de la situation est que devant la justice nationale rwandaise, les témoins déposent à visage découvert.

Quatre ans après le début des procès, deux incidents ont découlé de l'activité du TPIR. Deux témoins de l'accusation ont été tués. Le premier, fin 1996, était un témoin potentiel dans le procès Akayesu. Le second avait, quant à lui, témoigné dans l'affaire Rutaganda. Dans les deux cas, le lien entre leur assassinat et leur statut de témoin auprès du TPIR n'a pu être établi⁵³. Face à cette question très sensible et encore sujette à de nombreux malentendus, le Tribunal affiche finalement un bilan assez remarquable.

Toutefois, le principe du caractère public des procès a subi une sérieuse érosion devant le tribunal international. Ce problème apparaît comme un symptôme de la faiblesse politique du TPIR, qui craint en fait, plus que tout, d'être pointé du doigt en cas d'incident. A la décharge du tribunal, il est très vraisemblable qu'il sera ainsi critiqué, en dépit des réalités décrites précédemment. La question est aussi devenue potentiellement une menace sur l'intégrité et la transparence des procès. Cela d'autant plus dans un contexte où les soupçons de faux témoignage sont fréquents. A ce titre, la pertinence de l'intervention récente du juge d'instruction belge Damien Vandermeersch devant la cour d'assises de Bruxelles sonne comme un rappel pour la juridiction internationale : « Pour apprécier un témoignage, l'identité est capitale » a-t-il souligné, ajoutant que l'anonymat fait courir le risque de « tomber dans la rumeur » et de retenir des faits « qui ne seraient pas vérifiables »⁵⁴.

⁵¹ Laity Kama qui vient de mourir à Nairobi le 6 mai fut président du TPIR de 1995 à 1999. Navanethem Pillay lui a succédé à ce poste en juin 1999.

⁵² Plusieurs témoins ont été transportés à Arusha sans finalement comparaître. Ces données peuvent être considérées comme valides jusqu'en octobre 2000, mois à partir duquel de nouveaux témoins ont été transportés à Arusha.

⁵³ Il n'existe qu'un seul cas connu où le lien est affirmé, de source sûre, entre une mesure de rétorsion contre un témoin et son témoignage à la Cour. Il s'agit de Fidèle Uwizeye, ancien préfet de Gitarama, cité à comparaître par la défense dans l'affaire Akayesu et ayant témoigné à huis clos. Arrêté à Kigali six semaines après sa comparution à Arusha, en février 1998, Fidèle Uwizeye a été libéré le 2 février 2000.

⁵⁴ Cité in *Diplomatie Judiciaire*, 21 avril 2001.

En mars 2001, dans le procès dit des médias, les mesures de protection ont été levées pour la première fois pour un témoin de l'accusation, avec l'accord de celui-ci. En 1998, un témoin de la défense dans l'affaire Akayesu avait de lui-même demandé la levée de son anonymat. Dans ces deux cas, les témoins ont affirmé n'avoir jamais sollicité de telles mesures. Elles n'étaient que le résultat d'une politique de protection automatique.

Depuis le mois de septembre 2000, le gouvernement rwandais a par ailleurs émis des allégations répétées de différence de traitement entre les témoins à charge et ceux à décharge. L'accusation est grave. Mais elle n'a jamais été appuyée par des éléments d'information substantiels et vérifiables, encore moins pas une plainte motivée. En revanche, ce type de discours affaiblit encore l'institution judiciaire qui fait preuve en la matière d'un manque de confiance inquiétant.

B. Un mandat politique très difficilement réalisable

L'urgence de la création du Tribunal Pénal pour le Rwanda résultait au premier chef du souci de combattre l'impunité au Rwanda et à ce titre, d'utiliser l'instrument judiciaire au service de la réconciliation afin de contribuer ainsi au rétablissement et au maintien de la paix. Dans la même résolution établissant le TPIR, le Conseil de sécurité soulignait un autre objectif sous-jacent « qu'une coopération internationale est nécessaire pour renforcer les tribunaux et l'appareil judiciaire rwandais, notamment en raison du grand nombre de suspects qui seront déférés devant ces tribunaux. » Il s'agit là d'une spécificité par rapport au Tribunal pour l'ex-Yougoslavie dont l'importance est sous-estimée.

1. Un tribunal isolé de la société rwandaise

« Une autre grave carence du TPIY est sa location aux Pays-Bas, loin des zones où les crimes ont eu lieu. Le seul contact que le Bosnien a avec les audiences à la cour sont de courts reportages quotidiens à la télévision, montrant les images d'accusés revêtus de casques, assis devant un panel de juges en robe dans un cadre judiciaire étranger. Du coup, les habitants de Bosnie sont presque complètement déconnectés des procédures au jour le jour devant la cour. Ce manque de compréhension empêche les Bosniaques – Serbes, Croates et Bosniaques tout autant – d'entendre la preuve présentée devant le tribunal. »⁵⁵ Le constat dressé par International Crisis Group dans son récent rapport sur le Tribunal de La Haye serait valable aussi pour le TPIR à une exception près : la télévision est très rare au Rwanda et, pour les quelques citoyens qui l'ont, elle ne diffuse assurément pas de bulletins quotidiens et imagés sur la Cour d'Arusha. La radio diffuse peu d'émissions s'y rapportant. La principale conséquence de cela est que l'appropriation par la société rwandaise de la justice internationale instaurée en son nom s'avère aujourd'hui extraordinairement limitée, voire nulle si l'on sort de la capitale. Elle est le symptôme le plus sérieux et le plus immédiatement exprimé de l'impressionnant fossé qui sépare le Tribunal d'Arusha de la population du Rwanda.

Le TPIR appartient-il aux Rwandais ? Non. La réponse apportée par les intéressés est unanime sur cette question. Ils y voient une façon pour la communauté internationale de se dédouaner de son inaction en 1994. Pour plusieurs raisons : parce qu'ils n'y sont pas associés, sauf en tant que témoins pour une poignée d'entre eux ; et parce qu'ils ne le voient pas. « Au juste, quelle était la mission ? Pourquoi ailleurs ? Peut-être faut-il dire que ces gens ne sont plus rwandais. Ici,

⁵⁵ Voir rapport ICG, op. cit.

quand les innocents sont libérés, je sens que quelque chose est fait. Là-bas, à Arusha, je ne sais pas. Vous voulez reconstituer l'histoire de notre pays ? Qu'ils viennent nous raconter ce qui s'est passé et que nos enfants puissent reconstruire leur histoire », assène par exemple Judith Kanakuze, coordonnatrice nationale du Réseau des femmes⁵⁶. Le constat est d'autant plus préoccupant qu'il pose forcément la question du rôle de la justice dans une société. L'un des soucis majeurs exprimés au lendemain du génocide et qui a constitué le socle de la réponse pénale apportée était l'ambition de mettre fin à une culture d'impunité. Au-delà du slogan, l'expression véhiculait l'analyse selon laquelle les crimes de masse commis au Rwanda résultaient, entre autres, de décennies pendant lesquelles le crime était resté impuni. En favorisant l'instauration des tribunaux, on réprimait les auteurs de ces crimes en même temps qu'on espérait poser les fondements d'une culture du droit.

Mais en étant aussi étrangère à la société à laquelle elle devrait s'adresser en priorité, la justice internationale perd tout impact sur celle-ci. Par là même, elle ne remplit plus ni sa fonction sociale ni sa valeur éducative. Protais Mutembe, qui fut l'un des avocats de la défense de l'évêque Augustin Misago - un des procès phares ayant eu lieu au Rwanda - pose ainsi ce constat d'échec : « Cela aurait été beaucoup plus éducatif s'il travaillait ici. La Tanzanie, c'est loin. On ne le voit pas. L'éducation au droit s'est faite sur place. C'est une culture qui s'installe par la force des choses mais pas à cause du TPIR »⁵⁷.

Gérald Gahima, procureur général du Rwanda, a depuis longtemps exprimé sa défiance vis-à-vis de l'idée même d'une justice internationale. Quelques mois avant la conférence de Rome où devait être instituée une cour pénale internationale permanente, il qualifiait, le 5 février 1998 à Dakar, l'expérience du TPIR « d'échec complet ». L'un des arguments qu'il avançait ainsi, au nom du gouvernement, était déjà celui de l'isolement de cette justice vis-à-vis de la société. « Cela mène à une situation où les sociétés contre lesquelles les crimes ont été commis savent peu de choses sur le travail de ces tribunaux et s'en soucient encore moins. Tout tribunal qui n'est pas en contact avec les victimes des crimes qu'il juge manquera toujours de légitimité », déclarait-il. Aujourd'hui, il modère à peine son propos car il relève toujours l'absence d'impact du travail du TPIR. « Même s'il est plus efficace, je n'ai pas changé d'avis sur la justice internationale car on ne fait pas le pont avec la société où se sont commis ces crimes. Même si l'on fait mieux, ce seront deux ou trois procès par an pour plusieurs millions de dollars. Le tribunal international, c'est symbolique. L'impact est minimal. Si on décidait de le fermer aujourd'hui, il n'y aurait pas de réaction. C'est fait pour la communauté internationale. Quel impact peut-il avoir ? »⁵⁸

De même, derrière la résolution du Conseil de sécurité se profilait la nécessité d'organiser des passerelles entre la juridiction internationale et les tribunaux nationaux. A ce jour, cette coopération judiciaire a largement fonctionné à sens unique. Au niveau des parquets, Louise Arbour défendait une conception très restrictive du partage des informations. « Je considère que jusqu'à ce que les témoins témoignent publiquement et que leur témoignage devienne l'objet de procédures publiques, le procureur a une obligation de confidentialité. Si des tierces parties, y compris des justices nationales, veulent avoir accès à des témoins, je ne révélerai jamais à qui que ce soit ni leur identité ni le contenu de

⁵⁶ Entretien à Kigali, 4 décembre 2000.

⁵⁷ Entretien à Kigali, 7 décembre 2000.

⁵⁸ Entretien à Kigali, 5 décembre 2000.

leurs déclarations sans leur permission », confiait l'ancien procureur général⁵⁹. Carla del Ponte a manifestement une pratique plus souple sur le sujet, et plus pragmatique aussi, comme l'illustre la divulgation à son homologue rwandais des aveux de Jean Kambanda. Toutefois, cette initiative semble avoir conservé un caractère exceptionnel : en décembre 2000, les aveux de Georges Ruggiu et Omar Serushago n'étaient pas entre les mains de la justice rwandaise. Certes, ces condamnés seront dans l'avenir des témoins dans d'autres procès devant le TPIR. Raison pour laquelle le secret de leurs aveux demeure protégé. Mais Jean Kambanda est dans la même situation *a priori*. Or, il est difficile de ne pas imaginer que les confessions de Ruggiu n'intéressent pas la justice nationale rwandaise, saisie du dossier de son ancienne consœur à la RTLM, Valérie Bemmerli et que le témoignage du chef milicien Serushago ne puisse pas servir aux procureurs en charge des dossiers de génocide à Gisenyi. Ceci indique que, au-delà du cas-symbole de Kambanda, la pratique n'a pas fondamentalement changé. Il est vrai, au demeurant, que le parquet général à Kigali n'en formule pas la demande. La requête principale qui émane du corps des juristes rwandais est plutôt la formation, le perfectionnement des magistrats et du personnel judiciaire.

Fin analyste de la société rwandaise et des questions de justice, Noël Twagiramungu, secrétaire exécutif de la Ligue des droits de l'homme des Grands Lacs, résume ainsi la situation : « Dans l'ensemble, les Rwandais attachent très peu d'intérêt au TPIR. On se rend compte qu'il ne peut pas faire beaucoup. Etant donné son rythme de travail, il ne peut connaître de beaucoup d'affaires. Du côté des rescapés, comme il n'est pas prévu de parties civiles et de dommages et intérêts, ils n'attendent presque rien du TPIR. Pour eux, Arusha est un endroit où l'on héberge les criminels pour qu'ils ne viennent pas ici répondre de leurs actes. C'est un peu décourageant. Si les actions étaient visibles, peut-être cela changerait-il. Alors, on pourra faire entendre aux gens. »⁶⁰

L'année 2000 a été marquée par les premières initiatives en la matière. Entre mai et juillet, six étudiants en droit de la faculté de Butare ont effectué un stage au TPIR. Au mois de septembre, ce sont une vingtaine de magistrats qui ont visité le Tribunal d'Arusha. A l'évidence, ce changement d'attitude de la part du tribunal international devra être soutenu et amplifié. Car, d'une façon générale, les deux processus judiciaires continuent de fonctionner de façon totalement isolée. Pratiquement, aucun effort n'a été fait jusqu'ici de la part du TPIR pour mettre sa propre jurisprudence à disposition de la justice nationale. Inversement, n'eurent été de rares cas où des avocats de la défense ont versé au dossier des jugements rendus devant les tribunaux rwandais, la cour internationale vit dans l'ignorance profonde, sinon un certain mépris, du travail de leurs pairs au Rwanda. Pourtant, devant l'évolution et l'expérience acquise par les juridictions nationales, nombreux sont ceux qui estiment que Arusha peut aussi apprendre de Kigali. « Il n'y a pas d'incidence du TPIR sur nos dossiers. Pour la plupart, il est en retard sur nous. Les magistrats n'ont pas les jugements rendus au TPIR. Je ne sais pas si cela serait utile étant donné leur technicité. Quant au niveau des faits, est-ce que le TPIR en sait plus ? Sur ce plan, je pense que le Rwanda peut apporter beaucoup au TPIR », explique Jean-Jacques Badibanga⁶¹. Le responsable d'Avocats sans frontières au Rwanda ne cite qu'un exemple. En octobre 2000 a débuté le procès de l'ancien député Laurent Semanza devant le TPIR pour des faits commis en particulier en commune de Bicumbi (Kigali-rural).

⁵⁹ Entretien à Arusha, 20 février 1999.

⁶⁰ Entretien à Kigali, 5 décembre 2000.

⁶¹ Entretien à Kigali, 7 décembre 2000.

Or, il y a plus d'un an, le jugement en première instance du procès groupé de 40 personnes a été rendu au Rwanda sur ces mêmes crimes. « Cela n'aurait pas de sens que ce jugement ne soit pas exploité », conclut le chef de mission.

Dans ce contexte, le coût de la justice internationale est de longue date une source inextinguible d'incompréhension ou d'amertume de la part des Rwandais qui ne manquent pas de soulever la question en termes de « rendement ». En juin 2000, le TPIR avait en effet jugé huit individus, tandis que les tribunaux rwandais avaient prononcé des verdicts contre 3 751 accusés⁶². Depuis cette date, ce « ratio » s'est considérablement aggravé puisque la justice nationale rwandaise juge chaque année davantage d'individus, tandis que le TPIR n'aura prononcé qu'un seul jugement supplémentaire contre un seul individu, en juin 2001. Entre 1994 et 1996, selon Human Rights Watch, le gouvernement rwandais a reçu un total de 19 millions de dollars d'aide étrangère à la reconstruction du système judiciaire. D'autres sources confirment ces montants en évaluant l'aide apportée jusqu'en 1998 à environ quarante millions de dollars. Cela représente donc un montant relativement constant d'une dizaine de millions de dollars par an. Par comparaison, le coût du TPIR sur la seule année 1999 a ainsi égalé l'aide extérieure totale apportée à la justice rwandaise au cours des cinq années qui ont suivi le génocide. Depuis sa création, le Tribunal d'Arusha a vraisemblablement englouti quelque 270 millions de dollars. « A mon avis, le TPIR consomme plus qu'il ne produit. Je ne peux justifier cette observation en termes scientifiques mais, de 1995 à aujourd'hui, je regarde le nombre de détenus jugés et je le compare avec leurs moyens. Ils ont trente-huit détenus et en ont jugé huit. En cinq années. Si vous calculez le budget, il est plus important que le budget national du secteur judiciaire. C'est une sorte de gaspillage », regrette Tharcisse Karugarama, vice-président de la Cour suprême⁶³. Chez beaucoup d'autres Rwandais, l'incompréhension confine vite au sarcasme, de la dénonciation d'une « industrie de la tragédie » à cette conclusion amère de Callixte Habamenshi, ambassadeur sous tous les régimes depuis l'indépendance et qui assène : « Nous sommes du Tiers Monde, nous avons une justice du Tiers Monde : la performance [du TPIR] est ridicule »⁶⁴.

