L'œuvre du Tribunal pénal international pour le Rwanda (Tpir)

Rafaëlle Maison
Agrégée des facultés de droit, professeur à l'Université Paris-Sud,France

Observatrice de longue date du Tribunal pénal international pour le Rwanda, je livrerai ici quelques réflexions sur sa production, en signalant immédiatement que mon regard sur cette œuvre judiciaire s'est progressivement modifié. Partant d'une approche plutôt technique des aspects procéduraux et matériels d'une jurisprudence en formation et présentant un intérêt évident au regard de la nouveauté même de l'institution, mon analyse est désormais plus inquiète.

L'évolution a plusieurs causes. Des enquêtes journalistiques sur le travail de l'institution ont, d'abord, souligné certains défauts graves de son fonctionnement, tels la rémunération de témoins par le procureur [1]. Par ailleurs, les connaissances sur le génocide lui-même ont imposé une lecture plus critique des choix opérés par la juridiction. Enfin, à ce jour seulement, la conclusion de la majorité des procès permet un bilan, contrasté, des poursuites.

L'œuvre est néanmoins certainement considérable. Je me limiterai ici à poser trois questions en rapport avec le sujet de ce colloque, et à ébaucher quelques réponses, sans évoquer les apports proprement juridiques de cette jurisprudence :

- Le tribunal est-il parvenu à dire la spécificité du génocide des Tutsi du Rwanda ?
- Le tribunal a-t-il réussi à identifier le pouvoir génocidaire ?
- Le tribunal a-t-il été tributaire d'influences politiques dans son analyse du génocide ?

1. Thierry Cruvellier, *Le tribunal des vaincus. Un Nuremberg pour le Rwanda ?*, Paris, Calmann-Lévy, 2006. L'acuité des analyses de l'auteur nous paraît quelque peu variable. Ainsi, la confiance qu'il semble placer dans l'enquête Bruguière (p. 239-240) ne peut convaincre. En revanche, le livre est éclairant sur les indicateurs rémunérés par le Procureur du tribunal et son utilisation des « repentis » (p. 85, 123-124 notamment).

1 La spécificité du génocide

Dès les premières affaires dont il a eu à connaître, le tribunal a été amené à constater l'ampleur des massacres, leur caractère organisé et leur nature discriminatoire. La juridiction, pour évaluer la part de responsabilité de ses premiers accusés a dû, d'abord, établir la réalité du génocide. Cette démonstration prit, dans l'affaire *Akayesu* – qui donne lieu à un jugement assez singulier à cet égard – la forme d'un tableau général de la réalité des massacres sur l'ensemble du territoire national, à propos d'un cas pourtant assez localisé [2]. Les attestations judiciaires du génocide furent aussi soutenues par le plaidoyer de culpabilité du premier ministre du Gouvernement intérimaire, Jean Kabanda [3]. Dans la première jurisprudence des années 1998-1999, où il est question des massacres dans les lieux de grands rassemblements que sont les stades, les églises, où il est question de la chasse systématique donnée aux réfugiés des collines de Bisesero (affaire *Kayishema-Runzindana)*, l'ampleur des tueries dénote leur organisation [4], organisation qui se trouve aussi accréditée par l'aveu de la figure d'autorité qu'est Jean Kambanda.

Puis, au fil des arrestations, et à partir des procès distincts d'une, deux ou trois personnes accusées d'avoir agi dans un cadre territorial plus ou moins large (paroisse, commune, préfecture), la jurisprudence a figuré une collectivité génocidaire fractionnée. La production des juges livre ainsi des images ponctuelles du génocide, dans plusieurs régions ou villes du Rwanda. Certaines sont, semble-t-il, particulièrement représentées : Bisesero-Kibuye [5], Butare [6] et dans une moindre mesure, Kigali [7], Ruhengeri [8], Cyangugu [9], Kibungo [10]. Les jugements insistent désormais sur l'organisation et les mobilisations – plus ou moins – locales et font apparaître différentes figures d'autorité. Sont ainsi condamnés bourgmestres, préfets, militaires, notables, directeurs

