

# Politique des poursuites au Tribunal Pénal International pour le Rwanda : Assurer l'impunité aux vainqueurs

Par Filip Reyntjens  
Institut de politique et de gestion du développement  
Université d'Anvers

Afin de pouvoir évaluer les effets de la politique des poursuites au TPIR, il faut d'abord rappeler les objectifs recherchés lors de la création de cette juridiction. La résolution 955 (1994) du 8 novembre 1994 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU), instituant le TPIR, déclare dans son préambule que «des poursuites contre les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire permettraient d'atteindre (l'objectif de mettre fin à l'impunité) et contribueraient au processus de réconciliation nationale ainsi qu'au rétablissement et au maintien de la paix». Bien que le FPR a commis des crimes qui relèvent clairement du mandat du TPIR<sup>1</sup>, le risque de l'impunité pour les vainqueurs est évident dès les premiers jours du fonctionnement du tribunal. Au cours d'une conversation avec le premier Procureur, Richard Goldstone, en juillet 1996, je lui demande s'il compte poursuivre des suspects du FPR. Sa réaction est irritée : d'après lui, il n'existe aucune raison pour le faire. Lorsque je lui dis qu'il y a «*compelling prima facie evidence*» (de convaincantes preuves à première vue) de crimes du ressort du TPIR commis par le FPR, il répond, contrarié, que «*there is no prima facie evidence of such crimes*». C'est la fin de notre brève conversation. Le Bureau du Procureur ne débute manifestement pas ses opérations avec un esprit ouvert, et cet état d'esprit l'a handicapé depuis lors.

En avril 2003, vers la fin du mandat comme procureur de Carla Del Ponte, je suis à Arusha avec Alison Des Forges afin d'animer un séminaire pour le personnel du Bureau du Procureur. Nous sommes mis en contact avec l'équipe «enquêtes spéciales», mise en place pour travailler sur le «second mandat», relatif aux crimes commis par le FPR. L'équipe veut discuter de preuves et de stratégie. Nous sommes très impressionnés par leur travail: ils ont réuni des données détaillées sur 15 à 20 massacres perpétrés par le FPR. Comme il est peu probable que ceux-ci pourraient tous être poursuivis en justice, nous débattons sur la sélection des dossiers qui pourraient en priorité être formulés comme actes d'accusation, et nous nous entendons sur quatre cas: Butare (en particulier l'école agro-vétérinaire et l'arboretum) après l'arrivée du FPR en juillet 1994, le stade régional de Byumba en avril, Giti (commune exceptionnelle, car aucun Tutsi n'y a été tué)<sup>2</sup>, également en avril, et Gakurazo (Kabgayi) où des évêques et autres membres du clergé furent tués en juin. Pour tous ces cas, il y a de nombreux témoignages et les suspects sont connus. À la fin de nos réunions, nous avons le sentiment que des actes d'accusation pourraient bientôt être lancés. Plus de six ans plus tard, rien ne s'est passé. Ce que nous ne savons pas à l'époque, c'est qu'exactement au même moment, les Américains sont en train d'enterrer les «enquêtes spéciales» avec l'aide du Royaume-Uni. Cela se fait de deux façons : d'une part, Pierre-Richard Prosper, un ancien du bureau du procureur entretemps devenu ambassadeur des Etats-Unis pour les crimes de guerre, négocie un accord qui dit en substance que les suspects du FPR ne seront pas jugés par

---

<sup>1</sup> Ceci avait déjà été établi sans équivoque en mai 1994 dans le rapport du rapporteur spécial des Nations-Unies René Degni-Segui.

<sup>2</sup> Voir L. Nduwayo, *Giti et le génocide rwandais*, Paris, L'Harmattan, 2002.

le TPIR, mais que le Rwanda s'en occupera ; de l'autre, en septembre 2003, Carla Del Ponte est remplacée comme procureur du TPIR par le juge gambien Hassan Bubacar Jallow<sup>3</sup>.