2. Le TPIR et la réconciliation

Rien n'est plus lié à l'appropriation de la justice par la population rwandaise que sa fonction réconciliatrice. Parmi les nombreuses attentes suscitées par le TPIR au-delà de sa fonction répressive, certaines figurent expressément dans la résolution du Conseil de sécurité ayant institué le Tribunal pour le Rwanda. La plus notoire d'entre elles est certainement la réconciliation nationale. Mais si l'on en croit l'opinion exprimée par la plupart des Rwandais, la contribution du TPIR à cet égard reste à ce jour invisible. « En termes de réconciliation, c'est zéro. Je ne vois rien par quoi il y ait contribué. Les aveux de Jean Kambanda ? Un échec. Ceux de Serushago ? Quel a été leur impact ici ? Aucun. En termes de procès, les criminels disent que ce sont des procès politiques et les victimes qu'ils atténuent les forfaits de criminels. Il y a un argument valable : ce sont les arrestations. Mais il est très difficile que les gens comprennent que c'est assez », tranche Noël Twagiramungu. Le propos du secrétaire exécutif de la LDGL est d'autant plus significatif qu'il fait référence à des résultats judiciaires du Tribunal de l'ONU qui figurent parmi ses principaux accomplissements - le plaidoyer de culpabilité de

⁶² Selon les statistiques publiées par le Centre de documentation sur les procès de génocide (CDIPG) de l'association rwandaise Liprodhor.

⁶³ Entretien à Kigali, 7 décembre 2000.

⁶⁴ Entretien à Kigali, 6 décembre 2000.

certaines de ses accusés – dont la portée réconciliatrice est revendiquée. Le fait que l'ancien chef du gouvernement Jean Kambanda ait souhaité ultérieurement revenir sur ses aveux a logiquement réduit à néant le sens de sa démarche initiale. Mais l'échec de l'impact du repentir du milicien Omar Serushago découle plus clairement, à nouveau, du fonctionnement éloigné et isolé de la juridiction internationale. L'aveu d'auteurs renommés du génocide aurait pu être une des contributions du TPIR les plus immédiates et spectaculaires en matière de réconciliation nationale. Leurs confessions pouvaient constituer l'un des apports les plus significatifs à la construction d'une mémoire commune et assumée. Le déficit d'information auprès de l'opinion publique rwandaise et le fait que le contenu de ces aveux n'a jamais été encore rendu public ont finalement rogné cette dimension.

Selon les sensibilités ethniques et politiques, cette contribution dépendrait, d'un côté, de l'engagement du Tribunal à juger les deux parties au conflit et non une seule et, d'un autre côté, de la capacité de la juridiction à prendre en compte concrètement les intérêts des victimes. Tous relèvent que l'éloignement du tribunal travaille au détriment de la fonction éventuelle du TPIR comme facteur de réconciliation.

Il convient de souligner, cependant, que les réactions sur cette question sont aussi aléatoires que la réconciliation nationale elle-même. Il est évident que celle-ci ne viendra pas du TPIR mais sera bien davantage le résultat d'une volonté politique de trouver des solutions durables, équitables et sécurisantes aux impasses institutionnelles, politiques et militaires auxquelles fait face le Rwanda et sur lesquelles le tribunal n'a guère de prise. Le travail du tribunal est avant tout de rendre justice sur les crimes de 1994. On ne peut lui demander d'arrêter la guerre et de réconcilier les Rwandais.

Lutte contre l'impunité, avancement de la démocratisation, lutte contre l'ethnisme : autant de tâches plus ou moins directement attribuées au Tribunal et autant de constats d'impuissance. Reste son rôle régulièrement revendiqué de production d'une mémoire historique des événements, à la fois impartiale, objective et approfondie. Les procès les plus significatifs sur la conspiration ayant conduit au génocide, telle qu'elle est alléguée par le procureur, n'ont pas encore eu lieu. Mais pour l'heure, l'analyse de José Alvarez n'a pas non plus été démentie : « Qu'un procès pénal puisse ou non jamais fournir un compte-rendu du génocide qui fasse justice à la diversité des causes explicatives, il est particulièrement improbable que les poursuites devant le TPIR, artificiellement restreintes aux événements survenus sur une année et limitées aux actions entreprises à l'intérieur du Rwanda, fournissent un compte-rendu complet de la barbarie, tel que le paradigme du droit international l'exige. (...) Que ce tribunal, totalement indépendant en théorie du Conseil de sécurité mais en fait dépendant de lui et constitué de juges venant de différentes nations ayant un intérêt dans la façon dont l'histoire récente du Rwanda est écrite, soit capable de s'engager dans des enquêtes historiques de grande ampleur sur le génocide rwandais, essentielles à la conservation d'une mémoire collective et à la confiance publique dans son exactitude, cela reste à voir. (...) Tandis que les procès internationaux de quelques responsables rwandais de haut rang fourniront quelques détails supplémentaires sur ce que nous savons déjà pour beaucoup, à savoir comment le génocide fut orchestré et comment les massacres mêmes furent organisés, de tels procès ne nous diront quasiment rien sur ceux qui ont été les plus directement impliqués dans les tueries ou sur leurs victimes individuelles. »⁶⁵

⁶⁵ José E. Alvarez, *op. cit.*

L'ensemble des procédures menées jusqu'ici devant le tribunal pour le Rwanda valide intégralement ce sombre pronostic quant à la contribution de la juridiction d'Arusha à la recherche de la vérité historique et à une meilleure compréhension des mécanismes ayant conduit au génocide. Il est très improbable que le TPIR produise un jour le « compte-rendu complet de la barbarie », ou même des « enquêtes historiques de grande ampleur ». Les complicités des autres Etats dans les crimes de 1994 sont hors débat dans des procès qui sont circonscrits, *de facto* sinon *de jure*, à la responsabilité individuelle pénale de ressortissants rwandais. Le nombre extrêmement limité des personnes qui seront poursuivies et leur niveau d'autorité n'autorise pas l'écriture exhaustive des massacres et de leurs dizaines de milliers d'auteurs. Certes, la fonction des juges ne saurait être d'écrire l'histoire. Mais le processus judiciaire peut permettre de mieux la connaître ou la comprendre. Dépourvu de cette dimension, il limite d'autant plus la valeur réconciliatrice attendue ou espérée de l'action du TPIR.

V. LE TPIR FACE A SON AVENIR : L'IMPERATIF DE RÉSULTATS

Le bilan ainsi dressé de l'action du TPIR exige un effort de redressement vigoureux avant qu'il ne soit trop tard. Plusieurs initiatives et décisions peuvent être prises ou renforcées, qui visent la conclusion effective du mandat qui lui a été confié.

A. Arrestations : mieux utiliser les instruments à disposition

D'une façon générale, les procureurs généraux successifs ont jusqu'ici refusé de faire beaucoup de publicité sur les personnes recherchées, pariant sur une stratégie de la discrétion. La fin de l'année 2000 a pourtant semblé marquer une prise de conscience grandissante de l'impasse et la mise en œuvre de stratégies plus combatives, mieux rationalisées bien qu'elles ne se soient pas toutes matérialisées. Des démarches directes ont tout d'abord été envisagées au plus haut niveau par le procureur général auprès de certains Etats africains, comme le Kenya, le Cameroun et la RDC. Elles devaient ouvrir la voie à des initiatives plus fermes et publiques sur le manque de coopération allégué de ces pays. Par ailleurs, certaines carences dans le fonctionnement du parquet ont été identifiées. Ainsi, aussi déroutant que cela puisse être, début décembre 2000, aucune des personnes recherchées par le TPIR n'était encore fichée à Interpol. Bien qu'il s'agisse d'une pure formalité, le bureau du procureur n'en avait jamais fait la demande. Sous l'égide du nouveau chef des enquêtes nommé en mai 2000, il a été mis fin en 2001 à cette surprenante situation.

1. Utiliser tout l'arsenal de procédure

La procédure d'émission de mandats d'arrêt internationaux est en fait peu claire. Hormis les dispositions par nature un peu exceptionnelles de l'article 61⁶⁶, qui ont

⁶⁶ L'article 60 permet au procureur de publier par voie de média la mise en accusation d'un individu et d'inviter "toute personne qui saurait où l'accusé se trouve à communiquer cette information au Tribunal". L'article 61 stipule que dans le cas où un mandat d'arrêt n'a pas été exécuté « au terme d'un délai raisonnable », elle oblige, *de facto*, le juge à demander au procureur de rendre compte des mesures prises à cet effet. Si elle estime que ces mesures ont été suffisantes, la chambre de première instance est saisie et organise une séance publique où les charges portées à l'encontre de l'accusé sont développées, y compris avec la comparution éventuelle de témoins. A l'issue de cette audience, les magistrats peuvent délivrer un mandat d'arrêt international qui est transmis à tous les Etats. Ils peuvent aussi ordonner « à un ou plusieurs Etats » de geler les avoirs de l'accusé. Enfin, s'il est établi que la situation est due, « en tout ou en partie » à la non-coopération d'un Etat, le Tribunal en fait le

été utilisées par le TPIY au tout début de son mandat, aucun texte n'autorise clairement les juges à émettre d'emblée un tel mandat. De sorte que, jusqu'à une date très récente, ces mandats sont restés nationaux. Cette réalité, paradoxale pour une juridiction internationale, est un handicap certain dans les entreprises d'arrestation, dans la mesure où les suspects circulent d'un pays à l'autre et rendent ainsi parfois inefficaces le mandat d'arrêt initialement émis contre eux auprès d'un pays particulier. International Crisis Group a eu connaissance d'un cas au moins d'une personne recherchée qui ne se trouve plus, fin 2000, sur le territoire spécifié dans le mandat d'arrêt dressé contre elle quelques années plus tôt. Ce n'est assurément pas un cas isolé. Or, ceci contraint le bureau du procureur à devoir solliciter l'émission d'un nouveau mandat d'arrêt auprès d'un magistrat, une procédure peu compatible avec la rapidité d'action parfois vitale à l'interpellation d'un suspect. En septembre 2000, Carla del Ponte a donc requis auprès des juges d'Arusha une modification de la forme des mandats d'arrêt. L'exemple sur lequel le procureur général s'appuie est celui de Milosevic. Le 24 mai 1999, le juge du TPIY David Hunt avait adressé le mandat d'arrêt contre l'ancien président de la République fédérale de Yougoslavie à « tous les Etats membres des Nations unies ». Dans le cadre du TPIR, cela ne s'était jamais fait. Or, les magistrats ont réagi différemment à la demande du procureur. Le 2 novembre, Navanethem Pillay a émis un tel mandat d'arrêt international contre l'un des fugitifs. Peu de temps après, dans une autre affaire, le juge Kama avait demandé au préalable un supplément d'information, qu'il ne semble pas avoir obtenu. En revanche, le 22 novembre, Yakov Ostrovsky, sollicité pour un autre accusé, s'y est refusé, demandant à ce que la procédure de l'article 61 soit strictement suivie. Il est manifestement nécessaire que le procureur bénéficie de l'émission de mandats d'arrêts internationaux afin de favoriser les arrestations. Il est donc souhaitable de lever l'obstacle juridique qui se dresse en la matière, en clarifiant et simplifiant la base légale sur laquelle ces mandats sont émis.

2. Donner plus d'autonomie au parquet

Indépendamment des questions liées à la coopération des Etats, deux autres facteurs ont récemment paru entraver la capacité d'arrestation du TPIR. Ils sont d'une nature tout à fait différente puisqu'ils relèvent du fonctionnement interne du Tribunal. Le premier relève de l'organisation du bureau du procureur. Ainsi, à la fin de l'année 2000, une dizaine de suspects auraient pu d'ores et déjà être interpellés si la rédaction d'actes d'accusation par les services juridiques du parquet avait suivi. Plusieurs arrestations ont ainsi dû être reportées au cours du second semestre du fait que ces actes n'étaient pas prêts, faute de ressources humaines étant dévolues à cette tâche.

Le second obstacle n'est pas nouveau et suscite autant d'inquiétude que de controverse. Il concerne la marge de manœuvre financière dont dispose le bureau du procureur dans ses enquêtes et le contrôle exercé en ce domaine par l'administration du Tribunal, c'est-à-dire le greffe. Début 1999, un rapport confidentiel du gouvernement américain, citant une source interne au bureau du procureur, révélait que « au moins quatre arrestations [avaient] été manquées » à l'automne 1998 du fait d'une gestion budgétaire erronée de la part de l'administration du Tribunal⁶⁷. De nouveaux conflits de nature comparable ont

constat et en informe le conseil de sécurité des Nations unies. Ces articles ont très peu été utilisés car ils exigent de rendre publics les accusations et mobilisent beaucoup de ressources.

⁶⁷ Voir *Ubutabera*, 13 septembre 1999.

émaillé la deuxième moitié de l'année 2000. Carla del Ponte a nié leur existence, en déclarant : « Je n'ai jamais eu de problèmes de ce côté là »⁶⁸. Mais d'autres sources sérieuses ont régulièrement, entre septembre et décembre, décrit le blocage du réapprovisionnement du compte alloué aux enquêtes de recherche et d'arrestation des suspects. Selon ces informations, entre juin et décembre, ce compte n'a pas été réapprovisionné du tout, puis de manière erratique, du fait que les services financiers du greffe estimaient non conformes les éléments comptables remis par le procureur adjoint. En septembre, une situation de « paralysie » était ainsi évoquée. En décembre, ICG a pu constater directement le caractère extrêmement aléatoire et chaotique de la disponibilisation des fonds auprès des équipes en charge des arrestations. Un symptôme parmi d'autres du dysfonctionnement de l'organisation : entre 10 000 et 12 000 dollars étaient alors dus aux enquêteurs pour des « avances » qu'ils avaient effectuées dans les besoins du bon déroulement des opérations menées. La querelle entre ces services est ancienne. La responsabilité paraît partagée entre le bureau du procureur adjoint et le greffe. Mais ses conséquences sont graves. ICG recommande que la nouvelle administration et la nouvelle direction du parquet y trouvent une solution durable et responsable.

B. Renforcer l'information et la présence du TPIR au Rwanda

A l'instar du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie, le TPIR a récemment offert une première réponse à son problème de visibilité et d'impact au Rwanda. Le 25 septembre 2000, il a inauguré un centre d'information et de documentation au centre de la capitale rwandaise. A cette occasion, l'ancien greffier du TPIR a reconnu ainsi l'enjeu : « Le TPIR ne peut apporter une contribution significative à la paix au Rwanda si le travail du tribunal et ses résultats ne sont pas réellement communiqués à la population rwandaise. Au TPIR, nous sommes d'avis que c'est l'essence même de notre travail d'avoir un impact à l'intérieur du Rwanda et que cela était l'objectif du Conseil de sécurité des Nations unies lorsqu'il a établi le Tribunal en novembre 1994. Ceci, à nos yeux, est un indicateur clé à partir duquel le Tribunal sera ou ne sera pas considéré comme un succès. »

L'ouverture de ce centre s'inscrit dans le cadre d'une initiative qui se veut ambitieuse, le « outreach program ». Le concept n'est pas neuf. Il apparaissait dès 1998 dans les discours des responsables du Tribunal et était clairement annoncé sur le papier début 1999. Les multiples visites de journalistes rwandais au cours des trois dernières années se sont inscrites dans ce cadre, ainsi que la présence régulière de la radio nationale rwandaise à Arusha. Avec des besoins budgétaires évalués à 157 615 dollars pour l'année 2000 et à 178 952 dollars pour 2001, le TPIR envisage dorénavant une action plus dynamique bien qu'encore modeste si l'on garde à l'esprit le retard pris jusqu'à ce jour. Le financement des programmes envisagés ne paraît pas entièrement garanti. Le projet d'atteindre davantage les populations résidant hors de Kigali par l'organisation de caravanes mobiles équipées d'un système de projection pourrait n'être effectif que dans des délais forts longs. International Crisis Group recommande un renforcement significatif de ces actions qui sont urgentes pour remédier au manque d'information sur le Tribunal dont souffre la société rwandaise. Les attentes soulevées par l'ouverture du Centre d'informations sont grandes. Il est essentiel qu'elles ne soient pas une nouvelle fois déçues et qu'elles représentent dorénavant une priorité pour le TPIR.

