

**TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL  
POUR LE RWANDA:**

**PRAGMATISME DE RIGUEUR**

26 septembre 2003



---

ICG Rapport Afrique N°69  
Nairobi/Bruxelles

# TABLE DES MATIERES

<b>SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>II. LES PROCES: UN BILAN CONTRASTE</b> .....	<b>2</b>
<b>III. DES JUGES FACE A LA LOI DE LA PRODUCTIVITE</b> .....	<b>3</b>
<b>IV. LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DE LA SEPARATION DU PARQUET</b> .....	<b>5</b>
A. LE BILAN DE CARLA DEL PONTE .....	6
B. LA CAMPAGNE POUR LA DIVISION DU PARQUET .....	7
C. LES ENQUÊTES SUR L'APR .....	7
<b>V. LES PRIORITES DU NOUVEAU PROCUREUR</b> .....	<b>9</b>
A. METTRE FIN AUX NOUVELLES MISES EN ACCUSATION POUR GENOCIDE.....	9
B. COMPLÉTER LES DOSSIERS EXISTANTS .....	11
C. RELANCER LES ENQUÊTES SUR L'APR .....	12
<b>VI. LA DEFENSE: LES CONDITIONS D'UN FONCTIONNEMENT SAIN</b> .....	<b>13</b>
<b>VII. CONCLUSION</b> .....	<b>15</b>

## ANNEXES

A. LISTE DES PERSONNES ACCUSEES, DETENUES, LIBEREES OU JUGEES PAR LE TPIR .....	18
---	----

## TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA:

### PRAGMATISME DE RIGUEUR

#### SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Il y a un an, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) traversait une période de grande tension. En même temps que s'imposaient à lui des échéances claires quant à la fin de son mandat, le TPIR faisait face à trois défis essentiels: fixer un programme réaliste des poursuites lui permettant d'achever ses travaux d'ici 2008, date fixée pour l'achèvement des procès en première instance, établir un calendrier judiciaire reflétant ses priorités et la nécessité d'améliorer sa productivité, résister à la pression d'un gouvernement rwandais déterminé à empêcher toute poursuite contre des membres de son armée. Sur ces trois fronts, l'année qui vient de s'écouler aura marqué l'entrée du TPIR dans une phase de pragmatisme.

L'engorgement fatal du TPIR a été, à ce jour, évité. La cascade annoncée des actes d'accusation et des arrestations s'est brutalement tarie. Il est désormais nécessaire d'aller jusqu'au bout de cette démarche réaliste et de courageusement mettre un terme immédiat aux nouvelles mises en accusation. A ce jour, 82 personnes ont été mises en accusation pour génocide: le TPIR n'a tout simplement pas la capacité d'en juger davantage. De plus, les principaux suspects figurent clairement parmi les individus déjà accusés. Le départ forcé de Carla del Ponte du poste de procureur général du TPIR, décidé par le Conseil de sécurité le 28 août 2003, et son remplacement par le juge gambien Hassan Jallow, ne changent pas les autres priorités du parquet: compléter rapidement les dossiers existants et relancer les enquêtes sur l'Armée patriotique rwandaise (APR), suspendues depuis plus d'un an.

Sur le plan des procès également, le TPIR est contraint de se plier dans l'avenir à un devoir froid de productivité. En outre, il doit toujours faire face à la priorité de juger les principaux suspects de l'armée et du gouvernement de 1994 dont les procès sont enfin fixés au calendrier de l'automne 2003. Seule la combinaison d'une réforme vigoureuse de la façon dont les juges mènent les procès et d'un arrêt immédiat des nouvelles enquêtes pour génocide permet d'envisager l'achèvement des procédures en première instance d'ici quatre ou cinq ans. La volonté du nouveau président de l'institution, le juge Erik Mose, qui a présenté en juillet 2003 à l'Assemblée générale de l'Onu, pour la première fois, un calendrier final sur quatre ans, reflète un sens louable des responsabilités. Les juges et le parquet doivent faire preuve d'un engagement total dans cette direction. Quant au greffe, la réforme de sa gestion des coûts de la défense est devenue impérative.

Enfin, il y a un an, le gouvernement rwandais provoquait une grave crise avec le Tribunal d'Arusha en empêchant les procès de se tenir par le blocage du transport des témoins du Rwanda en raison des enquêtes menées par le bureau du procureur sur les crimes de guerre présumés de l'APR en 1994. La suspension formelle des enquêtes par Carla del Ponte en septembre 2002 et l'établissement d'un accord entre le bureau du procureur du TPIR et les autorités rwandaises sous l'égide du gouvernement américain ont permis semble-t-il de débloquer la situation. Lors d'une réunion tripartite à Washington, en mai 2003, un accord de principe a été passé selon lequel Kigali prendrait la responsabilité de ces procès, le TPIR n'intervenant, théoriquement, que si le Rwanda

échouait à les mener de façon satisfaisante. Mais l'éviction de Carla del Ponte du poste de procureur général du TPIR consécutif à la décision, en août 2003, du Conseil de sécurité de l'Onu de séparer les parquets du TPIR et du TPIY aura pour conséquence probable qu'aucun procès contre l'APR ne se tiendra jamais devant le Tribunal d'Arusha. Ce triomphe du pragmatisme, s'il devait être entériné, n'absout cependant pas le bureau du procureur de ses responsabilités.

Le gouvernement rwandais n'offre, en effet, aucune garantie que justice soit rendue sur les crimes présumés de l'APR. Il est par conséquent impératif que le parquet du TPIR reprenne au moins à l'étranger ses enquêtes sur l'APR et qu'aucune date limite pour la fin de celles-ci ne soit fixée. Ces enquêtes n'ont en aucun cas besoin de faire l'objet d'annonce publique. Sans cet engagement minimal qui seul peut permettre au TPIR, le cas échéant, de reprendre ses responsabilités, « l'accord » de Washington constituera un abandon pur et simple de toute poursuite contre l'APR et ceux qui l'ont promu, accepté ou mis en œuvre porteront la très lourde responsabilité de cet abandon partiel du mandat du TPIR et de ses conséquences sur les chances de réconciliation au Rwanda.

## RECOMMANDATIONS

### Aux Juges du TPIR

1. Appliquer systématiquement et fermement un véritable contrôle des audiences, fixer des échéances aux procédures en cours et s'y tenir.
2. Respecter scrupuleusement et collectivement le calendrier des procès établi pour les quatre années à venir par le président du Tribunal.

### Au Bureau du Procureur du TPIR

3. Mettre un arrêt immédiat à l'émission de nouveaux actes d'accusation sur les dossiers de génocide et réorienter l'ensemble des services d'enquête vers la préparation finale des actes d'accusation existants de façon à ce qu'ils soient tous prêts pour les procès à la fin 2004, date initialement fixée pour l'achèvement des enquêtes.
4. Etudier les conditions dans lesquelles les éléments d'information et de preuve recueillis

dans d'autres dossiers restés à l'état d'enquête pourraient être mis à la disposition de juridictions nationales ayant la volonté et la capacité d'engager des poursuites à l'encontre de ces suspects.

5. Relancer discrètement et à l'étranger les enquêtes sur les crimes présumés de l'APR, les poursuivre au-delà de 2004 et être prêt, le cas échéant, à émettre des actes d'accusation.
6. Si la responsabilité de la conduite des procès contre des éléments de l'APR devait être donnée en priorité au gouvernement rwandais, s'assurer d'une observation effective et constante de l'avancement des procédures, en vérifier l'équité et l'intégrité.

### Au Greffe du TPIR

7. Engager une réelle réforme de la gestion des coûts de la défense visant à responsabiliser l'ensemble des acteurs du Tribunal, identifier et sanctionner les auteurs d'abus et permettre un fonctionnement serein et transparent des équipes de défense.

### Au Gouvernement du Rwanda

8. Ouvrir des procès contre les éléments de l'APR soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité en 1994, conformément à l'engagement qu'il a pris lors de la réunion de Washington et conformément à son obligation naturelle de sanctionner sévèrement de tels crimes.

### Au Conseil de Sécurité de l'ONU

9. Etendre sans délai au TPIR les dispositions de la Résolution 1481 sur le champ de compétences des juges *ad litem*; accueillir favorablement l'augmentation du nombre de ces juges accordés au TPIR d'ici la fin de l'année 2003.
10. S'assurer que des poursuites effectives concernant les crimes commis par l'APR en 1994 soient effectuées, que ces poursuites soient laissées en priorité aux juridictions rwandaises ou qu'elles demeurent du ressort du TPIR.

Nairobi/Bruxelles, 26 septembre 2003

## TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA: PRAGMATISME DE RIGUEUR

### I. INTRODUCTION

Il y a un an, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) traversait une période de grande tension. En même temps que s'imposaient à lui des échéances claires quant à la fin de son mandat, le TPIR faisait face à trois défis essentiels: fixer un programme réaliste des poursuites lui permettant d'achever ses travaux d'ici environ 2008, établir un calendrier judiciaire reflétant ses priorités et la nécessité d'améliorer sa productivité, résister à la pression d'un gouvernement rwandais déterminé à empêcher toute poursuite contre des membres de son armée. Sur ces trois fronts, l'année qui vient de s'écouler aura marqué l'entrée du TPIR dans une phase de pragmatisme.

Rudement critiquée pour avoir présenté un plan de fin des poursuites faisant fi des priorités du Tribunal, le procureur général Carla del Ponte n'a cessé de revoir sa copie au fil des mois. Menaçant, il y a deux ans et demi, de se saisir de 136 nouveaux dossiers, chiffre ramené à 111 un an plus tard, le procureur général déclarait finalement, en juin 2003, ne retenir encore que 26 cas potentiellement destinés à être déférés devant le TPIR. Au cours des douze derniers mois, cinq individus seulement ont été interpellés (contre une quinzaine lors de l'année précédente) et guère plus ont fait l'objet d'un acte d'accusation confirmé.

Sur le plan des procès, le TPIR a commencé à engranger le fruit du regain d'activité observé depuis deux ans. Il est ainsi vraisemblable que le Tribunal prononce un nombre inégalé de jugements dans l'année en cours. Quatre individus ont été jugés depuis février 2003, huit autres pourraient l'être d'ici début 2004. Pourtant, cette efficacité est en partie trompeuse. L'accélération des procédures n'a véritablement concerné qu'une chambre de première

instance sur trois. Ici aussi, le TPIR est contraint de se plier dans l'avenir à un devoir froid de productivité. En outre, il doit toujours faire face à la priorité de juger les principaux suspects de l'armée et du gouvernement de 1994 dont les procès sont enfin fixés au calendrier de l'automne 2003. Jamais, sans doute, année aura été aussi déterminante vis-à-vis de la question des poursuites contre des membres de l'Armée patriotique rwandaise (APR), branche militaire du FPR au pouvoir depuis la fin du génocide en juillet 1994. Le bureau du procureur doit impérativement poursuivre ses enquêtes sur les crimes présumés commis en 1994 par l'APR.