Lorsque je retourne à Arusha en septembre 2004 pour témoigner dans l'affaire Bagosora, j'ai l'occasion de rencontrer longuement Jallow. Je fais état de ma connaissance du travail accompli par son équipe «enquêtes spéciales» et lui pose la question de savoir s'il compte poursuivre des suspects du FPR. Un an après sa nomination, il me dit textuellement : «I am reviewing the evidence, and I'll make a determination when the time has come»<sup>4</sup>. C'est un refrain qu'il chantera dans les années à venir, à chaque fois que cette question lui sera posée, notamment par la presse. Par exemple, un an après notre rencontre, il déclare à l'Agence de presse Hironnelle qu'il poursuit toujours l'examen de preuves avant d'aller plus loin<sup>5</sup>. En février 2007, Jallow dit qu'il «décidera d'ici la mi-2007 si des accusations seront portées contre des membres du FPR»<sup>6</sup>. Personne n'entend cependant parler de lui, à l'exception d'un nouveau report annoncé au Conseil de Sécurité, où il déclare: «Les enquêtes sur les allégations contre des membres du FPR que nous espérons pouvoir terminer, doivent être poursuivies... ». Il le dit près de trois ans après ma première conversation avec lui, et lors de sa présentation au Conseil de Sécurité le 4 juin 2009, il semble enfin admettre avoir abandonné: «Mon bureau ne dispose pas à ce stade précis d'un acte d'accusation en matière de ces allégations (contre le FPR)»<sup>7</sup>. Je reviendrai plus tard sur la «stratégie de pourrissement» pratiquée par le Procureur depuis qu'il a pris ses fonctions.

Comme la perspective qu'il ne se passerait rien me préoccupe, et ayant à l'esprit la stratégie de fin de mandat du Tribunal<sup>8</sup>, je contacte Jallow de nouveau en décembre 2004 afin de me renseigner sur ses intentions et de faire le suivi de notre rencontre, mais je reçois encore une réponse évasive. Le 11 janvier 2005, je lui envoie une lettre annonçant que j'interromps ma collaboration avec son bureau, «à moins que et jusqu'à ce que le premier suspect du FPR soit inculpé». Je lui dis qu'en l'occurrence, le Tribunal risque de devenir une partie du problème plutôt que de sa solution. «Si je reste attaché à la cause qui est au cœur du mandat du TPIR, je ne peux pour des raisons éthiques plus être impliqué dans ce processus». Au cours des années suivantes, mon inquiétude a été évidemment renforcée par les manœuvres du Procureur visant à continuellement retarder les échéances.

Il utilise cette même tactique à partir de la mi-2008. Poussé par les accusations que le TPIR pratique une justice des vainqueurs, mais en même temps refusant de poursuivre lui-même des suspects du FPR, le procureur Jallow annonce qu'il est établi que «le 5 juin 1994, des soldats du FPR avaient tué treize hommes d'église» et que le procureur général du Rwanda lui a fait part de sa décision «d'inculper et poursuivre pour meurtre et complicité de meurtre quatre officiers supérieurs de l'armée rwandaise»<sup>9</sup>. Même si Jallow précise que ces hommes seront poursuivis pour crimes de guerre –qui relèvent du mandat du TPIR–, ils le seront pour

---

<sup>3</sup> Pour une vue de l'intérieur de cette sordide affaire, voir F. Hartmann, *Paix et châtement. Les guerres de la politique et de la justice internationales*, Paris, Flammarion, 2007. En tant que porte-parole de Del Ponte, Florence Hartmann a tout vécu aux premières loges.

<sup>4</sup> « Je suis en train d'étudier les preuves, et je prendrai une décision lorsque le moment sera venu ».

<sup>5</sup> « Le TPIR a bouclé ses enquêtes pour le génocide des Tutsis », Arusha, Fondation Hironnelle, 30 septembre 2005.

