

QUELLES LECONS TIRER DES DEUX TRIBUNAUX PENNAUX INTERNATIONAUX ?¹

(version légèrement modifiée d'une communication faite à Casablanca, le 5 janvier 2001 dans le cadre du Séminaire régional sur la justice internationale, organisé par la FIDH)

par François-Xavier Nsanzuwera

rcn-bxl-rp1@tiscalinet.be

PREAMBULE : JURIDICTIONS CREEES DANS L'URGENCE ET DANS L'IMPROVISATION.

Le Secrétaire général des Nations Unies vient de nommer au poste de greffier en chef du Tribunal pénal international pour le Rwanda le juriste sénégalais Adama Dieng, ancien secrétaire général de la Commission internationale des juristes (CIJ). Cette nomination aurait pu passer inaperçue si ce n'était la personnalité du nouveau haut fonctionnaire de l'ONU et l'importance de la mission qui l'attend dans la petite ville tanzanienne d'Arusha. Adama Dieng a consacré de longues années à la promotion et à la protection des droits de l'homme dans le monde et en particulier en Afrique, continent qui continue de battre le record des conflits armés internes et internationaux avec leurs lots de violations graves et systématiques des droits de l'homme. Adama Dieng est appelé à s'occuper de l'administration d'un tribunal pénal international dont les dysfonctionnements ont souvent soulevé des critiques et pourtant un tribunal que les défenseurs des droits de l'homme dans la Région des Grands Lacs observent avec beaucoup d'espoir, dans le cadre de leur lutte contre l'impunité.

La nomination d'Adama Dieng, ce militant des droits de l'homme issu de la Société civile internationale, nous incite aujourd'hui à faire le bilan des deux juridictions internationales ad

¹ François-Xavier Nsanzuwera, Ancien procureur de la République, Secrétaire Général de la FIDH, Chargé de programme à Réseau de Citoyens- Citizens'Network. Cet article est la version légèrement modifiée d'une communication faite à Casablanca, le 5 janvier 2001 dans le cadre du Séminaire régional sur la justice internationale, organisé par la FIDH.

hoc. Aujourd'hui, la Communauté internationale attend avec impatience l'avènement de la Cour pénale internationale dont le statut a été signé à Rome en 1998. Mais que sera cette juridiction internationale si l'on ne "capitalise" pas l'héritage des deux juridictions pénales internationales ad hoc ? Quelles leçons tirer de l'existence des deux juridictions pénales internationales ad hoc ? Quel héritage laisseront-elles à la Cour pénale internationale ?

INTRODUCTION

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a été créé par les résolutions 808 et 827 du 27 mai 1993 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

La Communauté internationale a attendu les rapports courageux de Tadeusz Mazowiecki sur les atrocités commises en ex-Yougoslavie pour réagir et créer une juridiction internationale chargée de juger les auteurs de ces crimes .

Au printemps 1994, durant trois mois, furent massacrées au Rwanda plus d'un demi-million de personnes². Le monde assista sans réagir au génocide de la minorité tutsi et aux massacres des Hutu qui refusaient de participer aux tueries. Pourtant, les images de cette barbarie appartenant à une époque qu'on croyait révolue étaient diffusées par les grandes chaînes de télévision du monde entier³. Le 8 novembre 1994, la Communauté

² Il existe une bataille de chiffres sur le nombre des victimes du génocide au Rwanda. Certains rapports parlent d'un chiffre entre 500 000 et un million ; d'autres parlent d'un million de victimes voire même plus. Un des rapports les plus pertinents, à savoir le rapport de la FIDH et de Human Rights Watch, " Aucun témoin ne doit survivre ", parle de 500 000 victimes. Il est plus que temps que le Gouvernement rwandais identifie toutes les victimes du génocide et des massacres pour donner un nom à chaque victime. Ce serait le plus grand hommage que l'on puisse faire à ces milliers de victimes d'une des plus grande barbarie de ce siècle.

