

CINQ ANS APRES LE GENOCIDE AU RWANDA

LA JUSTICE EN QUESTION

SYNTHESE

Cinq ans après le début du génocide, il était nécessaire de faire le bilan de la justice rendue dans le cadre de ce drame. Ainsi ce rapport en analysera les trois aspects : la justice rendue au Rwanda, celle du TPIR et celle des pays tiers.

En juillet 1997 la situation était catastrophique : l'impunité régnait en maître, l'appareil judiciaire était quasiment inexistant. Pour garantir la réalisation d'une cohabitation pacifique et de la reconstruction nationale, il fallait remettre sur pied toute l'organisation du pays. En cinq ans, le paysage judiciaire s'est complètement transformé, grâce aux efforts du gouvernement, au travail législatif et aux nombreux appuis internationaux.

Près de 900 personnes ont été jugées pour génocide et crimes contre l'humanité au terme de procès globalement satisfaisants. Trois cents personnes sont passées en jugement en 1997, environ six cents en 1998. L'accroissement quantitatif va de pair avec une amélioration de la qualité des procès. Toutefois, à ce rythme, il faudra 160 ans pour juger tous les détenus.

Le rapport analyse la loi sur le génocide, les ressources humaines et matérielles, les arrestations et les libérations, la situation dans les prisons ainsi que des questions particulières comme les droits de la défense, la participation des victimes aux audiences et la situation des mineurs d'âge et des femmes. Tout en reconnaissant le travail remarquable accompli par le gouvernement, ICG recommande de poursuivre pendant au moins trois ans les appuis internationaux mais aussi d'aborder de façon positive et prudenne les initiatives prises pour gérer le problème des 125.000 détenus en attente de jugement, et notamment l'application de la "gacaca".

Dans une seconde partie le rapport analyse le fonctionnement du Tribunal Pénal International pour le Rwanda (TPIR). Trente-six personnes sont actuellement détenues par le TPIR. Seuls cinq procès ont eu lieu. Les deux premiers procès ont été particulièrement importants. Le 2 septembre, Jean-Claude AKAYESU, ancien Bourgmestre de TABA, a été reconnu coupable du crime de génocide. Il s'agit de la première condamnation pour génocide par un tribunal international, mais c'est aussi la première fois que le viol est considéré comme un crime contre l'humanité. La condamnation de Jean KAMBANDA, ancien premier ministre du gouvernement intérimaire, est particulièrement significative car il a plaidé coupable. Cette reconnaissance volontaire et publique du génocide et des responsabilités coupe l'herbe sous le pied des négationnistes et des autres principaux accusés.

Après les débuts plus que laborieux du Tribunal, le rapport constate une amélioration récente. ICG regrette cependant l'absence de coopération du TPIR vis-à-vis des autorités judiciaires du Rwanda et le peu de visibilité du tribunal au Rwanda, où il est très difficile de trouver les décisions rendues par le tribunal qui de plus, ne sont pas traduites dans la langue nationale.

Enfin, sans entrer dans des cas particuliers, le rapport analyse la problématique juridique de la poursuite des suspects génocidaires dans les pays tiers et recommande une application plus déterminée du principe de juridiction universelle.

I. INTRODUCTION

7 avril 1994. Sous les yeux de la communauté internationale, le Rwanda est devenu le théâtre de massacres abominables. Le bilan : entre huit cents mille et un million de victimes. Nul ne peut revenir en arrière, ni même expliquer comment une partie si importante de la population a été entraînée à commettre de telles atrocités.

Aussi ne reste-t-il qu'à tenter de reconstruire les bases d'une société nouvelle sur ces ruines. C'est dans cette perspective que la Justice trouve son but originel.

En fait de justice liée au drame rwandais, l'opinion publique connaît surtout l'existence de la justice internationale rendue à Arusha. Après des débuts balbutiants, le Tribunal Pénal International tend vers sa vitesse de croisière mais ses relations avec le Rwanda restent complexes. Il faut reconnaître que le tribunal a le grand mérite de porter la Me conte l'impunité hors des frontières rwandaises Il assure la dimension universelle des enjeux qui, sinon, resteraient confinés dans ce petit pays trop enclavé.

On connaît moins la justice rwandaise quotidiennement à l'œuvre dans le pays Ceux qui la côtoient peu ont tendance à la réduire au problème de la masse énorme de cent vingt-cinq mille personnes détenues dans des conditions précaires. La justice rwandaise a rarement bonne presse. A l'occasion, elle a d'ailleurs été vertement critiquée par plusieurs associations internationales. Bien qu'aussi ambitieuse dans ses objectifs et originale dans sa méthode, la justice rwandaise est loin d'avoir l'aura de la Commission Vérité et Réconciliation sud-africaine.

Plusieurs membres de la communauté internationale qui ont accepté d'aider le Rwanda à mettre sur pied un système de justice acceptable commencent à se lasser et à se poser des questions. Tout le monde s'accorde encore sur l'importance de la lutte contre l'impunité, que ce soit du point de vue éthique ou comme condition indispensable à un réel processus politique de reconstruction nationale. Toutefois, près de cinq ans après le génocide, l'impression qui domine au sein de la communauté internationale est celle d'un processus mal maîtrisé, lent et dont on ne voit guère les effets en terme de dynamique sociale.

Pourtant, la justice rwandaise liée au génocide constitue une tentative unique en son genre de concilier vérité et justice, lutte contre l'impunité et pardon, mémoire et recherche de la paix sociale. A partir de rien, les résultats engrangés en moins de cinq ans sont impressionnants. Le Rwanda, les pays et les organismes qui ont contribué au jugement du génocide et des massacres peuvent en être légitimement fiers. L'entreprise mérite respect et considération.

L'International Crisis Group en bref...

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 conseil d'administration d'ICG est animé par George Mitchell, ancien leader de la majorité démocrate au Sénat américain et principal négociateur des accords de paix du «Vendredi Saint» en Irlande du Nord. Alain Destexhe, sénateur belge, est président de l'organisation depuis octobre 1997.

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

Le budget d'ICG pour 1999 est approximativement de 3 millions US\$ (E 2,76 millions). L'organisation reçoit ses fonds de fondations et de donateurs privés ainsi que de la Commission européenne et de 14 gouvernements: l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Etat de Jersey, les Etats-Unis, la Finlande, la France, la Norvège, l'Irlande, les Pays-Bas, la République de Chine (Taiwan), la Suède et la Suisse.

Mars 1999

Dans cette perspective, l'élaboration par les autorités d'un système de mise *en* jugement de la plupart des génocidaires par des assemblées de citoyens constituera peut-être la solution attendue. Les autorités ont pris la décision de mettre en place cette forme de justice alternative et un projet de loi est en ce moment en préparation. Pour que la justice joue pleinement son rôle, encore faudrait-il que la paix s'installe dans la région.

Du côté du système judiciaire proprement dit, examiné indépendamment de la question du génocide et des massacres, la problématique est bien différente. L'ensemble du système judiciaire a bénéficié de l'effort international motivé par le génocide. Sauf pour la justice de proximité, la phase d'urgence de réhabilitation de l'appareil de justice est à présent terminée. Du point de vue interne, il faut encore en assurer l'efficacité. De manière plus générale, on attend d'un système de justice qu'il participe à la création d'un environnement propice à une dynamique appropriée de développement. Le système de justice n'en constitue cependant pas le facteur déterminant. Au Rwanda, cette dynamique sociale peine à voir le jour. A défaut, on ne peut pas attendre de grands effets des investissements consentis dans l'appareil judiciaire.

Des conditions économiques déplorables et une population trop nombreuse pour les maigres ressources du pays ont été le terreau du génocide. Les faits sont têtus. La situation n'est pas meilleure aujourd'hui. La justice, même bien dite, ne peut remplacer le minimum de bien-être propice à la paix sociale et à un libre exercice effectif des droits humains.

Enfin, la question de la justice au Rwanda se joue aussi ailleurs, dans les pays qui ont été choisis comme refuge par les "génocidaires" en fuite. Certains pays préfèrent fermer les yeux. D'autres tentent avec plus ou moins de succès de respecter leurs obligations internationales de poursuite. Toutefois, il n'est pas certain que la volonté politique soit toujours au rendez-vous.

II. LA JUSTICE RWANDAISE

A Le système rwandais de justice

1. Avant 1994: le régime de l'impunité

Le système judiciaire rwandais est un héritage de la Belgique des années 50. Les tribunaux sont organisés selon un système pyramidal. Il y a cent quarante-six tribunaux de canton à l'échelon communal, douze tribunaux de première instance au niveau préfectoral, quatre Cours d'appel et une Cour de cassation.

Il n'y a pas de juridictions spécialisées tels que tribunal du travail, tribunal de commerce ou tribunal de la jeunesse. Par contre, il existait une Cour de sûreté, tribunal d'exception chargé de juger les affaires politiques.

Le service des enquêtes et des poursuites, appelé Parquet ou Ministère public, est organisé au sein d'une structure parallèle à celle des tribunaux. Il y a douze Parquets de la République, comprenant un Procureur, des adjoints appelés substituts ou officiers du Ministère public (OMP) et des inspecteurs de police judiciaire (IPJ). Ce sont des IPJ qui représentent le Parquet à l'échelon communal. A chaque Cour

d'appel correspond un Parquet général. Jusqu'à la création du Parquet général près la Cour suprême en 1995, le Procureur général près la Cour de cassation coiffait l'édifice.

De manière générale, la justice ne fonctionnait pas bien. L'absence de magistrats juristes constituait une singularité obérant lourdement la qualité de la justice. Sur quelques six cents magistrats, seule une cinquantaine étaient titulaires d'un diplôme de droit. Largement corrompue, l'institution judiciaire dépendait du bon vouloir de l'exécutif qui la considérait comme un instrument de sa politique¹

Diverses mesures limitaient considérablement la marge de manœuvre des magistrats qui cherchaient à travailler en toute indépendance. Leur carrière et leur affectation dépendaient entièrement de l'exécutif. Les Conseils de sécurité préfectoraux, institués en 1987, réunissaient les autorités administratives et judiciaires de la préfecture sous la direction des Préfets qui pouvaient ainsi imposer leurs décisions. Généralement, les magistrats indépendants stagnaient à des postes subalternes ou se voyaient promus à des fonctions sans grand pouvoir. Il n'y avait pas de Barreau indépendant. La reconnaissance de la qualité de défenseur judiciaire dépendait de l'exécutif. La justice avait été rendue impuissante à jouer son rôle : aucun des massacres qui ont rythmé la vie politique du pays n'a eu d'aboutissement judiciaire. L'impunité était complète.²³

On comprend dès lors bien que les Accords d'Arusha, signés le 4 août 1993 entre le pouvoir de l'époque et le FPR³, contiennent de nombreuses dispositions relatives au système judiciaire en vue de lui assurer cette indépendance qui lui faisait défaut.

2. Juillet 1994: vide et désolation

Dès la prise de pouvoir du FPR en juillet 1994, la question de la justice et donc du système judiciaire s'est posée avec acuité. Les nouvelles autorités du pays ont affirmé leur souci de mettre fin à la "culture de l'impunité" qui régnait depuis des années et de ne pas laisser le génocide impuni. Il apparaissait d'ailleurs évident à tous les observateurs qu'il ne pourrait pas y avoir de reconstruction nationale sans justice. Le gouvernement n'avait cependant pas la moindre idée quant aux modalités à mettre en œuvre pour y arriver.

Le pays était dévasté et il y avait urgence de tous les côtés avec des moyens humains, financiers et matériels terriblement limités. Dans ce pays détruit où la sécurité n'était pas encore assurée et les plaies du génocide encore à vif, les conditions d'un débat serein sur la manière dont la justice pourrait être rendue n'étaient pas réunies.

En fait de justice, il fallait avant tout remettre un appareil judiciaire sur pied. En septembre 1994, logé dans un bâtiment sans vitres aux fenêtres et sans téléphone, le tout nouveau Ministre de la Justice, entouré d'une équipe de quatre personnes, ne

¹ Voir <<La place de la justice et le rôle du magistrat dans l'édification d'un état démocratique>> <<Kigali: Ministère de la Justice 1992) cité in <<Détentions et poursuites judiciaires au Rwanda>> par J-F Dupaquier dans << La justice Internationale face au drame Rwandais, Ed Karthala, Paris, 1996, p. 18.

² Le Rapport annuel de 1993 D'amnesty International mentionne un nombre d'arrestations et de jugements individuels pour des motifs politiques. Voir aussi l'ouvrage de F-X Nsanzuwera, La magistrature rwandaise dans l'état du pouvoir exécutif: la peur et le silence, complice de l'arbitraire, CLADHO, Kigali Novembre 1993.

³ Front Patriotique Rwandais

disposait même pas de papier ou de machine à écrire. Tout l'équipement avait disparu des bâtiments officiels. Le personnel judiciaire était réduit à une vingtaine d'enquêteurs et à quelques secrétaires ou greffiers. Parmi les fonctionnaires et les magistrats désemparés, on ne comptait plus que dix-neuf juristes pour l'ensemble du pays.

Les prisons n'étaient pas dans un meilleur état. Gérées par l'armée, elles se remplissaient au rythme de plus de mille personnes par semaine toutes soupçonnées d'avoir participé au génocide.

Tout était donc à faire.

3. Survol de l'évolution entre juillet 1994 et décembre 1998

En juillet 1994, la question de la justice était entièrement liée à celle du génocide et des massacres. La problématique est apparue singulièrement complexe. Dès le mois de juillet 1994, le gouvernement a affiché sa volonté de justice. Déjà, la problématique de la justice était traversée par les tensions que connaissait le pays. Comment rencontrer les attentes des victimes et éviter d'être une justice des vainqueurs? La justice peut-elle être le ciment d'un avenir commun?