⁶⁸ Conférence de presse, 13 décembre 2000.

C. Organiser des procès ou des audiences à Kigali pour la réappropriation des procès par les Rwandais

S'il est une autre demande qui revient sans relâche chez de nombreux Rwandais, c'est bien celle de voir des audiences se tenir à Kigali. Là encore, l'idée est aussi ancienne que le Tribunal. Mais elle a grandi avec insistance au cours de l'année 2000, au point qu'elle apparaît moins improbable, quand bien même elle divise de manière aiguë les communautés selon leurs clivages idéologiques ou politiques. « Les problèmes majeurs ne sont pas des problèmes psychologiques, moraux ou juridiques ; ce sont des problèmes pratiques de sécurité », considérait à ce sujet, en 1997, l'ancien président de la chambre d'appel Antonio Cassese⁶⁹. Le projet fut relancé de manière plus spectaculaire par Louise Arbour à la veille de son départ, lors de sa dernière visite au Rwanda, en août 1999. « Le Tribunal est dans sa cinquième année d'existence. C'est donc, à mon avis, un défi auquel il doit maintenant commencer à s'attaquer », avait déclaré le procureur général, qui parlait déjà de « visibilité », « d'accroître la présence du TPIR au Rwanda » et invitait, pour ce faire, la communauté internationale à aider financièrement à l'aménagement d'une des nouvelles salles d'audience de la Cour suprême⁷⁰. Son successeur a repris à son compte l'ensemble de ses propos. En décembre 2000, Carla del Ponte a annoncé son intention de déposer une requête en ce sens dans le procès des médias. Lors d'un entretien en septembre, Navanethem Pillay, qui préside le TPIR ainsi que ledit procès, avait déclaré à ce sujet : « Nous étudierions la question, mais j'ai dit clairement qu'une décision de tenir des audiences au Rwanda est en réalité une question complexe, quand bien même nous en soutiendrions le principe »⁷¹. En avril 2001, aucune initiative n'avait cependant été prise en ce sens.

Les positions sur cette question offrent une vaste gamme d'options. Le gouvernement rwandais continue de défendre son souhait de toujours : l'installation du tribunal en tant que tel au Rwanda. A défaut, pour la tenue d'audiences, il assure officiellement pouvoir offrir toutes les garanties nécessaires. Peu susceptible de passer pour un idéologue du régime, le juriste et militant des droits de l'homme François-Xavier Ndeze y est favorable, « mais avec une sécurité maximale »⁷². De fait, au Rwanda, très rares sont les voix qui s'opposent clairement à cette perspective. En revanche, de l'étranger, tout aussi rares sont les voix qui appuient la démarche. Pour le RDR, « le fait de mettre le siège du TPIR en dehors du Rwanda montre la préoccupation qu'avait le Conseil de sécurité de l'ONU de tenir les procès en terrain neutre pour garantir le plus possible l'indépendance du tribunal. Tenir des audiences du TPIR au Rwanda alors que son indépendance par rapport au gouvernement rwandais contrôlé par le FPR est déjà sujette à caution minerait complètement sa crédibilité »⁷³. Les plus concernés, les accusés du TPIR, s'y opposent évidemment radicalement, du moins pour ceux qui signent les communiqués communs. L'option d'une liaison par téléconférence est proposée pour parer à cet obstacle. Mais les avocats soulignent aussitôt l'impossibilité dans laquelle ils se trouveraient de pouvoir communiquer librement avec leur client. Dans tous les cas de figure, sans l'accord de la défense, une telle opération paraît bloquée. Or, en privé, certains avocats ne se montrent pas hostiles au principe. L'un d'entre eux a même songé à solliciter lui-même une telle audience qui pourrait faciliter la comparution de témoins à décharge résidant au Rwanda et ne souhaitant pas se déplacer en Tanzanie.

Ceci indique au moins un premier principe d'action : être pragmatique. Il paraît encore impensable d'organiser un procès entier à Kigali, pour de multiples raisons, dont la plus

⁶⁹ in *Ubutabera*, 9 juin 1997.

⁷⁰ Dépêche de l'agence Hironnelle, 7 août 1999.

⁷¹ Entretien avec l'agence Hironnelle, 1^{er} septembre 2000.

⁷² Entretien à Kigali, 6 décembre 2000.

⁷³ Correspondance avec ICG, 30 novembre 2000.

importante est sans doute de s'assurer de la venue de témoins à décharge venant le plus souvent de l'extérieur du Rwanda. Mais il est envisageable de déplacer certaines audiences à Kigali. Leur impact sur la « réappropriation » par les Rwandais du processus judiciaire qui se déroule à Arusha impose d'en prendre l'initiative.

D. Affronter la question de l'indemnisation

L'année 2000 a sans aucun doute marqué le retour ou, du moins la montée en puissance et la prise en compte de la question de la place des victimes dans les processus judiciaires en cours à La Haye et à Arusha. Le regain de cette prise de conscience doit faire de cette question un élément clé du débat sur le mandat du TPIR.

1. L'oubli des victimes

L'un des artisans de la volonté nouvelle de réaménager la place des victimes – et de la rendre ainsi plus fidèle à la tradition juridique romano-germanique – est le procureur général. Dès son arrivée, Carla del Ponte choisissait de s'adresser à la Cour en tant que représentante des victimes. En juin 2000, lors d'une réunion plénière du TPIR, elle essayait d'aller plus loin et demandait une révision de la procédure, autorisant une représentation passive des victimes⁷⁴.

Au Rwanda, la frustration des victimes est effectivement massive et participe de façon cruciale au sentiment selon lequel le Tribunal ne leur appartient pas, n'est fait ni par elles ni pour elles⁷⁵. Depuis, la question n'a cependant pas connu d'évolution notable. De son côté, le 26 septembre 2000, l'ancien greffier du TPIR Agwu Okali lançait officiellement au Rwanda un « programme d'assistance aux témoins et témoins potentiels ». Le budget total de ce programme s'élève à 379 000 dollars⁷⁶. Il comprend officiellement plusieurs volets : l'assistance médicale et psychologique ; la sécurité physique des personnes et des biens ; le conseil juridique ; l'assistance financière après procès, la réinstallation et le relogement. Dans une note du 22 juin 1998, Agwu Okali en expliquait déjà le principe : « Il s'agit d'une assistance spécifiquement orientée, par différents moyens, afin de permettre au groupe ciblé – les victimes et les rescapés, notamment les veuves et les orphelins – de participer de façon plus effective au travail du Tribunal d'enquêter, de poursuivre et de juger les auteurs présumés du génocide. Ce n'est pas un programme d'aide économique et sociale généralisée pour le peuple du Rwanda et ce n'est pas non plus un programme d'indemnisation ».

⁷⁴ Conférence de presse à Arusha, 13 décembre 2000.

⁷⁵ Entretien à Kigali, Ibuka, 4 décembre 2000.

⁷⁶ 300 000 dollars sont tirés du Fonds de contribution volontaire (Trust Fund) du TPIR et le restant « d'autres donateurs ». Dans le cadre de la phase initiale du programme, l'association Rwanda Women Network a reçu 25 562 dollars pour un programme d'un an de fournitures médicales à la Hope Clinic avec un total de 3 024 bénéficiaires annoncés. L'Association sociale des femmes rwandaises (Asoferwa) a reçu 52 000 dollars pour la construction d'un village de la paix à Kamonyi (commune de Taba), ce qui représente 15 % du coût total de ce projet qui bénéficiera à 153 rescapés du génocide. Pro-Femmes Twese Hamwe, collectif de 35 ONG oeuvrant pour le développement de la femme, a reçu 11 000 dollars pour un séminaire de formation de formateurs en « trauma counseling » s'étalant sur cinq jours et bénéficiant à 40 personnes. L'association pour la défense des droits de la femme et de l'enfant Haguruka a reçu 24 708 dollars pour un projet qui comprend deux programmes radiophoniques d'information sur le TPIR, la formation de vingt parajuristes en préfecture de Byumba, l'assistance juridique à quelque 160 femmes et enfants de cette préfecture et la production de 500 calendriers sur les droits humains. L'Association des veuves du génocide d'avril Avega-Agahozo a reçu 35 365 dollars pour une formation en « trauma counseling » de dix personnes, un fonds de soins d'urgence pour des victimes de violences sexuelles et des témoins potentiels dans cinq préfectures représentant un total de 200 bénéficiaires, des visites d'assistance sociale dans 24 communes différentes.

Ce programme est présenté comme une manifestation de la nécessité de développer une justice réparatrice, parallèlement à la fonction de rétribution que représentent les procès. Mais il fait l'objet d'une ancienne et grave controverse. Si trois années ont été nécessaires pour qu'elle commence finalement à voir le jour, c'est que cette initiative a soulevé et continue de soulever de lourdes craintes. Ces préoccupations sont diverses. Il s'agit du risque de subornation de témoins, de l'impression donnée que le programme ne bénéficie qu'aux témoins de la poursuite, de la dilution de la confidentialité sur l'identité des témoins protégés et, au-delà, d'un éclatement un peu plus prononcé encore de la responsabilité concernant la protection de ces témoins.

Brièvement, le grief contre ce programme est particulièrement sérieux puisque, en apportant une réponse qui n'est pas judiciaire, l'administration ONUisienne serait sortie du mandat du Tribunal, provoquant une dérive dangereuse de l'institution. « Il n'y a aucun mal pour un tel organe à être associé ou à fournir de l'aide à un tiers, comme une organisation non gouvernementale, dans l'assistance à ces victimes, surtout lorsque ces activités sont menées par l'intermédiaire d'un organe neutre comme le Greffe », s'est défendu Agwu Okali auprès d'avocats de la défense choqués⁷⁷. Le gouvernement rwandais approuve clairement l'initiative du greffe du Tribunal. Ce programme a aussi reçu le soutien de plusieurs organisations internationales de défense des droits des femmes.

Pourtant, les critiques restent vives. Et il n'est pas anodin de remarquer qu'elles viennent aussi du Rwanda et des organisations mêmes étant censées en être les principales bénéficiaires. « J'ai été surpris qu'il soit ouvert aux collectifs des femmes plutôt qu'au collectif des victimes du génocide. Si je réfléchissais en juriste, je serais du côté de l'avocat de la défense. Il y a risque de confusion. Il faut différencier l'assistance et la réparation. L'assistance est un acte volontaire et louable. La réparation, c'est autre chose : on donne un dû. Ce que nous attendions du tribunal ce n'est pas une assistance. Il devrait davantage nous aider à recouvrir nos créances en nous associant aux jugements. C'est une façon de nous distraire. Il ne faut pas confondre fonds d'assistance et fonds de réparation. La seule assistance que nous attendons est de nous permettre d'être présents au procès. »⁷⁸ La réaction d'Anastase Nabahire, de l'association Ibuka, est implacable. Mais elle n'est pas isolée. « Ca, c'est de la mise en scène. On fait semblant. Nous voulons des choses stratégiques qui apportent un changement durable », explique Judith Kanakuze, coordinatrice d'une coalition d'ONG dont l'une des membres a pourtant bénéficié du programme du TPIR⁷⁹. « Qu'est-ce que cela représente ? Nous sommes 25 000 membres. Combien recevons-nous ? 32 000 dollars. C'est un bon début, mais c'est une goutte d'eau dans l'océan, tardivement », lâche la secrétaire exécutive de Avega, l'une des cinq associations directement bénéficiaires⁸⁰. Dérive judiciaire d'un côté, manœuvre publicitaire ou politique de l'autre : le programme du greffe ne répond manifestement pas à la question de fond posée par les victimes. Si tout milite aujourd'hui pour que le droit de ces victimes ne soit plus ignoré, le problème est dorénavant de mieux y répondre.

⁷⁷ Réponse du greffier aux avocats de Jean-Paul Akayesu, le 5 octobre 2000.

⁷⁸ Entretien à Kigali, 4 décembre 2000.

⁷⁹ Entretien à Kigali, 4 décembre 2000.

⁸⁰ Entretien avec Hillary Mukamazimpaka, 7 décembre 2000.

2. Etudier la réparation vs indemnisation des victimes

Le contraste entre le TPIR et le TPIY est marquant. Confrontés à la même question, ce sont les juges, à La Haye, qui ont pris le temps de la réflexion et de l'initiative. A leur demande, un rapport de 14 pages a été rédigé, l'été dernier, qui se concentre volontairement sur l'indemnisation financière, « afin d'éviter le recours au concept plus étendu de réparation (...) et d'éviter d'aborder d'autres formes de réparation qui, à l'instar de la réadaptation, exigent un examen plus approfondi et semblent dépasser le cadre des propositions du Procureur et du débat de la plénière de juin 2000 ».

Le groupe d'étude présente la difficulté ainsi : « Il semble que le droit international reconnaît aux victimes un droit à l'indemnisation. Si un tel droit est en formation, son mécanisme de mise en œuvre est nettement moins développé. (...) La question qui se pose alors n'est pas tant de savoir s'il existe un droit à l'indemnisation, mais de déterminer comment ce droit peut être mis en œuvre. Dans le cadre du Tribunal, d'autres droits et d'autres considérations de politique générale doivent être pris en compte, y compris le droit de l'accusé à un procès rapide et équitable ». L'un des points abordés, brièvement, est évidemment « la question centrale de la source de financement d'une telle indemnisation ». Les options ne sont pas nombreuses : il existe les biens saisis par le parquet – où se jouera d'ailleurs une cruciale question de coopération des Etats -, le budget de l'ONU et les contributions volontaires des Etats. Finalement, il est recommandé l'établissement d'une commission internationale d'indemnisation, dont l'avantage est qu'« elle peut traiter beaucoup plus de demandes et de manière plus efficace qu'une juridiction et peut, en principe, au moins examiner toutes les demandes substantielles présentées par les victimes des infractions concernées ». Dans tous les cas de figure, le statut du Tribunal doit être changé. C'est pourquoi le président Claude Jorda a écrit, le 12 octobre 2000, au secrétaire général des Nations unies, lettre transmise le 2 novembre au Conseil de sécurité, seul habilité à modifier le statut des tribunaux.

Une étude de même nature mais adaptée au contexte du TPIR n'a malheureusement pas été menée. Or, il est possible que le TPIR présente un cas de figure distinct de celui de l'ex-Yougoslavie. Le bref rapport du TPIY note ainsi que, dans le cadre des travaux sur la question au cours de la dernière décennie, la création de fonds nationaux d'indemnisation des victimes a été clairement encouragée. Les rapporteurs évoquent du coup une autre option que l'institution d'une commission internationale : la possibilité « que les juridictions internes indemnisent les victimes ». Comment ignorer, alors, que le Rwanda est confronté, lui aussi, à la question de l'indemnisation des victimes ? Doit-il y avoir, à nouveau, sur cette question, une solution nationale et une solution internationale, étanches entre elles ?

Pour les cours rwandaises, la question n'est pas de savoir si les victimes disposent de ce droit à demander des dommages et intérêts, puisque ce droit est garanti par la loi. La question est : avec quel argent indemniser ? L'avocat général Emmanuel Rukangira expose ainsi la situation actuelle : « Aujourd'hui, il y a déjà plusieurs milliards de francs rwandais de dommages et intérêts [accordés par les tribunaux nationaux]. Ces montants pourront-ils être récupérés ? Non. C'est pratiquement impossible »⁸¹. Depuis quatre ans que les procès ont commencé au Rwanda, les cours ont en effet été, sur le papier,

⁸¹ Entretien à Kigali, 5 décembre 2000.

généreuses : Vraisemblablement près de 100 millions de dollars de dommages et intérêts accordés après que seulement près de 4000 personnes eurent été jugées. Mais pas un centime n'a pu être, en réalité, déboursé, car les accusés sont indigents. Les rapporteurs du TPIY ont conclu clairement et à très juste titre qu'il ne fallait pas donner aux tribunaux *ad hoc* la responsabilité de traiter et déterminer les indemnités. Ils soulignent notamment que cela retarderait encore le rythme des procès, contrariant l'objectif prioritaire de ces tribunaux. Les Rwandais, eux, mettent en valeur d'autres arguments. Certains craignent, d'abord, que les juges d'Arusha soient mal placés pour apprécier quels montants accorder. Mais surtout, c'est le risque d'une indemnisation – et donc d'une justice - à double vitesse qui domine.