2. Jugement *Akayesu*, 2 septembre 1998, § 110-129.

3. Jugement *Kambanda*, 4 septembre 1998.

4. Jugement *Kayishema-Ruzindana*, 21 mai 1999. Citons ce jugement (§ 289-291) concernant notamment le préfet de Kibuye Clément Kayishema, qui affirme l'existence d'une planification et organisation : « À l'origine du massacre de la population tutsi, "il y a eu véritablement un plan minutieusement préparé et exécuté" par des extrémistes hutus occupant des postes de haut niveau au sein du gouvernement rwandais de l'époque. Ce fait est attesté par le caractère généralisé des attaques et le nombre même de ceux qui ont péri en l'espace de trois mois seulement. Le plan génocide n'aurait pas pu être mis en œuvre sans la participation des milices et d'une population hutue convaincue par les extrémistes que les Tutsi étaient l'ennemi et que c'est par leur faute que l'avion du président Habyarimana avait été abattu. / La cruauté avec laquelle les assaillants tuaient, blessaient et défiguraient les Tutsi confirme que la propagande dont le pays avait été la cible avait eu l'effet escompté, à savoir la destruction de la population tutsi. L'implication des masses paysannes dans les massacres a été facilitée, d'une part, par le crédit et la confiance mal placés que celles-ci accordaient à leurs dirigeants, et, d'autre part, par la conviction qu'elles pouvaient tuer et piller les Tutsi en toute impunité. / Les rapports finaux produits sur le Rwanda situent le nombre de victimes du génocide entre 800 000 et 1 000 000 de personnes, soit près du septième de la population totale du pays. Combinés les uns aux autres, les facteurs précités permettent d'établir l'intention spécifique requise pour que le crime de génocide soit constitué. Comme, de surcroît, il existe des preuves abondantes établissant que l'immense majorité des victimes de la tragédie étaient des civils tutsi, la Chambre est convaincue que les massacres étaient dirigés contre les 'membres d'un groupe', en l'occurrence un groupe ethnique. Au vu de cette preuve, elle conclut qu'il existait bel et bien un plan génocide au Rwanda, lequel a été mis à exécution entre avril et juin 1994. »

5. Affaires *Kayishema-Ruzindana*, *Ndindabahizi*, *Nkatirutimana*, *Muhimana*, *Nyitegeka*, *Rutaganira*, *Seromba*, *Kanyarukiga*.

6. Affaires *Simba*, *Kalimanzira*, *Ntawukulilyayo*, *Muvunyi*, *Hategekimana*, *Rukundo*.

7. Affaires *Semanza*, *Bisengimana*, *Bagosora*, *Karera*, *Renzaho*.

8. Affaires *Kajelijeli* et *Setako*.

9. Affaires *Ntagerura*, *Bagambiki*, *Imanishimwe*, *Munyakazi*.

10. Affaires *Gacumbitsi* et *Gatete*.

d'usines à thé et prêtres pour leur investissement en des lieux spécifiques. Ajoutons que des personnalités d'envergure nationale sont également saisies, mais pour un comportement qui est lui-même localisé [11]. Enfin, on peut certainement ajouter à cette collectivité du génocide les responsables des milices *Interahamwe*, mais les jugements de condamnation, parce qu'ils sont rendus à partir de plaidoyers de culpabilité, ne nous renseignent que modérément sur l'activité des miliciens (à l'exception de l'affaire *Karemera* dont il sera question plus loin [12]).

Ces procès successifs donnent lieu à des jugements qui prennent une forme nouvelle, plus ardue. Ils se contentent en général de restituer, sur les différents chefs d'accusation, la parole des témoins à charge et à décharge puis les conclusions des chambres. Les jugements apparaissent dès lors essentiellement comme des analyses comparées de témoignages, des tests de crédibilité, et les faits poursuivis ne sont pas placés dans un *continuum* explicatif de l'action. À ce stade, le génocide n'a d'ailleurs plus à être systématiquement reconsidéré dans sa dimension nationale puisqu'il est devenu pour les juges un « fait de notoriété publique [13] ».