Sous le régime Habyarimana, le système judiciaire était complètement discrédité. Après 1994, une partie des nouveaux dirigeants du pays, de tradition anglophone, étaient méfiants vis-à-vis d'un système de droit romano-germanique dont la langue usuelle était le français.

Les ressources humaines sur lesquelles compter étaient peu nombreuses. Le pays n'a jamais compté beaucoup de juristes. Les magistrats et les fonctionnaires proches de l'ancien régime étaient en fuite. Quasiment tous les fonctionnaires et magistrats Tutsi avaient été tués ainsi qu'une grande partie des Hutu qui avaient fait preuve d'indépendance sous l'ancien régime. Les ressources humaines sur lesquelles s'appuyer faisaient dramatiquement défaut et l'appartenance à la communauté Hutu des personnes expérimentées disponibles suscitait la méfiance. Il y avait peu de juristes parmi les nouveaux dirigeants en provenance de la diaspora et ils n'avaient guère d'expérience dans le domaine judiciaire. Enfin, on peut ajouter que l'institution judiciaire est budgétivore sans être productive de richesses

La reconstruction du système judiciaire a reposé entièrement sur les apports de la communauté internationale. Celle-ci n'avait guère d'expérience de la gestion de l'urgence dans le domaine de la justice et c'est une organisation non gouvernementale (Réseau des Citoyens -Citizens Network) qui a ouvert la voie. Des ONG, plusieurs pays occidentaux, l'Union européenne et les agences onusiennes ont relevé le défi en collaboration avec le Ministère de la Justice.

On peut distinguer trois périodes entre juillet 1994 et mars 1999.

La première (juillet 1994 - août 1996) est celle de la reconstruction dans l'urgence d'un système judiciaire à peu près opérationnel. Cette première période aboutira à la loi du 30 août 1996 relative au génocide et aux massacres.

La deuxième période (août 1996-décembre 1997) est celle de la mise en application de cette loi et des premiers procès pour génocide. C'est aussi celle de l'achèvement de la phase d'urgence du processus de reconstruction de l'appareil judiciaire.

La troisième Période s'est ouverte il y a quelque mois par une phase délicate de réflexion à propos des mesures à adopter pour faire face en temps utile au problème des cent vingt-cinq mille prisonniers. Le choix du gouvernement de recourir à une forme de justice citoyenne constitue à cet égard un pari audacieux.

Cette dernière phase se caractérise aussi par les difficultés d'implanter un processus de développement du pouvoir judiciaire approprié au pays, parallèlement à la gestion du contentieux du génocide qui, lui, doit toujours être géré en termes d'urgence.

En quatre ans, le paysage s'est donc complètement modifié. Près de neuf cents personnes ont été jugées pour génocide et crimes contre l'humanité au terme de procès globalement satisfaisants. L'heure est à présent venue pour le gouvernement de mettre en place une solution, de compromis entre l'exigence de justice et l'impossibilité absolue de mettre en procès, avant leur décès en prison, les cent vingt-cinq mille détenus. Sur le plan institutionnel, un appareil judiciaire plus ou moins opérationnel a été remis sur pied, mais il est encore loin d'être réellement efficient.

B. L'administration de la justice, état des lieux

1. La loi sur le génocide : quatre catégories de criminels

En novembre 1995, le gouvernement a organisé des journées de réflexion ouvertes à de nombreux intervenants étrangers pour réfléchir sur la manière dont la justice sur le génocide et les massacres pouvait être rendue. Différentes formules, comme celle qui a été mise en œuvre en

Afrique du Sud, ont été envisagées. Toutefois, s'il a été programmé et conduit par un groupe relativement réduit de personnes, le génocide a été perpétré par une grande masse - de gens qui se sont transformés en assassins. Il était inconcevable de laisser impunis les dizaines de milliers de personnes directement impliquées dans les atrocités. En revanche, il est apparu opportun d'imaginer un système qui favorise l'émergence de la vérité et le repentir des coupables.

Neuf mois plus tard, le 30 août 1996, la loi organique relative aux poursuites pour crime de génocide et crimes contre l'humanité était votée. Cette loi est la première du genre à être adoptée par un pays indépendant. Rentrent dans son champ d'application les faits commis entre le 1^{er} janvier 1990 et le 31 décembre 1994 qui

constituent à la fois un crime au regard de la loi pénale rwandaise ordinaire et un crime international (crime de génocide, crime contre l'humanité ou crime de guerre).

Selon la gravité des actes qu'on leur reproche, les personnes accusées sont rangées dans l'une des quatre catégories instituées par la loi:

la première catégorie regroupe les grands responsables du génocide et des massacres

la deuxième réunit les exécutants

la troisième englobe les personnes qui ont blessé sans tuer

la dernière catégorie rassemble les vandales et les pillards.

A chaque catégorie correspond une fourchette de condamnations qui sont nettement inférieures à celles que prévoit le code pénal ordinaire à l'exception des actes de la première catégorie passibles de la peine capitale. Les personnes appartenant à la quatrième catégorie sont exemptées de peines de prison ferme. Ce sont les parquets chargés de l'instruction des dossiers qui rangent les inculpés dans l'une des quatre catégories.

Les enquêtes sont organisées sur le mode inquisitorial propre aux pays de tradition latine. Le Procureur général près la Cour suprême supervise l'ensemble des poursuites.

Au fur et à mesure des enquêtes, il est aussi chargé d'établir et de publier au "Journal officiel" une liste des personnes suspectées de relever de la première catégorie.

Une "procédure d'aveu et de plaider de culpabilité" s'apparentant au *plea bargaining* anglo-saxon est également organisée par la loi. La procédure d'aveu est proposée à tout inculpé qui peut y recourir pendant la phase d'instruction. Le Parquet est alors chargé de vérifier si ces aveux sont complets et conformes à la réalité. L'acceptation de l'aveu par le Parquet lie le tribunal qui accorde alors automatiquement une nouvelle diminution substantielle de peine à l'accusé. Seules sont exclues de cette Procédure, les personnes de la première catégorie dont le nom a été publié au "Journal officiel". avant qu'elles n'avouent leur crime

Au sein de chacun des douze tribunaux de première instance du pays, il est institué une ou plusieurs chambres spécialisées. composées de trois juges, chargés uniquement de juger les génocidaires. La procédure est la procédure contradictoire ordinaire en vigueur dans les pays ayant un système juridique de type romano-germanique. Par contre, la faculté de faire appel est réduite aux graves erreurs de fait ou de droit. Devant les chambres d'appel, la procédure est écrite.

Sur le plan des intérêts civils, les victimes peuvent demander réparation à leurs bourreaux devant les chambres spécialisées. La responsabilité civile des personnes appartenant à la première catégorie a été étendue à l'ensemble des dommages causés à l'occasion du génocide et des massacres.

Le droit à l'assistance d'un défenseur est reconnu, sans que la charge n'en incombe à l'Etat.

Une autre loi, adoptée le 8 septembre 1996, a allongé considérablement les délais de procédure (délais de rédaction du procès-verbal d'arrestation, de délivrance du mandat d'arrêt, de confirmation de la détention par la chambre du conseil, etc.). Bien que

fortement critiquée par certaines associations internationales de défense des droits de l'homme, cette loi était nécessaire.

En effet, plus de quarante mille personnes avaient déjà été arrêtées lorsque les premiers inspecteurs de police judiciaire ont pris leur fonction et le rythme des arrestations était trop important pour espérer absorber rapidement le retard. Pareille loi est d'ailleurs autorisée par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en cas de circonstances tout à fait exceptionnelles. Le nombre de dossiers à traiter a fait que ces délais de procédure ont dû être une nouvelle fois fortement allongés par une loi du 12 décembre 1997. La loi est mal rédigée, techniquement incomplète et les instances judiciaires y voient malheureusement l'occasion de relâcher l'effort de régularisation des procédures.

2. La création de nouvelles institutions et les réformes légales

Le gouvernement et l'Assemblée nationale ont réalisé un remarquable travail législatif. A côté de la loi relative au génocide, toutes les institutions judiciaires prévues par les Accords d'Arusha ont été mises sur pied, du moins formellement. La Cour de sûreté a été supprimée. La Cour suprême a été instituée par une loi votée en juin 1996.

cette Cour suprême comprend la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle et le Département des cours et tribunaux. La Cour suprême jouit d'une complète autonomie. Le Conseil de la magistrature, créé par une loi de mars 1996, est chargé des questions de carrière et de discipline des juges, sans intervention du pouvoir exécutif. Une loi créant un Barreau indépendant a également été votée en avril 1997. Un autre texte organise les juridictions militaires. D'autres projets de lois sont à l'étude, sur les huissiers, les notaires, la création de juridictions du travail ou de commerce, etc... Tôt ou tard, il faudra mettre à l'étude la refonte de la Loi Fondamentale du pays. Elle est composée de différents textes incluant l'ancienne Constitution et les Accords d'Arusha... C'est toute la question du système politique dont se dotera le pays qui est posée.

3. Les ressources humaines et matérielles: les appuis internationaux

Depuis janvier 1995, d'importants programmes de formation ont été mis en œuvre dans l'urgence pour pallier au manque de personnel judiciaire. Ces formations duraient de un à cinq mois. Elles étaient organisées selon un scénario identique : appel à la radio de candidats porteurs d'un diplôme de fin d'études secondaires, test d'admission, formation sanctionnée d'examens, engagements des lauréats. Il est remarquable que les candidats aux fonctions judiciaires provenaient des deux communautés. Ainsi, les juges siégeant dans les chambres spécialisées en matière de génocide sont Hutu et Tutsi.

Malheureusement la tendance s'est inversée lors des dernières formations, du moins pour les professions les plus exposées (IPJ, OMP et juges). Il est important d'être attentif à cet aspect du problème. Sinon, l'appareil judiciaire n'aura jamais le crédit qui doit être le sien. En ce sens, le discrédit dont certaines autorités frappent la plupart des magistrats expérimentés Hutu est également inquiétant.

Sans rentrer dans le détail, on peut relever que 750 inspecteurs de police judiciaire (Ipj)⁴, 200 officiers du ministère public (OMP), 300 juges, 150 greffiers et 150 secrétaires de parquet ont été formés. Le coût de ces formations avoisine quatre millions de dollars. Les principaux bailleurs de fonds ont été la Belgique, le Canada, le Haut Commissariat aux Réfugiés, les Pays-Bas, la Suisse et l'Union Européenne. Les principales agences d'exécution ont été, par ordre d'arrivée et sans tenir compte du Ministère de la Justice, l'ONG Réseau de Citoyens (R.C.N.), la Coopération belge et la Coopération canadienne.

La faiblesse des salaires, les conditions de travail difficiles et l'insécurité ont découragé beaucoup de monde et les abandons de poste ont été nombreux. Des juges, des IPJ et des OMP ont été arrêtés car suspects d'être des "génocidaires", d'autres ont été tués par les bandes armées qui veulent poursuivre le génocide. Néanmoins, en décembre 1998, les cadres judiciaires ont été reconstitués. Ils dépassent même ceux qui existaient avant avril 1994. Le nombre de juges est passé de 600 à 770, celui des OMP de 87 à 160 et celui des IPJ de 193 à 550. Au total, les cadres judiciaires ont été portés de 1194 à environ 1850 unités.

Cette augmentation se justifie à deux titres. Avant le mois d'avril 1994, il y avait trop peu d'agents judiciaires et le contentieux du génocide demande des moyens humains considérables. Toutefois, il faut se garder d'instituer un appareil de justice démesuré par rapport aux ressources et aux besoins ordinaires du pays (cfr. Infra)

Parallèlement aux formations, d'importants programmes de réhabilitation physique des bâtiments et de livraison de véhicules et de matériel ont été menés. Environ quatre millions deux cent mille dollars ont été investis dans la réhabilitation des infrastructures judiciaires, provenant essentiellement de l'Union Européenne, de la Suisse, de la Belgique du Japon et de l'USAID. Les programmes de fourniture d'équipements et de véhicules au Ministère de la Justice, aux tribunaux et aux Parquets ont coûté plus de dix millions de dollars alloués essentiellement par l'Union Européenne, le HCR (Haut Commissariat aux Réfugiés), l'USAID, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), les Coopérations allemande, belge, canadienne et néerlandaise via le PNUD) et l'ONG irlandaise Trocaire.

La police communale a également été soutenue à concurrence d'environ huit millions de dollars (provenant surtout du PNUD et de USAID), ainsi que la gendarmerie (un million deux cent mille dollars).

Dans les grands axes des appuis internationaux, il convient de citer encore les programmes généraux concernant :

⁴ Les données quantitatives figurant dans ce document proviennent de sources officielles recoupées avec celle qui sont recueillies par les organisations internationales et les ONG. On ne peut en assurer la rigoureuse exactitude en raison de l'absence d'organisme spécialisé chargé de collecter et de traiter les statistiques judiciaires et les autres informations de nature quantitative.

les prisons (cfr. infra), la réhabilitation grâce à des fonds suisses et la remise en fonction avec l'appui de la Coopération belge du (Dente national de formation judiciaire à Nyabisindu,
la rédaction de manuel de droit et la fourniture de documentation juridique,
le projet de banque de données sur les détenus, mené actuellement par la Coopération allemande,
les assistances techniques attachées temporairement au Ministère de la Justice ou aux institutions judiciaires (Coopérations belge, canadienne et néerlandaise, PNUD)

et des programmes particuliers:

le soutien de la cellule de sensibilisation au Ministère de la Justice,
l'appui des Commissions de triage chargées de libérer les personnes détenues sans charges sérieuses,
le projet d'Avocats sans Frontières (A.S.F.)⁵ d'assurer la défense dans les procès liés au génocide,
la formation et l'encadrement de défenseurs judiciaires,
l'appui aux réformes législatives,
le paiement pendant un an de primes qui augmentent de 50% le salaire des agents judiciaires,
les appuis à la justice militaire, etc.