Enfin, le greffe doit lui aussi réformer son fonctionnement et adopter une nouvelle stratégie pour réduire les coûts de la défense. Faisant face à un déficit annuel représentant plus du tiers du budget alloué à ces dépenses, l'administration du TPIR a officiellement serré la vis dans ce domaine. Mais cela ne règle pas le problème. Le TPIR dans son ensemble – greffe, juges, avocats et bureau du procureur qui tous portent une part de responsabilité dans ces coûts – doit s'atteler à chercher de réelles réponses en faisant preuve d'imagination, d'équité et de fermeté. Personne ne connaît la solution miracle pour enrayer ces coûts dispendieux mais le statu quo est inacceptable. Il illustre d'une part une gestion au mieux inadéquate et risque de pénaliser des équipes de défense sans qui il n'y a pas de justice équitable digne de ce nom. D'autre part, il laisse perdurer les abus manifestes de certaines d'entre elles qui entament scandaleusement l'intégrité de l'institution.

Ce nouveau rapport d'ICG sur la performance du Tribunal pénal international pour le Rwanda actualise l'analyse présentée dans deux rapports successifs depuis deux ans et offre un plan de travail à ses différentes composantes pour que celui-ci puisse, *in fine*, remplir son mandat.

## II. LES PROCES: UN BILAN CONTRASTE

Au 15 août 2003, le TPIR a jugé treize personnes en première instance.<sup>1</sup> Quatre d'entre elles l'ont été au cours du premier semestre 2003, tandis qu'à la fin du mois d'août, huit autres accusés verront leur affaire mise en délibéré, leur jugement étant dès lors attendu entre la fin de l'année et le début de l'année 2004. Après une année 2001 sanctionnée par un seul jugement et une année 2002 totalement «blanche», le TPIR engrange enfin le fruit des efforts lentement entrepris à partir de la fin de l'année 2000 pour rendre plus productive une machine judiciaire qui était pratiquement tombée en panne il y a quatre ans.<sup>2</sup> En l'espace d'une année, ce sont douze accusés qui pourraient ainsi connaître le verdict des chambres de première instance, un record absolu pour le Tribunal d'Arusha.

Au cours des douze derniers mois, la première chambre de première instance a prononcé deux jugements. En février 2003, Elizaphan et Gérard Ntakirutimana, un pasteur adventiste et son fils médecin dans la région de Kibuye, ont été reconnus coupables de génocide et condamnés respectivement à dix et vingt-cinq ans de prison. Cette affaire a constitué un exemple prometteur quant à la façon dont les procès peuvent être rondement menés quand les juges prennent leurs responsabilités et exercent un strict contrôle des audiences et quand le parquet démontre sa capacité à présenter sa preuve de façon concise et ordonnée. L'affaire au fond a ainsi occupé la chambre pendant 59 jours d'audience, avec une phase d'accusation bouclée en une seule session ininterrompue de cinq semaines. Le délibéré du jugement s'est, en revanche, étalé sur une période anormalement longue, ne s'achevant que neuf mois après la fin de la présentation de la preuve au fond.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Parmi ces treize personnes, neuf ont été jugées en première instance avant 2003: Jean-Paul Akayesu, Jean Kambanda, Clément Kayishema, Obed Ruzindana, Omar Serushago, Georges Rutaganda, Alfred Musema, Georges Ruggiu et Ignace Bagilishema. Toutes les procédures d'appel engagées dans ces affaires sont closes.

<sup>2</sup> Voir ICG, Rapport Afrique n°30, *Tribunal pénal international pour le Rwanda: l'urgence de juger*, 7 juin 2001.

<sup>3</sup> Selon le juge Mose, qui a présidé ce procès, la raison de ce retard réside dans le fait que la chambre était occupée

Les mêmes efforts – contrôle de l'audience et préparation sérieuse du procureur – ont abouti à une même efficacité dans l'affaire Niyitegeka. Il ne s'est pas écoulé une année entre le début de ce procès et le prononcé du jugement. Le délibéré n'a duré que trois mois et l'affaire n'a occupé que 33 jours d'audience en tout. Même si la qualité de la rédaction du jugement qui a condamné à la prison à vie l'ancien ministre de l'Information pour génocide s'en ressent, la gestion judiciaire de cette affaire a permis de confirmer la nécessité de suivre la voie ouverte, en 1999, dans l'affaire Musema, poursuivie dans le procès Bagilishema (1999-2000) et affirmée dans le dossier Ntakirutimana.

Tout en menant à leur terme ces deux affaires, la première chambre de première instance a beaucoup plus laborieusement achevé le procès au fond des trois personnes accusées pour leur rôle dans les médias. Les plaidoiries finales dans ce procès important du TPIR se sont déroulées en août 2003, près de trois ans après son démarrage. Dans ce procès groupé, tant l'impréparation du parquet que les carences de la présidence n'ont pas permis de conduire cette affaire dans des délais raisonnables. Si la chambre a désormais indiqué la méthode à suivre dans les procès individuels, elle a donc échoué, à ce jour, à démontrer sa capacité de l'étendre à des procès regroupant plus de deux accusés.

Cette observation s'est malheureusement répétée devant les deux autres chambres de première instance. La seconde chambre a échoué tout aussi bien à réformer sa pratique judiciaire dans les procès individuels dont elle était en charge que dans le massif procès de Butare, qui compte six accusés. Depuis deux ans que celui-ci a débuté, seulement 24 témoins à charge ont été entendus en 104 jours d'audience. La léthargie de l'année précédente s'est donc poursuivie. Le bureau du procureur n'a toujours pas accepté de redéfinir ses priorités en considérant la possibilité de réduire le nombre de charges.<sup>4</sup> Les juges n'ont pas resserré de

---

par deux autres procès en cours. Entretien ICG, Arusha, 20 juin 2003.

<sup>4</sup> Tout en précisant que son bureau essaie de revoir les actes d'accusation, le nouveau procureur adjoint Bongani Majola précise: « Je ne veux pas perdre de vue une question de justice. Cela fait presque dix ans que les faits ont eu lieu et certains témoins ne sont plus là. Il existe un risque, en laissant tomber certaines charges de se retrouver incapable

manière significative leur contrôle sur une procédure autorisant d'inacceptables excès. L'impératif de réforme demeure ici intact.

Parallèlement à ce procès, la seconde chambre de première instance a vu les procédures s'éterniser dans les deux affaires individuelles dont elle était saisie. Dans ces deux dossiers, les phases de présentation de la preuve à décharge se sont morcelées sur une année entière. Au final, le procès Kajelijeli, entamé en juillet 2001 n'a été mis en délibéré que deux ans plus tard et celui de Kamuhanda, débuté en septembre 2001 ne le fut qu'en août 2003.

La troisième chambre n'a pas mieux accompli sa tâche. Il lui a fallu onze mois – un record – pour rendre son jugement contre Laurent Semanza, reconnu coupable de complicité de génocide et de crimes contre l'humanité et condamné à 24 ans et six mois de prison à l'issue d'un procès qui avait été ouvert en octobre 2000.<sup>5</sup> Le second procès dont cette chambre a été en charge depuis septembre 2000 regroupe les trois accusés de la région de Cyangugu, au sud-ouest du Rwanda. Il ne sera mis en délibéré qu'en août 2003, un an et demi après le début de la présentation de la preuve à décharge. Enfin, cette chambre était saisie du procès des Militaires (Bagosora, Nsengiyumva, Kabiligi et Ntabakuze). Véritablement entamé en septembre 2002, la chambre n'a entendu que deux témoins avant la pause de Noël et aucun autre avant que ce procès ne soit repris en main par d'autres juges en juin 2003 (*voir infra*).

C'est dans ce contexte d'un bilan contrasté du travail des juges que s'opère, depuis mai 2003, un nouveau bouleversement de l'organisation des chambres de première instance. Tout d'abord, la présidence du TPIR a changé de main. Après quatre années sous la direction du juge Navanethem Pillay, le Tribunal d'Arusha est désormais présidé par Erik Mose et sa vice-présidente est Andrézia Vaz. D'autre part, cinq des neuf juges actuels sont

en train d'être remplacés.<sup>6</sup> Enfin, le TPIR, après deux ans d'attente, est sur le point d'accueillir quatre juges *ad litem* supplémentaires. D'ici la fin de l'année, la juridiction devrait donc compter 13 juges de première instance, dont neuf viennent d'être nommés. Cette délicate transition doit impérativement insuffler une nouvelle énergie et un esprit de réforme parmi les magistrats, restés peu volontaristes à quelques exceptions près.

---

de les soutenir plus tard si certains témoins ont disparu entre temps. Je ne veux pas affaiblir notre capacité à faire punir ». Entretien ICG, Arusha le 18 juillet 2003.

<sup>5</sup> Le jugement Semanza apparaît vraisemblablement, en revanche, comme le plus clairement rédigé de ceux rendus par la juridiction à ce jour, avec celui de Bagilishema.

---

<sup>6</sup> Il s'agit des juges Navanethem Pillay, Yakov Ostrovsky, Winston Churchill Maqutu, Pavel Dolenc et Lloyd George Williams.

### III. DES JUGES FACE A LA LOI DE LA PRODUCTIVITE

Le nouveau président et l'ensemble des juges vont faire face à des obligations identifiées de longue date:<sup>7</sup> exercer un contrôle très ferme des audiences, facteur déterminant pour raccourcir les procédures, imposer des délais stricts aux parties et s'y tenir, établir et respecter un calendrier judiciaire sur quatre ans qui permette à la fois de traiter les dossiers prioritaires et de mener à bien l'ensemble des affaires pendantes. Le corps judiciaire n'apprécie guère de se voir donner des objectifs de productivité, estimant que la qualité des procès supplante tout autre critère de résultats. C'est pourtant bien à l'aune de la capacité du Tribunal de juger, dans les quatre années à venir, toutes les personnes qu'il a pris la responsabilité de mettre en accusation que le respect de son mandat sera désormais notamment évalué. En outre, l'expérience passée démontre que ce n'est pas la durée des procédures qui a amélioré ou amoindri leur qualité.

Dans ce contexte, le fait que le président Mose ait achevé, en juillet 2003, un calendrier du travail des chambres d'ici à 2007 est un pas décisif, attendu depuis longtemps. Il est aussi rassurant et responsable que ce calendrier soit animé par la volonté affichée de traiter l'ensemble des affaires actuellement pendantes, sans compter *a priori* sur un recours improbable et insatisfaisant au transfert de dossiers vers des juridictions nationales (*voir infra*).<sup>8</sup> L'agenda, ambitieux mais nécessaire et incontournable, doit devenir l'objectif impérieux du TPIR dans son ensemble et de ses juges en particulier.

<sup>7</sup> Voir ICG, Rapport, *L'urgence de juger*, op. cit., et ICG, Rapport Afrique n°50, *Le compte à rebours*, 1<sup>er</sup> août 2002.