La solution pénale, au Rwanda, a montré ses limites. Avec quelque 130 000 personnes détenues – la plus forte densité carcérale au monde – le système judiciaire national ne peut juger chacun dans des délais raisonnables. C'est la raison essentielle pour laquelle le gouvernement y a promu l'instauration d'une solution alternative, les tribunaux *gacaca*, cours populaires et décentralisées inspirées de certains principes de fonctionnement de la justice traditionnelle rwandaise. Le début des « procès *gacaca* » est annoncé pour janvier 2002. Or, parmi les préalables que les autorités considèrent comme essentiels à la réussite de cette entreprise inédite, figure la mise en place d'un fonds national d'indemnisation, dont le projet de loi était en train d'être finalisé en décembre 2000. C'est pourquoi beaucoup de Rwandais soutiennent l'idée d'un fonds national d'indemnisation, « avec protection internationale » sur le contrôle de l'utilisation des fonds. L'une des questions posées est la suivante : ne serait-il pas pour le moins complexe, voire absurde, de faire face à deux fonds d'indemnisation ? Comme l'indique, par ailleurs, nombre d'expériences précédentes, comme l'Afrique du Sud, le rôle de l'Etat dans la responsabilité de l'indemnisation après des crimes commis par lui ou en son nom est primordial. A ce titre, il n'est pas inutile de rappeler qu'actuellement l'Etat rwandais consacre 5 % de son budget au fonds d'assistance aux victimes.

Aujourd'hui, au Rwanda, pour un père tué, les tribunaux attribuent entre 5 et 20 millions de francs rwandais de dommages et intérêts⁸². De telles sommes ne seront, à l'évidence, jamais disponibles. D'où le fait que le gouvernement envisageait, dans le cadre de son projet de loi, des modes alternatifs d'indemnisation, comme le droit à la santé, à la scolarisation. Avant que le projet de loi ne soit finalisé, Tharcisse Karugarama, vice-président de la Cour suprême, décrivait ainsi les perspectives en cours : « Premièrement, on ne pourra jamais apporter réparation aux victimes du génocide. Les dommages, ce sont donc des symboles. C'est le symbole national, international. Même si on donne 10 000 francs rwandais, en acceptant que la faute a été commise. Ce n'est pas la valeur monétaire qui importe, c'est : « on se solidarise avec vous ». Deuxièmement, on pourrait donner une compensation individuelle avec des barèmes. Mais on peut aussi donner aux associations dans la transparence. Je ne dis pas qu'il n'y aura pas des erreurs, qu'il n'y aura pas des voleurs, mais il faut établir des principes. Il y a des risques mais ce sont des risques raisonnables. »⁸³

On le voit : la situation du Rwanda - et donc du TPIR – est singulière. Il est dès lors nécessaire que le tribunal international étudie concrètement et sérieusement les choix qui se présentent à lui en matière d'aide aux victimes. Cette responsabilité ne peut être laissée au seul greffe du Tribunal, comme ce fut le

⁸² Environ entre 11 500 et 46 500 dollars.

⁸³ Entretien à Kigali, 7 décembre 2000.

cas jusqu'ici. La réponse doit être de nature judiciaire, en gardant à l'esprit cette réflexion : « Quand de larges segments de la population sont touchés par les violations des droits de l'homme, la réparation individuelle est insuffisante pour s'assurer de l'égalité et de l'efficacité du processus d'indemnisation et de réparation. Par conséquent, l'Etat doit assumer la responsabilité de s'assurer que le résultat collectif est équitable. (...) Sans une approche globale sur la réconciliation, l'engagement à indemniser et à réparer devient une illusion, du fait que le processus est tout simplement inefficace. Des exemples comme celui du Rwanda exigent que nous soyons prudents et que nous réfléchissions à long terme dans nos concepts institutionnels : nous devons être sûrs que les modèles que nous avançons au niveau international ont des chances raisonnables d'être transplantées avec succès au cœur d'une communauté ravagée. »⁸⁴ International Crisis Group recommande que la solution envisagée par la communauté internationale pour l'indemnisation des victimes au Rwanda, qui doit être rapidement et de façon approfondie, ne soit pas de la responsabilité du Tribunal et ne télescope pas celle qu'instaurent les institutions nationales et qui forme, en outre, un des socles de l'entreprise particulièrement délicate de la justice *gacaca*.

E. Le débat sur l'extension du mandat du TPIR et la lutte contre l'impunité

Le fait que l'existence du TPIR n'ait pas eu d'effet dissuasif est un des thèmes accompagnateurs d'un des débats importants autour de son mandat : faut-il étendre ce dernier à la fois dans l'espace et dans le temps ? Autrement dit, faut-il permettre au Tribunal de juger des crimes commis après 1994 et en dehors du territoire rwandais et par d'autres que les seuls ressortissants rwandais ? Le débat touche évidemment, en premier lieu, la République démocratique du Congo et le Burundi. Politiquement, une seule tentative concrète a en fait, à ce jour, été menée sur le thème de l'extension du mandat du TPIR. Elle résume bien plusieurs des enjeux. En avril 2000, devant ses pairs, le sénateur américain Russ Feingold rappelait ainsi cette démarche dont il était l'auteur : « Monsieur le Président, je suis venu dans le passé devant vous pour soulever la question de la parité entre le TPIY et le TPIR. Plus particulièrement, j'ai fait remarquer que, tandis que le TPIY a autorité pour poursuivre des individus pour des violations graves du droit humanitaire international commises depuis 1991 jusqu'à aujourd'hui, le mandat du TPIR ne couvre, lui, que les actes commis dans les frontières du Rwanda pendant l'année 1994⁸⁵. L'année dernière, le Sénat a approuvé, lors de l'autorisation du projet de loi du Département d'Etat, un amendement que j'avais proposé demandant un rapport sur le bien fondé d'une extension du mandat du TPIR dans l'espace et dans le temps, pour à la fois prévenir de futurs abus et tenir responsables de leurs actes les auteurs des atrocités qui continuent d'être perpétrées dans les Grands Lacs. »

En août 1999, le Congrès américain avait en effet rédigé une résolution précisant que « il existe des allégations bien argumentées selon lesquelles d'importants crimes contre l'humanité et crimes de guerre ont eu lieu dans la région des Grands Lacs d'Afrique, qui tombent hors du mandat actuel du Tribunal, tant du point de vue des zones géographiques que des dates auxquelles ces crimes ont été commis ». Remarquant que « l'attention portée au TPIY et aux mises en accusation qui ont eu lieu du fait du mandat élargi du TPIY continue de jouer un rôle important dans la politique actuelle des Etats-Unis dans les Balkans », le Congrès estime que le gouvernement américain devrait promouvoir au sein du Conseil de sécurité une nouvelle évaluation du TPIR et

⁸⁴ Iris Almeida, in " *Compensation and reparation for gross violations of human rights : advancing the international discours and action.*" Siracusa Conference, September 1998.

⁸⁵ En fait, le mandat du TPIR l'autorise aussi à poursuivre des citoyens rwandais pour des crimes commis dans les Etats voisins au cours de cette même année 1994.

que celle-ci devrait inclure celle de « l'impact potentiel de l'extension [de son] mandat initial ». Le rapport subséquent du Secrétaire d'Etat américain devant le Congrès devait ainsi traiter de « la capacité du TPIR à remplir son mandat actuel et évaluer l'impact potentiel de l'élargissement du mandat à des crimes commis après 1994 ». Finalement, cette initiative, unique en la matière, a échoué du fait du retrait ultérieur de l'amendement. Un tel rapport n'a donc jamais été réalisé.

Sur le terrain des principes et de la prévention, le chercheur Filin Reyntjens démontre de la manière suivante la nécessité de cette extension du mandat : « Même si, déjà maintenant, le TPIR fonctionne plutôt mal, son mandat devra être étendu dans le temps et dans l'espace pour les raisons suivantes : il s'agit d'une pratique qui n'a pas cessé fin 1994 ; les coupables sont souvent les mêmes ; les causes et les mécanismes sont analogues ; les conflits et leur cortège de massacres sont souvent menés en situation d'extra-territorialité et les événements d'une époque et dans un pays ont une influence sur d'autres époques et pays »⁸⁶. A l'issue de son quatrième congrès ordinaire, le 12 et 13 juillet 2000 à Bukavu (RDC), la Ligue des droits de l'homme des Grands Lacs a donc franchi le pas et demandé, dans sa déclaration, l'élargissement de la compétence du TPIR au Burundi et à la RDC.

Mais le TPIR fonctionne effectivement mal. Et c'est ce mauvais fonctionnement qui constitue l'argument essentiel, au moins officiellement, de ceux qui ne se montrent pas favorables ou carrément hostiles à cette extension du mandat. « Pourquoi étendre alors que les buts ne sont pas atteints ? » interroge le ministre de la Justice rwandais⁸⁷.

L'argument, même débarrassé d'arrière-pensées politiques, est clair et simple : il y a risque de diluer le mandat actuel et, éventuellement, de porter un coup fatal au Tribunal d'Arusha. « Le monstre est déjà trop gros pour ce qu'il a à faire. Augmenter les tâches lui ferait franchir les limites imaginables de l'obésité et lui ouvrirait les portes de l'éternité », tranche ainsi un expert ayant requis l'anonymat⁸⁸. Il s'agit donc là d'une ultime conséquence de l'échec que subit le tribunal de l'ONU à remplir son mandat avec efficacité et célérité. Il empêche, aujourd'hui, de raisonnablement envisager son élargissement. Parallèlement, les juridictions nationales sont moins bureaucratiques et plus efficaces. Elles offrent pour l'heure de meilleures perspectives pour juger les crimes commis en RDC et au Burundi.

F. Etendre la compétence universelle des juridictions nationales : le partage du fardeau

Il est un autre volet sur lequel doit se développer une coopération des Etats qui, bien que revêtant une autre forme, aura un effet bénéfique sur le travail du TPIR, assurera le développement de la justice internationale et, surtout, affirmera avec clarté que les poursuites contre les personnes suspectées de génocide ou de crimes contre l'humanité sont la responsabilité de chaque Etat (et non pas seulement celle d'une institution ONUisienne à laquelle ils la délégueraient avec soulagement) : le renforcement de la répression pénale au niveau des juridictions nationales. Hormis le Rwanda évidemment, seule la Suisse avait jusqu'ici mené à terme devant ses propres tribunaux le procès pénal d'un individu pour des crimes commis en 1994 au Rwanda⁸⁹.

⁸⁶ Correspondance avec ICG, 13 novembre 2000.

⁸⁷ Entretien à Kigali, 2 décembre 2000.

⁸⁸ Correspondance avec ICG, 21 novembre 2000.

⁸⁹ Fulgence Niyonteze, ancien bourgmestre de Mushubati, a été traduit, en avril 1999, devant le tribunal militaire de Lausanne et condamné à la prison à vie en première instance. En mai 2000, sa peine a été ramenée à 14 ans d'emprisonnement par la cour d'appel du tribunal de Genève, peine définitivement confirmée par la Cour de cassation en avril 2001.

Le 17 avril 2001, la Belgique a, à son tour et après de longs blocages, entamé le procès de quatre suspects rwandais⁹⁰. Leur jugement est attendu pour début juin. D'autres poursuites ont été lancées en France, qui se montre néanmoins beaucoup moins diligente en la matière. Les procédures qui y ont été entamées apparaissent en effet dispersées et le ministère public peu pressé d'aboutir.

Le TPIR ne traitera pas, à lui seul, tous ces dossiers. Or, ne serait-ce que du seul fait que la peine de mort est applicable au Rwanda, l'extradition de suspects vers ce pays est refusée par la plupart des Etats. De plus le Rwanda a 120 000 prisonniers à juger en priorité. Dès lors, la question se pose pour chaque Etat, dans la mesure où il est saisi de dossiers que le procureur du TPIR n'estime pas devoir retenir, de s'engager à juger ces individus, dans le respect des principes du droit international humanitaire. Le Canada, qui s'est dorénavant doté d'une législation adaptée à cette exigence, paraît disposé à suivre cette voie.

L'exemple du procès en Suisse contre le bourgmestre Niyonteze a montré que de telles procédures menées au plan national entraînent des difficultés logistiques. Mais ces poursuites – qui ne concerneront, selon toute vraisemblance, qu'un nombre fort limité de cas - ont un intérêt public certain. La couverture médiatique du procès en cours en Belgique en témoigne. Elles relèvent, de surcroît, d'une obligation de droit. En outre, l'avancement du droit international tirera un grand bénéfice des jugements prononcés par ces différentes juridictions. Enfin, ces démarches donnent tout leur sens au principe de complémentarité des juridictions. A ce titre, il est encore significatif de souligner que, comme dans sa relation avec la justice rwandaise, le TPIR n'a pas compris cette coopération comme étant à double sens. En 1998, le juge d'instruction belge Damien Vandermeersch avait déjà regretté ce fait. Hormis l'accord sur des commissions rogatoires, il ne semble malheureusement pas qu'il y ait eu d'évolution en ce domaine.

⁹⁰ Se tenant depuis le 17 avril devant la cour d'assises de Bruxelles, le procès d'Alphonse Higaniro, Vincent Ntezimana, Gertrude Mukangango et Julienne Mukabutera était initialement prévu sur six semaines.

CONCLUSION : FIXER UN TERME AU MANDAT

« Etant donné le rythme auquel se déroulent actuellement les procès, on peut s'attendre à ce qu'il faille au moins sept ou huit ans au Tribunal pour s'acquitter de son mandat », écrivaient, le 11 novembre 1999, les experts chargés d'évaluer le fonctionnement des tribunaux *ad hoc*. Leur rapport indiquait que « environ 90 enquêtes » étaient alors toujours en cours et « qu'une vingtaine de suspects pourraient être collectivement mis en accusation dans le courant de l'année 2000 ».

Depuis cette date, le TPIR a pris un grand retard par rapport à ces prévisions. Le sentiment d'urgence est, au contraire, souvent apparu comme une notion étrangère à de nombreux acteurs du Tribunal, y compris et sans doute plus gravement chez ses principaux responsables. Alors que le gouvernement rwandais évoque aujourd'hui ouvertement l'impasse, sinon « l'échec », que constitue le traitement pénal au sens strict du massif contentieux du génocide auquel il fait face, le TPIR n'a pas prouvé sa capacité à remplir son mandat dans des délais raisonnables. Cette situation est paradoxale au regard de l'évolution du discours politique au Rwanda sur l'enjeu de la justice. Avec l'instauration prochaine des tribunaux *gacaca*, dont les autorités rwandaises espèrent qu'ils leur permettront de gérer l'après-génocide, le Rwanda met en effet en avant « une considération politique au-delà du message d'impunité » et commence à évoquer une nouvelle étape : « Il faut mettre la question du génocide derrière nous »⁹¹.

Il y a un an et demi, les experts rapportaient que « après plusieurs années d'activité dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, [le procureur général et les procureurs adjoints du TPIY et du TPIR] pensaient avoir une vision globale et suffisamment claire des circonstances des crimes pour pouvoir déterminer les cas dans lesquels il valait la peine d'intenter des poursuites, et avoir identifié virtuellement tous ceux qui méritaient d'être poursuivis. Ils estimaient qu'il faudrait à peu près 10 ans pour mener à bien cette tâche et qu'ils disposaient maintenant du personnel suffisant pour l'accomplir ». Une telle vision « globale et claire » paraît d'autant plus accessible au TPIR dont le mandat est limité dans le temps et dans l'espace.