Sans être complet, il faut ajouter aux contributions déjà mentionnées, les apports significatifs de l'ONG Norwegian's People Aid (qui appuie surtout les institutions judiciaires dans la région de Cyangugu), de la Suède et du Danemark Sur base des données disponibles, on peut évaluer l'appui global au système judiciaire et aux services de sécurité depuis janvier 1995 à quarante millions de dollars.

⁵ Voir Avocats sans Frontières, <<Rapport d'Activités du premier semestre 1998>>, Kigali, Septembre 1998.

Les contributions du PNUD sont en réalité allouées à partir d'un *Trust Fund* géré par le PNUD, mais alimenté par les Etats parmi lesquels les PaysBas ont été le plus important partenaire. De concert avec plusieurs bailleurs de fonds on peut se demander parfois si le recours aux mécanismes multilatéraux tels que celui du PNUD ne sont pas trop lourds pour assurer un appui efficace.

Il n'y a jamais eu de réelle coordination des appuis internationaux. Le IDNUD s'y essaye depuis longtemps sans succès. En revanche, les assistants techniques se réunissent régulièrement et ils assurent cette coordination de manière informelle. Une table ronde a été organisée en juin 1996 à Genève. Elle aurait dû être suivie fin 1997 d'une consultation thématique réunissant une nouvelle fois le gouvernement avec l'ensemble des pays donateurs. C'eût été une belle occasion de passer en revue les contributions internationales et de les mettre en perspectives avec la politique gouvernementale.

On ne peut malheureusement clore ces quelques indications sur les appuis internationaux au système de justice rwandais sans évoquer l'échec de la mission du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies. Forte de plus de cent personnes, elle était déployée au Rwanda jusqu'au mois de juillet 1998. L'appui à la justice faisait partie de son mandat. Certes, les difficultés de mener de front des missions d'observation et d'assistance méritent analyse mais tel n'est pas l'objet de ce rapport. On doit toutefois déplorer son échec dans l'appui technique aux institutions chargées d'assurer la protection des droits de la personne.

4.Arrestations, détentions provisoires et libérations

Depuis juillet 1994 et jusqu'au mois de septembre 1998, les arrestations se sont poursuivies à un rythme variant de mille à trois mille par mois. Toutes ces personnes sont suspectées d'avoir participé au génocide et aux massacres. Aujourd'hui, le gouvernement a infléchi sa politique et les arrestations deviennent rares, malgré l'existence avérée de nombreuses personnes fortement compromises dans les massacres et encore en liberté.

Aujourd'hui, le nombre total de détenus tend à diminuer. Selon le Ministère de la Justice, il atteindrait un peu plus de cent vingt trois mille personnes. Opérées les premiers mois par l'armée, ensuite par les autorités administratives et de sécurité, les arrestations sont encore loin d'être toujours effectuées de manière conforme au droit. Aujourd'hui encore, les dossiers de plusieurs milliers de détenus arrêtés par l'armée en 1994 et en 1995 sont quasiment vides de charges.

En 1995 et 1996 des comités de délation se sont constitués pour des motifs parfois équivoques. Pratiquant la dénonciation systématique et indifférente leur action a suscité de grandes réserves. Des chiffres très inquiétants ont été avancés: 50% des personnes détenues seraient innocentes. Il semble néanmoins que la réalité soit autre. Environ 17% d'acquittements sont prononcés par les chambres spécialisées. Certes, il y a eu de nombreux abus dans les arrestations, mais pas autant qu'on pouvait le craindre.

Les enquêtes qui se poursuivent révèlent qu'un grand nombre de personnes détenues sans dossier depuis plusieurs années ont bel et bien participé gravement au génocide.

La réticence de l'armée à toute libération a été très forte jusqu'en 1996. Sans disparaître, elle s'est atténuée depuis. La pression des associations de rescapés reste une donnée dont il faut tenir compte. A de trop rares exceptions, ceux-ci ont été pendant longtemps laissés pour compte par le gouvernement et la communauté internationale, si ce n'est sur le plan symbolique. On peut comprendre aisément le ressentiment et la soif d'une justice implacable qui animent un certain nombre de ces rescapés. Cependant ils adoptent une attitude de soupçon et de critiques systématiques vis-à-vis de tout ce qui touche à la justice. Numériquement très minoritaire, cette fraction radicale pèse de tout son poids moral dans les débats politiques, voire parfois sur le déroulement des procès.

Avec plus ou moins de bonheur, le gouvernement a dû recourir à divers mécanismes *ad hoc* pour faire libérer sans trop de heurts certaines catégories de détenus. Il y eut d'abord les Commissions de triage. Composées de représentants de l'armée, des autorités administratives et du Parquet qui ne s'accordaient pas sur les libérations, elles ont été un échec. Les Groupes mobiles qui leur ont succédé comprenaient des agents judiciaires passant d'un Parquet à l'autre pour examiner rapidement les dossiers apparemment vides de charges sérieuses. Ces groupes, disparus depuis peu, ont permis la libération de plusieurs milliers de personnes. Il y a eu également des libérations humanitaires de personnes âgées et de malades, celles des personnes accusées seulement d'atteintes aux biens et, d'après les indications disponibles, la libération progressive d'environ une dizaine de milliers de personnes dépourvues de dossier consistant. Officiellement, un total de trente-quatre mille personnes ont été libérées depuis janvier 1990. En décembre 1998, le Ministère de la Justice a ouvert une nouvelle campagne de libération par les Parquets de dix mille personnes détenues sans charges suffisantes.

La circonspection est de mise : il est déjà arrivé que des personnes libérées assassinent des témoins gênants et soient de nouveau arrêtées. A moins qu'elles ne se soient déjà enfouies...

La règle veut qu'une personne n'est gardée en détention avant jugement que s'il existe des charges sérieuses à son encontre et que sa libération contrarierait l'enquête ou l'ordre public.

Plusieurs facteurs expliquent le nombre insignifiant de personnes libérées par les procureurs ou les chambres du conseil, qui sont les deux instances judiciaires habilitées. On a évoqué les réticences de l'armée, des autorités administratives et des associations de rescapés. La situation est meilleure aujourd'hui mais le pouvoir judiciaire n'est pas encore assez fort pour imposer partout les mesures qu'il prend dans l'exercice de ses prérogatives.

Par ailleurs, les services d'enquêtes consacrent l'essentiel de leurs efforts à préparer les dossiers qui sont ensuite soumis aux chambres spécialisées pour être jugés. Les juges appelés à présider les chambres du conseil sont les mêmes que ceux qui siègent dans les chambres spécialisées. Il y a donc un manque important de ressources humaines.

5. Les prisons, les centres de détention et l'administration pénitentiaire

Avec une capacité d'accueil de douze mille personnes, les établissements pénitentiaires ont été rapidement submergés par le flot ininterrompu de détenus. En avril 1995, la situation était devenue apocalyptique. Le Comité international de la croix rouge (CICR), l'UNICEF et le PNUD (avec des fonds néerlandais, belges, danois, suédois et finlandais) ont assumé l'ingrat et difficile exercice de soutenir l'amélioration des centres de détention existant, leur extension ou l'aménagement de nouveaux lieux de détention, dans une perspective "semi-provisoire". Les femmes et les enfants ont été mieux isolés et protégés. Les conditions de vie ont été portées au seuil minimum de viabilité.

La situation reste toutefois préoccupante. Les dix-huit établissements pénitentiaires ou assistés ont une capacité de 37.000 personnes mais ils accueillent près de 82.000 détenus. 41.000 autres personnes vivent de manière très précaire dans les cachots communaux et autres lieux d'enfermement locaux que le CICR a heureusement quelque peu humanisés. C'est essentiellement là que se trouvent les personnes arrêtées sans respect des formes légales ou dont le dossier tarde à être constitué.

L'administration pénitentiaire décentralisée a été étoffée; quatre cents gardiens de prisons ont été formés sommairement et engagés, notamment grâce aux interventions de VONG Penal

Reform International (PRI) et avec l'appui de VONG Cafod et de l'Union Européenne.

Par contre, les cachots communaux restent sous l'autorité administrative des bourgmestres qui n'ont pas les moyens de les gérer. Face à l'ampleur de la tâche, l'administration centrale est dépassée et encore bien trop désorganisée. Une politique plus rigoureuse pourrait être adoptée. L'Union européenne finance un programme mené par PRI alliant l'implantation de petits projets économiques dans les prisons et le renforcement de l'administration pénitentiaire centrale. Malheureusement, les effets de ce programme se font attendre. Le gouvernement vient de décider de confier l'administration des prisons au Ministère de la Sécurité de l'Intérieur. Reste à savoir si ce transfert sera propice à une augmentation de l'efficacité de l'administration.

Quant aux centres de détention militaire, peu d'informations filtrent. On ignore même si les personnes arrêtées dans les opérations de maintien de l'ordre au Nord-Ouest du pays y sont détenues.

C. Les procès du génocide

1 Plus de procès dans des conditions acceptables

Les observateurs Les premiers procès se sont ouverts le 26 décembre 1996. Ils ont fait courir les foules et frémir. Menés tambour battant dans une ambiance surchauffée, ces procès se concluaient en quelques heures par de lourdes condamnations, sans guère de souci pour les droits de la défense.

Le procès de Froduald Karamira en février 1997, un des idéologues du génocide, a marqué un tournant. Peu à peu, les procès n'ont cessé de s'améliorer et la justice est devenue plus sereine. Les observateurs s'accordent à reconnaître que la justice est de qualité, même si celle-ci varie d'un endroit à l'autre.

L'association Avocats sans Frontières qui assure l'essentiel de la défense exprime globalement sa satisfaction. Les jugements et les arrêts reflètent une réelle recherche de la vérité et de la justice. Sans doute n'ont-ils pas la qualité formelle et technique de décisions rendues par des juges chevronnés. En revanche, ils sont formulés en termes culturellement plus proches de la population que ne l'auraient été des sentences classiques. Les condamnations attestent cette évolution. Entre décembre 1996 et décembre 1997, 45% des accusés ont été condamnés à la peine capitale et 6% d'entre eux ont été acquittés. En 1998, les condamnations à mort ont diminué jusqu'à 16% et les acquittements ont été portés à 17%

La preuve des faits s'obtient quasi uniquement par témoignages. Il est important en cette matière d'entendre autant les témoins à décharge que ceux à charge. Malgré de nettes améliorations, les parquets gardent la fâcheuse habitude de négliger les auditions des personnes favorables aux thèses des prévenus. Les tribunaux, d'abord réticents, acceptent à présent d'y remédier, au prix d'un temps considérable.

Une autre étape importante du processus de justice a été franchie en juillet 1998, lorsqu'enfin plusieurs milliers de détenus ont décidé de recourir à la procédure d'aveu. Cette procédure constitue l'originalité majeure et le grand pari de la loi sur le génocide.

En décembre 1998, neuf mille détenus avaient choisi l'aveu Est-ce dû à l'émotion provoquée par les exécutions du mois d'avril 1998, ou le fruit des campagnes de sensibilisation menées au sein des prisons?

Ces dossiers sont traités en priorité. Les aveux permettent des avancées spectaculaires dans les enquêtes.

Aujourd'hui, on privilégie les procès regroupant toutes les personnes qui ont participé à de mêmes faits géographiquement délimités. Cette technique permet de mieux comprendre ce qui s'est passé et de différencier davantage les responsabilités des personnes impliquées.

Trois cent trente personnes ont été jugées en 1997. Environ six cents en 1998. L'accroissement quantitatif va donc de pair avec l'augmentation qualitative. A ce rythme, il faudra cent soixante ans pour juger tout le monde.

Faut-il plaider pour un abandon de la voie judiciaire et la libération des personnes impliquées? Certainement pas. Il y aurait déni de justice et grande violence à la conscience si les grands criminels n'étaient pas jugés. Mais le gouvernement estime que les esprits sont mûrs pour admettre d'autres modalités de jugement pour les exécutants du génocide.

2 Les difficultés majeures : insécurité et manque de moyens

Les difficultés qui persistent sont loin d'être négligeables. Les agents judiciaires sont trop peu nombreux face au contentieux à traiter. D'après les données disponibles, quelque 20% d'entre eux ont abandonné leur poste. La faiblesse des rémunérations l'explique en bonne partie. Le Gouvernement a augmenté les salaires de la fonction publique de 25 à 45%. On peut espérer que cette augmentation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999 freinera l'hémorragie. Ce n'est pas sûr, d'autant qu'on supprime certains avantages en nature et que le coût de la vie augmente sérieusement. Les juges se sentent isolés, voire abandonnés par la hiérarchie de la Cour suprême qui s'en désintéresse manifestement.

Dans plusieurs régions du pays l'insécurité demeure une réalité dissuasive. Les tribunaux et les parquets manquent encore de moyens logistiques et matériels. Les conditions de travail sont vraiment difficiles. Toutefois, plus encore que la pénurie la faiblesse structurelle du Ministère de la Justice et de la Cour suprême sont un handicap majeur. Le Ministère de la Justice et la Cour suprême ne sont pas encore en mesure d'assurer les services logistiques et de contrôle qui sont les gages d'une administration efficiente.