<sup>8</sup> Entretiens ICG avec Erik Mose, 20 juin et 15 juillet 2003. Lors d'une rencontre avec le personnel du TPIR, le 13 juin 2003, le nouveau président faisait, en outre, la déclaration suivante: « Nous pouvons ainsi résumer le programme prévu comme suit. Selon toute probabilité, le Tribunal aura achevé ou entamé des affaires impliquant 42 accusés autour de la fin de l'année ou du début de l'année 2004. Parmi les vingt accusés demeurant alors encore au centre de détention, quatre sont regroupés dans le procès des Militaires II, qui sera le seul gros dossier restant. Les autres affaires dans ce groupe de vingt accusés comprennent principalement des cas individuels et nécessiteront seulement une utilisation limitée des salles d'audience. »

Quelques obstacles à court et moyen terme doivent aussi être levés pour aider à y parvenir. La recomposition des chambres de première instance, en juin 2003, s'est effectuée dans des conditions acrobatiques et potentiellement dangereuses pour le bon fonctionnement de la juridiction.<sup>9</sup> Ce n'est pas la première fois que le TPIR vit une telle transition. Elle avait déjà eu lieu, dans une certaine mesure, il y a quatre ans, lors du dernier changement de présidence et d'un renouvellement significatif des magistrats. Or, il n'est pas inutile de rappeler que cette transition avait débouché sur une désastreuse période d'apathie parmi les juges.<sup>10</sup> Cela ne se renouvellera sans doute pas mais il existe un risque de perdre plusieurs précieuses semaines. Il faut l'éviter. L'ensemble des juges doit poursuivre les procès en cours et en ouvrir d'autres sans délai. A cette fin, l'ensemble des nouveaux juges, permanents ou *ad litem*, doivent être à pied d'œuvre dès les mois de septembre ou octobre. Cela implique aussi le remplacement sans retard du juge Williams.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Plusieurs facteurs ont rendu cette recomposition difficile. Tout d'abord, les juges Maqutu et Dolenc n'ont pas été réélus par l'assemblée générale des Nations Unies. Par la suite, le Conseil de sécurité a aussi refusé qu'ils continuent de siéger dans les deux procès lourds et peu avancés dans lesquels ces juges étaient impliqués, ceux de Butare et des Militaires respectivement. Cela constituait une première difficulté procédurale, qui sera opportunément contournée par une modification du règlement de procédure. De plus, pour des raisons officiellement inexpliquées, le juge Williams a déclaré, en mai, qu'il renonçait à siéger dans le procès des Militaires, sans pour autant offrir sa démission, bloquant à la fois la reprise du procès et son remplacement par un autre juge permanent. Par ailleurs, à la veille de son assermentation, le nouveau juge pakistanais a brutalement quitté Arusha et ses fonctions, rendant son poste soudainement vacant pour trois mois. Enfin, le retard déplorable pris par le Conseil de sécurité à mener à bien le processus d'élection des juges *ad litem* a rendu la venue de ceux-ci au TPIR impossible avant le mois de septembre 2003. « Le Conseil de sécurité nous a fait perdre beaucoup de temps », nous a déclaré Adama Dieng, greffier du TPIR (Entretien ICG, Arusha, 18 juillet 2003). Pour compliquer le tableau et pour des raisons là aussi passées sous silence, le TPIR a dû s'accommoder du retour imprévu du juge Gunawardana, dont l'état de santé inquiète pourtant, de la chambre d'appel de La Haye vers la chambre de première instance d'Arusha, l'un des nouveaux juges fraîchement arrivés en Tanzanie devant alors être rapidement envoyé à La Haye pour le remplacer.

<sup>10</sup> Voir ICG Rapport, *L'urgence de juger*, op. cit.

<sup>11</sup> Voir note supra. Le renoncement du juge Williams, âgé de 75 ans et réélu à sa demande en novembre 2002, à siéger



Les conditions dans lesquelles des juges supplémentaires dits *ad litem* ont été accordés par le Conseil de sécurité de l'Onu sont, par ailleurs, une source de blocages inutiles. Indépendamment du retard injustifiable avec lequel ces juges ont été finalement accordés, le nombre de ceux-ci – quatre au lieu des neuf sollicités par le TPIR – et les restrictions mises à leur domaine de compétence rendent leur efficacité incompatible avec l'objectif affiché de s'appuyer sur eux pour clore les procédures avant l'échéance de 2008. Il convient donc que le Conseil de sécurité prenne deux mesures rapides. La première est d'annuler immédiatement les restrictions posées à la compétence de ces juges, c'est-à-dire qu'il applique au TPIR les mêmes termes de la résolution qu'il a prise en ce sens au bénéfice du TPIY, en mai 2003.<sup>12</sup> La seconde est de reconsidérer avant la fin de l'année le nombre de ces juges. Le souci du Conseil de sécurité de ne pas laisser les tribunaux de l'Onu poursuivre inexorablement leur expansion budgétaire est normal et compréhensible. Son inquiétude initiale de voir ces juges supplémentaires favoriser l'accroissement du volume des affaires au lieu de strictement servir à accélérer l'achèvement des procès en cours fut légitime il y a deux ans. Mais en ayant la garantie – comme cela paraît être le cas aujourd'hui – que ces magistrats ne seront pas détournés de cet objectif unique, il est contre-productif de limiter leur nombre à quatre puisque celui-ci n'autorise notamment pas la composition de plusieurs nouvelles chambres de première instance destinées à travailler en alternance, utilisant à plein régime les structures du Tribunal. En outre, l'inégalité de traitement entre le TPIR et le TPIY à cet égard ne fait que nourrir le sentiment qu'il existe encore et toujours deux poids, deux mesures entre les deux juridictions.

Dans la configuration incertaine dans laquelle le Tribunal s'est trouvé, en juin, pour réorganiser immédiatement ses chambres de première instance, les initiatives que les juges ont prises sont

généralement de bonne augure. Deux procès qui se trouvaient menacés de devoir reprendre à zéro une ou deux années après le début des audiences au fond – l'affaire Butare et le procès des Militaires – sont vraisemblablement sauvés de cette funeste perspective. Dès la fin juillet, un nouveau procès individuel a été ouvert alors que la Cour était habituée à observer une vacance judiciaire estivale. Un autre procès individuel a démarré le 1<sup>er</sup> septembre.<sup>13</sup> Les affaires prioritaires concernant les anciens ministres et responsables politiques ainsi que le second groupe des Militaires sont enfin annoncées au calendrier. L'objectif avoué est que les procès de Butare, des Militaires (Bagosora et consorts) et du Gouvernement soient terminés d'ici 2005.<sup>14</sup> De tels signes sont rassurants. Les magistrats doivent maintenant s'y tenir. Le président Mose, moteur de cette nécessaire mobilisation, doit aussi s'assurer que le mouvement devienne une responsabilité collective, pleinement partagée par ses pairs. Le TPIR a autant besoin du retour à une présidence éclairée et volontariste que de la régénérescence d'un corps de magistrats soudé par une responsabilité et un objectif communs. La vice-présidente a déjà démontré qu'elle les partageait.

---

dans le procès des Militaires qu'il présidait, a failli remettre en cause ce procès débuté laborieusement il y a plus d'un an, ce qui aurait *de facto* fait partir en fumée trente-six jours d'audience et plusieurs centaines de milliers de dollars. Son refus de déposer simultanément sa démission, pourtant inéluctable à court terme, a par ailleurs empêché d'organiser son remplacement dans les plus brefs délais.

<sup>12</sup> Résolution 1481, Conseil de sécurité des Nations unies, 19 mai 2003.

---

<sup>13</sup> Le procès démarré en juillet est celui de l'ancien bourgmestre Sylvestre Gacumbitsi tandis que celui démarré en septembre est celui d'Emmanuel Ndingabahizi, ancien ministre des finances dans le gouvernement intérimaire.

<sup>14</sup> Entretien ICG avec le président Erik Mose, Arusha, 15 juillet 2003.

#### IV. LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DE LA SEPARATION DU PARQUET

Le 15 septembre 2003, le mandat de procureur général confié il y a quatre ans à Carla del Ponte a pris fin. La Suisse souhaitait être renouvelée dans ses fonctions.<sup>15</sup> Aucun autre candidat ne s'était fait connaître. Mais à l'issue d'une campagne éclair, le Conseil de sécurité a, sur recommandation du secrétaire général de l'Onu, décidé, le 28 août, de séparer les bureaux du procureur du TPIR et du TPIY et de retirer du même coup la responsabilité du premier à celle qui en a eu la charge depuis quatre ans. Le juge gambien Hassan Jallow, prit ensuite sa succession à la tête du nouveau bureau du procureur.

##### A. LE BILAN DE CARLA DEL PONTE

Au cours des quatre dernières années, le procureur général a assurément maintenu le développement des tribunaux internationaux dans l'orbite des médias et de l'opinion publique. Son mandat a marqué la consécration du rôle et de l'enjeu stratégique qu'ont pris ces juridictions internationales et, simultanément, la nécessité d'amorcer leur fermeture. Mais pour le TPIR, deux échecs majeurs caractérisent cette période.

Le premier a trait au fonctionnement interne du parquet, à sa gestion humaine et stratégique. Au cours des dernières années, le bureau du procureur n'a pratiquement pas cessé d'être miné par les querelles internes et une direction erratique. Les conflits personnels, étalés publiquement, et les allégations de favoritisme ou de discrimination raciale, ont plongé le parquet dans une atmosphère délétère, parfois irresponsable. En deux ans et demi, trois chefs des poursuites par intérim se sont succédés à Arusha. Le poste de procureur adjoint est resté vacant pendant vingt mois, à l'exception d'un intermède de quatre mois, fin 2002, qui a encore davantage déchiré le bureau.

Trois ans et demi de tension quasiment ininterrompue ont laissé des traces profondes dont le procureur général porte indubitablement la responsabilité ultime. La direction stratégique des plus aléatoires qui en a résulté a entraîné de graves erreurs, dont la plus notoire et la plus dommageable publiquement fut assurément « l'affaire Rusatira ».<sup>16</sup> Le paradoxe, au demeurant, est que c'est à l'issue des mois les plus sereins du bureau que s'effectue le retrait de Carla del Ponte. En effet, l'arrivée au cours du premier trimestre 2003 d'un nouveau procureur adjoint, le Sud-africain Bongani Majola, et d'une nouvelle responsable des poursuites, l'Anglo-zimbabwéenne Melanie Werrett, a rapidement et, apparemment, durablement apaisé le bureau du procureur. Jamais peut-être l'atmosphère de travail n'a-t-elle été aussi raisonnable. D'autre part, sur le plan de la meilleure préparation des dossiers, une évolution historique a été opérée, en mai, avec l'intégration au sein du parquet de trois cadres rwandais expérimentés.<sup>17</sup> C'est la première fois que le TPIR fait une aussi claire entorse à la règle jusqu'ici sacro-sainte de ne pas intégrer de Rwandais dans son personnel (hors équipes de défense), à l'exception de quelques services bien définis comme celui de l'assistance aux témoins, de la traduction et des relations avec la presse. Huit ans après le début des enquêtes du TPIR, la leçon est frappante, notamment à l'heure où le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, composé de personnels internationaux et nationaux, paraît se féliciter largement de l'apport de ses cadres sierra léonais.<sup>18</sup> Ces changements positifs, opérés au cours des derniers mois, n'ont cependant pas permis de faire oublier la mauvaise gestion du bureau dans les années précédentes. De fait, la Suisse n'a obtenu aucun soutien de ses collègues d'Arusha pour sa tentative de reconduction.