Dans le cadre du mandat actuel du TPIR, il est ainsi désormais nécessaire de fixer comme un objectif concret le terme du mandat de l'institution. Le bureau du procureur a un rôle évidemment déterminant à ce sujet. Carla del Ponte a paru décidée à s'engager dans cette voie. Lors de sa conférence de presse du 13 décembre 2000, le procureur général a publiquement confirmé que l'heure avait sonné de donner des perspectives plus définitives à l'achèvement des travaux du TPIR. Ce travail a été entamé dans le cadre du TPIY, où la fin des enquêtes est envisagée autour de 2004. « Nous ferons le même exercice au TPIR » avait promis le procureur général, en annonçant qu'elle devrait ainsi présenter « un programme de travail » à la présidente du Tribunal « avant la fin janvier ». Ce programme a effectivement été remis à Navanethem Pillay mais n'a jamais été rendu public. Il doit l'être.

En mai 2001, le bureau du procureur comptait une vingtaine d'accusés en fuite auxquels s'ajoutait une douzaine de suspects devant prochainement faire l'objet de mises en accusation. « Raisonnablement, on peut envisager une vingtaine de nouvelles accusations », nous confiait, en décembre 2000, un haut responsable du parquet, qui établissait ainsi le nombre total de personnes devant être accusées par le TPIR à environ quatre-vingt. « Je ne vois pas comment on ferait encore des enquêtes dans quatre ans », a ajouté cet interlocuteur.

⁹¹ Entretien avec Gérald Gahima, Kigali, 5 décembre 2000.

Or les rares éléments connus du plan de travail présenté par Carla del Ponte indiquent une toute autre pente. Il s'agirait de potentiellement mettre en accusation une trentaine de personnes par an et ce jusqu'en 2005. C'est ainsi un total de 200 personnes qui seraient poursuivies et traduites en justice au final. Une telle perspective laisse rêveur sur la capacité du TPIR d'affronter un programme aussi chargé.

Le fait de déterminer l'ampleur finale des enquêtes et des mises en accusation doit, dans tous les cas de figure, pousser les acteurs de la phase des procès proprement dits à resserrer vigoureusement un calendrier judiciaire qui s'est montré dangereusement élastique. La responsabilité des juges, qui est engagée dans le problème des retards actuels, n'en sera qu'accrue. Comme le souligne une juge de la Cour suprême du Rwanda, « la prolongation des procès ne profite ni aux victimes, ni aux détenus »⁹².

La communauté internationale a globalement donné les moyens au Tribunal de fonctionner. Certains domaines nécessitent le renforcement de cet effort, tout particulièrement la question de l'indemnisation des victimes et le développement de l'information auprès des Rwandais. Mais tant les Etats que les ONG et les médias doivent aussi renouveler leur intérêt pour un Tribunal qui, très isolé, reste fragile et perturbé par de sérieux dysfonctionnements. Il est inquiétant, à ce titre, qu'aucun rapport d'enquête sur le TPIR n'ait été réalisé par l'une des grandes organisations internationales de droits de l'homme depuis trois ans. Alors que ce monitorat était relativement constant dans les premières années, il a quasiment disparu. Le Tribunal d'Arusha, à cet égard, paraît être devenu le terrain de réflexion et de travail des seuls juristes spécialisés. Or, la justice internationale n'est pas uniquement un instrument technique d'élaboration du droit international. Elle est aussi un enjeu politique et de société.

« Il n'y a rien que l'Occident puisse dire aujourd'hui au peuple rwandais pour réparer leur échec à intervenir à l'heure où ils en avaient besoin », était-il écrit dans un ouvrage récent sur le génocide rwandais⁹³. L'Occident et les autres membres de l'ONU peuvent toutefois encore s'assurer que le mandat qu'ils ont confié au TPIR soit enfin efficacement et rapidement rempli.

Arusha/Nairobi/Bruxelles, 7 juin 2001

⁹² Entretien avec Aloysie Cyanzayire, Kigali, 7 décembre 2000.

⁹³ in Linda Melvern, *"A people betrayed. The role of the West in the Rwandan genocide."* Septembre 2000.

APPENDICE A: Liste des acronymes

Abakombozi : Groupes des jeunes « les libérateurs » créés par les partis politiques au lendemain de la démocratisation au Rwanda en 1992.

Akazu : Signifie « maisonnée » et fait référence à l'entourage immédiat du président Habyarimana dans lequel la famille de sa famille était influente.

CDR : Coalition pour la Défense de la République, parti politique extrémiste proche de l'ancien parti au pouvoir MRND créée par le Président Juvénal Habyarimana. Ce parti était contre les négociations d'Arusha.

Ex-FAR : Les anciennes Forces Armées Rwandaises.

Gacaca : Terme en « kinyarwanda » désignant les cours de justice traditionnelles. Actuellement, ce terme fait référence aux tribunaux populaires supplétifs prévus par le gouvernement du Rwanda pour rendre la justice sur les collines.

Hutu Power : Terme désignant les groupes hutu radicaux, contre les négociations d'Arusha et le partage du pouvoir entre la rébellion tutsi FPR et les partis politiques hutu.

Impuzamugambi : Milice extrémiste hutu du parti CDR.

Interahamwe : Milice extrémiste hutu du parti MRND.

MRND : Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement. Parti unique de 1973 à 1992.

RDR : Rassemblement pour la Défense de la Démocratie et le Retour des Réfugiés. Parti de l'opposition créé en exil.

APPENDICE B: Chronologie des activités du TPIR

8 novembre 1994 : Création du TPIR par le conseil de sécurité. Le sud-africain Richard Goldstone est nommé Procureur Général à la fois du TPIY et du nouveau TPIR. Le mandat de ce Tribunal ad hoc est fixé pour quatre ans.

Février 1995: Le siège du TPIR est fixé à Arusha, au nord de la Tanzanie.

Mai 1995 : Election des six juges du TPIR par l'Assemblée Générale de l'ONU : Laïty Kama (Sénégal), Navanethem Pillay (Afrique du Sud), William Sekule (Tanzanie), Yakov Ostrovsky (La Fédération de Russie), Tafazzal Khan (Bangladesh), et Lennart Aspegren (Suède) sont élus pour un mandat renouvelable de quatre ans. Le juge Laïty Kama est élu par ses pairs à la présidence du TPIR pour deux ans.

Novembre 1995 : Première mise en accusation des suspects de la préfecture de Kibuye.

Mai 1996 : Premier transfert d'accusés au centre de détention des Nations Unies à Arusha : Georges Rutanganda, Clément Kayishema et Jean-Paul Akayezu sont remis au TPIR par la Zambie.

Septembre 1996 : La canadienne Louise Arbour remplace Richard Goldstone au poste de Procureur Général des deux tribunaux.

Janvier 1997 : Début du procès Jean Paul Akayezu, ancien maire de Taba, en préfecture Gitarama. Transfert de quatre accusés détenus au Cameroun dont Théoneste Bagosora, ancien directeur de cabinet du ministère de la défense, et Ferdinand Nahimana, ancien fondateur et dirigeant de la radio télévision des Mille Collines (RTLM).

Février 1997 : Publication du « Rapport Paschke » qui dénonce les dysfonctionnements graves du TPIR. Le greffier Andronico Adede (Kenya) et le procureur adjoint Honoré Rakotomanana (Madagascar) sont démis de leurs fonctions. Agwu Okali (Nigeria) et Bernard Muna (Cameroun) sont respectivement nommés greffier et procureur adjoint.

Mars 1997 : Début du procès de Georges Rutaganda, ancien deuxième vice-président des « Interahamwe ».

Avril 1997 : Début du procès joint de Clément Kayishema, l'ancien préfet de Kibuye et Obed Ruzindana, un ancien commerçant de Kibuye.

Mai 1997 : Entrée en fonction de Bernard Muna et redéfinition de la stratégie du parquet par Louise Arbour.

Juillet 1997 : Opération "NAKI" (Nairobi-Kigali) au Kenya. Jean Kambanda, ancien Premier ministre, est interpellé.

Mars 1998 : Fin du procès Akayezu. Rejet par la cour d'un acte d'accusation regroupant 29 accusés soumis par le Procureur.

Mai 1998 : Jean Kambanda plaide coupable de génocide et crimes contre l'humanité.

Juin 1998 : Opération "Kiwest ". Plusieurs suspects sont arrêtés en Afrique de l'Ouest dont Joseph Nzirorera, ancien secrétaire général du MRND et Edouard Karemera, ancien ministre de l'Intérieur.

Septembre 1998 : Akayezu est reconnu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité. Un mois plus tard, il est condamné à l'emprisonnement à vie. Jean Kambanda est condamné à la prison à vie. Akayezu et Kambanda font appel.

Novembre 1998 : Fin du procès Kayishema-Ruzindana. Election des juges par l'Assemblée Générale de l'ONU: les juges Kama , Pillay, Sekule et Ostrovsky sont réélus. Llyod George Williams (Saint-Kitts et Nevis), Pavel Dolencs (Slovénie), Erik Mose (Norvège), Mehmet Güney (Turquie), et Dionysos Kondilys (Grèce) sont élus. Ce dernier démissionnera de ses fonctions en mars 1999 et sera remplacé par Asoka de Soiza Gunawardana (Sri Lanka).

Décembre 1998 : Omar Serushago, ancien chef milicien à Gisenyi, plaide coupable de génocide.

Janvier 1999 : Début du procès d'Alfred Musema, ancien directeur de Gisovu et préfecture de Kibuye.

Février 1999 : Condamnation de Serushago à quinze ans de prison.

Mars 1999 : Première visite d'une équipe d'enquêteurs de la défense au Rwanda.

Mai 1999 : Kayishema et Ruzindana sont reconnus coupables de génocide et condamnés respectivement à la prison à vie et à vingt-cinq ans d'emprisonnement.

Juin 1999 : Fin des procès Musema et Rutaganda. Le juge Navanethem Pillay succède au juge Laity Kama à la présidence du TPIR.

Juillet-octobre 1999 : Aucun procès n'est en cours devant le TPIR.

Septembre 1999 : Carla del Ponte (Suisse) succède à Louise Arbour au poste de Procureur Général.

Octobre 1999 : Début du procès d'Ignace Bagilishema, ancien maire de Mbanza (préfecture de Kibuye).

Novembre 1999 : La chambre d'appel ordonne l'arrêt des poursuites contre Barayagwiza, ancien dirigeant de la RTLM et du parti CDR et sa libération immédiate. Le gouvernement rwandais « suspend » sa coopération avec le TPIR .

Novembre 1999-février 2000 : Arrestations en Europe, dont celle d'Augustin Ndindiliyimana, ancien chef d'Etat-major de la gendarmerie.

Décembre 1999 : Condamnation à vie de Georges Rutaganda, reconnu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité.

Janvier 2000 : Condamnation à vie d'Alfred Musema, reconnu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité.

Février 2000 : La chambre d'appel confirme la peine prononcée contre Serushago.

Avril 2000 : La chambre d'appel révisé son jugement dans l'affaire Barayagwiza et le gouvernement rwandais reprend sa coopération avec le TPIR.

Mai 2000 : Georges Ruggiu, ancien animateur de la RTLM de nationalité italo-belge, plaide coupable d'incitation directe à commettre le génocide et des crimes contre l'humanité. Le 1^{er} juin il est condamné à douze ans de réclusion.

Septembre 2000 : Début du procès Cyangugu, regroupant André Ntagerura, ancien ministre de transport, Emmanuel Bagambiki ancien préfet et Samuel Imanishinwe, ancien commandant de camp militaire.

Octobre 2000 : Début du procès de Laurent Semanza, ancien député et bourgmestre de la commune de Bicumbi (Kigali-rural). Début du procès des médias regroupant Jean Bosco Barayagwiza, Ferdinand Nahimana et Hassan Ngeze, ancien rédacteur en chef du journal « Kangura ». Fin du procès Bagilishema. Confirmation en appel du jugement et de la peine prononcés contre Kambanda.

Janvier 2001 : Agwu Okali n'est pas renouvelé dans ses fonctions de greffier et est remplacé par le sénégalais Adama Dieng.

Mars 2001 : Début du procès de Juvénal Kajelijeli, ancien bourgmestre de Mukingo en préfecture de Ruhengeri, aussitôt reporté en juillet.

Avril 2001 : Début du procès de Jean de Dieu Kamuhanda, ancien ministre de l'enseignement supérieur, aussitôt reporté en septembre. Election de deux nouveaux juges : Winston Churchill Matanzima Maqutu (Lesotho) et Arlette Ramoroson (Madagascar). Ces deux nouveaux juges remplacent les juges Gunawardana et Güney nommés à la chambre d'appel.

Mai 2001 : Décès du juge Laity Kama. Départ du Procureur adjoint Bernard Muna non renouvelé dans ses fonctions ainsi que de plusieurs membres non renouvelés du parquet. Arrestation d'un enquêteur de la défense soupçonné d'avoir participé au génocide.

Juin 2001 : Jugements en appel d'Akayezu, Kayishema et Ruzindana. Jugement dans l'affaire Bagilishema.

APPENDICE C: Situation des détenus du TPIR 9 mai 2000

Nom & No. d'Affaire	Date & Lieu de Naissance	Ancienne Fonction	Date & Lieu d'Arrestation	Date de Transfert	Comparution Initiale	Date du Procès	Situation	Conseils de la Défense
DIRIGEANTS POLITIQUES								
BICAMUMPAKA, Jérôme 1: ICTR-99-49-DP 2: ICTR-99-50-I	xx.xx. en 57 Commune de Ruhondo Préfecture de Ruhengeri	Ministre des Affaires Étrangères	06.04.99 au Cameroun	31.7.99	17.08.99	Non fixée Chambre 2	---	Francine Veilleux, Pierre Gaudreau; Canada
BIZIMUNGU, Casimir 1: ICTR-99-45-DP 2: ICTR-99-50-I	xx.xx.xx Ruhengeri	Ministre de la Santé	11.02.99 au Kenya	23.02.99	03.09.99	Non fixée Chambre 2	---	Brian Shell, Michelyne Chénard-St-Laurent; Canada
KAMBANDA, Jean TPIR-97-23-T	19. 10. 55 à Butare	Premier Ministre	18. 07. 97 au Kenya	18.07.97	01. 05. 98	01.05.98 Chambre 1 a plaidé coupable	04.09.98 Condamné à la prison à vie. Décision confirmée le 19.10.00	Tjarda Eduard Van der Spoel, Gerard Mols; Pays-Bas
KAMUHANDA, Jean de Dieu ICTR-99-54-I	03.03.53 Commune de Gikomero, Préfecture de Kigali-rural	Ministre de la Culture et de l'Enseignement Supérieur	26.11.99 en France	07.03.00	24.03.00	17.04.01 Chambre 2	---	Aicha Conde, Grace Amakye; Guinée, Royaume Uni
KAREMERA, Edouard ICTR-98-44-I	xx.xx.xx Mabanza à Kibuye	Ministre de l'Intérieur du Gouvernement intérimaire et Vice-Président du MRND	05.06.98 au Togo	10.07.98	07.04.99	Non fixée Chambre 2	---	Didier Skornicki; France