L'œuvre du tribunal se caractérise également par l'identification de la nature discriminatoire du génocide, particulièrement dans les affaires se rapportant à la propagande. Ainsi, dans l'affaire dite des *médias* [14] puis, dans une moindre mesure, dans le procès *Bikindi* [15], sont précisément décryptés les mécanismes de la construction et de la stigmatisation raciales, puis de l'incitation à commettre le génocide. Ces procès se distinguent par une étude serrée de la langue génocidaire et les juges sont amenés à en saisir les ambiguïtés par un exercice de traduction assez fascinant.

En somme, le morcellement de la jurisprudence n'élude pas la spécificité du génocide des Tutsi caractérisé dans son ampleur, son organisation et la construction du groupe cible. En revanche, le Tribunal peine à déterminer les modalités temporelles et spatiales du déploiement de la violence génocidaire et donc à identifier le lieu, ou les lieux, du pouvoir génocidaire.

---

11. Affaire *Simba*, qui participa au coup d'État de 1973 et que la Chambre de première instance semble présenter comme un « héros national » : il est « devenu un héros national en combattant les "Inkotanyi" dans les années 1960 », lit-on au § 7 du jugement du 13 décembre 2005. Voir aussi l'arrêt d'appel du 27 novembre 2007, accompagné d'intéressantes opinions dissidentes.

12. Affaires *Serushago*, *Rutaganda*, *Serushengo*.

13. Dans la jurisprudence qui se déploie à partir de 2006, il est fréquent de rencontrer ces « constats judiciaires » du génocide : pour un exemple, voir Jugement *Muvunyi*, 12 septembre 2006, § 16. Le rapport entre guerre et génocide, tout comme d'autres types de « faits » (adhésion du Rwanda à la Convention sur le génocide, existence de groupes protégés, existence d'un conflit armé non international...), donnent également lieu à ce type de constats qui dispensent d'un débat contradictoire. Car, en effet, selon l'article 94 A du règlement de procédure et de preuve du Tribunal : « La Chambre de première instance n'exige pas la preuve de ce qui est de notoriété publique mais en dresse le constat judiciaire », le plus souvent à la demande des parties dont la tâche est ainsi allégée. Pour un exemple plus problématique de constat judiciaire relatif aux liens entre guerre et génocide, voir Jugement *Rugambarara*, 16 novembre 2007, § 47. Le droit du constat judiciaire, tel qu'interprété par les juges d'appel, est exposé notamment dans les arrêts *Semanza* (arrêt du 20 mai 2005) et *Karemera* (arrêt du 16 juin 2006). Citons la Chambre d'appel, dans ce dernier arrêt (§ 35), sur le génocide comme « fait de notoriété public » : « Nul ne peut valablement contester qu'il y ait eu en 1994 une campagne de massacres visant à détruire l'ensemble ou au moins une très grande fraction de la population tutsie du Rwanda qui [...] était un groupe protégé [...]. Le génocide rwandais est un fait qui s'inscrit dans l'histoire du monde, un fait aussi certain que l'importe quel autre. C'est un exemple classique de "faits de notoriété publique". »

14. Affaire *Nahimana, Barayagwiza, Ngeze*, jugement du 3 décembre 2003.

15. Affaire *Bikindi*, jugement du 2 décembre 2008.

2 Le pouvoir génocidaire

Ainsi, la question d'un programme national du génocide n'est pas élaborée dans cette jurisprudence, et ceci peut être illustré – notamment – par deux échecs du Tribunal. Le premier concerne l'entente en vue de commettre le génocide ; le second se rapporte au rôle du gouvernement qui se met en place le 9 avril 1994.