Le deuxième grand échec de Carla del Ponte réside dans la stratégie générale mise en place pour

<sup>16</sup> Voir ICG Rapport, *Le compte à rebours*, 1<sup>er</sup> août 2002.

<sup>17</sup> Cinq recrutements devaient être initialement opérés mais trois seulement ont été effectifs. Il s'agit de ceux de François-Xavier Nsanzuwera, ancien procureur de Kigali et témoin expert de l'accusation dans plusieurs procès devant le TPIR, Jean-Paul Biramvu, avocat et président jusqu'en septembre 2002 de la Ligue pour la promotion des droits de l'homme, association militante phare au Rwanda régulièrement menacée par le pouvoir, et Didace Nyirinkwaya, avocat général près la Cour suprême du Rwanda.

<sup>18</sup> Voir ICG Briefing Paper, *The Special Court for Sierra Leone: Promises and Pitfalls of a «New Model»*, 4 August 2003.

<sup>15</sup> C'est à la fois la première fois qu'un procureur général achève un mandat complet de quatre ans et qu'il demande son renouvellement. Les deux prédécesseurs de Carla del Ponte, les juges Richard Goldstone et Louise Arbour, ont tous deux interrompu leur mandat après respectivement deux et trois années.

l'achèvement des poursuites. Le plan présenté au début de l'année 2001, ignorant les difficultés du Tribunal et les limites de son mandat, a provoqué l'ire des Etats finançant l'institution et menacé le TPIR d'un engorgement fatal.<sup>19</sup> Depuis sa divulgation, ce plan est, par nécessité, constamment révisé et il continue de devoir l'être, deux ans plus tard. Il a empêché le bureau du procureur et, au-delà, le Tribunal, de se concentrer avec clarté et efficacité sur l'achèvement de son mandat. Cette erreur de stratégie et cette vision erronée du mandat des tribunaux *ad hoc* aura marqué négativement la direction de Carla del Ponte.

## B. LA CAMPAGNE POUR LA DIVISION DU PARQUET

C'est sur cette toile de fond d'un bilan négatif qu'a resurgi, mi-juin 2003, la question de la séparation du bureau du procureur entre le Tribunal d'Arusha et celui de La Haye. Il s'agit là d'un débat aussi vieux que le TPIR et, en particulier, d'une demande constante du gouvernement rwandais. Il y a quatre ans, lors du passage de témoin entre Louise Arbour et Carla del Ponte au poste de procureur général des deux tribunaux, le Rwanda avait à nouveau fait pression pour que le TPIR dispose de son propre procureur. Les partisans du procureur unique, qui l'emportèrent finalement, avançaient deux arguments principaux: d'une part, le besoin pour une justice internationale naissante de développer une jurisprudence cohérente grâce à une interprétation juridique commune au sein des parquets des deux tribunaux *ad hoc* et, d'autre part, la nécessité de protéger l'indépendance politique du parquet du TPIR en particulier vis-à-vis des autorités rwandaises, un procureur général autonome basé à Kigali étant jugé trop vulnérable à l'influence du pouvoir en place. En novembre 1999, le groupe d'experts chargé par l'Onu d'étudier le fonctionnement des deux tribunaux internationaux concluait à son tour à l'intérêt, alors, de maintenir le poste du procureur général unique.

A l'heure du renouvellement du mandat de Carla del Ponte, le Rwanda n'a pas eu à reprendre l'offensive sur cette question d'importance: dans l'esprit de plusieurs décideurs politiques clés, l'idée, sagement gardée sous le boisseau jusqu'à quelques semaines de l'échéance, avait fait son

chemin. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le secrétariat général des Nations unies notamment étaient désormais acquis à la séparation des parquets. A leurs yeux, les circonstances ont changé et la stratégie d'achèvement des travaux du Tribunal nécessite que le procureur général du TPIR consacre tout son temps et sa concentration à celle-ci.

En apparence, le choix de la séparation est convaincant. L'argument juridique défendu jadis a perdu son caractère crucial du fait même du poids de la jurisprudence établie par les deux juridictions. D'autant plus que la chambre d'appel, toujours commune aux deux tribunaux, constitue à garde-fou déterminant. D'autre part, le TPIR n'a jamais cessé de souffrir, de façon réelle ou parfois plus psychologique, de l'attention réduite portée vers lui par un procureur général éloigné géographiquement et significativement absorbé par le dossier yougoslave. Ce phénomène a été manifestement aggravé sous la direction de Carla del Ponte du fait de la longue vacance aux postes clés de procureur adjoint et de chef des poursuites. Car, en réalité, un procureur adjoint fort rend ce débat largement sans objet. C'est ce principe là qui n'a pas été respecté au TPIR. La présence d'un même homme, depuis dix ans, au poste équivalent du TPIY le démontre d'ailleurs *a contrario*.

L'inquiétude, en définitive, réside donc dans l'argument politique sous-jacent à la question de la séparation du parquet. Le TPIR avec un procureur indépendant appliquera-t-il ou non la totalité de son mandat, c'est-à-dire, concrètement, maintiendra-t-il les poursuites contre l'Armée patriotique rwandaise (APR) dont les dirigeants sont au pouvoir à Kigali?

## C. LES ENQUÊTES SUR L'APR

Lorsque Carla del Ponte a appris du gouvernement américain le projet de séparer le bureau du procureur, elle y a vu un scénario idéal d'enterrement des poursuites contre l'APR devant le TPIR.<sup>20</sup> Le problème est qu'elle partage la responsabilité de ce possible renoncement.

<sup>19</sup> Voir ICG Rapport, *Le compte à rebours*, op. cit.

<sup>20</sup> Entretien ICG avec Carla del Ponte, Arusha, 7 juillet 2003. Voir aussi les déclarations de Florence Hartmann, porte-parole du procureur général, AFP, 24 juillet 2003.

Depuis un an, la question des poursuites à l'encontre d'éléments de l'APR a connu une évolution à plusieurs égards décisive. La position des autorités rwandaises et du président Paul Kagame est nette: aucune poursuite contre eux n'est acceptable. Leur volonté d'influencer le TPIR avait, à ce titre, culminé en juin 2002 par le blocage de la venue à Arusha des témoins du Rwanda.<sup>21</sup> Malgré la dénonciation de ce chantage aux témoins par le procureur général et par la présidente du TPIR, malgré la réaction, molle et tardive, du Conseil de sécurité,<sup>22</sup> l'avertissement a porté ses fruits. Depuis mai 2002, aucune mission d'enquête sur les dossiers concernant l'APR n'a été effectuée.<sup>23</sup> De fait, le dossier a été littéralement suspendu sur l'ordre de Carla del Ponte. En septembre 2002, le chef de ces enquêtes a rejoint le Tribunal spécial pour la Sierra Léone. Les trois autres enquêteurs de l'équipe sont, depuis, en résidence forcée à Arusha. A la même époque, l'Américain Michael Johnson, chef des poursuites du TPIY devenu procureur adjoint par intérim du TPIR, avait exposé clairement que ces enquêtes n'étaient pas opportunes. Carla del Ponte refuse cependant de reconnaître qu'elle a, *de facto*, arrêté les enquêtes dites «spéciales». Elle soutient qu'elles ont continué «à petit feu». C'est évidemment peu convainquant.

Parallèlement à cette grave initiative visant, officiellement, à calmer le jeu après l'orage de juin 2002 qui avait entravé le déroulement des procès, les discussions entre le bureau du procureur et les responsables rwandais ont pris une tournure cruciale sous l'égide des Etats-Unis. Une première rencontre entre les parties et en présence de Pierre-Richard Prosper, ambassadeur américain chargé des questions liées aux tribunaux, avait échoué en décembre à Arusha. Un second rendez-vous à Kigali, à la veille de la guerre en Irak, avait dû être reporté. La réunion aura finalement lieu à

Washington, le 14 et 16 mai 2003.<sup>24</sup> Selon les témoignages recueillis par ICG, les autorités rwandaises proposent, à cette occasion, de se charger elles-mêmes des poursuites à l'encontre des membres de l'APR, sur la base du principe de complémentarité entre le TPIR et les juridictions nationales. L'accord a l'appui du gouvernement américain.<sup>25</sup> Carla del Ponte en accepte le principe, tout en se réservant la possibilité de faire valoir son droit de poursuite si le Rwanda ne remplissait pas sa tâche.<sup>26</sup> Elle renonce cependant à signer quoi que ce soit.

L'année qui vient de s'écouler indique donc objectivement une stratégie d'abandon des poursuites contre l'APR devant le TPIR. Le remplacement de Carla del Ponte à la tête du parquet, ardemment souhaité par Kigali et opéré de manière tactiquement subtile à travers la séparation des bureaux du procureur des deux tribunaux de l'Onu, pourrait alors signifier l'arrêt définitif de ces poursuites, «l'accord» de Washington s'imposant d'emblée à son successeur. Selon un expert américain, cet appui ne tient pas tant au souhait d'empêcher les poursuites contre l'APR qu'à «l'objectif prioritaire d'étouffer la justice internationale».<sup>27</sup> De plus, alors que l'APR –

<sup>21</sup> Voir ICG Rapport, *Le compte à rebours*, op. cit.

<sup>22</sup> Déclaration du Conseil de sécurité des Nations unies, 18 décembre 2002.

<sup>23</sup> Incidemment, c'est au cours de ce même mois que le transfert de l'équipe des «enquêtes spéciales» avait été opéré de Kigali à Arusha afin de faciliter leur travail et de ne pas embarrasser le reste du bureau du bureau des enquêtes du procureur travaillant sur les dossiers de génocide. Leur «exil» en Tanzanie – choix peu judicieux d'ailleurs – a finalement signifié leur mort.

<sup>24</sup> Les personnes présentes à cette réunion sont Gerald Gahima, procureur général du Rwanda et Martin Ngoga, ambassadeur du Rwanda auprès du TPIR pour la délégation rwandaise, Carla del Ponte, Bongani Majola, nouveau procureur adjoint du TPIR, Cécile Aptel et Florence Hartmann, respectivement conseillère et porte-parole de Carla del Ponte, et, représentant le département d'Etat américain, l'ambassadeur Pierre-Richard Prosper et ses assistants.

<sup>25</sup> Entretien ICG, 13 juillet 2003.

<sup>26</sup> «J'ai dit d'accord, faites-moi savoir ce que vous faites », nous a déclaré Carla del Ponte. Entretien ICG, Arusha, 3 juin 2003.