<sup>6</sup> « Décision du procureur au milieu de l'année sur les crimes présumés du FPR », Arusha, Fondation Hironnelle, 8 février 2007.

<sup>7</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, 6134<sup>ème</sup> session, S/PV.6134, 4 juin 2009, p. 33.

<sup>8</sup> Le TPIR devait conclure ses procès en première instance à la fin de 2008, à peine quatre ans après ma rencontre avec Jallow.

<sup>9</sup> « Le FPR a tué 13 hommes d'église, selon le procureur du TPIR », Arusha, Fondation Hironnelle, 6 juin 2008.

meurtre uniquement. Pour cause, puisque le régime de Kigali nie systématiquement que ses militaires ont commis des violations du droit international humanitaire<sup>10</sup>. Jallow se réserve le droit de reprendre ce dossier si la procédure au Rwanda n'est pas bien conduite<sup>11</sup>. À peine deux semaines après l'annonce de Jallow, quatre hommes se trouvent devant la cour militaire à Kigali : les capitaines John Butera et Dieudonné Rukeba pour meurtre, le major Wilson Ukwishaka et le général de brigade Wilson Gumisiriza pour complicité de meurtre. Il semble bien s'agir de boucs émissaires, puisque Ruzibiza (qui implique deux des quatre inculpés dans le crime) affirme que Kagame en personne a donné ordre au lieutenant-colonel (grade de l'époque) Ibingira «de tuer tous ces religieux mais en secret»<sup>12</sup>. Le verdict tombe le 24 octobre 2008 : Gumisiriza et Ukwishaka sont acquittés, alors que Butera et Rukeba sont condamnés chacun à huit ans de prison. D'habitude, le régime réagit furieusement lorsqu'un inculpé est acquitté par le TPIR, mais cette fois-ci on n'entend aucune protestation. Sans doute pour sauver les apparences, le ministère public, qui avait requis la perpétuité pour Gumisiriza et Ukwishaka et quinze ans pour Butera et Rukeba, se pourvoit en appel, sans succès : le 25 février 2009, l'acquittement des deux premiers est confirmé, tandis que les peines des deux autres sont réduites à cinq ans. Plusieurs mois après le procès, il s'est avéré impossible de savoir si le procureur du TPIR estime qu'il a été conduit correctement: mes demandes répétées à Jallow et à son substitut William Egbe, chargé de suivre ce dossier, n'ont pas reçu de réponse, ce qui montre bien que le bureau du procureur est fort embarrassé par cette affaire. Dans une lettre adressée à Jallow le 26 mai 2009, le Directeur exécutif de *Human Rights Watch* écrit qu'il s'est agi «d'une opération de blanchiment politique et un échec de la justice, trahissant ainsi les droits des familles des victimes à obtenir justice pour leurs proches». Le 1er juin 2009, une lettre ouverte par des dizaines d'universitaires déclare la même chose, en faisant valoir que «ce procès national a été un substitut complètement inapproprié aux poursuites du TPIR». Toutefois, malgré l'engagement pris par le Procureur d'évaluer la procédure rwandaise et de soumettre le cas au TPIR si le procès n'avait pas respecté les normes internationales, il a gardé le silence sur cette question, reprenant ainsi sa "stratégie du pourrissement". Malgré toutes les preuves du contraire, Jallow semble satisfait de la procédure rwandaise. Le 4 juin 2009, il déclare en effet au Conseil de Sécurité que «le procès a été un procès public et ouvert (...). Le rapport de mes observateurs indique que les normes d'un procès équitable ont été observées»<sup>13</sup>.