Dans l'ensemble que constitue les jugements, l'entente en vue de commettre le génocide n'est ainsi reconnue que ponctuellement, à partir du milieu du mois d'avril (plusieurs affaires relatives à la destitution du préfet de Butare) ou du mois de mai (dans l'affaire *Karemera*[16]). Les enquêtes, conduites par le procureur, relatives à la période précédant l'attentat du 6 avril ont donc très largement échoué, en raison, peut-on penser, de problèmes liés à la définition de la compétence temporelle de la juridiction qui ont limité leur ampleur. Mais, par ailleurs, et plus étrangement, le coup d'État qui survient après l'attentat (et il est encore difficile d'affirmer que l'attentat fut le premier moment de ce coup) n'est jamais considéré par le procureur comme le moment où se serait nouée cette entente. La constitution du Gouvernement intérimaire n'est, en somme, pas envisagée comme une expression de l'entente.

Ces lacunes dans l'accusation, qui résultent de choix qu'un observateur extérieur ne peut décrire, apparaissent très clairement dans les – rares – affaires qui portent sur cette période inaugurale, notamment les affaires *Bagosora* et *Gouvernement II*[17].

Or, quelle est la nature du pouvoir génocidaire ? Le pouvoir est-il celui du gouvernement qui se met en place ? S'exprime-t-il plutôt – ou également – dans des réseaux officieux (pour autant que l'on puisse d'ailleurs qualifier ce gouvernement d'officiel, mais au moins en ce qu'il est présenté comme une instance de gouvernement *visible*), réseaux complexes dans un appareil étatique en transition ? Ces questions sont rapidement posées par les analystes de la situation politique[18], mais elles ne sont – malheureusement – pas éclairées par plus de quinze années d'activité judiciaire.

Le pouvoir officieux a été essentiellement traité dans l'affaire *Zigiranyirazo*, relative à l'*Akazu*. Mais Protais Zigiranyirazo, l'un des frères d'Agathe Habyarimana, est acquitté : les défenses d'alibi présentées, notamment par ses proches, ne semblent pas avoir été sérieusement combattues par l'accusation. La Chambre d'appel n'a pu que constater la fragilité d'un dossier probatoire qui paraît avoir été abandonné, et qui se contentait d'ailleurs de saisir sa participation personnelle à deux massacres (colline de Kesho, barrage de Kiyovu)[19].

16. Voir les références dans la note 22. La Chambre de première instance reconnaît l'entente aux § 1589-1591 du jugement, la Chambre d'appel au § 652 de l'arrêt. La notion d'entente est d'ailleurs complétée par l'utilisation d'une autre notion, celle d'« entreprise criminelle commune ».

17. Affaire *Bagosora, Kabiligi, Ntabakuze & Nsengiyumwa*, jugement du 18 décembre 2008, arrêt du 14 décembre 2011. Sur l'affaire *Karemera*, voir la note 22.

18. On lit dans l'ouvrage de Gérard Prunier : « Les véritables organisateurs du génocide se réduisent visiblement à un petit groupe resserré, issu de l'élite politique, militaire et économique du régime, qui décide, par un mélange d'idéologie et d'intérêt matériel, de résister jusqu'au bout à tout changement politique constituant une menace [...]. Les meneurs de la conspiration semblent être d'anciens proches du Président qui ont fini par se séparer de lui, car ils sont plus proche de "l'autre bord" de l'akazu, celui de M^{me} Habyarimana et du "Clan des beaux-frères". L'efficacité des massacres prouve qu'ils sont planifiés de longue date. » (*Rwanda 1959-1996. Histoire d'un génocide*, Paris, Dagorno, 1997, p. 289.)

19. Jugement de première instance du 18 décembre 2008, Arrêt du 16 novembre 2009.

Le pouvoir central officiel, ou plutôt visible, celui du gouvernement issu du coup d'État, est plus largement envisagé dans les poursuites, mais les résultats de celles-ci sont, du point de vue de la compréhension des événements, également décevants.

On l'a noté, le premier ministre du gouvernement plaide très rapidement coupable. Il est condamné dès 1998. Toutefois, le jugement de condamnation ne concerne que la peine et n'est pas très éclairant. Par la suite, différents ministres sont également poursuivis mais le plus souvent pour leur participation locale au génocide : le rôle du gouvernement demeure incertain. Plusieurs acquittements sont d'ailleurs prononcés, le plus retentissant étant celui de l'affaire dite *Gouvernement II*, concernant quatre ministres du Gouvernement intérimaire, qui fait l'objet d'un traitement très décevant [20]. Relevons brièvement plusieurs points saillants des décisions rendues dans cette affaire [21].