Les causes principales du manque d'efficacité des institutions judiciaires sont structurelles. On ne peut les résoudre en faisant l'économie d'un Processus lent. C'est toute la différence entre les logiques d'urgence et de développement.

3 Questions particulières

a. Les droits de la défense

Le Barreau rwandais compte une cinquantaine d'avocats⁶. Pour diverses raisons pas toujours compréhensibles, seule une minorité d'entre eux intervient dans les procès, même du côté des victimes. La défense des accusés et des victimes est assurée par la quinzaine "d'avocats sans frontières" et les quelques avocats rwandais qui acceptent de collaborer avec eux, sous l'égide formelle du Bureau de consultation et de défense du Barreau.

Sauf dans les préfectures du Nord-Ouest, délaissées jusqu'ici pour des raisons de sécurité, toutes les chambres spécialisées entendent régulièrement la voix de la défense. On estime à 60% les accusés jugés qui ont été pourvus d'un défenseur. Ce

⁶ Sur l'établissement du barreau voir la Loi N° 03/97 du 19 mars 1997

pourcentage est plus faible pour les parles civiles. Les défenseurs peuvent visiter les détenus et s'entretenir avec eux dans la confidentialité. Les dossiers sont à leur disposition. Les requêtes qu'ils déposent dans l'exercice des droits de la défense sont considérées et généralement reçues⁷.

La situation est plus préoccupante en degré d'appel. La procédure est écrite. Pourtant on y donne la parole au Ministère Public sans possibilité de réplique. La procédure d'appel se fait en deux temps, l'examen de la recevabilité de l'appel et le cas échéant, un nouvel examen des faits. Lorsque la Cour reçoit l'appel et procède à ce nouvel examen du dossier, il serait conforme au droit de laisser aux parties la possibilité de s'expliquer, fut ce par écrit. Cependant, même dans pareille hypothèse, les droits de la défense ne sont que théories pour un illettré dépourvu d'avocat. Si la loi vient à être modifiée, il serait opportun de profiter de cette occasion pour mieux assurer les droits de la défense en degré d'appel.

b. La participation des victimes aux audiences

Il n'est pas facile pour une victime qui apprend que son bourreau va être jugé de faire valoir ses droits. Elle peut consulter un avocat si elle en a les moyens, se rendre à Kigali au bureau d'Avocats sans Frontières, %dresser à - une association qui pourra la guider vers une (les ces ressources, quémander l'aide du Bureau de consultation et de défense de l'Ordre des avocats à Kigali ou se présenter à l'audience sans dossier constitué pour appuyer ses prétentions.

En fait, les obstacles culturels et techniques sont nombreux. Le calcul des indemnisations et la preuve du préjudice sont des matières complexes pour le citoyen ordinaire. A cet égard, les juges font preuve d'une patience et d'une attention particulière dans les dossiers traités.

⁷ Voir le Rapport d'Avocats sans Frontières, Rapport d'activités du premier semestre 1998, Kigali septembre 1998

Que les victimes puissent faire entendre leur voix aux procès est très important. Comme pour tout ce qui touche à la justice, il y a un déficit d'information que ne comblent pas suffisamment les campagnes de sensibilisation. On pourrait leur faciliter l'accès des prétoires et gagner du temps en mettant à la disposition des victimes aux greffes des tribunaux une petite brochure explicative et des modèles de constitutions de partie civile.

c. L'indemnisation des victimes et la responsabilité civile de l'Etat

L'attitude du gouvernement est ambiguë. Les victimes citent régulièrement l'Etat à comparaître aux procès en qualité de personne morale civilement responsable des actes commis par ses agents pendant le génocide.

Toutefois, le gouvernement pratique la politique du silence et de la chaise vide. Il a déjà été condamné au paiement de plusieurs milliards de francs rwandais. Ces condamnations ne pourront jamais être exécutées.

Pourquoi affaiblir ainsi l'autorité des jugements et donner de fausses espérances aux victimes? Le gouvernement a une marge de manoeuvre suffisante pour que l'Etat assume ses responsabilités. L'Assemblée nationale a voté la création d'un Fonds d'indemnisation pour les victimes, alimenté notamment par une dotation publique. Une loi pourrait mettre l'Etat à l'abri des condamnations pécuniaires sans pour autant le décharger de sa responsabilité.

d. Les mineurs et les femmes

Des enfants et des adolescents ont participé au génocide. Au Rwanda, il existe une responsabilité pénale atténuée pour toute personne âgée de quatorze à dix-huit ans au moment des faits. La loi sur le génocide prévoit que ces mineurs sont attirés devant une "chambre spécialisée spéciale" et qu'ils doivent être pourvus d'un défenseur. La pratique respecte le droit.

En 1996, les mineurs âgés de moins de quatorze ans ont pu sortir de prison et être placés dans un établissement séparé⁸. Il n'en est pas de même pour les quelque deux mille mineurs de moins de dix-huit ans dont beaucoup sont encore mélangés aux adultes. Il semblerait que les femmes détenues, au nombre de cinq mille cinq cents dont six cents avec des jeunes enfants, soient isolées sauf selon certaines sources, dans quelques cachots communaux. Tout comme pour les femmes, les mineurs d'âge sont les premières victimes, tant physiques que psychologiques, de la promiscuité qui règne dans les lieux de détention.

e. L'observation des procès

⁸ Vu l'importance des besoins et la complexité de la question, les groupes spécifiques réclament une attention particulière comme les femmes et les mineurs d'âge. Selon un rapport de l'UNICEF(<<children and women in Rwanda: a situation Analysis of social sectors>>) publié en 1998, 5% de la population carcérale accusée de génocide et de crimes contre l'humanité sont des femmes. 600 d'entre elles sont accompagnées de leurs enfants. Un centre de détention pour trois cent femmes a été ouvert à Miyove mais reste insuffisant par rapport aux besoins

L'observation des procès était assurée par la Mission du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme.

Aujourd'hui, on peut se référer aux rapports d'Avocats sans Frontières et à l'excellent travail réalisé par la Ligue pour la promotion et la défense des droits de l'homme au Rwanda (LIPRODHOR) dont les moyens pourraient être accrus pour augmenter sa présence aux audiences et la diffusion de ses rapports.

f. La peine de mort et les exécutions publiques

La peine de mort figure dans le code pénal ordinaire. La loi réprimant le génocide n'a pas supprimé la peine de mort. Au demeurant, cette loi a été critiquée par les victimes car elle limite considérablement les cas où la peine capitale peut être prononcée. En effet, seuls les génocidaires de la catégorie 1 sont passibles de la peine de mort s'ils n'ont pas recouru en temps utile à la procédure d'aveu.

Le 24 avril 1998, vingt-deux exécutions par balle ont eu lieu devant la foule. Certaines organisations internationales ont été choquées par le caractère public de cette exécution. On peut noter que la prise d'images était interdite et qu'il n'y a pas eu d'exploitation médiatique de cet événement dans les médias officiels. Si le gouvernement n'a pas annoncé qu'il serait dorénavant mis fin aux exécutions, il assure en coulisses qu'elles resteront exceptionnelles.

Par principe, on ne peut que désapprouver la peine de mort. Mais nous devons garder à l'esprit qu'il y a controverse sur ce sujet, notamment dans le cadre de crime contre l'humanité et crime de génocide et que le corps social considère comme une sanction légitime⁹

D. L'administration de la justice ordinaire

A l'exception des justices de cantons et des institutions judiciaires de la nouvelle préfecture du Mutara, la justice ordinaire a bénéficié des mêmes appuis que la justice liée au génocide. La majorité des agents qui la composent sont issus des formations accélérées. Les hauts magistrats doivent être juristes. Ils ont été choisis par l'Assemblée nationale puis par le Conseil de la magistrature. Au fil du temps, la plupart des hauts magistrats hutu ont été écartés des hauts postes par la Présidence de la Cour suprême pour des motifs équivoques.

Des hautes cours composant la Cour suprême, seule fonctionne la Cour constitutionnelle, chargée de vérifier la conformité des lois avec la Loi fondamentale. Les sièges de Vice-présidents -alloués au Département des cours et tribunaux et à la Cour de Cassation sont vacants. Le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes sont donc au chômage technique,

La désorganisation provoquée par la guerre, le départ puis le retour des réfugiés ont donné naissance à des litiges d'une autre nature. Les modes traditionnels de résolution des conflits ont quasiment disparu. En l'absence de justice de proximité, ces questions sont réglées par les

⁹ Voir l'ouvrage de Hannah Arendt, Eichman in Jérusalem, Harmondsworth: Penguin, 1994.

autorités administratives locales, ce qui est loin d'être l'idéal. Le rôle des justices (Le canton est donc important.

Les autres juridictions ordinaires rencontrent les mêmes difficultés de fonctionnement que les chambres spécialisées (absentéisme, manque d'équipements et de fournitures, ...). Pourtant, elles fonctionnent plutôt moins bien. Il y a les opportunités de s'attribuer quelques prébendes et la faiblesse des contrôles hiérarchiques n'est plus compensée par l'attention particulière qui reste attachée à ce qui touche au génocide. De nombreux magistrats se plaignent d'immixtions nombreuses de l'exécutif.

Plus que d'une pénurie de moyens, la justice souffre d'un manque d'efficacité et de l'absence d'une politique rigoureuse de gestion et de contrôle. La Coopération belge, mène un programme d'appui à la gestion des parquets. La Coopération canadienne va entreprendre un programme similaire destiné aux cours et tribunaux. Cette démarche mériterait d'être étendue au Ministère de la Justice. Mais il est réticent car il estime que c'est le manque de moyens matériels qui handicape l'administration.

E. La justice militaire

Le Conseil de guerre et la Cour militaire appliquent la loi relative au génocide lorsque les faits ont été commis par des militaires. La justice y est rendue avec sérieux. Ces mêmes juridictions sont compétentes pour connaître des exactions commises par des militaires, à l'encontre des civils. La même rigueur est de mise, mais les procès sont beaucoup moins nombreux que les exactions avérées.

La Mission des droits de l'homme a régulièrement rendu compte de représailles disproportionnées ou de massacres indifférenciés commis par l'armée (Kibeho, Kanama, Muramba, ...). Rares sont les militaires, les gendarmes ou les agents de police qui ont été jugés. La lutte contre l'impunité ne peut avoir ses préférences sous peine de remettre sa crédibilité en question.

F Conclusion : enjeux et perspectives

1. L'avenir de la justice liée au génocide : 125 000 détenus en attente de jugement

Quelles sont les mesures adéquates pour régler plus rapidement le sort de la masse de détenus?

L'exercice est singulièrement difficile. D'aucuns prônent la libération massive de toutes les personnes qui ne sont pas dans la première catégorie. Peut-on vraiment imaginer que la libération pure et simple de dizaines de milliers d'assassins est de nature à mettre fin au fléau qu'a été l'impunité, à apaiser les victimes et à favoriser la paix sociale et le respect mutuel? Il s'agirait d'une amnistie déguisée, justement considérée comme inadmissible.

Mais, mettre vingt ans à juger des milliers de personnes tandis que les autres croupissent en prison n'est pas non plus une solution. Sous l'impulsion du Président

de la République et de la direction du Ministre de la Justice, le gouvernement a entrepris une vaste réflexion politique et technique à ce propos. H en est ressort la mise sur pied d'un système de justice recourant à la participation active des citoyens. L'idée maîtresse est de sortir du judiciaire tous ceux qui ne sont pas de la première catégorie. Les suspects seraient soumis à la discussion publique sur les lieux de leurs crimes selon un système inspiré de l'institution coutumière *gacaca* (littéralement « la justice sur le gazon »). Des assemblées composées de cent à cent vingt citoyens élus se réuniront en tribunaux d'arbitrage qui procéderont tout à la fois à l'enquête par auditions des témoins et au jugement des accusés.

Les peines pourront être partiellement exécutées sous la forme de travaux d'intérêt communautaire.

On imagine sans peine la levée de boucliers des partisans de l'application rigoureuse des garanties judiciaires classiques face à ce qui ressemble à une justice populaire. Malgré le fan que de nombreuses questions et zones d'ombre subsistent, l'approche est digne d'intérêt.

Il ressort de coups de sondes informels que la population serait loin d'y être hostile. "C'est nos Commissions Vérité et Réconciliation", "Enfin on serait entendu", "C'est ça qu'il nous faut, on ne ment pas dans l'assemblée" sont quelques unes des observations recueillies. Il n'y a pas de solution miracle et l'antagonisme entre la rigueur des procédures et cent vingt-cinq mille personnes en attente d'être fixées sur leur sort est irréductible. L'orientation prise dénote la volonté de rester dans un processus de justice tout en ayant le souci de rechercher des solutions culturellement appropriées. Le Ministère de la Justice prépare un projet de loi. Le pari est audacieux et mérite une attitude constructive mais prudente. Il conviendrait qu'on %carte d'une vision formaliste des garanties judiciaires sans pour autant abandonner le sentiment de justice que doivent avoir les victimes, les accusés et la population,

2. La justice du génocide : répondre à l'urgence

En attendant la mise en oeuvre de cette justice alternative, les parquets doivent poursuivre les enquêtes et les chambres spécialisées doivent continuer à juger. La problématique peut être circonscrite en quelques mots: comment augmenter la qualité et l'efficacité des institutions judiciaires chargées du contentieux du génocide, en obtenant des résultats rapides et sans alourdir les charges récurrentes de l'Etat?

Sur le plan matériel, il faut accepter de suppléer aux déficiences des structures administratives. Réparation des véhicules ou de l'équipement, livraison de carburant ou de fournitures de bureau, convoyage d'une chambre spécialisée décidant une descente sur les lieux, prise en charge des frais de déplacement des agents, appui logistique aux enquêteurs qui recueillent et vérifient les aveux.