MUGENZI, Justin 1:ICTR-99-47-DP 2:ICTR-99-50-I	en 49 dans la Commune de Rukara, Préfecture de Kibuye	Ministre du Commerce	06.04.99 au Cameroun	31.07.99	17.08.99	Non fixée Chambre 2	---	Howard Morrison, Ben Gumpert; Royaume Uni
MUGIRANEZA, Prosper 1:ICTR-99-48-DP 2:ICTR-99-50-I	en 57 dans la Commune de Kigarama, Préfecture de Kibungo	Ministre de la Fonction Publique et du Travail	31.07.99 au Cameroun	02.08.99	17.08.99	Non fixée Chambre 2	---	Michael Greaves; Royaume Uni
NGIRUMPATSE, Mathieu ICTR-98-44-I	xx.xx.xx à Tare commune, Préfecture Kigali-Rural	Directeur Général au Ministère des Affaires Etrangères et Président du MRND	11.06.98 au Mali	10.07.98	07.04.99	Non fixée Chambre 2	---	Charles C. Roach, Frederic Weyl; Canada, France
NIYITEGEKA, Eliezer ICTR-96-14-I	xx.xx.52 à Kibuye	Ministre de l'Information	09.02.99 au Kenya	11.02.99	15.04.99	Non fixée Chambre 2	---	Sylvia Hannah Geraghty, Feargal Kavanagh; Royaume Uni
NTAGERURA, André TPIR-96-10A-T	02.01.50 Commune de Karengera, Préfecture de Cyangugu	Ministre du Transport	27. 03. 96 au Cameroun	23.01.97	20.02.97	18.09.00 Chambre 3	Jonction avec les Affaires de Imanishimwe et Bagambiki Procès en cours	Benoît Henry, Rety Hamuli; Canada, R. D. Congo
NYIRAMASUHU KO, Pauline TPIR-97-21-I	xx.xx.46 Commune de Ndora, Préfecture de Butare	Ministre de la Famille et des Affaires Feminines	18.07.97 au Kenya	18.07.97	03.09.97	Non fixée Chambre 1	---	Nicole Bergevin, Guy Poupart; Canada
NZIRORERA, Joseph ICTR-98-44-I	xx.xx.50 à Mukingo Préfecture de Ruhengeri	Président de l'Assemblée Nationale et Secrétaire	05.06.98 au Bénin	10.07.98	07.04.99	Non fixée Chambre2	---	Andrew J. McCartan, Martin Bauwens; Ecosse

		Général du MRND						/ <i>Belgique</i>
RWAMAKUBA, André ICTR-98-44-I	xx.xx.50 Commune Gikomero, Kigali-Rural	Ministre de l'Éducation Nationale	21.10.98 en Namibie	23.10.98	07.04.99	Non fixée Chambre 2	---	David-Hooper; <i>Royaume Uni</i>
MILITAIRES DE HAUT RANG								
BAGOSORA, Théoneste ICTR-96-7-T	16.08.41 Commune de Giciye, Préfecture de Gisenyi	Directeur de Cabinet Ministère de la Défence	09.03.96 au Cameroun	23.01.97	20.02.97	Non fixée Chambre 3	---	Raphael Constant; Jacques Larochelle; <i>France / Canada</i>
IMANISHIMWE, Samuel ICTR-97-36-I	25.10.61 R.D. du Congo	Lieutenant des Forces armées rwandaises (FAR)	11.08.97 au Kenya	11.08.97	27.11.97	18.09.00 Chambre 3	Jonction avec les Affaire de Ntagerura et Bagambiki Procès en cours	Marie-Louise Mbida, So'o Georges; <i>Cameroun</i>
KABILIGI, Gratien ICTR-97-34-I	18.12.51 à Cyangugu	Brigadier général des FAR (Forces Armées rwandaises)	18.07.97 au Kenya	18.07.97	17.02.98	Non fixée Chambre 2	---	Jean Y. Degli; <i>France</i>
MUVUNYI, Tharcisse ICTR-2000-55-I	19.08.53 Préfecture de Byumba	Commandant de l'École des Sous-officiers (ESO)	05.02.2000 Royaume Uni	30.10.00	8.11.00	Non fixée	---	Michael Fisher, <i>Royaume Uni</i>
NDINDILYIMA NA, Augustin ICTR-2000-56-I	xx.xx.43 Butare	Chef du personnel de la Gendarmerie Nationale	29.1.2000 en Belgique	22.04.00	27.4.00	Non fixée	---	Christopher Black, <i>Canada</i>
NSENGIYUMVA, Anatole ICTR-96-12-I	04.09.50 Commune de Satinsyi,	Lieutenant-Colonel	27.03.96 au Cameroun	23.01.97	19.02.97	Non fixée Chambre 3	---	Kennedy Ogetto; Gershom B'Omanwa; <i>Kenya</i>

	Préfecture de Gisenyi							
NTABAKUZE, Aloys ICTR-97-30-I	xx.xx.54 Gisenyi	Commandant de Bataillon des FAR	18.07.97 au Kenya	18.07.97	24.10.97	Non fixée Chambre 3	---	Clemente Monterosso; <i>Canada</i>
NTEZIRYAYO, Alphonse ICTR-97-29-I	xx.xx.xx à Butare	Commandant de la Police militaire puis Préfet de Butare du 17.06.94 à son départ	24.04.98 au Burkina Faso	21.05.98	17.08.98	Non fixée Chambre 1	---	Titinga Frédéric Pacere, Richard Perras; <i>Burkina Faso, Canada</i>
NZUWONEMEYE, François-Xavier ICTR-2000-56-I	30.8.55 Préfecture de Kigali Rural	Commandant du 42 ^{ème} Bataillon de Reconnaissance de l'Armée Rwandaise	15.02.2000 France	23.05.00	25.05.00	---		François-Xavier Charvet, <i>France</i>
SAGAHUTU, Innocent ICTR-2000-56-I	Cyangugu	Commandant en second du Bataillon de Reconnaissance de l'Armée Rwandaise	15.02.2000 Danemark	24.11.00	28.11.00	---	---	Fabian Segatwa; <i>Burundi</i>
DIRIGEANTS DES MEDIAS								
BARAYAGWIZA, Jean Bosco TPIR-97-19-T	xx. xx. 50 Commune de Mutura, Préfecture de Gisenyi	Dir. des Affaires/ Politiques au Min. des Affaires Etrangères	27. 03. 96 au Cameroun	19.11.97	23. 02. 98	23.10.00 Chambre 1	Jonction avec les affaires de Nahimana & Ngeze Procès en cours	Giacomo Barletta Calderera, Alfred Pognon; <i>Italy, Benin</i>
NAHIMANA, Ferdinand ICTR-96-11-T	15.06.50 Commune de Gatonde,	Directeur de la RTLM (Radio	27.03.96 au Cameroun	23.01.97	19.02.97	23.10.00 Chambre 1	Jonction avec les affaires de Barayagwiza & Ngeze Procès en cours	Jean-Marie Biju-Duval, Diana Ellis,

	Préfecture de Ruhengeri	de Télévision des Mille Collines							Q.C.; <i>France, Royaume Uni</i>
NGEZE, Hassan ICTR-97-27-T	xx.xx.61 à Rubavu (Gisenyi)	Rédacteur en Chef du Journal Kangura	18.07.97 au Kenya	18.07.97	19.11.97	23.10.00 Chambre 1	Jonction avec les affaires de Nahimana & Barayagwiza. Procès en cours	John Floyd, René Martel <i>USA, Canada</i>	
RUGGIU, Georges H.Y.J. ICTR-97-32-T	12.10.57 en Belgique	Journaliste à la RTLM	23.07.97 au Kenya	23.07.97	24.10.97 a plaidé non coupable	15.5.00 Chambre 1 a plaidé coupable	1 juin 2000 Condamné à 12 ans d'emprisonnement Affaire close	Mohamed Aouini & Jean-Louis Gilissen; <i>Tunisie, Belgique</i>	
ADMINISTRATEURS CIVILS DE HAUT RANG									
AKAYESU, Jean-Paul ICTR-96-4-T	xx.xx.53 à Taba, Gitarama	Bourgmestre de Taba	10.10.95 en Zambie	26.05.96	30.05.96	09.01.97 Chambre 1	02.10.98 emprisonnement à vie. Appel entendu les 01 et 02.11.00	John Philpot, André Tremblay; <i>Canada</i>	
BAGAMBIKI, Emmanuel ICTR-97-36-T	xx.xx.48 Préfecture de Cyangugu	Préfet de Cyangugu	05.06.98 au Togo	10.07.98	19.04.99	18.09.00 Chambre 3	Jonction avec les Affaires de Ntagerura et Imanishimwe Procès en cours	Vincent Lurquin, Luc Boutin; <i>Belgique, Canada</i>	
BAGILISHEMA, Ignace ICTR-95-1-T	Commune de Mabanza, Préfecture de Kibuye	Bourgmestre de Mabanza	20.02.99 en Afrique du Sud	20.02.99	01.04.99	28.10.99 Chambre 1	Procès terminé le 19.10.00 Affaire en délibération jusqu'au 7 juin	François Roux; Maroufa Diabira; <i>France, Mauritanie</i>	
KAJELIJELI, Juvenal ICTR-98-44-T	xx.xx.xx Mukingo, Préfecture de Ruhengeri	Bourgmestre de Mukingo	05.06.98 au Benin	10.09.98	19.04.99	13.03.01 Chambre 2	---	Lennox Hinds, Richard Harvey; <i>USA</i>	
KANYABASHI, Joseph ICTR-96-15-I	xx.xx.37 à Butare	Bourgmestre de Ngoma	28.06.95 en Belgique	08.11.96	29.11.96	Non fixée Chambre 2	---	Michel Marchand, Michel Boyer; <i>Canada</i>	
KAYISHEMA, Clément	xx.xx.54 à Kibuye	Préfet de Kibuye	02.05.96 en Zambie	26.05.96	31.05.96	09.04.97 Chambre 2	21.05.99 Condamné à la prison à vie. Appel entendu	André Ferran, Phillippe Moriceau;	

ICTR-95-1-T							le 30.10.00	<i>France</i>
MUHIMANA, Mikaeli ICTR-95-1-I	xx.xx.50 Gishyita	à Conseiller municipal à Gishyita	08.11.99 en Tanzanie	08.11.99	24.11.99	Non fixée Chambre 1	---	Nyabirungo Mwene Songa; <i>Congo</i>
NDAYAMBAJE, Elie ICTR-96-8-I	08.03.58 Butare	à Bourgmestre de Muganza	28.06.95 en Belgique	08.11.96	29.11.96	Non fixée Chambre 2	---	Pierre Boulé, Isabelle Lavoie; <i>Canada</i>
NSABIMANA, Sylvain ICTR-97-29-I	29.07.53 Butare	à Préfet de Butare	18.07.97 au Kenya	18.07.97	24.10.97	Non fixée Chambre 2	---	Josette Kadji, Charles Tchakounte Patie; <i>Cameroun</i>
SEMANZA, Laurent ICTR-97-20-T	xx.xx.44 Commune de Bicumbi, Préfecture de Kigali	Bourgmestre de Bicumbi	27.03.96 au Cameroun	19.11.97	16.02.98	16.10.00 Chambre 3	Procès en cours	Charles Acheleke Taku, Sadikou Alao; <i>Cameroun, Benin</i>
AUTRES								
MUSABYIMANA Samuel ICTR-2001-62-I	06.07.56	Evêque de l'église Anglicane de Shyogwe	26.04.01 au Kenya	26.04.01	02.05.01	---	---	---
MUSEMA, Alfred ICTR-96-13-T	22.08.49 Byumba	à Directeur de l'Usine à Thé de Gisovu	11.02.95 en Suisse	20.05.97	18.11.97	25.01.99 Chambre 1	27.1.2000 emprisonnement à vie. Appel pendant.	Steven Kay, Michail Wladimiroff; <i>Royaume Uni, Pays-Bas</i>
NSHAMIHIGO, Simeon ICTR-01-63	xx.xx.59 Commune de Gatara, Préfecture de Cyangugu		19.05.01 en Tanzanie					
NTAHOBALI, Arsène Shalom ICTR-97-21-I	xx.xx.70 Israël	à Etudiant et dirigeant d'un groupe de miliciens du	24.07.97 au Kenya	24.07.97	17.10.97	Non fixée Chambre 1	---	René Saint-Léger, Michael Bailey; <i>Canada, USA;</i>

		MRND, Interhamwe						
NTAKIRUTIMANA, Elizaphan 1:ICTR-96-10-T 2:ICTR-96-17-T	xx.xx.24 à Kibuye	Pasteur de l'Eglise Adventiste du 7ème jour à Kibuye	29.09.96 au Texas, USA Relâché et arrêté 26.2.98	24.03.00	31.03.00	Prévu pour le 23.04.01 Chambre 1	Procès joint avec Gérard Ntakirutimana	Ramsey Clark, USA
NTAKIRUTIMANA, Gérard 1:ICTR-96-10-T 2:ICTR-96-17-T	12.08.58 à Kibuye	Médecin	29.10.96 Côte d'Ivoire	30.11.96	02.12.96	Prévu pour le 23.04.01 Chambre 1	Procès joint avec Elizaphan Ntakirutimana	Edward Medvene; USA
RUTAGANDA, Georges ICTR-96-3-T	xx.xx.58 à Gitarama	Homme d'Affaires et second vice-président des <i>Interhamwe</i> s	10.10.95 en Zambie	26.05.96	30.05.96	18.03.97 Chambre 1	6.12.99 Condamné à la prison à vie. Appel pendant	David P. Jacobs, David Paciocco; Canada
RUZINDANA, Obed 1:ICTR-95-1-T	20.12.62 à Kibuye	Homme d'Affaires à Kibuye	20.09.96 à Nairobi au Kenya	22.09.96	29.10.96	09.04.97 Chambre 2	21.05.99 Condamné à 25 ans de prison. Appel entendu le 30.10.00	Pascal Besnier; Willem Van Der Griend; France, Pays-Bas
SERUSHAGO, Omar ICTR-98-39-T	24.04.61 Préfecture de Gisenyi	Homme d'Affaires et leader des <i>Interhamwe</i> s dans la préfecture de Gisenyi	09.06.98 Côte d'Ivoire	10.07.98	14.12.98	14.12.98 Chambre 1	05.02.99 Condamné à 15 ans de prison. Appel rejeté le 14.02.00	Mohamed Ismail; Tanzanie

Libéré (1)

Bernard Ntuyahaga (retrait de l'acte d'accusation)

Condamnés (6)

Jean Kambanda (emprisonnement à vie, après aveu de culpabilité)

Georges Ruggiu (12 ans, après aveu de culpabilité)

Omar Serushago (15 ans, après aveu de culpabilité)

Jean-Paul Akayesu (condamné à l'emprisonnement à vie)

Clément Kayishema (condamné à l'emprisonnement à vie)

Obed Ruzindana (condamné à 25 ans)

Accusés condamnés en première instance, étant en procédure d'appel (2)

Alfred Musema (condamné à l'emprisonnement à vie)

Georges Rutaganda (condamné à l'emprisonnement à vie)

Accusé dont le jugement est en délibéré (1)

Ignace Bagilishema (jugement le 7 juin 2001)

Accusés dont le procès est en cours (9)

Emmanuel Bagambiki

Jean-Bosco Barayagwiza

Samuel Imanishimwe

Juvénal Kajelijeli

Jean de Dieu Kamuhanda

Ferdinand Nahimana

Hassan Ngeze

André Ntagerura

Laurent Semanza

Accusés détenus en attente de procès (27)

Théoneste Bagosora

Jérôme Bicomumpaka

Casimir Bizimungu

Gratien Kabiligi

Joseph Kanyabashi

Edouard Karemera

Justin Mugenzi

Prosper Mugiraneza

Mika Muhimana

Samuel Musabyimana

Tharcisse Muvunyi

Elie Ndayambaje

Augustin Ndindiliyimana

Mathieu Ngirumpatse

Eliezer Niyitegeka

Sylvain Nsabimana

Anatole Nsengiyumva

Aloys Ntabakuze

Arsène Shalom Ntahobali

Elizaphan Ntakirutimana

Gérard Ntakirutimana

Alphonse Nteziryayo
Pauline Nyiramasuhuko
Joseph Nzirorera
François-Xavier Nzuwonemeye
André Rwamakuba
Innocent Sagahutu

Accusés non arrêtés, dont les noms sont connus du public (14)

Augustin Bizimana
Augustin Bizimungu
Ildephonse Hategekimana
Félicien Kabuga
Protais Mpiranya
Yusuf Munyaenzi
Aloys Ndimbati
Augustin Ndirabatware
Ildephonse Nizeyimana
Ladislav Ntaganzwa
Callixte Nzabonimana
Vincent Rutaganira
Ryandikayo
Charles Sikubwabo

APPENDICE D : Le coût de la défense et des procès

L'Argent de la défense : Ce que le rapport ne dit pas

Diplomatie Judiciaire publie pour la première fois certains coûts de la défense devant le TPIR. Ces données chiffrées permettent d'identifier là où les abus se dissimulent. Une recherche que les services de l'ONU se sont apparemment gardés d'approfondir.