<sup>27</sup> Dans cette perspective, la seule enquête étrangère existante serait alors celle du juge français Jean-Louis Bruguière. Celle-ci, bien que très sensible et pouvant déboucher sur l'inculpation de très hauts responsables de l'APR, est cependant fort limitée puisqu'elle ne concerne que l'attentat du 6 avril 1994 contre l'avion présidentiel d'Habyarimana. Les conclusions de l'enquête Bruguière n'ont, elles aussi, cessé d'être annoncées puis reportées depuis deux ans. Selon des informations recueillies par ICG, elles pourraient être publiées à l'automne 2003, c'est-à-dire après les élections au Rwanda. Une source proche du dossier a, en outre, indiqué que Carla del Ponte avait demandé à son confrère français, en mars 2003, un report de la publication de ces conclusions. La procureure générale a cependant catégoriquement nié cette allégation. Entretiens ICG, Paris, 28 mai 2003 et Arusha, 3 juin 2003.

devenue Forces rwandaises de défense (FDR) – fait partie intégrante du dispositif américain de lutte anti-terroriste en Afrique centrale et orientale, il est probable que le gouvernement américain a voulu donner des garanties à son allié contre toute poursuite par le Tribunal d'Arusha. Incidemment, le gouvernement américain a annoncé, le 30 juillet 2003, la levée de l'embargo sur les armes vers le Rwanda qui avait été décidé en mai 1994.

L'histoire jugera du tournant crucial que représenterait alors pour le TPIR le renoncement à une partie jugée non prioritaire – c'est bien le génocide qui a entraîné la création du Tribunal d'Arusha – mais pourtant essentielle de son mandat. Cet échec, plus probable que jamais, prend sans doute racine dès le début des travaux du TPIR. L'expérience du TPIY ainsi que du Tribunal spécial pour la Sierra Leone semble démontrer que le mandat judiciaire de telles juridictions doit être d'emblée affronté dans sa totalité, au risque d'être inexorablement rongé par les pressions politiques. Les enquêtes sur l'APR n'ont réellement été entamées par le parquet du TPIR – et de façon fort timide – qu'en février 1999 alors que Louise Arbour se savait déjà sur le départ. Héritière d'un dossier timidement géré par ses prédécesseurs pendant quatre ans, Carla del Ponte a eu le mérite de s'en saisir avec davantage de courage. Sa méthode, marquée par une spectaculaire annonce publique en décembre 2000 et par la discrète suspension des enquêtes un an et demi plus tard, est en revanche durement jugée. Aujourd'hui soumis à de nombreux égards au pragmatisme, le TPIR risque d'en payer le prix fort quant à sa crédibilité et à son devoir d'impartialité, sans parler de sa capacité à contribuer, à terme, à la réconciliation nationale rwandaise. Carla del Ponte en était consciente en déclarant que, s'il l'exécution d'un «deal» sur les crimes de l'APR devait s'avérer vraie, «cela voudrait dire la complète faillite du bureau du procureur, cela voudrait dire que je suis partisane et politisée».<sup>28</sup> L'avertissement vaut pour quiconque reprendra la fonction de procureur général.

Car, en fait, quel que soit le procureur en charge du TPIR dans l'avenir, les mêmes impératifs se poseront.

## V. LES PRIORITES DU NOUVEAU PROCUREUR

En août 2003, la situation des poursuites menées par le bureau du procureur était la suivante: 32 accusés étaient en détention à Arusha en attente de leur procès; 16 individus faisant l'objet d'un acte d'accusation confirmé étaient encore en fuite; 26 autres suspects sous enquête devraient être poursuivis devant le TPIR en cas de mise en accusation, tandis que les dossiers d'une quarantaine d'autres étaient destinés à être renvoyés vers des juridictions nationales, c'est-à-dire, pour les trois quarts d'entre eux, vers le Rwanda.<sup>29</sup>

Par rapport au plan initialement défini qui laissait potentiellement présager que le TPIR ait à traiter quelque 136 nouveaux dossiers, la réduction du programme du parquet est significative. Pourtant, elle ignore encore deux réalités essentielles: d'une part, l'incapacité du Tribunal de gérer autant de dossiers supplémentaires dans le temps qui lui a raisonnablement été indiqué par les instances dirigeantes de l'Onu – à savoir d'ici environ 2008 – d'autre part, l'inconnue embarrassante que constitue le principe de transfert aux juridictions nationales.

### A. METTRE FIN AUX NOUVELLES MISES EN ACCUSATION POUR GENOCIDE

Le TPIR a aujourd'hui mis en accusation 82 personnes pour génocide.<sup>30</sup> L'essentiel des principaux suspects figurent parmi eux. Rien n'indique que des «cibles» primordiales se trouvent parmi les 26 individus qui pourraient encore être déférés devant le TPIR. Ce pragmatisme ne touche pas seulement les enquêtes APR. Elle exige aussi – sans que ceci soit une conséquence de cela – que le TPIR s'en tienne désormais à ceux qu'il a mis en accusation à ce jour. C'est-à-dire qu'il renonce immédiatement à de nouveaux actes d'accusation dans le cadre des procès de génocide. Pour peu populaire que cette mesure puisse paraître, elle est dans la logique du mandat restreint de ces

<sup>28</sup> Entretien ICG avec Carla del Ponte, Arusha, 3 juin 2003.

<sup>29</sup> Ibid. Les autres pays concernés sont la France, la Belgique, la Suisse et la Grande-Bretagne.

<sup>30</sup> En décembre 2000, un responsable haut placé du parquet avait indiqué que 80 était le nombre «raisonnable» d'accusés possibles, hors FPR. Voir ICG Rapport, *Le compte à rebours*, op. cit., p.8.

juridictions *ad hoc*. Elle découle d'une interprétation stricte et fidèle de la raison d'être de ce Tribunal de juger les «principaux responsables présumés». Elle s'impose froidement au vu de la charge judiciaire qui pèse d'ores et déjà sur le Tribunal, à quatre ans de l'achèvement nécessaire de ses travaux en première instance.<sup>31</sup> Enfin, elle permet d'éviter la question aussi épineuse qu'hypocrite du transfert d'accusés vers les juridictions nationales, en particulier le Rwanda<sup>32</sup>.

Le moment est opportun pour prendre une telle décision. Le nouveau procureur général a précisément été rendu indépendant de La Haye pour être mieux à même de se concentrer sur la stratégie d'achèvement des procès. Son mandat s'en trouvera ainsi clarifié. Depuis un an, le parquet a clairement marqué une pause dans le rythme des arrestations. Cinq ont eu lieu depuis août 2002, dont deux seulement en 2003. Il a été indiqué que l'ensemble des dernières inculpations ne serait rendu public que fin 2004, échéance officielle pour la fin des enquêtes.<sup>33</sup> Cela permet de réviser une dernière fois et de manière ferme la stratégie inadéquate établie il y a deux ans et demi. C'est uniquement à ce prix que le TPIR peut espérer remplir efficacement et correctement le reste de son mandat et faire ainsi preuve de responsabilité.

Il est utile ici de souligner que le calendrier des procès jusqu'en 2007, communiqué en juillet 2003 par le nouveau président du TPIR aux membres de l'Assemblée générale des Nations unies, a été établi sur la base des seuls accusés présents au centre de détention d'Arusha. Cela veut dire qu'il exclut, pour l'heure, les seize accusés en fuite et, *a fortiori*, les 26 nouveaux inculpés potentiels.<sup>34</sup> Ce calendrier, déjà serré et contraignant, démontre par

conséquent l'incapacité du Tribunal de gérer davantage de dossiers dans les délais qui lui ont été fixés. Le procureur doit donc se mettre au diapason de ce qui est *possible*, c'est-à-dire du programme judiciaire qui a été désormais établi par la présidence.

Une fois prononcé l'arrêt des mises en accusation pour génocide, que doit-il advenir des autres dossiers qui ont fait l'objet d'enquêtes au moins partielles par le TPIR? La réflexion reste ouverte à ce sujet. Il apparaît souhaitable, néanmoins, que ces éléments d'information puissent être mis à la disposition des juridictions nationales qui auraient la volonté et la capacité de se saisir de ces affaires. La décision de communiquer, au cas par cas, ces éléments de preuve demeure par ailleurs la discrétion du procureur général du TPIR.

Le gouvernement rwandais ne manquera pas de critiquer le TPIR pour l'arrêt des mises en accusation de suspects de génocide. Les poursuites contre les criminels en fuite et la responsabilité de la communauté internationale dans ce domaine – que Kigali lie toujours au coupable abandon de cette dernière lors du génocide – ont toujours été l'un des arguments forts de la diplomatie rwandaise depuis 1994 et l'un de ses moyens de pression privilégiés. Le TPIR a hérité du sentiment de culpabilité de la communauté internationale au lendemain du massacre de masse des Tutsi. En l'intériorisant, le Tribunal pour le Rwanda en a fait sa faiblesse politique, talon d'Achille sur lequel le gouvernement rwandais a su jouer à son avantage depuis bientôt neuf ans. Cette politique se maintiendra sans nul doute, quand bien même Kigali obtiendrait satisfaction sur l'un de ses soucis primordiaux depuis la création du TPIR: l'absence de poursuites contre l'APR. Ainsi, Martin Ngoga, ambassadeur du Rwanda auprès du Tribunal d'Arusha, décrit déjà les nouvelles préoccupations de son gouvernement: «Nous pensons à ceux qui n'ont pas été poursuivis par le TPIR. Allons-nous déclarer une amnistie? La compétence universelle est sur le déclin et cela est un sujet de préoccupation pour nous. Le nombre d'actes d'accusation [portés par le TPIR et les pays autres que le Rwanda] est très faible et peut-être que tous les accusés ne seront pas jugés. Que se passera-t-il dans la période post-TPIR? Quel rôle sera celui du Rwanda et quel rôle aura l'Onu? Nous pensons que ces questions doivent être traitées dès aujourd'hui. Les Nations unies doivent être très claires sur ce que sera la situation. Le Rwanda est prêt à juger

<sup>31</sup> Carla del Ponte défendait, à tort, qu'il est «raisonnable que ces tribunaux durent plus longtemps». Entretien ICG, Arusha le 3 juin 2003.

<sup>32</sup> De l'aveu même d'un haut responsable du bureau du procureur, «les conditions ne sont pas remplies» pour de tels transferts vers le Rwanda. Entretien ICG, Arusha, 3 juin 2003. Voir aussi ICG Rapport, Le compte à rebours, op. cit.

<sup>33</sup> Fondation Hirondelle, 7 juillet 2003. La porte-parole du procureur a alors «réitéré que le procureur terminera ses enquêtes fin 2004 et que c'est à ce moment précis que le public sera informé de l'ensemble des inculpations effectuées».