Adapté aux lieux et aux circonstances, ce type d'appuis ponctuels est d'une efficacité considérable. Avec des financements suédois, suisse, belge, irlandais et européen, deux ONG se sont ainsi mises au service des parquets et des chambres spécialisées. Occasionnellement, certaines coopérations bilatérales adoptent cette approche qui

mériterait d'être renforcée et étendue aux juridictions jusqu'ici délaissées dans le Nord-Ouest du pays. Il faut rester dans une logique d'urgence et accepter de suppléer aux carences étatiques.

Quant aux ressources humaines, le Ministère de la Justice réalise avec l'Union Européenne un programme de formation accompagné de la prise en charge des salaires de cinq cents agents judiciaires supplémentaires (greffiers, IPJ, OMP, secrétaires de Parquet) destinés à se consacrer essentiellement au contentieux du génocide.

Bien qu'elle ne soit pas suffisante, on peut espérer que l'augmentation salariale, entrée en vigueur en janvier 1999, soit apaisante. Encore ne faut-il plus que les juges se sentent autant isolés et livrés à eux-mêmes. Il est grand temps que le Département des cours et tribunaux et le Conseil de la magistrature puissent remplir leurs tâches. Les initiatives tendant à favoriser la communication entre les magistrats à l'occasion de séminaires sont à encourager.

Enfin, il faut se pencher sur l'avenir de ces magistrats dont la carrière est bloquée car ils n'ont pas le diplôme de droit. Les Coopérations beige et française travaillent à mettre sur pied un système de formation continue au terme de laquelle serait accordé un diplôme équivalent à celui de juriste. L'idée est excellente, mais ces magistrats affectés au génocide sont trop peu nombreux. Il serait regrettable de les éloigner de leurs lourdes tâches plusieurs mois par an.

Sur le plan de la défense, les accusés et les victimes sont trop nombreux pour bénéficier individuellement d'un avocat. Quatre vingt huit défenseurs judiciaires sortent d'une formation organisée par le Centre danois des droits de l'homme. Ils ont la mission d'assister les victimes et les accusés. Le déploiement sur l'ensemble du territoire de ces défenseurs judiciaires peut résoudre de la manière la plus adéquate pour le pays la question de la représentation et de la défense en justice. La portée symbolique d'une défense effective en sera renforcée. Par leur présence respectueuse mais sans complaisance, les "avocats sans frontières" ont largement contribué à la qualité des procès. Ils sont les mieux placés pour assurer une formation pratique aux défenseurs judiciaires. Optant pour un processus de désengagement, Avocats sans Frontières pourrait se consacrer à l'encadrement de ces défenseurs. Toutefois, la présence d'avocats expatriés est tributaire du Bâtonnier de l'Ordre des avocats qui leur délivre des autorisations de plaider. Or l'ordre est très réticent vis-à-vis des défenseurs judiciaires. Il ne faudrait pas que le travail d'Avocats sans Frontières en soit paralysé.

Un engagement sans équivoque du gouvernement est nécessaire à cet égard. Il restera néanmoins le problème des régions délaissées pour des raisons de sécurité.

Une justice bien dite n'est pas encore une bonne justice; il faut aussi qu'on sache qu'elle est bien dite. Le gouvernement laissait presque toujours le Ministre de la Justice seul en première ligne, régulièrement en proie aux critiques des partisans d'une justice expéditive. En janvier 1999, le Ministre de la Justice, Hutu comme ses prédécesseurs, s'est découragé et a quitté le pays. Un nouveau ministre, Jean de Dieu

Mucyo, a été nommé. Depuis, il semble que les plus hautes autorités du pays s'engagent plus facilement à ses côtés.

Il est; certain qu'un engagement public plus résolu des plus hautes personnalités, politiques du pays en faveur du processus de justice en augmenterait considérablement l'impact et les effets politiques.

Il est également opportun de mettre l'accent sur les campagnes de sensibilisation et de doter la cellule de sensibilisation du Ministère de la Justice d'une stratégie de communication performante.

3.La justice ordinaire : en voie de construction ?

Des investissements considérables ont été consentis pour remettre sur pied le système judiciaire. Les lois portant création et organisation des institutions ont été adoptées. Il reste à réhabiliter les bâtiments abritant la justice de proximité, ce que l'Union Européenne s'est engagée à financer. La Coopération suisse a appuyé une première formation des juges de cantons. Très sommaire, elle est encore à parfaire.

La formation continue est à l'ordre du jour. Elle augmentera l'efficacité des agents de l'ordre judiciaire. Elle leur permettra de faire une carrière qui, faute de diplômes requis, est trop limitée. Deux cents étudiants achèvent leurs études de droit. Mais il faut se garder d'espérer que l'appareil judiciaire devienne rapidement l'affaire des juristes: quasiment aucun de ces étudiants n'envisage d'embrasser une carrière judiciaire. En revanche, la politique d'augmentation des cadres mérite d'être éclaircie. La communauté internationale est sollicitée pour soutenir la poursuite de l'effort de formation et de recrutement. En réalité, il règne une certaine confusion. Il y a, d'une part, les besoins temporaires en ressources humaines que requiert le contentieux circonstanciel et exorbitant du génocide et, d'autre part, l'installation d'un cadre suffisant pour un bon fonctionnement des institutions judiciaires. Pour en mesurer l'importance, on ne peut faire l'économie du calcul des coûts récurrents qu'il faut que l'Etat puisse supporter sans augmenter sa dépendance vis-à-vis de la communauté internationale.

Le budget de fonctionnement de la justice représente 4,5% du budget de l'Etat. Par comparaison avec d'autres Etats aux ressources équivalentes, c'est honorable. Dans le contexte économique du pays, ce montant ne pourra guère être augmenté. Au contraire, l'Etat a dû se résoudre à mettre en vente une partie importante du charroi. Cette mesure touche aussi le Ministère de la Justice. L'heure n'est pas aux augmentations substantielles de budget. Pour assurer des appuis internationaux les plus appropriés, il serait utile de disposer d'un organigramme établi sur base de toutes ces données.

N'est-il pas préférable de renforcer les capacités des institutions existantes avant de prôner leur extension? Trois départements de la Cour suprême sur cinq ne fonctionnent pas. Il n'y a aucun mécanisme de contrôle effectif du travail des juridictions, des Parquets et de l'administration. Celle-ci peine à délivrer aux institutions décentralisées les fournitures dont elles ont besoin pour travailler.

En février 1999, le gouvernement a créé un Ministère de la Sécurité intérieure, chargé de la gestion d'une police nationale qui regroupera la police . ordinaire, la .gendarmerie, les surveillants . de prison et les inspecteurs de police judiciaire. Ces derniers ne dépendront plus du Ministère de la Justice. Celui ci devient progressivement un Ministère de seconde catégorie à côté de la Cour suprême et d'un ministère de la sécurité. Quelles que soient les raisons qui sous-tendent cette nouvelle répartition, les rWons entre ces institutions restent à définir, en évitant deux écueils : l'organisation d'un système de sécurité échappant à tout contrôle et l'affaibNssement des institutions judiciaires.

III LE TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA

A. Le Tribunal pénal international pour le Rwanda

Le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) a été créé le 8 novembre 1994 par le Conseil de sécurité (résolution 955) Il est chargé de juger les crimes de génocide les crimes conte l'humanité ou les autres violations graves du droit international humanitaire, commis en 1994 au Rwanda ou par des Rwandais dans un pays limitrophe¹⁰. Le Conseil de sécurité a fixé le siège du Tribunal à Arusha en Tanzanie?¹¹

¹⁰ La compétence temporelle du TPIR couvre l'entièreté de l'année 1994. Cette compétence a été matère à controverse durant la création du TPIR et a éée identifiée comme une de ses faiblesses. Le gouvernement rwandais a soulevé deux objections principales. La première était que la juridiction de la cour aurait dû couvrir une période étendue du 1^{ier} octobre 1990 au 17 juillet 1994. Le TPIR aurait pu être compétent pûr enquêter sur les crimes commis à l'encontre des Tutsi et les Hutu modérés depuis le début de guerre de 1990 jusqu'à la victoire finale du Front Patriotique Rwandais (FPR). Le représentant rwandais aux Nations Unis a voté contre la résolution 955 arguant notamment le refus de ses propositions concernant l'étendue dans le temps des compétences du TPIR. Certains observateurs soulignent que les faits commis entre le 1^{ier} octobre et le 17 juillet 1994 peuvent néanmoins être examinés dans la mesure où il ya un lien de causalité avec les crimes commis en 1994.

La seconde objection formulée par le gouvernement rwandais concerne l'extension des compétences de la cour après le 17 juillet 1994. Le conseil de sécurité a choisi d'étende les compétences du TPIR à la fin de l'année 1994 pour inclure les possillités d'enquêter sur les violations du droit interational humanitaires qui auraient été commises par le FPR après la création du gouvernement de l'unité nationale.

Compétence territoriale: La compétence territoriale du TPIR s'étend d'abord au Rwanda et ensuite aux erritoires d'autres Etats où des violations du droit humanitaire international ont été commis par des citoyens rwandais. L'étendue des compétences du Tribunal à d'autres Etats était destinée à inclure les milices hutu et les anciennes forces armées rwandaises (ex-FAR) qui constituer à tuer et à intimider les civils depuis les camps des réfugiés, situés au Zaïre, en Tanzanie et au Burundi. Cette étendue de la compétence est critiquée comme étant une atteinte à la souveraineté nationale des Etats.

¹¹ Le siège du TPIR: Une des premières difficultés d'ordre politique st survenue lors de la discussion sur le lieu de l'établissement du TPIR. Alors que la commission des experts pour le Rwanda recommandait La Haye comme siège du Tribunal pour en assurer l'impartialité et l'indépendance, le gouvernement rwandais demandait Kigali. Le conseil de sécurité a choisi Arusha en Tanzanie car la sérénité des débats et les facilités logistiques et administratives y seraient mmieux assurées. Ces raisons ne sont pas convaincantes. La première reflète un manque de confiance vis-à-vis du tribunal lui-même et des autorités rwandaises qui se sont engagés à coopérer pleinement avec le TPIR. La seconde n'a pas résisté à l'épreuve des faits et les difficultés logistiques et matérielles à Arusha ont lourdement handicapé le travail du TPIR.

Le TPIR est constitué de trois organes:

- trois Chambres (la troisième Chambre vient d'être créée) composées chacune de trois juges lus par l'Assemblée générale des Nations Unies pour une durée de quatre ans
- le Parquet
- le Greffe.

Les cinq juges composant la Chambre d'appel du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie siégeant à La Haye ont été promus au rang de juges d'appel du TPIR.

Responsable de l'instruction et des poursuites, le Procureur du Tribunal pour l'ex-Yougoslavie exerce également cette fonction au TPIR tout en restant basé à La Haye. La direction effective des enquêtes et des poursuites se fait sous l'autorité du Procureur adjoint qui a son bureau à Kigali.

Le Greffe est non seulement chargé d'assurer l'administration judiciaire, ce qui est un rôle habituel, mais il est également responsable de tout l'appui administratif et diplomatique au Tribunal (appui et protection des témoins et victimes, gestion du quartier pénitentiaire, organisation de l'assistance judiciaire, gestion du personnel, des finances et de la sécurité, etc.).

La procédure suivie par le TPIR doit beaucoup plus à la tradition anglo-saxonne que latine. La section des enquêtes du Bureau du Procureur interroge les témoins et effectue des descentes sur les lieux pour récolter des éléments de preuve. Lorsqu'il estime disposer de suffisamment de preuves, le Procureur rédige un acte d'accusation qu'il transmet à un juge pour confirmation. Une fois confirmé, l'acte d'accusation est rendu public, sauf exception. Pour obtenir l'arrestation des suspects ou des accusés, le Tribunal doit obtenir la coopération des Etats car il ne dispose pas de forces de police. Cette coopération est une obligation internationale des Etats. Le Tribunal est doté d'un centre de détention qui accueille les suspects et les accusés en attente de jugement. Les droits de la défense sont garantis. Les coûts de la défense sont généralement assumés par le Tribunal 'qui rétribue des avocats commis d'office désignés par le Greffe. Les condamnés purgeront leur peine dans un Etat volontaire qui sera désigné par le Tribunal. Les victimes ne sont pas autorisées à se constituer partie civile pour obtenir réparation des dommages subis. Cette juridiction édicte elle-même son règlement de procédure sous la sanction de la Chambre d'appel.

B. Le fonctionnement du Tribunal

La mise en route du TPIR a été chaotique. Il s'agissait d'installer une structure judiciaire nouvelle pratiquement *ex nihilo*. L'éclatement géographique des organes du Tribunal (Arusha, La Haye, Kigali) a multiplié les difficultés de communication et de logistiques qui n'ont pas été correctement évaluées lors de sa création.

La lenteur et le manque de visibilité ont caractérisé le Tribunal jusqu'en 1997. L'absence de tout résultat tangible dans le chef d'une juridiction internationale, qui disposait de moyens cinq fois supérieurs à ceux des institutions judiciaires rwandaises, remettait en cause sa capacité de fonctionnement.

A la suite de plaintes émanant de son propre personnel, d'Etats et de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Bureau des services de contrôle interne a mené une enquête sur le fonctionnement du Tribunal. Le rapport, dit rapport Pashke, a révélé des carences, des fraudes et une incompétence accablante. A la suite de ces révélations, le greffier et le Procureur adjoint ont démissionné et des réformes structurelles ont été entreprises.