Dans son rapport sur des pratiques abusives de la part d'avocats de la défense, le Bureau des services de contrôle interne des Nations unies (BSCI) met l'accent, au final, sur le coût de la défense devant les tribunaux ad hoc. Il note que, en 1999, l'ONU a dépensé en tout 8,5 millions de dollars à ce chapitre, TPIR et TPIY confondus. En 2000, une somme équivalente a été dépensée. Ces montants couvrent tant les honoraires des membres des équipes de défense que leurs frais et dépenses.

8,5 millions par an

Le rapport précise : « Les honoraires perçus par les équipes des défenseurs représentent des sommes importantes. En 1999, le TPIR et le TPIY ont déboursé environ 4,5 et 4 millions de dollars respectivement à ce titre. Au cours du premier semestre de 2000, période pour laquelle on disposait de chiffres, le TPIR avait dépensé environ 2,4 millions de dollars. Au cours des neuf premiers mois de 2000, le TPIY avait lui versé plus de 2,6 millions de dollars aux conseils de la défense. Ces montants ne couvrent toutefois pas la totalité des dépenses afférentes à cette période car de nombreuses équipes de défenseurs n'ont pas encore facturé leurs services. Compte tenu des versements effectués au cours des six premiers mois de l'année, les sommes versées par le TPIR aux équipes de défenseurs pour l'année dépasseront probablement 5 millions de dollars et celles déboursées par le TPIY 3,5 millions de dollars d'ici à la fin de 2000. » Dans le détail, le rapport est beaucoup plus succinct. Il offre deux diagrammes sur les honoraires payés en 1999. Les variations d'une équipe à l'autre sont considérables. Au TPIR, elles vont de 0 à 300 000 dollars sur l'année, d'une équipe à l'autre. Onze équipes ont coûté entre 200 000 et 300 000 dollars, cinq entre 100 000 et 200 000 dollars et vingt équipes entre 0 et 100 000 dollars. La moyenne semble ainsi se situer à environ 125 000 dollars par an et par équipe. Au TPIY, une équipe se situe au-delà des 300 000 dollars sur l'année, cinq entre 200 000 et 300 000 dollars, quinze entre 100 000 et 200 000 et huit entre 0 et 100 000 dollars. La moyenne se situe aux alentours de 150 000 dollars par an et par équipe.

Données de base

Le rapport remarque que ces variations peuvent dépendre de nombreux facteurs, comme le stade de la procédure dans l'affaire concernée ou le caractère groupé ou non du procès. Mais il n'offre aucune analyse de ces facteurs. Le montant des paiements suit un barème bien établi. Suivant le nombre d'années d'expérience, les avocats principaux touchent de 80 à 110 dollars l'heure, avec un maximum payable de 175 heures par mois. « Un conseiller expérimenté peut donc gagner jusqu'à 19 250 dollars par mois, soit plus de 230 000 dollars par an », précise le BSCI. Les co-conseils perçoivent, eux 80 dollars par heure, avec, là aussi, un maximum mensuel de 175 heures mensuel. Ils peuvent ainsi gagner l'équivalent de 14 000 dollars en un mois. Les assistants juridiques et les enquêteurs travaillent, quant à eux, à un taux horaire de 25 dollars, pour un maximum de 100 heures par mois (au TPIY, ils perçoivent entre 30 et 50 deutschmarks de l'heure, en fonction de leur expérience). Pour être payés, les conseils de la défense doivent présenter, est-il rappelé dans le rapport, « un état détaillé de leurs honoraires, qui doit être accompagné d'un maximum d'indications concernant notamment la nature des prestations effectuées et, le cas échéant, le rapport entre celles-ci et l'affaire pendante devant le Tribunal ».

Pas de paiements en retard ?

Les enquêteurs du BSCI disent tout d'abord s'être penchés sur des allégations selon lesquelles « les honoraires dûs aux conseils de la défense du TPIR étaient régulièrement versés en retard ». Mais après avoir « vérifié un échantillon de factures », ils affirment « qu'en moyenne il ne s'écoulait que 35 jours entre la date de réception de la facture par le Service de gestion de la défense du TPIR et l'autorisation de paiement. À des fins de comparaison, la même expérience a été faite au TPIY, où il s'est avéré que le même processus prenait en moyenne 36 jours ». Les enquêteurs concluent donc bien vite qu'il n'existe pas de problème à ce niveau-là. Cette partie de l'enquête ne manque pas de surprendre. Il existe, à l'évidence, des retards de paiements excessifs au TPIR. Citons un seul cas, le recordman de l'expérience à coup sûr : l'avocat d'Emmanuel Bagambiki, Me Vincent Lurquin. Celui-ci a été payé pour la première fois en septembre 2000, précisément le mois pendant lequel les enquêteurs du BSCI se trouvaient à Arusha. Cela faisait un an et demi qu'il avait été désigné dans son dossier, sans toucher un centime.

« Phénomène d'hyperactivité »

Le rapport évoque davantage ce qu'il appelle « le phénomène d'hyperactivité des avocats », une forme de surfacturation ou d'abus de facturation de la part des conseils de la défense. Mais il ne donne de ce phénomène que des exemples un peu dérisoires et, surtout, non chiffrés et jamais identifiés. Il note, par exemple, que « certains conseils de la défense des deux Tribunaux facturent régulièrement le maximum d'heures autorisées par mois. Par ailleurs, certains avocats facturent l'équivalent de 20 heures et d'autres l'équivalent de cinq heures pour l'introduction d'une requête ». Et il ajoute : « Le TPIR fait remarquer qu'il n'y a pratiquement rien qu'il puisse faire dans ce cas, car les sommes demandées ne dépassent pas le plafond autorisé ».

Une plus grande transparence sur ces pratiques est impérative. La recherche des abus nécessite une étude au cas par cas, en rapport avec différents critères, dont l'état de la procédure, sa durée dans le temps, mais aussi l'éloignement géographique des avocats, la nature du dossier. Les exemples cités ci-dessous ne visent pas une explication parfaite, tous les éléments pertinents n'ayant pas toujours été possibles à rassembler. Mais il donne certainement d'autres pistes de travail pour le BSCI s'il veut déterminer où se trouvent véritablement les abus et qui en est responsable ou complice.

Coût moyen d'un procès: 500 000 dollars

Un premier document donne quelques notions sur le coût total de la défense d'un accusé et sur les disparités incompréhensibles, ou du moins injustifiées, entre différentes équipes. Il s'agit d'un récapitulatif de 1996 à juillet 1999. Le coût total ici évoqué est indicatif : il peut, d'une part, ne pas comprendre les enquêteurs et, d'autre part, ne pas avoir intégré les dépenses les plus récemment engagées avant bouclage de ce document. Mais ces chiffres restent très parlants.

En juillet 1999, le procès de Clément Kayishema et Obed Ruzindana est achevé. Ces deux accusés viennent d'être condamnés. Leur procès avait débuté en avril 1997. Le déboursement total effectué par l'ONU pour les deux avocats de Kayishema est de 481 000 dollars. Celui pour ceux de Ruzindana est de 499 000 dollars. Il est intéressant de les rapprocher de ceux de Jean-Paul Akayesu, dont le procès est aussi achevé : pour lui, le montant des dépenses s'est élevé à 509 000 dollars. A cette même époque, le procès le plus long de l'histoire du TPIR, celui de Georges Rutaganda, vient enfin de se terminer. Les dépenses comparables présentées dans ce dossier sont de 547 000 dollars. On peut tirer une première conclusion de ces montants : un procès devant le TPIR devrait avoir un coût relativement constant pour la défense de un demi million de dollars. C'est ici et avec un tel repère en tête, que les choses se gâtent.

Le cas Ogetto

Car en juillet 1999, d'autres équipes ont déjà coûté des sommes comparables alors que leur procès n'a pas même commencé. Anatole Nsengiyumva est l'un des plus vieux détenus du TPIR. Mis en accusation en 1996, il a été transféré à Arusha en janvier 1997. Mais son procès n'a encore jamais démarré. Il n'a jamais non plus changé d'avocat. Cet avocat n'habite pas loin. Il habite à Nairobi, à quatre heures de voiture du siège du TPIR. C'est un facteur intéressant à souligner puisque, parfois, le greffe a argué du fait que le recrutement d'avocats proches de la région s'imposait pour des raisons d'économie. En guise d'économies, l'avocat Kennedy Ogetto et son co-conseil ont déjà coûté, en juillet 1999, 462 000 dollars ! Le record absolu à un stade aussi peu avancé de la procédure. Une comparaison ? Il en existe une intéressante avec Ferdinand Nahimana. Cet accusé a été arrêté et transféré en même temps qu'Anatole Nsengiyumva. En outre, il représente objectivement un dossier particulièrement épais par nature : Nahimana est l'un des accusés les plus célèbres, la littérature sur lui est une des plus abondantes et son avocat se doit de lire et savoir à peu près tout sur le Rwanda de 1994 puisque la RTLM – cette radio extrémiste ayant instigué les massacres et dont son client était le directeur – est partout. En juillet 1999, ses avocats ont fait déboursé 101 000 dollars au tribunal. Plus de quatre fois moins que ceux de Nsengiyumva.

Second sur la liste rouge : le dossier Kanyabashi. Transféré fin 1996 à Arusha, Joseph Kanyabashi a eu un premier avocat kenyan qui, en moins d'un an de services, a coûté la modique somme de 128 000 dollars. Ses deux conseils suivants, venus du Canada, n'ont pas démerité, avec un total de 301 000 dollars. Coût total, en juillet 1999 dans cette affaire qui n'a toujours pas non plus atteint le stade du procès : 429 000 dollars. Autres exemples en vrac du coût de dossiers dont les procès n'ont pas commencé, à cette même date : dossier Nsabimana (300 000 \$), Imanishimwe (250 000 \$), Kabiligi (248 000 \$). En comparaison, il y a les très économes, comme les avocats de Ntahobali, qui se retireront d'ailleurs un peu plus tard : 43 000 dollars.

Comparaisons

Second document de référence : le tableau des dépenses sur l'année 1999. Sur cette seule année, les honoraires payés pour les avocats d'Anatole Nsengiyumva s'élèvent à près de 130 000 dollars. A lui seul, le conseil principal d'Alphonse Nteziryayo, Me Pacere a touché 111 000 \$, celui de Gratien Kabiligi, Me Degli 106 000 \$, le tandem Mes Marchand et Boyer (avocats de Joseph Kanyabashi) 84 000 \$, celui composé de Josette Kadji et Charles Tchakounté (affaire Nsabimana) 91 000 \$, celui constitué par Me Konaté et Me Henry (affaire Ntagerura), 102 000 \$. La palme pour cette année-là revient à l'avocat d'Aloys Ntabakuze, Me Monterosso, qui empoche plus de 125 000 dollars. Il faut toujours comparer. Pendant le premier semestre de cette année-là, une équipe est en procès à Arusha, celle d'Alfred Musema. Les honoraires demandés par Me Kay et Wladimiroff ne sont que de 113 000 dollars. Autre dossier chaud de ce premier semestre 1999 : Ruggiu. L'accusé est en phase d'aveu et ses avocats travaillent logiquement à plein régime. Total de leurs honoraires : 116 000 dollars.

Besoin de réforme

Il faudra expliquer ces chiffres. Il faudra justifier les écarts qu'ils décrivent. Il faudra, en outre, comprendre comment l'administration a pu laisser de telles dépenses s'accumuler dans quelques dossiers pourtant bloqués en phase de pré-procès. Le rapport du BSCI fait remarquer que les règles du TPIY en matière de rémunération « avaient été mises au point à la fin de 1995, en partant de l'hypothèse que les activités judiciaires menées avant et pendant le procès prendraient environ neuf mois ». En justice internationale, les mois, on le sait, se sont transformés en années. Le Tribunal de La Haye semble réfléchir à une réforme du système visant à le rendre plus rationnel. Il s'agit, dit-il, « de donner aux équipes de la défense une plus grande marge de manœuvre pour décider du nombre d'heures de travail

qu'elles souhaitent utiliser par mois, tout en limitant le nombre maximum d'heures facturées pour toute la durée du procès. Il espère qu'ainsi l'entière responsabilité de l'efficacité de la défense dépendra du seul conseil, le Greffe n'ayant plus qu'à vérifier régulièrement l'exactitude des montants facturés ». La démarche, si elle reste souple et transparente peut être salutaire. Le TPIR devra alors s'aligner sur cette réflexion. Mais avec souplesse et transparence.

Source, Diplomatie Judiciaire du 22 avril 2001.

A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group (ICG) est une organisation internationale privée dont l'objectif est d'améliorer la réponse internationale aux crises politiques et humanitaires. L'approche d'ICG est basée sur une combinaison unique d'analyse de terrain et d'activité de plaidoyer au plus haut niveau international.

Des équipes d'analystes sont envoyées dans divers pays à risque, où elles sont chargées de récolter et de recouper différentes sources d'information, d'évaluer la situation et de rédiger des rapports analytiques rigoureux contenant une série de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux.

Les membres du conseil d'administration de l'International Crisis Group - issus du monde politique, diplomatique et des milieux d'affaires - s'engagent à promouvoir les rapports d'ICG auprès de leur gouvernement. Le public peut également s'informer de ses activités auprès du site internet de l'organisation, www.crisisweb.org (ayant connu plus d'un million de visiteurs durant l'année 1999). Le conseil d'administration d'ICG est mené par Martii Ahtisaari, ancien Président de Finlande. Gareth Evans, Ministre des Affaires Etrangères en Australie durant huit ans, a récemment rejoint le siège de Président et de Chef Exécutif.

L'ICG travaille actuellement dans dix pays: la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, la Macédoine, la République Fédérale de Yougoslavie, l'Algérie, le Burundi, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, l'Indonésie et la vallée de la Fergana en Asie centrale. Le siège central de l'organisation est à Bruxelles, un bureau de liaison est installé à Washington.

L'organisation reçoit ses fonds de fondations et de donateurs privés ainsi que de la Commission européenne. Les gouvernements suivants ont versé des fonds durant l'année 2000 : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, la République de Chine (Taiwan), la Suède, la Suisse et le Royaume Uni. Les donateurs privés regroupent la Fondation Fares, la Fondation William et Flora Hewlett, la Fondation Charles Stewart Mott, Open Society Institute, la Fondation Smith Richardson and The U.S. Institute of Peace.