<sup>34</sup> Entretien avec le président Erik Mose, Arusha, 15 juillet 2003. Pour être parfaitement précis, le plan de travail du président du TPIR ne comprenait pas non plus un dix-septième accusé en fuite, Juvénal Rugambarara, arrêté le 13 août 2003 en Ouganda.

mais il y a la question des génocidaires en fuite. L'Onu doit donc reconnaître que leur mission n'est pas finie. Elle doit décider de renforcer le système judiciaire rwandais qui porte le plus lourd fardeau. Elle doit appeler les Etats à prendre leurs responsabilités. Elle doit mener autant d'enquêtes et dresser autant d'actes d'accusation que possible en vue de leur transfert. Elle doit s'impliquer dans la stratégie d'achèvement des procès et dans ce qui lui succède, car la question n'est pas traitée. Il doit être dit que le TPIR n'est pas seulement un acte symbolique et il doit y avoir un engagement à punir les génocidaires qui restent.»<sup>35</sup>

Le souci que nombre de responsables du génocide restent en liberté est, sur le fond, légitime. Les dirigeants du TPIR feraient cependant une nouvelle erreur à se laisser encore une fois enfermer dans la logique que souhaitent lui imposer les autorités rwandaises. Le TPIR n'a jamais été conçu et mandaté pour opérer de vastes enquêtes et mises en accusation. Au contraire, le sens de ces tribunaux internationaux se limite à des poursuites extrêmement ciblées sur une période limitée dans le temps. La juridiction d'Arusha a certes failli en interpellant certains suspects dont le niveau de responsabilité ne correspondait pas à celui des «principaux responsables». Elle a aussi échoué à accomplir son travail de façon raisonnablement rapide. Mais le TPIR a assurément mis la main sur l'essentiel des principaux suspects du génocide, ce qui représente le cœur de son mandat. Lorsqu'il les aura jugés, il aura rempli cette partie de son mandat.

Rendre justice aux victimes du génocide et des massacres de 1994 au Rwanda était une nécessité politique et sociale autant qu'un devoir moral. Mais face à de tels crimes de masse, les responsables politiques sont confrontés à la fois à une limite de moyens et à l'inéluctable besoin de «mettre la question du génocide derrière nous», comme le disait Gerald Gahima, procureur général du Rwanda, dès décembre 2000.<sup>36</sup> Il est d'ailleurs bien dans la logique de l'instauration au Rwanda des juridictions gacaca de se poser dans cette optique. Le gouvernement rwandais doit avoir le courage d'assumer une telle politique et d'accepter que le TPIR la serve aussi, au lieu de continuer à vouloir

l'instrumentaliser pour d'autres fins. Après tout, le pouvoir de Kigali peut être sujet aux mêmes critiques qui ont accablé le TPIR quant à la nécessité politique de juger en priorité les principaux suspects. N'a-t-il pas constamment reporté le procès des rares suspects de premier plan dont il a la charge, comme Agnès Ntamabyaliro, ancienne ministre de la Justice du gouvernement intérimaire détenue depuis 1997, ou Valérie Bemeriki, célèbre animatrice de la radio RTL, en prison à Kigali depuis quatre ans?

En réalité, le gouvernement du Rwanda sait que plus la question du génocide et l'obligation prioritaire de poursuivre ses responsables s'estomperont, plus les réalités politiques actuelles du Rwanda et de la sous-région occuperont le devant de la scène, rendant nettement plus incertains les soutiens extérieurs dont le régime bénéficie. Le TPIR ne doit pas se laisser entraîner davantage dans une dynamique politique qui ne le concerne pas et qui mine son travail.

## B. COMPLÉTER LES DOSSIERS EXISTANTS

L'arrêt immédiat des nouvelles enquêtes répond à un autre impératif: celui de s'assurer que les dossiers déjà instruits et ayant abouti à la confirmation d'un acte d'accusation soient réellement «*trial ready*», autrement dit prêts à être jugés. Il s'agit là d'un vieil obstacle à l'accélération des procédures devant le TPIR. De nombreux actes d'accusation existent sans que le parquet ne soit prêt à les défendre devant les juges.<sup>37</sup> Ces dossiers sont dès lors reportés. Ils augmentent la durée anormale des détentions préventives et augurent mal de la qualité et de la longueur des procès à venir.<sup>38</sup> Huit ans après le début des enquêtes, cette situation est inacceptable. L'exemple de la

---

<sup>37</sup> Selon Carla del Ponte, parmi les 31 détenus en attente de leur procès en juin 2003, seuls les dossiers de 11 d'entre eux sont prêts à être présentés aux chambres: les huit accusés des deux procès dits du «gouvernement», ainsi que trois autres affaires individuelles. Entretien ICG, Arusha, le 3 juin 2003. De son côté, le procureur adjoint, Bongani Majola, parle de sept affaires prêtes, sans préciser lesquelles, ce qui pourrait établir le nombre total d'accusés prêts à être déférés à entre dix et douze. Entretien ICG, Arusha, 18 juillet 2003.

<sup>38</sup> Le procès des Médias, dont la phase d'accusation s'est étalée entre octobre 2000 et juillet 2001 est l'illustration claire de l'impact de l'impréparation des dossiers sur la durée des procès.

---

<sup>35</sup> Entretien ICG, Arusha, le 19 juillet 2003.

<sup>36</sup> Entretien ICG, Kigali, le 5 décembre 2000, en ICG Rapport, *L'urgence de juger*, op. cit.

présentation incroyablement confuse de l'acte d'accusation contre le colonel Tharcisse Renzaho, en novembre 2002, est éloquent. Renzaho, ancien préfet de Kigali, est considéré comme l'un des principaux suspects du TPIR, recherché depuis le début des travaux de la Cour et qui aurait, en outre, dû être arrêté lors de la fameuse opération «Naki», au Kenya, en 1997. Lorsqu'il est finalement interpellé cinq ans plus tard, l'acte d'accusation n'est pourtant pas prêt. Pire: présenté dans la précipitation un mois après l'arrestation, il doit être déjà modifié trois semaines plus tard.<sup>39</sup> Cela n'est pas sérieux et cela n'est pas admissible.

Les mois qui restent d'ici la fin 2004 doivent donc être intégralement consacrés à rendre «*trial ready*» tous les dossiers des personnes mises en accusation à ce jour. Ce n'est pas au-delà de cette date qu'il faut s'atteler à ce travail, comme de hauts responsables semblent l'entendre,<sup>40</sup> mais bien avant cette date. Au-delà de cette échéance, il apparaîtra, en outre, anormal de maintenir les effectifs actuels des enquêteurs au sein du parquet. Ce sera l'heure de réduire ce personnel et, éventuellement, de réaffecter ces ressources là où elles sont davantage nécessaires à l'achèvement des travaux à Arusha (assistance juridique aux chambres, équipes de procureurs notamment). Il faut donc tirer profit des effectifs maximaux actuels pour fournir un effort déterminant de finition des dossiers. Car si l'inquiétude est vive de voir la crédibilité du TPIR rognée par l'absence de poursuites contre l'APR, elle sortirait anéantie du fait que les procès du génocide ne soient pas dignes et à la hauteur de l'histoire. «En ayant mal jugé le génocide, nous allons apparaître encore plus politiques», a averti ainsi avec justesse un ancien haut responsable du parquet.<sup>41</sup>

### C. RELANCER LES ENQUÊTES SUR L'APR

Le bureau du procureur doit, simultanément, relancer immédiatement et maintenir les enquêtes sur l'APR et cela au-delà de la date butoir annoncée pour «la fin des enquêtes». Il est logique et d'une élémentaire prudence que le procureur du TPIR soit, au minimum, capable d'ouvrir des poursuites contre l'APR si le gouvernement rwandais ne

montrait pas la plus grande diligence à mener ces procès lui-même. Comment le procureur du TPIR pourrait se prévaloir de son droit de primauté s'il ne s'y préparait pas sérieusement? Les paradoxes et les contradictions du passé ne sauraient perdurer, quand bien même «l'accord de Washington» devait s'imposer à la juridiction. Or, dans cette hypothèse, la réponse ne sera pas nécessairement donnée d'ici la fin 2004. Cette échéance ne peut donc en aucun cas s'appliquer aux «enquêtes spéciales». Il est moralement impératif que l'exigence de sanction des crimes commis par l'APR en 1994 soit réelle. Si la décision a été prise par le procureur du TPIR et par les Etats-Unis d'autoriser le Rwanda à avoir la responsabilité première de punir ces crimes, il est désormais de la responsabilité absolue du même procureur et de Washington d'exiger de Kigali des résultats concrets et significatifs. Beaucoup doutent fortement de la volonté réelle des autorités rwandaises de respecter leur engagement et rien, à ce jour, ne donne sérieusement du crédit à cette démarche. Carla del Ponte elle-même a confié qu'elle n'y croyait pas du tout.<sup>42</sup> Raison de plus pour que les enquêtes menées par le TPIR soient réactivées et dénuées de date limite.

Il serait souhaitable, dans un même ordre d'idées, que le parquet se montre plus courageux et soucieux de la vérité en ne cherchant pas à éviter une partie de l'histoire du Rwanda de 1994 dans le cadre des procès. Le TPIR, à travers ses procureurs et ses juges, a montré depuis le début une grande réticence, si ce n'est un troublant refus, à laisser évoquer à la Cour les exactions commises par l'APR et les responsabilités de ses dirigeants. Cette peur de l'histoire doit cesser. Il ne faut pas hésiter à l'affronter en la laissant venir dans les procès lorsqu'elle s'y invite légitimement. «Le parquet et le Tribunal ont toujours eu peur des faits, peur d'une vérité légèrement complexe, peur de présumées «circonstances atténuantes»,<sup>43</sup> regrette justement un avocat général. A défaut d'être capable de poursuivre avec impartialité tous les crimes commis, le Tribunal doit, au minimum, refuser le silence sur ceux qu'il ne jugera pas.

<sup>39</sup> Voir *Diplomatie Judiciaire*, 5 et 21 novembre 2002, [www.diplomatiejudiciaire.com](http://www.diplomatiejudiciaire.com).

<sup>40</sup> Entretien ICG, Arusha, 3 juin 2003.

<sup>41</sup> Entretien ICG, 19 décembre 2002.

<sup>42</sup> Entretien ICG, Arusha, 3 juin 2003.

<sup>43</sup> Entretien ICG, Arusha, 19 juillet 2003.



## VI. LA DEFENSE: LES CONDITIONS D'UN FONCTIONNEMENT SAIN

Après la publication de deux rapports successifs des services de contrôle interne de l'Onu (OIOS) dénonçant de possibles partages d'honoraires entre accusés et membres des équipes de défense et épinglant la corruption d'un fonctionnaire du greffe,<sup>44</sup> après les remous provoqués par la présence parmi les enquêteurs de la défense rwandais de certains suspects de génocide,<sup>45</sup> l'année qui s'est écoulée a été marquée par une apparente accalmie sur ce front. Manifestement, le règlement des honoraires des conseils de la défense et de leurs assistants juridiques ou enquêteurs a connu une rigueur accrue, surtout motivée par la réalité du dépassement budgétaire. L'année 2002 s'est en effet achevée avec un déficit de 3 millions de dollars sur un budget de 8,5 millions. Un déficit de même ampleur est attendu pour l'année 2003.<sup>46</sup> Cela a imposé des mesures sévères de restriction des paiements.