Le récit judiciaire de la constitution du gouvernement, tout d'abord, est entièrement basé sur le témoignage des accusés. Il figure un programme globalement vertueux, tandis que la présence des accusés à l'ambassade de France avant leur prestation de serment – présence attestée à la demande de la défense – est présentée comme un « refuge » sans que soit davantage interrogé le rôle de l'ambassadeur de France. L'action individuelle des ministres après leur prestation de serment ne fait que très partiellement l'objet de poursuites. Le collectif gouvernemental est essentiellement présenté comme ayant incité au génocide lors des réunions de destitution du Préfet de Butare, tandis que sa production normative n'est pas tenue pour avoir contribué au génocide. D'un point de vue juridique, plusieurs problèmes se posent également : les conséquences pénales d'une participation au gouvernement sont minimisées dès lors que les juges exigent un « contrôle effectif » sur les exécutants, de même qu'est minimisée l'intention génocidaire. Les juges estiment ainsi que la destitution du préfet de Butare n'exprime pas une intention génocidaire car elle peut raisonnablement être comprise comme relevant de raisons administratives, disciplinaires ou militaires.

En somme, on se trouve face à un tableau extrêmement troublant où le gouvernement semble établi pour mettre en œuvre un programme vertueux et où des explications alternatives à l'action génocidaire composent des scénarios improbables. Cette impression de cécité, de détachement du réel, est encore accrue si l'on relève que la thèse de la défense sur le chaos est partiellement accueillie. Il faut enfin relever que des conclusions factuelles antagonistes sont validées en appel dans l'affaire dite *Gouvernement I*, concernant le président du parti MRND, Matthieu Ngirumpatse, et son vice-président Edouard Karemera qui devint ministre de l'Intérieur du Gir le 25 mai 1994 [22].

20. Affaire *Bizimungu, Mugenzi, Bicamumpaka, Mugiraneza*, jugement du 30 septembre 2011, infirmé par la Chambre d'appel le 4 février 2013.

21. Pour une analyse plus précise, voir Rafaëlle Maison, « Le gouvernement du génocide », dans *Mélanges offerts à Charles Leben (Droit international et culture juridique)*, Paris, Pedone, 2015.

22. Affaire *Karemera & Ngirumpatse*, jugement du 21 décembre 2011, arrêt du 29 septembre 2014.

3 Le mandat et la nature de l'institution judiciaire

Ce bilan incertain, ou contrasté, n'est sans doute pas vraiment surprenant au regard du mandat originellement confié au Tribunal et de la nature même de l'institution créée par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Lorsqu'il s'est agi de mettre en place la juridiction, d'âpres négociations ont été menées et, en dernier lieu, le nouveau gouvernement du Rwanda s'est opposé à cette création. Plusieurs raisons ont alors été avancées, parmi lesquelles figurent l'insatisfaisante définition de la compétence matérielle et temporelle du Tribunal.

Si l'on s'en tient aux explications de vote accompagnant la résolution du Conseil de sécurité qui crée le Tribunal, on constate que le Rwanda conteste l'inclusion des crimes de guerre dans sa compétence matérielle [23]. Elle minimiserait selon lui la place dévolue à la poursuite du génocide lui-même. Par ailleurs, le nouveau gouvernement rwandais s'oppose à la limitation de la compétence temporelle du Tribunal à la seule année 1994, limitation qui ne permettrait pas de poursuivre les faits de préparation du génocide.