Il est indéniable que ces changements ont introduit une nouvelle dynamique dans le travail du Parquet et ont fortement atténué la "guerre des services" qui sévissait entre le Greffe et les organes strictement judiciaires du tribunal. Il n'empêche que nombre de problèmes sérieux persistent.

A titre d'exemple, les problèmes de recrutement restent immenses. Sur cent trente sept postes à pourvoir au Bureau du Procureur, cinquante-quatre étaient encore vacants en juillet 1998. Cette lenteur dans les recrutements handicape le Tribunal qu'on presse d'agir avec plus de diligence. Le mal structurel qui l'habite vient du fait qu'il est administré comme une agence onusienne. En grande majorité, le personnel administratif est composé de fonctionnaires de l'ONU pour lesquels le travail à Arusha est une affectation comme une autre dans un environnement géographique qui n'est pas le plus attrayant, ce qui provoque d'ailleurs un taux de vacance et de rotation important. De même, les Nations Unies n'ont pas l'expérience de la logistique judiciaire qui doit être réglée jusque dans ces moindres détails pour que l'ensemble de la machine ne soit pas paralysé.

C. Le financement et les budgets du TPIR

Le budget du Tribunal est préparé par le Greffe puis soumis annuellement par le Secrétaire général des Nations Unies à l'approbation de l'Assemblée générale. Lors des premières années de fonctionnement le budget ordinaire du Tribunal était notoirement insuffisant et ce dernier a bénéficié de l'aide d'Etats membres des Nations Unies via un fonds d'assistance spéciale. Une douzaine d'Etats y ont contribué parmi lesquels la Belgique et les Pays Bas étaient les contributeurs les plus importants. La mise à disposition de personnel à titre gracieux était une autre forme de soutien offert par les États. Le Secrétaire général a mis fin à l'emploi de cette catégorie de personnel au 30 juin 1998.

Le budget du TPIR était d'environ trente-cinq millions de dollars pour 1997 et de près de cinquante millions pour 1998¹². Le budget proposé pour 1999 s'élève à septante trois millions de dollars. Ce budget permet la création de quelque deux cent cinquante postes supplémentaires pour un Tribunal qui en compte aujourd'hui cinq cent quatre-vingt deux. Le montant réservé à la défense est de plus de cinq millions de dollars. Le Tribunal dispose donc des moyens suffisants mais il faut à présent les utiliser efficacement. Au regard de ce qu'il coûte, on est en droit d'exiger du TPIR une efficience qu'il n'a toujours pas malgré les indéniables progrès accomplis.

¹² Le dernier budget du TPIR est estimé à 56,736,00 US dollars pour la période du 1^{er} janvier 1998 au 31 décembre 1998. Le TPIR emploie 511 personnes en plus des six juges. Le siège d'Arusha est complété par les bureaux à La Haye et à Kigali.

D Les activités judiciaires du TPIR

1 Des débuts laborieux

Aux difficultés structurelles et à l'absence de politique criminelle menée par le Bureau du Procureur adjoint s'ajoutaient les réticences de plusieurs Etats à collaborer avec le tribunal. Les suspects se trouvant à l'étranger, le Procureur dépend de la collaboration effective des Etats pour donner corps à ses enquêtes. Les changements de personnel au Tribunal et la modification de l'attitude d'Etats qui hébergeaient des suspects ont radicalement modifié les choses. Le mois de juillet 1997 marque à cet égard un tournant fondamental. En collaboration avec le bureau du Procureur, le Kenya a procédé le 18 juillet 1997 à l'arrestation de neuf personnes parmi lesquelles plusieurs ministres du gouvernement intérimaire mis en place en avril 1994.

A la suite de ces arrestations, le nouveau Procureur adjoint a estimé que la meilleure façon de faire ressortir les mécanismes qui ont conduit à la préparation et l'exécution du génocide était de réunir en un grand procès vingt-neuf accusés qui partageaient des responsabilités au niveau national. Centré sur l'idée de "conspiration" ou de complot, ce procès aurait constitué un véritable Nuremberg pour le Rwanda. Pour des raisons de procédure, il tente d'organiser des procès thématiques (les militaires, les médias, la Chambre d'appel a rejeté ce projet en juin 1998. Dès lors, le Procureur a dû réadapter sa stratégie. Il tente d'organiser des procès thématiques (les militaires, les médias, etc..) ou géographiques (les gens de Butare, etc ...) tout en tenant compte des règles de procédure précisées par la Chambre d'appel. Le succès de cette entreprise permettrait de mieux coller à la réalité des crimes commis et éviterait la multiplication de procès individuels générateurs de redites et de frais inutiles.

Si le projet du Procureur reposait sur de solides arguments de logique et d'efficacité, l'échec de sa tentative a entraîné un nouveau retard d'environ six mois pour l'ensemble des procédures qui ont été suspendues à la décision de la Chambre d'appel.

2. Les arrestations

Trente-six personnes sont actuellement détenues par le Tribunal¹³. Trente d'entre elles se trouvent au quartier pénitentiaire d'Arusha, une autre est détenue au Texas en attente de transfert et les deux accusés qui ont plaidé coupable sont détenus dans un lieu tenu secret pour assurer leur protection.

La grande majorité de ces trente-six détenus sont des personnes ayant exercé des responsabilités importantes au sein de l'Etat rwandais ou dans divers groupes et mouvements qui ont incité et mené le génocide de 1994. Selon une classification approximative, on retrouve ainsi sept ministres, huit hauts fonctionnaires de l'administration, six gradés militaires, quatre

¹³ Voir la liste de ces personnes en annexe

Dirigeants politiques, trois responsables miliciens, trois dirigeants ou animateurs des "médias de la haine", deux commerçants ou industriels, un religieux et un médecin. Toutes ces personnes furent arrêtées en dehors du Rwanda. Dix autres personnes non détenues ont également été mises en accusation.

3 Les procès

Le premier procès, celui de Jean-Claude Akayesu, ancien Bourgmestre de Taba, s'est ouvert le 9 janvier 1997. Quarante deux témoins sont venus à la barre et plus de quatre mille pages de procès-verbal ont été prises avant la clôture des débats le 26 mars 1998. Le 2 septembre 1998, le Tribunal a reconnu Akayesu coupable de génocide et de crimes contre l'humanité. Un mois plus tard, il était condamné à la peine de l'emprisonnement à vie. Tant le Procureur - en raison de l'acquittement du chef de crimes de guerre - que l'accusé ont interjeté appel de cette décision. Ce procès est historique à deux titres: il s'agit de la première condamnation pour génocide par un tribunal international et c'est la première fois que le viol est considéré comme un crime contre l'humanité en même temps qu'un moyen utilisé pour perpétrer un génocide.

Jean **Kambanda**, ancien Premier ministre du gouvernement intérimaire formé en avril 1994, est le premier accusé qui ait accepté de plaider coupable devant le Tribunal. Le 1^{er} mai 1998, son plaidoyer de culpabilité a été accepté. Le 4 septembre 1998, il a été condamné à l'emprisonnement à vie pour génocide et crimes contre l'humanité. Sa reconnaissance volontaire et publique du génocide et de sa responsabilité personnelle est un fait politique majeur. L'herbe est coupée sous le pied des négationnistes. Jean Kambanda s'était engagé à coopérer avec le Procureur en lui fournissant des informations et en acceptant de témoigner à charge des autres personnes mises en accusation par le Tribunal. Cette attitude ne lui a pas valu la clémence du Tribunal. Il a été condamné à la peine maximale. Les juges ont en effet conclu à ce que la gravité des crimes commis par un premier ministre qui a ainsi abusé de son autorité était si importante qu'elle surpassait les circonstances atténuantes que l'on peut retirer du plaidoyer de culpabilité. Les juges ont estimé de surcroît que l'accusé n'avait manifesté ni regrets ni sympathie pour les victimes. Jean Kambanda est en appel.

Omar **Serushago**, chef milicien à Gisenyi, a également plaidé coupable et le Tribunal a accepté son plaidoyer de culpabilité. Le 5 février 1999, il a été condamné à 15 ans d'emprisonnement. Le Tribunal a insisté sur les circonstances atténuantes qui justifient sa clémence : l'aveu de culpabilité, sa coopération avec le Procureur, ses antécédents familiaux et l'aide qu'il a apporté à certaines personnes menacées. A la différence de Jean Kambanda, Omar Serushago a exprimé publiquement ses remords et a appelé à la réconciliation des Rwandais. Il a fait appel de la sentence en se référant à la peine inférieure qu'il aurait encourue devant les juridictions rwandaises en vertu des dispositions de la loi organique du 30 août 1996.

Le procès de Clément Kayishema, ancien préfet de Kibuye, et de Obed Ruzindana, commerçant de Kibuye, s'est tenu d'avril à novembre 1998. La sentence est attendue pour le premier trimestre 1999. Le procès de Georges Rutaganda, vice-président de la milice Interahamwe, s'est ouvert le 18 mars 1997; il a été reporté en raison de l'état de santé de l'accusé et de son avocat pour reprendre le 8 février 1999. Le procès d'Alfred Musema, ancien directeur d'une usine à thé, a débuté le 25 février 1999.

4.La défense

Les relations entre le TPIR et les avocats de la défense sont tumultueuses. Des avocats cherchent à se faire commettre d'office aux frais du Tribunal ce qui est source de tensions. D'une part, le Tribunal veut limiter le coût de la commission d'office et il souhaite se prémunir contre la prise en otage des accusés par un groupe d'avocats. D'autre part, les avocats invoquent le libre choix du défenseur et l'indépendance de leur mission. Cette tension prolongée nuit au rendement du Tribunal. Malgré les directives adoptées récemment par le Tribunal, rien ne laisse présager un apaisement des tensions.

5.Les autres activités judiciaires

Les chambres du TPIR ont rendu nombre de décisions sur des questions de procédure soulevées par le Procureur ou la défense: modification des actes d'accusation, ordonnance de transmissions de pièces, valeur probante du témoignage mesures de protection des témoins, changement de conseil pour la défense...

Ces décisions permettent sans aucun doute de mieux définir les règles d'une procédure pénale internationale balbutiante. Elles sont la preuve du souci du Tribunal de respecter les droits de la défense et de garantir un procès équitable. On peut simplement regretter que l'abondance des requêtes et le délai nécessaire pour obtenir une décision en retardent d'autant les procès.

6.L'exécution des peines et l'emprisonnement

Le TPIR choisira où les peines des condamnés seront purgées. A ce jour, la Belgique, le Danemark, la Norvège, la Suède, et la Suisse ont accepté d'incarcérer des condamnés. Le Rwanda demande énergiquement que les peines soient exécutées sur son territoire. C'est improbable car le Tribunal estime que le risque que cela ferait courir aux condamnés est trop grand. Le TPIR a déployé une intense activité pour convaincre un Etat africain d'héberger les détenus. Il faut cependant que cet Etat soit en mesure de respecter les règles minimales des Nations Unies sur le traitement des détenus sans trop dépendre de l'aide internationale. Le 13 février 1999, le Tribunal a signé un accord avec le Mali qui a entrepris un programme de rénovation de ses prisons. L'Afrique du Sud et le Bénin seraient également sur les rangs.

7.La poursuite des auteurs de violations du droit des conflits armés

Il n'est pas exclu que certains actes commis par les troupes du FPR en 1994 tombent dans la compétence du TPIR qui peut juger aussi les violations graves au droit des conflits armés non internationaux. Au cours de l'été 1998, le président du TPIR a rappelé toute l'étendue de la compétence du Tribunal. La question reste ouverte; elle est délicate non seulement pour l'avenir des relations entre le TPIR et le Rwanda, mais aussi de par l'exploitation politique qui pourrait en être faite.

E.La coopération des Etats

Le Statut du TPIR prévoit que les Etats coopèrent et assistent le Tribunal. Cette coopération peut prendre différentes formes : identification et recherche des suspects production de preuves, envois

de documents, arrestation et détention de suspects ou d'accusés, dessaisissement d'une juridiction nationale au profit du Tribunal, etc.

1. La coopération du Rwanda

L'efficacité du Tribunal dépend de la collaboration du Rwanda. Pendant longtemps, les relations ont été tendues. Lors de la création du TPIR, le Rwanda s'est notamment opposé à l'exclusion de la peine capitale, à la fixation du siège du Tribunal hors du pays et aux modes de nomination des magistrats.

La décision de transférer à Arusha tous les documents et toutes les informations recueillies par la Mission des droits de l'Homme pendant les premiers mois qui ont suivi le génocide sans en donner copie au Rwanda n'a pas arrangé les choses. Le gouvernement rwandais a parfois eu le sentiment de se faire doubler par le Tribunal lorsque ce dernier obtenait le transfert à Arusha de suspects qui avaient été arrêtés dans un pays tiers (Cameroun, Zambie) à la demande du Rwanda qui souhaitait en obtenir l'extraction.

Formellement, le Rwanda s'est toujours déclaré prêt à collaborer pleinement avec le TPIR, mais cette collaboration s'est limitée pendant deux ans à laisser travailler les enquêteurs sur son territoire. Le manque de résultat du Tribunal a encore dégradé les relations au début de l'année 1997. La personnalité du nouveau Procureur adjoint et l'arrestation de grands responsables du génocide au Kenya en juillet 1997 ont changé la donne. Aujourd'hui, le TPIR se félicite de la coopération avec Kigali : le Ministère de la Défense a ouvert ses archives au Tribunal, des témoins de la défense détenus au Rwanda se sont rendus à Arusha, les enquêteurs internationaux ont accès aux dossiers judiciaires ouverts par les juridictions rwandaises.