Pour la période couvrant les années 2002-2003, le budget prévu pour couvrir les frais de la défense s'élevait à environ 18 millions de dollars. Ce que le Tribunal semblerait vouloir demander pour les deux années suivantes – le chiffre de 28 millions de dollars a été confié à ICG – marquerait une nouvelle augmentation de plus de 60% des dépenses sur ce chapitre. Cela illustre tout le contraire d'une politique saine de réforme. Certaines questions de fond ne sont, à l'évidence, pas réglées.

La question de la gestion des coûts de la défense est délicate. Elle n'est pas propre au Tribunal pour le Rwanda. Le TPIY y est tout aussi durement confronté. Le Tribunal spécial pour la Sierra Léone tente, dès ses débuts, d'innover en ce domaine pour

<sup>44</sup> Dans leur second rapport d'enquête sur le fonctionnement de la section du greffe chargée des équipes de la défense et du centre de détention, publié en février 2002, les services de contrôle interne avaient révélé, sur la base de preuves accablantes et de l'aveu même du suspect, la corruption d'un des agents du greffe qui conditionnait le paiement des enquêteurs rwandais à l'octroi d'une commission à son profit. Ce fonctionnaire n'a pourtant pas été sanctionné: il a simplement été muté dans la section des transports du tribunal.

<sup>45</sup> Voir ICG Rapport, *Le compte à rebours*, op. cit.

<sup>46</sup> Entretien ICG avec Lovemore Munlo, greffier adjoint, 16 juillet 2003.

ne pas connaître les déboires des deux tribunaux de l'Onu.<sup>47</sup> Toutefois, le TPIR n'a pas suffisamment fait preuve de volonté réformatrice ni de courage en la matière. Les sources de glissement des dépenses sont diverses mais on peut en identifier certaines qui sont notoires. La première est d'évidence: elle réside le plus simplement du monde dans la durée des procédures. Plus les phases d'avant-procès se prolongent plus les frais augmentent, plus les procès sont longs plus la facture s'alourdit. Les chambres et le bureau du procureur doivent être responsabilisés sur les conséquences directes qu'entraîne leur propre gestion défectueuse des procès. Il ne peut leur suffire de blâmer, de temps à autre, la défense pour ses requêtes «frivoles». Lorsque trois équipes de défense au complet sont convoquées à Arusha, en juin 2003, pour les plaidoiries finales prévues dans le procès Cyangugu et que celles-ci sont reportées au mois d'août, les frais occasionnés sont le fruit d'une gestion défectueuse du Tribunal. Lorsque, dans le procès des militaires au cours de la même période, les audiences n'occupent que la moitié de la semaine car le procureur et le greffe sont incapables d'assurer qu'un nombre suffisant de témoins soit présent à Arusha, les coûts s'accroissent de la même manière. Même si de réels efforts ont été faits pour éviter de telles situations, les exemples sont encore trop nombreux. Ils ont des répercussions financières considérables.

En ce qui concerne la période précédant le procès au fond, le TPIR doit réellement réfléchir aux moyens d'aboutir à une gestion plus rationnelle – et plus prévisible – des coûts. Le TPIY a mis en place un système de paiement forfaitaire à ce niveau. C'est dans une voie comparable que s'engage la Cour en Sierra Léone. On indique au greffe d'Arusha que les résultats obtenus à La Haye ne sont pas probants. Il faut pourtant continuer de trouver de meilleurs mécanismes. Les situations d'abus les plus patents et scandaleux ont notamment été observées au cours de ces périodes d'avant-procès où des coûts parfaitement anormaux ont été enregistrés chez certaines équipes de défense. Car ce que le TPIR n'a jamais voulu traiter de manière claire et ferme est le fait que ce n'est pas une majorité des équipes de défense qui abusent du système mais une minorité d'avocats

<sup>47</sup> Voir ICG Africa Briefing, *The Special Court for Sierra Leone: Promises and Pitfalls of a "New Model"*, 4 August 2003.

qui sont aisément identifiables au travers des comptes. Plusieurs équipes de défense ont coûté plus d'un demi million de dollars avant même que «leur» procès ne démarre. Il suffit de comparer avec d'autres équipes dont la compétence professionnelle est indéniable pour conclure sans risque que ces avocats ont abusé du système, avec la complicité des services du greffe qui ont laissé faire de telles dérives.

Les dernières données chiffrées complètes dont dispose ICG sur les coûts des différentes équipes de défense datent de juillet 2000.<sup>48</sup> Depuis, le TPIR a refusé de divulguer ces données qui devraient pourtant, sans dévoiler d'informations confidentielles, relever du domaine public. Les informations aujourd'hui disponibles ne sont donc que parcellaires et difficilement analysables. Seul le TPIR se trouve en position de nommer les avocats manifestement coupables d'abus. Ils sont connus et doivent être exposés publiquement. Ainsi pourront-ils être sommés de renoncer à leurs pratiques et d'en subir éventuellement la sanction. Ainsi aussi, le reste des conseils de la défense – c'est-à-dire la majorité d'entre eux – ne souffriront pas d'un amalgame déplorable.

Sur la base de deux critères fixés arbitrairement mais fondés sur une analyse objective – le montant des coûts d'avant-procès et le nombre de témoins visités – ICG a pu obtenir du greffe la réponse suivante: sur les 31 équipes de défense se trouvant en phase de pré-procès en juillet 2003, 7 d'entre elles ont déjà coûté plus de 300 000 dollars et rencontré plus de 200 témoins.<sup>49</sup> Ces deux critères

sont, par leur caractère excessif, indicateurs de l'existence possible, dans ces cas, de pratiques abusives. Ils démontrent, en outre, qu'il s'agit bien d'une minorité de cas, facilement identifiables.<sup>50</sup> Il est inquiétant que ces comportements aient persisté alors que la sonnette d'alarme a été tirée depuis au moins trois ans. De façon plus confidentielle, ICG a eu connaissance de dossiers où ces données, déjà significatives et suspectes, ont été largement dépassées. Une équipe de défense en charge d'un des dossiers les plus «mineurs» du TPIR et qui se trouve en phase préalable au procès depuis près de quatre ans, aurait déjà coûté environ 700 000 dollars. Une autre dont le conseil principal a quitté l'affaire juste au démarrage du procès de son client aurait coûté environ 800 000 dollars. Quatre ou cinq équipes de défense auraient rencontré entre 400 et 600 témoins. ICG a pu constater sur document le cas d'un avocat qui, avant d'être écarté de son dossier, avait rencontré près de 300 témoins, son successeur requérant d'en rencontrer plus de soixante-dix nouveaux.

«Le moment est franchement venu de revoir le système d'aide juridique», admet le greffier du TPIR, Adama Dieng<sup>51</sup>. Le greffe annonce que sa réforme sera prête vers le mois d'octobre.<sup>52</sup> Il est regrettable qu'elle ait pris autant de temps à être formalisée, sachant que le problème avait été largement identifié en 2000 et, en réalité, dès les débuts du Tribunal.<sup>53</sup> Mais il est essentiel, dorénavant, que cette réforme, en impliquant des

---

<sup>48</sup> Voir ICG Rapport, *L'urgence de juger*, op. cit., appendice B. Pratiquement tous les avocats cités dans cet article du journal électronique *Diplomatie Judiciaire* figurent encore aujourd'hui parmi ceux manifestement soupçonnables d'avoir abusé du système.

<sup>49</sup> Il apparaît, à l'expérience, qu'une centaine de témoins rencontrés par une équipe de défense constitue déjà un nombre significatif. D'un dossier à l'autre, l'observation peut évidemment varier mais il demeure que, sur la base, par exemple, de tous les procès ayant été achevés entre 1997 et 2001, on saurait difficilement expliquer que plus de 150 témoins soit rencontrés par une même équipe de défense. A partir de ces observations, ICG a fixé un critère volontairement «généreux» de 200 témoins visités, barre déjà fort élevée et au-delà de laquelle la justification professionnelle semble impossible. Quant aux coûts d'avant-procès, la fixation arbitraire par ICG du montant de 300 000 dollars repose sur les données chiffrées disponibles des coûts de l'ensemble des équipes de défense entre 1996 et 2000. Il convient de rappeler ici que, pour les procès achevés en

---

première instance avant 2001, le coût total d'un procès en première instance devant le TPIR fut assez constant: environ un demi million de dollars. Pendant cette même période, sur l'ensemble des équipes de défense se trouvant encore en phase préalable au procès, seule une minorité – qui reflétait déjà des pratiques abusives – a eu des coûts supérieurs à 200 000 dollars. Fixer un seuil symbolique à 300 000 dollars de coûts d'avant-procès est ainsi apparu raisonnablement pertinent pour identifier une pratique abusive.

<sup>50</sup> Selon les éléments d'information rassemblés par ICG concernant les équipes ayant d'ores et déjà achevé un procès au fond ou se trouvant en cours de procès, il apparaît que 9 de ces équipes sur 27 seraient excessivement dispendieuses, ce qui indique une proportion relativement comparable d'abus possibles à celle communiquée par le greffe dans le cas des affaires pendantes, soit en moyenne environ un quart des avocats.

<sup>51</sup> Entretien ICG, Arusha, 18 juillet 2003.

<sup>52</sup> Entretien ICG avec Roland Amoussouga, porte-parole du TPIR, Arusha, 16 juillet 2003.

<sup>53</sup> Voir notamment l'article «Les avocats de la dépense», in *Ubutabera* n°39, 22 juin 1998, [www.diplomatiejudiciaire.com](http://www.diplomatiejudiciaire.com).

représentants crédibles de la défense ainsi que les juges, accepte de se confronter à des causes structurelles des problèmes rencontrés, dont par exemple le fait que le contrôle des dépenses soit entre les mains de la seule administration et non d'un corps professionnel qui seul semblerait capable d'exiger une justification détaillée des missions confidentielles engagées par les avocats, notamment en ce qui concerne la recherche des témoins.<sup>54</sup> Le Tribunal doit se montrer capable d'envisager un tel transfert de pouvoir, au moins partiel, au risque d'être irrémédiablement confronté à des obstacles récurrents ou de recourir à l'arbitraire comptable.