Bien sûr, le Procureur a une très grande marge de manœuvre pour décider de poursuivre ou de ne pas poursuivre. La façon dont l'actuel Procureur analyse cette opportunité de poursuites dans un article<sup>14</sup> la rapproche du droit de prendre une décision arbitraire. Il a raison dans le sens où il n'existe pas de recours juridique au cas où le Procureur fait un usage abusif de l'opportunité des poursuites. Mais son argument ainsi que sa pratique de poursuite le rend également seul responsable de l'application de la justice des vainqueurs. À l'exception de

---

<sup>10</sup> Aucun des 36 militaires de l'APR poursuivis pour des faits commis en 1994 ne l'est pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité (voir HUMAN RIGHTS WATCH, *La loi et la réalité. Les progrès de la réforme judiciaire au Rwanda*, New York, juillet 2008, annexe 2).

<sup>11</sup> « La justice rwandaise peut être dessaisie si le procès des quatre officiers est mal conduit (Jallow) », Arusha, Fondation Hironnelle, 12 juin 2008.

<sup>12</sup> RUZIBIZA, A. J., *Rwanda. L'histoire secrète*, Paris, Éditions du Panama, 2005, p. 307. Le tribunal national espagnol (*Audiencia Nacional*) arrive au même constat (*Juzgado central de instrucci•n n° 4*, 16 février 2008).

<sup>13</sup> Nations Unies, Conseil de Sécurité, 6134e session, 4 juin 2009, S/PV.6134, p. 33. Selon la lettre du 26 mai de Human Rights Watch adressée au Procureur, il «a envoyé un observateur pour seulement deux audiences préliminaires de détention, un jour de procès, la fin des plaidoiries, et le verdict. Cette présence limitée n'a pas constitué une observation attentive».

<sup>14</sup> H.B. Jallow, «Prosecutorial Discretion and International Criminal Justice», *Journal of International Criminal Justice*, 2005, pp. 145-161.

Carla Del Ponte, qui en a payé un prix élevé, aucun des procureurs successifs n'a eu le courage d'assumer pleinement son mandat et, comme Jallow a justement souligné dans son article, personne d'autre ne pouvait le faire à leur place ou les forcer à le faire. Les graves conséquences de cet échec apparaissent lorsqu'elles sont comparées aux objectifs que le TPIR était censé atteindre, et que j'ai rappelés au début de cet article.

Tout d'abord, mettre fin à l'impunité. C'est précisément parce que le régime de Kigali a acquis un sentiment d'impunité, qu'il a commis au cours des années qui ont suivi 1994, à la fois au Rwanda et en RDC, des crimes massifs internationalement reconnus, lorsque l'Armée patriotique rwandaise a massacré des dizaines voire des centaines de milliers de civils. Ensuite, contribuer à la réconciliation nationale. Lorsque, dans une société profondément divisée comme le Rwanda, la souffrance des victimes est reconnue d'un côté, mais pas celle des victimes de l'autre côté, et lorsque les coupables sont jugés d'un côté, mais pas ceux de l'autre côté, alors le côté où les auteurs de crimes sont jugés alors que les victimes ne sont pas reconnues accumule la frustration, le ressentiment et même la haine, d'autant plus que le système judiciaire interne montre le même parti pris. Ces sentiments sont exactement contraires aux besoins de la réconciliation nationale. Finalement, le rétablissement et le maintien de la paix. Les sentiments de nombreux Hutus que je viens de décrire entraînent une violence structurelle majeure qui finira un jour par conduire à une reprise de violence grave. En outre, le sentiment d'impunité a entraîné l'armée rwandaise à envahir à deux reprises le Zaïre/Congo, où elle a commis des graves violations des droits humains et pillé les ressources naturelles. Dès lors, la façon dont le TPIR a mal rendu la justice n'a pas contribué à la paix au Rwanda ni dans la région. Peut-être qu'il n'est pas trop tard. Le Procureur peut toujours chercher à obtenir des inculpations pour ces crimes graves. Dans les mots du Directeur exécutif de *Human Rights Watch* dans sa lettre du 26 mai 2009: «Ne pas le faire affectera sans aucun doute la perception de l'impartialité du Tribunal et sapera sa légitimité aux yeux des générations futures».