Par contre, l'inverse n'est pas vrai. Les demandes du Procureur général près la Cour suprême adressées au TPIR n'ont encore jamais été suivies d'effet. Ni le Tribunal. ni la communauté internationale n'ont pris la mesure de l'importance pour la justice rwandaise de bénéficier des informations récoltées à l'occasion des procès tenus à Arusha.

2. La coopération des autres Etats

L'aspect le plus visible de cette coopération est sans doute l'arrestation et le transferts de suspects en provenance de différents pays vers Arusha.¹⁴ Dans cette liste figurent les Etats qui avaient entamé des procédures à l'encontre de suspects et s'en sont dessaisis sur requête du TPIR. Plusieurs Etats ont également allégé la tâche du Tribunal en facilitant le transfert de témoins et leur "relocalisation" lorsqu'ils ont dû changer de résidence pour des raisons de sécurité.

Tous les Etats ne font pas preuve de la même ouverture. D'aucuns justifient leur immobilisme par l'absence de loi interne les autorisant à collaborer avec le TPIR. D'autres Etats qui rencontraient le même problème se sont dotés de la loi nécessaire. Du reste, les

¹⁴ Douze provenaient du Kenya, six du Cameroun, trois de Zambie, deux de Belgique, deux du Bénin, deux de Côte d'Ivoire, deux du Togo, un d'Afrique du Sud, un du Burkina-Faso, un du Mali, un de Namibie. Un suspect s'est présenté spontanément au TPIR avant d'être arrêté. Un autre est actuellement en attente d'être transféré depuis les Etats-Unis.

arguments juridiques plaidant pour application immédiate de normes émanant du Conseil de Sécurité ne manquent pas. En réalité, c'est bien davantage une question de volonté politique que de technique juridique.

F. La perception du TPIR au Rwanda

Pour les raisons historiques Nées à la passivité et au retrait des casques bleus durant le génocide, l'ONU est frappée de discrédit aux yeux des Rwandais. Le TPIR n'échappe pas au phénomène. Il ne suscite pas une franche sympathie au Rwanda.

Choquée par le refus d'appliquer la peine de mort et par l'impossibilité pour les victimes de réclamer réparation des dommages subis, la population rwandaise perçoit le Tribunal comme un institution lointaine, peu compréhensible et onéreuse. Il est vrai que le TPIR se soucie trop peu de se faire mieux connaître. Par exemple, il est difficile de trouver au Rwanda les décisions rendues par le Tribunal. Elles ne sont d'ailleurs pas traduites dans la langue nationale. Les initiatives privées tendant à mieux faire connaître le tribunal (Intermédia, Fondation Hirondelle) n'ont malheureusement pas un taux de pénétration significatif au sein de la société rwandaise. On ne peut que regretter cet état de fait car le Tribunal représente une chance unique de juger les responsables du génocide que leur fuite a mis à l'abri de toutes poursuites judiciaires au Rwanda. Il est la réalisation tangible de la réprobation universelle du génocide des Tutsi.

G. Conclusions et enjeux

A l'heure de la création d'une Cour pénale internationale et du cinquantième anniversaire de la Déclaration des droits de l'Homme, on s'accorde à reconnaître que les Tribunaux internationaux *ad hoc* pour l'ex-yougoslavie et le Rwanda constituent des avancées significatives dans la lutte contre l'impunité. Sans doute

Sont-ils les laboratoires de la justice internationale de demain. En revanche, la création *a posteriori* de ces tribunaux particuliers peut être tout aussi légitimement analysée comme un outil politique sélectif peu risqué permettant aux Etats de se dédouaner de leur inaction au moment où leur intervention pouvait s'imposer.

La justice internationale est destinée à servir la cause universelle des droits de l'Homme, mais également, très concrètement, celle des pays et des peuples qui ont été victimes des crimes qu'elle réprime. Pour y parvenir, il faut prendre la peine d'informer de manière convenable la population concernée, ce que ne fait pas assez le TPIR.

On dit aussi que la justice internationale vient suppléer les justices nationales qui ne peuvent remplir seules leur office. La justice rwandaise rendue suite au génocide est perfectible mais elle est guidée par la recherche de la justice. Le TPIR pourrait soutenir les juridictions rwandaises à peu de frais en leur communiquant le fruit de son travail. C'est une question de principe.

, les moyens réservés à ces institutions autorisent qu'on en attende un service non seulement de qualité, mais aussi efficace. Il n'est pas admissible que l'administration du TPIR ne soit pas plus efficiente. Les agents du Tribunal sont pessimistes sur les chances de voir dans un

avenir proche les difficultés logistiques et de personnel diminuer substantiellement. Les réformes entreprises doivent être poursuivies mais les difficultés liées à la bureaucratie onusienne sont de taille. Ce n'est pas une fatalité. Au moins, une constante pression interne et externe est-elle indispensable pour éviter les abus.

IV. LES POURSUITES DES SUSPECTS "GENOCIDAIRES" DANS LES PAYS TIERS

A quels titres les Etats peuvent-ils contribuer à l'accomplissement de la justice dans le cadre du génocide? Sont-ils obligés, ou plus modestement sont-ils habilités, à traduire en justice les personnes impliquées dans ces faits et présentes sur leur territoire? Doivent-ils accéder à une demande d'extradition du Rwanda? Se pose également la question de la conception de l'asile politique et de l'application des législations nationales relatives à l'immigration? Les obligations internationales ont beau avoir été clairement définies, la réponse varie d'un Etat à l'autre.

La problématique juridique est la suivante.

1. Le jugement des criminels rwandais dans les pays tiers

Génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et tortures sont des concepts juridiques internationaux qui peuvent s'appliquer au drame rwandais. Chacun fait l'objet de normes juridiques internationales différentes. Sans rentrer dans le détail, on peut affirmer que ces normes internationales créent dans le chef des Etats l'obligation internationale de poursuivre ou d'extrader. La jurisprudence internationale provenant essentiellement des tribunaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda a affiné ces notions et consacré leur portée universelle. Le droit international oblige bien les Etats à juger devant leurs tribunaux les auteurs de crimes commis au Rwanda en 1994.

Toutefois, afin que cette obligation puisse se traduire par des poursuites devant un tribunal national, il est généralement nécessaire pour des motifs constitutionnels, techniques ou politiques, qu'une loi nationale reprenne ou complète l'obligation internationale, en vue de la rendre opérante dans l'ordre juridique interne. Tous les Etats n'ont pas procédé à cette démarche législative.

L'existence de cette loi nationale ne suffit pas à garantir l'ouverture de poursuites. Elles peuvent dépendre aussi d'un choix de politique criminelle consacré dans ce qu'on appelle le principe de l'opportunité des poursuites. Enfin, faut-il préciser que l'inertie peut également être une arme empêchant l'ouverture de poursuites ou leur conduite à bonnes fins?

2. L'extradition

En principe, le droit international oblige l'Etat hébergeant l'auteur présumé de crimes commis au Rwanda de l'extrader vers celui-ci. Le cas de Froduald Karamira, extradé d'Ethiopie et jugé au Rwanda en est une illustration à ce jour unique. En effet, cette obligation d'extradition est circonscrite par certaines règles que se sont données les Etats. Par exemple, de nombreux pays exigent une convention d'extradition pour appliquer le prescrit international. Le Rwanda (ou la puissance coloniale) en a signé vingt-sept.

Plus fondamentalement, la plupart sinon tous les pays occidentaux refusent d'accorder l'extradition d'un individu qui risque la peine de mort ou de subir des traitements inhumains et dégradants. Dans l'état actuel de sa législation et de sa situation carcérale, il y a peu d'espoirs pour le Rwanda d'obtenir de nombreuses extraditions. Enfin, certaines procédures d'extradition s'assortissent d'une décision de l'exécutif qui peut dès lors être prise sur base de considérations purement politique. A cet égard, le Rwanda ne se tient pas sur l'échiquier international que le TPIR par exemple.

3. L'expulsion dans le cadre de la législation relative à l'immigration

De nombreuses personnes suspectées d'avoir participé aux crimes commis au Rwanda en 1994 ont introduit une demande d'asile politique dans différents pays d'accueil. Le droit interdit l'octroi de ce statut aux personnes sérieusement suspectées d'avoir commis un crime contre l'humanité, un crime de génocide ou un crime de guerre.

Débouté de sa demande d'asile, le candidat doit normalement quitter le pays sous peine d'en être expulsé vers son pays d'origine. Cette situation est embarrassante pour les pays qui n'extradent ni n'expulsent vers les pays qui font courir le risque de la peine capitale ou d'emprisonnement dans des conditions jugées inhumaines. Certains pays se débarrassent du problème par une expulsion vers un pays tiers. Il est pourtant choquant de ne pas entamer de poursuites pénales à l'encontre d'une personne suspectée de génocide à qui le statut de réfugié a été refusé.

On ne peut qu'être frappé par le fossé existant entre les effets de discours des pays occidentaux en matière de respect des droits de l'Homme et de lutte contre l'impunité, et la frivolité dont ils font preuve lorsqu'il s'agit de mettre en jugement quelques personnes réfugiées chez eux alors qu'elles sont suspectées d'avoir commis pareilles atrocités. Certes, il ne faut pas verser dans le simplisme. En la matière, le droit est complexe. Les difficultés

techniques et parfois logistiques et financières sont réelles. Il n'empêche que c'est bien davantage le manque de volonté politique qui est en cause.

V. CONCLUSIONS

Quatre conditions sont essentielles pour que la justice occupe la place qui lui revient au Rwanda : la sécurité des personnes, la lutte contre la pauvreté, la restauration de la confiance dans les institutions et la responsabilité morale face au génocide.

-Pour qu'un processus de justice puisse avoir les effets socio-politiques qu'on en attend, il est indispensable que la population partage un sentiment de sécurité. Ce n'est pas le cas dans le Nord Ouest du pays. D'une part, les incidents meurtriers provoqués par des bandes armées de nostalgiques du génocide n'ont pas complètement disparu. D'autre part, les réactions armées, pour légitimes qu'elles soient, ne sont pas toujours proportionnées et sont régulièrement l'occasion de violations des droits de l'Homme. Enfin, il n'est pas certain que la gestion politique de la sécurité (par exemple, le regroupement forcé de la population en agglomérations sous peine d'être considéré comme complice des Interahamwe) soit de nature à créer ou à renforcer le sentiment de sécurité qui doit prévaloir au sein de toute la population.

-La lutte contre la pauvreté. La justice ne peut jouer un rôle essentiel dans la stabilité de la société lorsque le niveau de pauvreté est tel qu'il engendre inévitablement une instabilité au sein de la population. Le génocide de 1994 a aggravé la situation de pauvreté qui régnait auparavant. A cet égard, les quelques cent vingt-cinq mille détenus représentent un potentiel économique indisponible qui constituent au contraire une lourde charge pour la société et leurs familles.

-Etablir la confiance dans les institutions. Il s'agit probablement de l'un des problèmes les plus délicats au Rwanda. La mise en place d'une justice efficace, impartiale et transparente nécessite une adhésion large de l'ensemble de la population toutes classes sociales et toutes ethnies confondues. Certaines initiatives peuvent inciter à un certain optimisme. Sous l'égide du Président de la République, des "réunions du samedi", regroupant diverses personnalités politiques, ont entamé une réflexion qui a abouti notamment à la décision d'organiser des élections à l'échelon "micro-local" (la cellule et le secteur) et de confier la majeure partie du contentieux lié au génocide à des tribunaux d'arbitrage élus. D'autres décisions laissent plus perplexes. La politique de regroupement progressif de la population au sein d'agglomérations semble privilégier des modalités coercitives plutôt qu'incitatives. Le démembrement progressif du Ministère de la Justice au profit d'un nouveau Ministère de la Sécurité Intérieure en est un autre exemple.

-La responsabilité morale face au génocide. Ce sujet, extrêmement complexe et délicat, ne peut être épuisé en quelques lignes. Il existe indubitablement au sein de la population rwandaise un fort sentiment d'appartenance communautaire. Au cours des dernières décennies, ce sentiment a été institutionnalisé à des fins politiques. Les idéologues du génocide ont eu le cynisme de pousser à l'extrême cette «

instrumentalisation » en tentant de convaincre la population Hutu que le génocide faisait partie intégrante de l'expression de ce sentiment d'appartenance communautaire. Même si la majorité de la population n'en a pas pour autant participé au génocide et aux massacres, H subsiste un sentiment de malaise. Aujourd'hui, un des enjeux politiques majeurs est de « désinstrumentaliser » le sentiment d'appartenance communautaire. A ce titre, confier à des assemblées de citoyens la tâche de juger leurs proches qui ont participé au génocide et aux massacres pourra peut-être constituer un moment fort de ce processus.

Appuyé par plusieurs partenaires internationaux, le gouvernement rwandais a accompli un travail remarquable dans le domaine de la justice. Le gouvernement a annoncé les buts qu'il s'est fixé. La communauté internationale peut encore contribuer à leur réalisation.

VI. RECOMMANDATIONS

A. La justice au Rwanda

1. Sur la justice liée au génocide

Trois éléments caractérisent la complexité de la problématique de la Justice au Rwanda :

mettre fin à la culture de l'impunité qui a prévalu depuis l'indépendance du pays jusqu'en 1994,
rendre une justice qui soit considérée comme efficiente par l'ensemble de la population,
gérer l'immense contentieux de cent vingt-cinq mille prisonniers.

Au prix d'efforts considérables, le système judiciaire est maintenant à même de jouer son rôle. Le gouvernement a décidé de laisser aux tribunaux le soin de juger les grands responsables du génocide et de mettre sur pied un système d'arbitrage dans lequel la population aura pour rôle de débattre et de juger les faits commis par les cent vingt-cinq mille accusés. La démarche mérite d'être soutenue. Dans ce cadre, il faudra veiller à sensibiliser l'ensemble de la population et soutenir moralement et financièrement les rescapés.