Sur ces arguments, le Rwanda et la France – dont on sait qu'elle est intervenue militairement à plusieurs reprises au Rwanda – paraissent s'opposer frontalement. Tout d'abord, la France porte, par l'intermédiaire de son représentant, l'ambassadeur Jean-Bernard Mérimée, un discours d'équivalence qui tranche avec les déclarations des autres représentants étatiques au Conseil de sécurité en affirmant : « Quelle que soit la communauté à laquelle appartiennent les auteurs des exactions, ceux-ci doivent être poursuivis et jugés. » La France évoque par ailleurs la possibilité d'une extension temporelle ultérieure de la compétence du Tribunal permettant de saisir des crimes à venir ; ce qui résonne comme une forme de menace à l'intention du nouveau gouvernement rwandais. Enfin, on peut penser, à la lecture du procès-verbal de la séance du Conseil de sécurité, et certains journalistes l'affirment par ailleurs, que la France a joué un rôle important dans la restriction de la compétence du Tribunal pour la période précédant le début du génocide [24].

Cette restriction temporelle, qui a été judiciairement validée dans l'arrêt dite des *media* [25], nous est certes familière. Mais on doit se déprendre de cette accoutumance pour interroger ce qui constitue, finalement, une étrangeté : n'est-il pas question de juger un crime – le génocide des Tutsi de 1994 attesté dès l'époque de la création du Tribunal et qui justifie cette création – et son éventuelle préparation ? Quel intérêt, autre que politique, y a-t-il alors à fixer un point de départ contraignant au travail de la juridiction ? Or, l'influence française dans les négociations, qu'il faudrait bien entendu confirmer, a produit des effets. Les enquêtes ont été assez limitées et aucune condamnation n'a pu être prononcée pour des faits d'entente ou de préparation antérieurs à l'année 1994.

23. Il s'agit de la résolution 955, du 8 novembre 1994. Le procès-verbal de la réunion du Conseil est accessible sur le site de l'organisation des Nations unies sous la cote S/PV.3453.

24. Linda Melvern, *Complicités de génocide. Comment le monde a trahi le Rwanda*, Paris, Karthala, 2009, p. 379.

25. Affaire *Nahimana, Barayagwiza, Ngeze*, arrêt du 28 novembre 2007. Il faut signaler que des opinions dissidentes sur la compétence temporelle sont exprimées par le président de la Chambre d'appel, le juge Fausto Pocar, et par le juge Mohammed Shahabuddeen.

On sait en outre, si l'on croit au témoignage du procureur Carla del Ponte, que les autorités françaises sont intervenues dans le processus judiciaire lui-même en construisant une collaboration sur le dossier de l'attentat du 6 avril 1994, qui aboutit d'abord à une mise en cause du Fpr [26]. Ce fut la célèbre enquête du juge anti-terroriste Jean-Louis Bruguière [27]. L'existence de cette enquête française explique peut-être le choix de la juridiction internationale de ne pas se saisir de cet attentat, pourtant présenté comme « déclencheur » du génocide. Surtout, on constate que le *corpus* judiciaire rend également invisible l'influence française après 1994. Le rôle de l'ambassade de France au moment du coup d'État n'est relevé qu'à la demande de la défense, sans être davantage élaboré, tandis que les opérations Amarillys et Turquoise disparaissent presque entièrement de la narration judiciaire (et très évidemment du discours de l'accusation) alors même qu'il s'agit d'interventions militaires ambiguës, dans la période de compétence temporelle de la juridiction, pendant le génocide lui-même. Ces interventions, pour le moins, devraient faire douter de la nature non internationale du conflit armé, pourtant attestée comme « fait de notoriété publique » ainsi qu'on l'a signalé.

En somme, on peut aujourd'hui se demander si l'institution politique du Tribunal et l'influence imprimée sur certaines de ses enquêtes n'ont pas contribué à la représentation d'un génocide certes organisé mais où les lieux du pouvoir génocidaire ne sont que partiellement identifiés. L'œuvre de la juridiction figure un génocide dont la préparation demeure opaque, la réalisation fragmentée et le contexte autarcique.

26. Carla del Ponte, *La traque, les criminels de guerre et moi*, Éditions Héloïse d'Ormesson, 2009.

27. Sur l'enquête Bruguière, voir notamment Philippe Brewaeys, *Rwanda 1994. Noirs et blancs menteurs*, Bruxelles, Racine, 2013. Ce journaliste estime être en présence d'une « manipulation politique d'un dossier judiciaire » (p. 17-18).