## VII. CONCLUSION

Le troisième mandat de quatre ans que les juges du TPIR ont entamé en mai 2003 doit être compris comme le dernier. Il s'ouvre sous une direction renouvelée de la juridiction et de son parquet et ses enjeux se sont remarquablement clarifiés et concentrés. Son calendrier judiciaire lui donne un objectif définitif: avoir jugé, fin 2007, les 66 personnes qu'il a mises en état d'arrestation pour génocide.<sup>55</sup> ainsi que ceux parmi les seize autres accusés en fuite qu'il pourra interpeller d'ici là. Impossible? Non. Le programme de travail établi par le nouveau président du Tribunal indique que cette tâche peut être accomplie. Il est normal d'exiger d'une institution qui existe concrètement depuis huit ans et qui dispose d'un budget important qu'elle soit efficace. C'est bien sa performance jusqu'ici qui a été anormale. Les juges du TPIR doivent donc appliquer systématiquement et fermement un véritable contrôle des audiences, fixer des échéances aux procédures en cours et s'y tenir. En somme, ils doivent respecter scrupuleusement et collectivement le calendrier des procès établi par leur président pour les quatre années à venir. Parallèlement, le Conseil de sécurité doit soutenir leurs efforts en étendant sans délai au TPIR le champ de compétence des juges *ad litem* et accueillir favorablement l'augmentation du nombre de ces juges. Il est nécessaire, par ailleurs, que le greffe du TPIR engage une réelle réforme de la gestion des coûts de la défense visant à responsabiliser l'ensemble des acteurs, identifier et sanctionner les auteurs d'abus et permettre un fonctionnement serein et transparent des équipes de défense.

Mettre fin aux travaux d'un Tribunal *ad hoc* n'est, par définition, pas un échec mais la conclusion naturelle de son mandat. L'échec ou la réussite du TPIR seront jugés à l'aune du fait qu'il ait finalement traduit en justice les principaux suspects du génocide et fait sanctionner les crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis par l'APR. Il a les moyens de

---

<sup>54</sup> Lorsqu'il a été récemment demandé aux avocats de présenter une projection de leurs missions de façon à mieux prévoir ses répercussions budgétaires, une quinzaine d'avocats sur 88 commis devant le TPIR s'y seraient opposés, selon le greffe, en jugeant cette requête attentatoire à la confidentialité de leur dossier. Parmi eux en figuraient neuf qui sont parmi ceux qui ont coûté le plus cher au Tribunal. Face à des responsables dûment assermentés, ces avocats ne pourraient pas opposer cet argument.

---

<sup>55</sup> Ce chiffre inclut les personnes déjà jugées, celles qui ont été libérées et celle qui est décédée. Cela signifie que, début 2004, le TPIR ne devrait avoir plus que 42 personnes sur ces 66 à juger. Voir appendice A.

remplir la première partie de ce mandat si, d'une part, les magistrats en prennent la responsabilité et se concentrent d'arrache-pied sur une gestion efficace des affaires et si, d'autre part, le bureau du procureur met un terme immédiat aux mises en accusation pour génocide et consacre ses efforts à la préparation sans faille des dossiers instruits. En ce qui concerne les autres affaires sur lesquelles des enquêtes ont été menées, le parquet devra étudier les conditions dans lesquelles les éléments d'information et de preuve recueillis pourraient être mis à la disposition de juridictions nationales ayant la volonté et la capacité d'engager des poursuites à l'encontre de ces suspects.

Le Tribunal est, en revanche, très fortement menacé de ne pas remplir le second volet de la tâche qui lui a été confiée par la communauté internationale. La responsabilité de ce possible échec n'est sans doute pas seulement celle du TPIR. Mais, au final, il sera seul à la porter. Dans ces circonstances, la réouverture des enquêtes à l'encontre de l'APR et leur maintien dans le temps sont pour lui un devoir judiciaire minimal. Si la conduite des procès contre des éléments de l'APR devait être donnée en priorité au gouvernement rwandais, le bureau du procureur doit aussi s'assurer d'une observation effective et constante de l'avancement des procédures et en vérifier l'équité et l'intégrité. De son côté, le gouvernement rwandais doit ouvrir de tels procès, conformément à l'engagement qu'il a pris lors de la réunion de Washington et conformément à son obligation naturelle de sanctionner sévèrement de tels crimes. Le Conseil de sécurité de l'Onu doit, dans tous les cas de figure, s'assurer que les crimes commis par l'APR en 1994 soient sanctionnés.

Certains se sont inquiétés du fait que le TPIR sombrerait un peu plus dans l'oubli et le désintérêt de la communauté internationale avec la disparition d'un «porte voix» comme le procureur général basé en Europe. Le risque existe peut-être mais il est fort relatif. Tout d'abord, la faiblesse de l'attention portée au Tribunal d'Arusha par les médias, les ONG ou les gouvernements est ancienne et il est difficile de démontrer que la présence d'un procureur unique a contribué à limiter cette désaffection. D'autre part, le glissement notable qui est en

cours et qui relègue manifestement de plus en plus dans le passé l'importance et le rôle des deux tribunaux *ad hoc* va s'accroître dans l'avenir, procureur unique ou non. Plus fondamentalement, la question du désintérêt dont souffre le Tribunal d'Arusha a aussi à voir avec son fonctionnement: si la juridiction devenait particulièrement performante, ne redeviendrait-elle pas un sujet de curiosité publique? Si le TPIR parvenait à juger une trentaine de personnes dans les quatre ans qui viennent, il est vraisemblable que son image s'en ressentirait et qu'il lui serait plus facile d'attirer à la fois l'intérêt de l'extérieur et les fonds supplémentaires qu'il réclame.

Au cours des derniers mois, le TPIR a, par ailleurs, déjà réorienté de lui-même sa stratégie de communication vers le continent africain en priorité. Cela a été un axe fort des activités diplomatiques intenses qu'ont menées le greffier et ses hommes qui considèrent finalement naturel de privilégier l'impact direct du TPIR en Afrique sur les conséquences plus improbables de ses travaux sur le comportement de la population occidentale. Etant donné les échéances qui se présentent à lui, il est bel et bien pertinent que le TPIR s'assure de diffuser son message prioritairement sur un continent sur lequel la poursuite des crimes de guerre est et demeurera encore longtemps d'actualité, en Afrique de l'ouest comme en Afrique centrale.<sup>56</sup> Là encore, il s'agit d'un réalisme qui s'accorde aux circonstances et s'intègre à une «stratégie de sortie» pragmatique et plus soucieuse d'efficacité. En revanche, il doit savoir décider, tout comme pour les actions vis-à-vis de la population et de la société civile rwandaises, si cela est une priorité pour lui. Le Tribunal pour la Sierra Léone n'a pas attendu d'obtenir un improbable «fonds de contributions volontaires» pour tenter de mettre en place une politique dite de «outreach». Pourquoi le TPIR, qui dispose d'un budget cinq fois plus élevé, dépendrait

---

<sup>56</sup> Outre l'existence du Tribunal spécial pour la Sierra Léone et la situation au Libéria et en Côte d'Ivoire, le premier dossier sur lequel enquête la Cour pénale internationale a trait aux crimes commis en République démocratique du Congo, tandis que ceux commis en Afrique centrale apparaissent aussi sur la liste prioritaire de ses investigations.

automatiquement du renflouement de ce fonds – comme ses responsables s’en plaignent de longue date – pour imaginer une politique modeste mais volontariste en matière de communication?

En ce domaine comme en d’autres, l’heure n’est plus à l’expansion mais à l’utilisation plus rationnelle et sélective des ressources disponibles. La communauté internationale a la

responsabilité de s’assurer que le TPIR peut remplir correctement sa tâche importante dans les quelques années qui lui restent. Elle ne peut non plus ignorer qu’un échec du TPIR rejaillirait obligatoirement sur les développements futurs de la justice internationale en général.

**Nairobi/Bruxelles, 26 septembre 2003**

**APPENDICE A:**

**LISTE DES PERSONNES ACCUSEES, DETENUES, LIBEREES OU JUGEES PAR LE TPIR  
(AU 1<sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2003)**

---

**Acquitté (1)**

Ignace Bagilishema

**Libérés (2)**

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

Léonidas Rusatira (sur retrait de l'acte d'accusation)

**Condamnés (8)**

Jean-Paul Akayesu (emprisonnement à vie, incarcéré au Mali)

Jean Kambanda (emprisonnement à vie, incarcéré au Mali)

Clément Kayishema (emprisonnement à vie, incarcéré au Mali)

Alfred Musema (emprisonnement à vie, incarcéré au Mali)

Georges Ruggiu (12 ans de prison, détenu à Arusha)

Georges Rutaganda (emprisonnement à vie, détenu à Arusha)

Obed Ruzindana (25 ans de prison, incarcéré au Mali)

Omar Serushago (15 ans de prison, incarcéré au Mali)

**Condamnés, en procédure d'appel (4)**

Eliezer Niyitegeka (condamné à l'emprisonnement à vie)

Elizaphan Ntakirutimana (condamné à 10 ans de prison)

Gérard Ntakirutimana (condamné à 25 ans de prison)

Laurent Semanza (condamné à 24 ans et six mois de prison)

**Accusés dont le jugement est en délibéré (8)**

Emmanuel Bagambiki

Jean-Bosco Barayagwiza

Samuel Imanishimwe

Juvénal Kajelijeli

Jean de dieu Kamuhanda

Ferdinand Nahimana

Hassan Ngeze

André Ntagerura

**Accusés dont le procès est en cours (12)**

Théoneste Bagosora

Sylvestre Gacumbitsi

Gratien Kabiligi

Joseph Kanyabashi

Elie Ndayambaje

Emmanuel Ndindabahizi

Sylvain Nsabimana

Anatole Nsengiyumva

Aloys Ntabakuze

Arsène Shalom Ntahobali  
Alphonse Nteziryayo  
Pauline Nyiramasuhuko

**Accusés détenus en attente de process (30)**

Jérôme Bicomumpaka  
Simon Bikindi  
Paul Bisengimana  
Augustin Bizimungu  
Casimir Bizimungu  
Jean-Baptiste Gatete  
Edouard Karemera  
François Karera  
Ildephonse Hategekimana  
Jean Mpambara  
Justin Mugenzi  
Prosper Mugiraneza  
Mika Muhimana  
Tharcisse Muvunyi  
Augustin Ndindiliyimana  
Mathieu Ngirumpatse  
Hormisdas Nsengimana  
Siméon Nshamihigo  
Joseph «Biroto» Nzabirinda  
Joseph Nzirorera  
François-Xavier Nzuwonemeye  
Tharcisse Renzaho  
Juvénal Rugambarara  
Emmanuel Rukundo  
Vincent Rutaganira  
André Rwamakuba  
Innocent Sagahutu  
Athanase Seromba  
Aloys Simba  
Protais Zigiranyirazo

**Accusés non arrêtés dont les noms sont connus du public (11 sur un total de 16 accusés en fuite)**

Augustin Bizimana (vraisemblablement mort)  
Félicien Kabuga  
Protais Mpiranya  
Yusuf Munyakazi  
Aloys Ndimbati  
Augustin Ngirabatware  
Ildephonse Nizeyimana  
Ladislav Ntaganzwa  
Callixte Nzabonimana  
Ryandikayo  
Charles Sikubwabo

**Accusé décédé (1)**

Samuel Musabyimana (mort en détention préventive)