La communauté internationale devrait :
continuer à appuyer pendant au moins trois ans le système judiciaire rwandais et plus particulièrement la justice liée au génocide,

encourager, faciliter et soutenir les débats sur le problème de l'incarcération de 121000 détenus et sur les formes de justice alternative en particulier b mise en place des " tribunaux d'arbitrage".

Le gouvernement rwandais devrait :

valoriser l'image de la justice au sein de la population et en expliciter davantage les tenants et aboutissants,

poursuivre le renforcement de l'efficacité et de la qualité du travail des institutions judiciaires en charge du contentieux du génocide et des massacres, sans augmenter les charges de l'Etat.

Le gouvernement et la communauté internationale devraient accorder davantage d'attention à la situation matérielle et morale des rescapés et réfléchir avec ces derniers à une « politique de la mémoire » (monuments, témoignages filmés, centre de documentation, ...).

Il faut également assurer la gestion de deux autres parties du contentieux :

la constitution des parties civiles : mieux expliquer aux victimes comment se constituer partie civile (campagne d'information, brochure dans les tribunaux, etc. ...)

la défense des prévenus. A ce sujet, il serait judicieux de :

soutenir moralement les avocats de la défense,

maintenir un niveau de financement international en faveur d'initiatives comme celles mises en place par Avocats Sans Frontières

revoir la procédure de défense pour les Cours d'appel.

2. Sur les arrestations et les lieux de détention

mettre l'accent sur le respect des garanties judiciaires lors des arrestations,

adopter une politique de gestion rigoureuse de la part de l'administration pénitentiaire et, de manière générale, maintenir une approche humanitaire des problèmes rencontrés dans les lieux de détention,

pour les mineurs, envisager sérieusement des mesures de libération et de réinsertion,

séparer, dans la mesure du possible, les " génocidaires" des criminels de droit commun afin que ceux-ci ne soient pas contaminés par l'idéologie du génocide.

3 Sur la justice militaire

accentuer la lutte contre l'impunité des forces armées et des services de sécurité.

4. Sur la justice ordinaire

veiller à ce que la justice ne puisse être soupçonnée de privilégier en son sein certains groupes sociaux plutôt que d'autres et respecter son indépendance,

rendre plus efficiente les institutions existantes ainsi que les structures de gestion et de contrôle. Soutenir la mise en fonction des justices (Je canton,

adopter une politique de formation continue pour les magistrats en exercice. Valoriser le travail des magistrats et des agents judiciaires.

B. LE TPIR

1 Au Tribunal international:

le Tribunal doit adopter, dans les limites que lui impose sa mission, une attitude de collaboration constructive vis-à-vis des juridictions rwandaises, notamment en leur communiquant les informations recueillies

adopter une vraie politique de transparence et de communication, en priorité à destination de la population rwandaise (les décisions du Tribunal doivent être aisément accessibles et traduites dans la langue nationale) mais aussi envers la communauté internationale,

renforcer le processus de réformes visant à assurer au Tribunal plus de rapidité et une plus grande efficience.

2. Aux Etats et aux organismes intéressés:

faire pression Pour que les réformes entreprises au TPIR soient poursuivies,

soutenir les initiatives assurant la visibilité du fonctionnement et des travaux du Tribunal,

apporter leur pleine collaboration au Tribunal international.

C. Les Etats tiers

On peut présumer que les Etats occidentaux souhaitent traduire dans les faits les valeurs et les principes fondamentaux défendus au Rwanda et au Tribunal international. Leurs systèmes juridiques le permettent, parfois au prix de quelques réformes.

mettre leurs lois nationales en harmonie avec les Conventions et les principes internationaux qu'ils défendent et soutiennent par ailleurs;
adopter en droit interne la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide ;

adopter en droit interne des lois punissant les violations des Conventions de Genève sur le droit humanitaire en s'inspirant du modèle de la loi beige du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves du droit humanitaire

poursuivre les personnes suspectées de crime de génocide qui se trouvent sur leur territoire selon le principe de juridiction universelle ;

permettre aux victimes rwandaises de se constituer partie civile à ces procès, notamment en finançant des voyages du Rwanda vers l'Europe (le problème se posera très bientôt en Suisse et en Belgique où des procès sont prévus en 1999) ;

refuser d'accorder le bénéfice de la Convention de 1951 sur les réfugiés aux personnes suspectées de crime contre l'humanité, crimes de guerre ou crimes de génocide ;

adopter fermement une politique criminelle conforme à l'éthique et aux obligations internationales auxquelles ils ont souscrits.

D. L'établissement des faits et la recherche des responsabilités internationales

La justice *a posteriori* ne doit pas apparaître comme un alibi ou comme un moyen politique pour éviter d'agir lorsque la communauté internationale et les Etats sont confrontés au génocide. Il est important, non seulement de punir les coupables et les instigateurs du génocide, mais aussi d'établir clairement les faits et les responsabilités dans l'échec de la communauté internationale à prévenir et à stopper le génocide et les massacres au Rwanda en 1994. Une commission d'enquête du Sénat belge et une mission d'information de l'Assemblée nationale française ont effectué un travail important dans ce sens,¹⁵ Le 26 mars 1999, le Conseil de sécurité a approuvé la décision de mettre sur pied une enquête indépendante au sein de l'ONU sur son rôle au Rwanda. Après la Belgique, la France et l'ONU, les Etats-Unis devraient effectuer le même travail d'enquête sur leur propre attitude face au premier génocide incontestable reconnu par l'ONU.

¹⁵ Commission d'enquête parlementaire concernant les événements du Rwanda, Sénat de Belgique, 6 décembre 1997; Enquête sur la stratégie rwandaise (1990-1994), Assemblée nationale, Paris, 16 décembre 1998.

Annexe:

Liste des accusés

Les personnes suivantes ont été mis en accusation par le Tribunal Pénal International pour le Rwanda. Certaines ont déjà été arrêtées, d'autres sont encore recherchées par la justice internationale.

Trois actes d'accusation seraient, à ce jour, encore confidentiels:

Accusés arrêtés

| | |
|-------------------------|---|
| Jean-Paul Akayesu | Bourgmestre de Taba. Emprisonnement à perpétuité |
| Emmanuel Bagambiki | Préfet |
| Mika Muhimana | Milicien(non arrêté) |
| Ignace Bagilishema | Bourgmestre |
| Théoneste Bagosora | Directeur de Cabinet, Ministre de la Défense |
| Aloys Ndimbati | Bourgmestre |
| Jean Bsc0 Barayagwiza | Fondateur de la Coalition pour la Défense de la République |
| Ladislav Ntaganzwa | non arrêté, bourgmestre |
| Casimir Bizimungu | Ministre de la santé |
| Samuel Imanishimwe | Commandant de la force Armée Rwandaise |
| Vincent Rutaganira | Conseiller communal non arrêté |
| Gratien Kabiligi | Chef des opérations militaires Forces Armées Rwandaises |
| Ryandikayo | Directeur de restaurant |
| Juvénal Kajerijeri | |
| Charles Sikubwabo | Bourgmestre |
| Jean Kambanda | Premier Ministre |
| Yusuf Munyakazi | |
| Joseph Kanyabashi | Bourgmestre |
| Edouard Karemera | Ministre de l'Intérieur |
| Clément Kayishema | Préfet |
| Alfred Musema | Directeur d'usine |
| Ferdinand Nahimana | Journaliste et fondateur de la Radio-Télévision Libre des Mille Collines (RTLM) |
| Elie Ndayambaje | Bourgmestre |
| Hassan Ngeze | Rédacteur en chef |
| Mathieu Ndirumapfse | Dirigeant du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement |
| Eliezer Niyitegeka | Ministre de l'Information |
| Sylvain Nsabimana | Préfet |
| Anatole Nsengiyumva | Lieutenant-Colonel des Forces Armées Rwandaises |
| Aloys Ntabakuze | Commandant dans les Forces Armées Rwandaises |
| André Ntagerura | Ministre des Transports et des Communications |
| Arsène Shalom Ntahobali | Milicien |
| Elizaphan Ntakirutimana | Pasteur |
| Gérard Ntakirutimana | Médecin |

Alphonse Nteziryayo
Bernard Ntuyahaga

Pauline Nyiramasuhuko
Joseph Nzirorera
Georges Ruggiu
Georges Rutaganda
Obéd Ruzindana
André Rwamakuba
Laurent. Semanza

Omar Serushago
coupable)

Préfet
Major dans les Forces Armées Rwandaises(mise en libération, retrait de l'acte du procureur par le procureur)
Ministre du bien-être Familial
Président de l'Assemblée Nationale
Journaliste
Agronome, Deuxième vice-président des Interahamwe
Commerçant

Député, membre du comité central du Mouvement Révolutionnel National pour le Développement(ex-parti unique rwandais
Milicien, condamné à 15 ans de prison (plaide

LISTE DES DERNIERS RAPPORTS DE ICG

SIERRA LÉONE

ICG's Good Governance Project in Sierra Leone
(Sierra Leone, Rapport No. 1). mars 1996

Report on Sierra Leone
(Sierra Leone, Rapport No. 2). mai 1996

Tackling Crisis in the Labour Market
(Sierra Leone, Rapport No. 3). mai 1997

Sierra Leone, Another New Beginning?
(Sierra Leone, Rapport No. 4). 18 mars 1998

CAMBODGE

Getting Cambodia Ready for Elections
(Cambodia, Rapport No. 1). 12 janvier 1998

Cambodia Flawed Elections : Why Cambodia will not be ready for Free and Fair Elections on 26 July 1998
(Cambodia, Rapport No. 2). 16 janvier 1998

Cambodian's Elections Turn Sour
(Cambodia, Rapport No. 3), 10 septembre 1998

Back from the Brink: Cambodian democracy gets a second chance
(Cambodia, Rapport No. 4). 26 janvier 1999

ALGERIE

Entre menace, censure et liberté - La presse privée algérienne se bat pour survivre

(Algérie, Rapport No. 1), avril 1998

Algérie: la crise de la presse - Octobre-décembre 1998

(Algérie, Rapport No. 2), 11 janvier 1999

Algérie: Assemblée Populaire Nationale-18 mois de législature

(Algérie, Rapport No. 3), 16 février 1999

AFRIQUE CENTRI RALE

Burundi: Lever les sanctions, relancer la transition

(Burundi, Rapport No. 1), 28 Avril 1998

Burundi., Négociations à Arusha: Quelles chances pour la paix?

(Burundi, Rapport No. 2), 20 juillet 1998

North Kivu, into the Quagmire?: An Overview of the Current Crisis in North Kivu

(Kivu, Rapport No. 1), 13 août 1998

Africa On Line - ICGs Directory of Websites on Africa

(<http://twwww.crisisweb.org/projects/aLlinks.htm>) octobre 1998

La Rebellion au Congo: acteurs internes et externes à la crise

(Rapport Congo No. 2), 21 octobre 1998

Cinq Ans Après le génocide au Rwanda, la justice en question

(Rapport Rwanda No 1) 7 avril 1999

BOSNIE

Dayton: Two Years On

(Bosnia. Rapport No. 27), 18 novembre 1997

A Peace or Just a Cease-Fire ? The Military Equation in Post-Dayton Bosnia

(Bosnia, Rapport No. 28) 15 décembre 1997

A Hollow Promise ? The Return of Bosnian Serb Displaced Persons to Drvar, Bosansko Grahovo and Glamoc

(Bosnia. Rapport No. 29). 19 janvier 1998

Rebuilding a Multiethnic Sarajevo

(Bosnia. Rapport No. 30), 3 février 1998

Brcko: What Bosnia Could be

(Bosnia. Rapport No. 31). 10 février 1998

Changing the Logic of Bosnian Politics: ICG Discussion Paper on Efectorai Reform *(Bosnia, Rapport No. 32), 10 mars 1998*

Minority Returns or Mass Relocation

(Bosnia. Rapport No. 33). 14 mai 1998

A Tale of Two Citles: Return of Displaced Persons to Jajce and Travnik

(Bosnia. Rapport No. 34). 3 juin 1998

The Konjic Conundrum: Why Minorities have Failed to Return to Model Open City

(Bosnia, Rapport No. 35). 19 juin 1998

The Western Gate of Central Bosnia - The Politics of Return in Bugojno and Prozor-Rama

(Balkans, Rapport No. 37). 31 juillet 1998

Changing Course?: Implications of the Divide In Bosnia Croat Politics

(Balkans, Rapport No. 39). 13 août 1998

Impunity in Drvar

(Balkans. Rapport No. 40) 20 août 1998

Doing Democracy a Diservice: 1998 Elections in Bosnia and Herzegovina

(Balkans, Rapport No. 42) 09 septembre 1998

Whither Bosnia?

(Balkans, Rapport No. 43) 09 septembre 1998

Too Little too Late: Implementation of the Sarajevo Declaration

(Balkans. Rapport No. 44) 09 septembre 1998

To build a peace : recommendations for the Madrid Peace Implementation Council Meeting
(Balkans, Rapport No. 52). 15 décembre 1998

Brcko: A Comprehensive Solution
(Balkans, Rapport No. 55), 8 février 1998 M3-31

Breaking the Mould : Electoral reform in Bosnia and Herzegovina
(Balkans, Rapport No. 56), 4 mars 1999

Republika Srpska - Popiansen, Brcko and Kosovo: Three Crises and Out ?
(Balkans Rapport No 62). 06 avril 1999

SUD BALKANS

Macedonia Report: The Politics of Ethnicity and Conflict In Macedonia
30 octobre 1997