RAPPORTS ET BREVES NOUVELLES DE L'ICG

Parus depuis janvier 1999

BALKANS

ALBANIE

The State of Albania, Rapport Balkans N° 54, 6 janvier 1999*Albania Briefing: The Refugee Crisis*, 11 mai 1999*Albania: State of the Nation*, Rapport Balkans N° 87, 1 mars 2000*Albania Briefing: Albania's Local Elections, A test of Stability and Democracy*, 25 août 2000

BOSNIE

Brcko: A Comprehensive Solution, Rapport Balkans N° 55, 8 février 1999*Breaking the Mould: Electoral Reform in Bosnia & Herzegovina*, Rapport Balkans N° 56, 4 mars 1999*Republika Srpska: Poplases, Brcko and Kosovo – Three Crises and Out?* Rapport Balkans N° 62, 6 avril 1999*Why Will No-one Invest in Bosnia and Herzegovina?* Rapport Balkans N° 64, 21 avril 1999*Republika Srpska in the Post-Kosovo Era: Collateral Damage and Transformation*,

Rapport Balkans N° 71, 5 juillet 1999

Rule over Law: Obstacles to the Development of an Independent Judiciary in Bosnia and Herzegovina,

Rapport Balkans N° 72, 5 juillet 1999

Balkans Briefing: Stability Pact Summit, 27 juillet 1999*Preventing Minority Return in Bosnia and Herzegovina: The Anatomy of Hate and Fear*,

Rapport Balkans N° 73, 2 août 1999

Is Dayton Failing? Policy Options and Perspectives Four Years After, Rapport Balkans N° 80, 28 octobre 1999*Rule of Law in Public Administration: Confusion and Discrimination in a Post Communist Bureaucracy*,

Rapport Balkans N° 84, 15 décembre 1999

Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze, Rapport Balkans N° 86, 23 février 2000*European Vs. Bosnian Human Rights Standards*, Handbook Overview, 14 avril 2000*Reunifying Mostar: Opportunities for Progress*, Rapport Balkans N° 90, 19 avril 2000*Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers*, Rapport Balkans N° 91, 28 avril 2000*Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready?* Rapport Balkans N° 95, 31 mai 2000*War Criminals in Bosnia's Republika Srpska*, Rapport Balkans N° 103, 2 novembre 2000*Bosnia's novembre Elections: Dayton Stumbles*, Rapport Balkans N° 104, 18 décembre 2000*Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina*,

Rapport Balkans N° 106, 15 mars 2001

KOSOVO

Unifying the Kosovar Factions: The Way Forward, Rapport Balkans N° 58, 12 mars 1999*Kosovo: The Road to Peace*, Rapport Balkans N° 59, 12 mars 1999*Kosovo Briefing: Atrocities in Kosovo Must be Stopped*, 29 mars 1999*Kosovo Briefing: The Refugee Crisis*, 2 avril 1999*Kosovo: Let's Learn from Bosnia*, Rapport Balkans N° 66, 17 mai 1999*The New Kosovo Protectorate*, Balkans report N° 69, 20 juin 1999*Kosovo Briefing: Who Will Lead the Kosovo Albanians Now?* 28 juin 1999*The Policing Gap: Law and Order in the New Kosovo*, Rapport Balkans N° 74, 6 août 1999*Who's Who in Kosovo*, Rapport Balkans N° 76, 31 août 1999*Waiting for UNMIK: Local Administration in Kosovo*, Rapport Balkans N° 79, 18 octobre 1999*Violence in Kosovo: Who's Killing Whom?* Rapport Balkans N° 78, 2 novembre 1999*Trepca: Making Sense of the Labyrinth*, Rapport Balkans N° 82, 26 novembre 1999*Starting From Scratch in Kosovo: The Honeymoon is Over*, Rapport Balkans N° 83, 10 décembre 1999*Kosovo Albanians in Serbian Prisons: Kosovo's Unfinished Business*, Rapport Balkans N° 85, 26 janvier 2000*What Happened to the KLA?*, Rapport Balkans N° 88, 3 mars 2000*Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica*, Rapport Balkans N° 96, 31 mai 2000*Reality Demands: Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999*,

27 juin 2000

Elections in Kosovo: Moving toward Democracy? Rapport Balkans N° 97, 7 juillet 2000*Kosovo Report Card*, Rapport Balkans N° 100, 28 août 2000

RAPPORTS ET BREVES NOUVELLES DE L'ICG (suite)
Parus depuis janvier 1999

BALKANS suite...

Reaction in Kosovo to Kostunica's Victory, Brève nouvelle Balkans, 10 octobre 2000

Religion in Kosovo, Rapport Balkans N° 105, 31 janvier 2001

MACEDOINE

Challenges and Choices for the New Government, Rapport Balkans N° 60, 29 mars 1999

Toward Destabilisation? Rapport Balkans N° 67, 21 mai 1999

Macedonia Briefing: Government Holds Together, Eyes Fixed on Upcoming Presidential Poll, 11 juin 1999

Macedonia Briefing: Update of Recent Political Developments, 14 juin 1999

Macedonia: Gearing up for Presidential Elections, Rapport Balkans N° 77, 18 octobre 1999

Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, Rapport Balkans N° 98, 2 août 2000

Macedonia government expects setback in local elections, Brève nouvelle, 4 septembre 2000

The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Rapport Balkans N° 109, 5 avril 2001

MONTENEGRO

Montenegro Briefing: Milosevic to Move on Montenegro, 23 avril 1999

Montenegro Briefing: Calm Before the Storm, 19 août 1999

Montenegro: In the Shadow of the Volcano, Rapport Balkans N° 89, 21 mars 2000

Montenegro's Socialist People's Party: A Loyal Opposition?, Rapport Balkans N° 92, 28 avril 2000

Montenegro's Local Elections: Testing the National Temperature, Note de synthèse, 26 mai 2000

Montenegro's Local Elections: More of the Same, Brève nouvelle, 23 juin 2000

Montenegro: Which way Next? Brève nouvelle Balkans, 30 novembre 2000

Montenegro: Settling for Independence? Rapport Balkans N° 107, 28 mars 2001

SERBIE

Sidelining Slobodan: Getting Rid of Europe's Last Dictator, Rapport Balkans N° 57, 15 mars 1999

Milosevic's Aims in War and Diplomacy, Rapport Balkans N° 65, 11 mai 1999

Yugoslavia Briefing: Wanted for War Crimes, 1 juin 1999

Back to the Future: Milosevic Prepares for Life After Kosovo, Rapport Balkans N° 70, 28 juin 1999

Transforming Serbia: The Key to Long-Term Balkan Stability, Rapport Balkans N° 75, 10 août 1999

Serbia's Embattled Opposition, Rapport Balkans N° 94, 30 mai 2000

Serbia's Grain Trade: Milosevic's Hidden Cash Crop, Rapport Balkans N° 93, 5 juin 2000

Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the septembre Elections, Rapport Balkans N° 99, 17 août 2000

Current Legal Status of the Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro,

Rapport Balkans N° 101, 19 septembre 2000

Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth, Rapport Balkans N° 102, 19 septembre 2000

Federal Republic of Yugoslavia Sanctions Briefing, Brève nouvelle Balkans, 10 octobre 2000

Serbia on the Eve of the décembre Elections, Brève nouvelle Balkans, 20 décembre 2000

RAPPORTS REGIONAUX

War in the Balkans, Rapport Balkans N° 61, 19 avril 1999

Balkan Refugee Crisis, Rapport Balkans N° 68, 1 juin 1999

Balkans Briefing: Stability Pact Summit, 27 juillet 1999

After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace, Balkans report N° 108, 26 avril 2001

RAPPORTS ET BREVES NOUVELLES DE L'ICG (suite)
Parus depuis janvier 1999

AFRIQUE

ALGERIE

Algeria: The Press in Crisis, Rapport Algérie N° 2, Rapport Afrique N° 8, 11 janvier 1999
Algérie: La Crise de la Presse, Rapport Algérie N° 2, Rapport Afrique N° 8, 11 janvier 1999
The People's National Assembly, Rapport Algérie N° 3, Rapport Afrique N° 10, 16 février 1999
Assemblée Populaire Nationale: 18 Mois de Législature, Rapport Algérie N° 3, Rapport Afrique N° 10, 16 février 1999
Elections Présidentielles en Algérie: Les Enjeux et les Perspectives,
 Rapport Algérie N° 4, Rapport Afrique N° 12, 13 avril 1999
The Algerian Crisis: Not Over Yet, Rapport Afrique N° 24, 20 octobre 2000
La Crise Algérienne n'est pas finie, Rapport Afrique N° 24, 20 octobre 2000

BURUNDI

Burundi: Internal and Regional Implications of the Suspension of Sanctions, Rapport Burundi N° 3,
 Rapport Afrique N° 14, 27 avril 1999
Le Burundi Après La Suspension de L'Embargo: Aspects Internes et Régionaux, Rapport Burundi N° 3,
 Rapport Afrique N° 14, 27 avril 1999
Quelles Conditions pour la reprise de la Coopération au Burundi? Rapport Burundi N° 4, 27 avril 1999
Proposals for the Resumption of Bilateral and Multilateral Co-operation, Rapport Burundi N° 4,
 Rapport Afrique N° 13, 27 avril 1999
Burundian Refugees in Tanzania: The Key Factor in the Burundi Peace Process, Rapport Afrique Centrale N° 12,
 Rapport Afrique N° 19, 30 novembre 1999
L'Effet Mandela: Evaluation et Perspectives du Processus de Paix Burundais,
 Rapport Afrique Centrale N° 13, Rapport Afrique N° 20, 18 avril 2000
The Mandela Effect: Evaluation and Perspectives of the Peace Process in Burundi,
 Rapport Afrique Centrale N° 13, Rapport Afrique N° 20, 18 avril 2000
Unlocking Burundi's Peace Process: Political Parties, Political Prisoners and Freedom of the Press,
 Brève nouvelle Afrique, 22 juin 2000
Burundi: Les Enjeux du Débat. Partis Politiques, Liberté de la Presse et Prisonniers Politiques,
 Rapport Afrique N° 23, 12 juillet 2000
Burundi: The Issues at Stake. Political Parties, Freedom of the Press and Political Prisoners,
 Rapport Afrique N° 23, 12 juillet 2000
Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead, Brève nouvelle Afrique, 27 août 2000
Burundi: Ni guerre ni paix, Rapport Afrique N° 25, 1 décembre 2000

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

How Kabila Lost His Way, Rapport RDC N° 3, Rapport Afrique N° 16, 21 mai 1999
Africa's Seven Nation War, Rapport RDC N° 4, Rapport Afrique N° 17, 21 mai 1999
The Agreement on a Cease-Fire in the Democratic Republic of Congo, Rapport RDC N° 5, Rapport Afrique N° 18,
 20 août 1999
Kinshasa sous Kabila, à la veille du dialogue national, Rapport RDC N° 6, Rapport Afrique N° 19, 21 septembre 1999
Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War, Rapport Afrique N° 26, 20 décembre 2000
From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo, Rapport Afrique N° 27, 16 mars 2001

RWANDA

Five Years after the Genocide: Justice in Question, Rapport Rwanda N° 1, Rapport Afrique N° 11, 7 avril 1999
Cinq Ans Après le Génocide au Rwanda: La Justice en Question, Rapport Rwanda N° 1, Rapport Afrique N° 11, 7 avril
 1999
Uganda and Rwanda: Friends or Enemies? Rapport Afrique Centrale N° 14, Rapport Afrique N° 15, 4 mai 2000

RAPPORTS ET BREVES NOUVELLES DE L'ICG (suite)
Parus depuis janvier 1999

AFRIQUE suite...

SIERRA LEONE

Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy, Rapport Afrique N° 28, 11 avril 2001

ZIMBABWE

Zimbabwe: At the Crossroads, Rapport Afrique N° 22, 10 juillet 2000

Zimbabwe: Three Months after the Elections, Brève nouvelle Afrique, 25 septembre 2000

ASIE

BURMA/MYANMAR

Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime?, Rapport Asie N° 11, 21 décembre 2000

INDONESIE

East Timor Briefing, 6 octobre 1999

Indonesia's Shaky Transition, Rapport Indonésie N° 1, Rapport Asie N° 5, 10 octobre 1999

Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute, Rapport Indonésie N° 2, Rapport Asie N° 6, 31 mai 2000

Indonesia's Maluku Crisis: The Issues, Brève nouvelle Asie, 19 juillet 2000

Indonesia: Keeping the Military Under Control, Rapport Asie N° 9, 5 septembre 2000

Aceh: Escalating Tension, Brève nouvelle Asie, 7 décembre 2000

Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku, Rapport Asie N° 10, 19 décembre 2000

Indonesia: Impunity Versus Accountability for Gross Human Rights Violations, Rapport Asie N° 12, 2 février 2001

Indonesia: National Police Reform, Rapport Asie N° 13, 20 février 2001

Indonesia's Presidential Crisis, Brève nouvelle Indonésie, 21 février 2001

Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia, Rapport Asie N° 15, 13 mars 2001

CAMBODGE

Back from the Brink, Rapport Cambodge N° 4, Rapport Asie N° 4, 26 janvier 1999

Cambodia: The Elusive Peace Dividend, Rapport Asie N° 8, 11 août 2000

ASIE CENTRALE

Central Asia: Crisis Conditions in Three States, Rapport Asie N° 7, 7 août 2000

Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences, Brève nouvelle Asie Centrale, 18 octobre 2000

Islamist Mobilisation and Regional Security, Rapport Asie N° 14, 1 mars 2001

Conseil d'Administration de l'ICG

Martti Ahtisaari, Président

Ancien Président de Finlande

Stephen Solarz, Vice-Président

Ancien Membre du Congrès américain

Gareth Evans, Président

Ancien Ministre des Affaires Etrangères d'Australie

Morton Abramowitz

Ancien Secrétaire d'Etat adjoint américain ; ancien Ambassadeur américain en Turquie

Kenneth Adelman

Ancien Ambassadeur américain et Représentant permanent adjoint auprès de l'ONU

Richard Allen

Ancien Chef du Conseil National de Sécurité américain et Conseiller national à la sécurité

Hushang Ansary

Ancien Ministre iranien et Ambassadeur ; Président, Parman Group, Houston

Louise Arbour

Juge à la Cour Suprême, Canada ;

Ancien Procureur en chef, Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie

Oscar Arias Sanchez

Ancien Président du Costa Rica ; Prix Nobel de la Paix, 1987

Ersin Arioglu

Président, Yapi Merkezi

Paddy Ashdown

Ancien leader des Démocrates libéraux, Royaume-Uni

Zainab Bangura

Directeur, Campagne pour une bonne gouvernance, Sierra Leone

Alan Blinken

Ancien Ambassadeur américain en Belgique

Emma Bonino

Membre du Parlement européen ; ancien Commissaire européen

Maria Livanos Cattai

Secrétaire général, Chambre de Commerce Internationale

Eugene Chien

Secrétaire général adjoint auprès du Président, Taiwan

Wesley Clark

Ancien Commandant suprême des forces alliées de l'OTAN, Europe

Jacques Delors

Ancien Président de la Commission Européenne

Uffe Ellemann-Jensen

Ancien Ministre des Affaires Etrangères du Danemark

Gernot Erler

Vice-Président, Parti social-démocrate, Bundestag allemand

Mark Eyskens

Ancien Premier Ministre de Belgique

Yoichi Funabashi

Journaliste et auteur

Bronislaw Geremek

Ancien Ministre des Affaires Etrangères de Pologne

I.K.Gujral

Ancien Premier Ministre de l'Inde

Han Sung-Joo

Ancien Ministre des Affaires Etrangères de Corée

El Hassan bin Talal

Président, Forum de la pensée arabe

Marianne Heiberg

Chercheur, Institut norvégien des Affaires Internationales

Elliott F Kulick

Président, Pegasus International

Joanne Leedom-Ackerman

Romancière et journaliste

Todung Mulya Lubis

Juriste spécialiste des droits de l'homme et auteur

Allan J MacEachen

Ancien Vice-Premier Ministre du Canada

Graça Machel

Ancien Ministre de l'Éducation, Mozambique

Barbara McDougall

Ancien Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures, Canada

Matthew McHugh

Conseiller auprès du Président, Banque Mondiale

Mo Mowlam

Ancien Secrétaire d'État britannique à l'Irlande du Nord

Christine Ockrent

Journaliste

Timothy Ong

Président, Asia Inc magazine

Wayne Owens

Président, Centre pour la Paix au Moyen Orient et la Coopération Economique

Cyril Ramaphosa

Ancien Secrétaire Général, Congrès National Africain ; Président, New Africa Investments Ltd

Fidel Ramos

Ancien Président des Philippines

Michel Rocard

Membre du Parlement européen ; ancien Premier Ministre de France

Volker Ruhe

Vice-Président, Chrétiens-Démocrates, Bundestag allemand ; ancien Ministre allemand de la Défense

Mohamed Sahnoun

Conseiller spécial auprès du Secrétaire Général des Nations Unies

William Shawcross

Journaliste et auteur

Michael Sohlman

Directeur exécutif de la Fondation Nobel

George Soros

Président, Open Society Institute

Eduardo Stein

Ancien Ministre des Affaires Etrangères du Guatemala

Pär Stenbäck

Ancien Ministre des Affaires Etrangères, Finlande

Thorvald Stoltenberg

Ancien Ministre des Affaires Etrangères, Norvège

William O Taylor

Président émérite, The Boston Globe

Ed van Thijn

Ancien Ministre de l'Intérieur, Pays-Bas ; ancien Maire d'Amsterdam

Simone Veil

Ancien Membre du Parlement européen ; ancien Ministre de la Santé, France

Shirley Williams

Ancien Secrétaire d'État britannique à l'Éducation et la Science ; Membre de la Chambre des Lords

Grigory Yavlinsky

Membre de la Douma russe

Mortimer Zuckerman

Président et Rédacteur en chef, US News and World Report