³ Parlant de la responsabilité de la Communauté internationale, la Commission d'enquête de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) écrit : " De cette tragédie, quels enseignements avons-nous tirés que l'on pourra transmettre à l'Afrique et au monde ? La vérité majeure qui émerge de notre enquête est indiscutablement que le génocide qui advint au Rwanda aurait pu être évité par ceux de la communauté internationale qui étaient en position et avaient les moyens de le faire. Mais à ceux-là la volonté a fait défaut et non les moyens. Le monde a abandonné le Rwanda " in *Rwanda : Le Génocide qu'on aurait pu stopper*.

internationale, encore sous le choc de sa culpabilité, décida de réagir en créant un tribunal pénal international chargé de juger les auteurs de ce génocide. Le Conseil de sécurité avait-il eu le temps de penser sérieusement le rôle et l'impact de cette juridiction ? La question se pose également pour le Tribunal sur l'ex-Yougoslavie.

Le juriste français, Paul Tavernier, apporte une réponse négative à cette question : selon lui, la création de ces deux tribunaux a été largement improvisée. “ Il en est résulté beaucoup d'ambiguïtés qui ont marqué la procédure de mise en place de ces deux juridictions et qui se traduisent dans le statut juridique qui leur a été attribué. ”⁴

Créés dans l'urgence et la précipitation, les deux tribunaux pénaux internationaux ont connu des débuts très lents et même décevants, ce qui déclencha des critiques parfois acerbes et exagérées. Mais ces critiques semblaient ignorer que, pour la première fois dans l'histoire, existaient des véritables juridictions pénales internationales, différentes donc de Nuremberg et Tokyo qui étaient des juridictions de vainqueurs. Ces critiques ignoraient les contextes historiques, culturels et politiques de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda. En effet, malgré des difficultés rencontrées dans leur parcours, ces tribunaux ont un bilan largement positif et qu'il faut souligner avant d'aborder non pas les manquements mais les imperfections d'une justice dont devra tenir compte la future Cour pénale internationale.

1. BILAN POSITIF DANS DES ENVIRONNEMENTS COMPLEXES

A. STABILISATION POLITIQUE :

Il est incontestable que les deux tribunaux pénaux internationaux ad hoc ont eu un impact politique important au Rwanda et en République yougoslave. Ainsi, le Tribunal pénal international pour le Rwanda a conforté le régime rwandais en disqualifiant les idéologies de l'extrémisme hutu (Hutu power) sur l'échiquier politique. Il me paraît désormais impensable que des leaders politiques se réclamant de cette idéologie, aujourd'hui réfugiés à l'étranger, puissent avoir une place à une table de négociations ou prendre la parole dans un forum international sur les problèmes politiques de leur pays en particulier et de la région des Grands lacs en général. Cette réalité vaut également pour l'ex-Yougoslavie. L'inculpation du criminel contre l'humanité, Milosevic, a certainement contribué à sa défaite électorale. Le peuple serbe a compris qu'il n'y avait aucun honneur à être dirigé par un criminel contre l'humanité, aussi nationaliste soit-il ! Il est regrettable que les nouveaux dirigeants serbes

⁴ Paul Tavernier, “L'expérience des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda”, in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, nov.- décembre 1997, p. 649.

n'aient pas encore la volonté politique de livrer Milosevic au Tribunal de La Haye⁵. L'autre acquis incontestable de ces deux juridictions internationales est la reconnaissance judiciaire du génocide et des crimes contre l'humanité.

B. RECONNAISSANCE JUDICIAIRE DU GENOCIDE ET DES CRIMES CONTRE L'HUMANITE

La reconnaissance judiciaire du génocide et des crimes contre l'humanité était fondamentalement l'un des objectifs des deux tribunaux pénaux internationaux ad hoc. Quarante-cinq ans après la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, une juridiction pénale a jugé et condamné un auteur du génocide⁶. Les jugements rendus par le Tribunal de La Haye et le Tribunal d'Arusha offrent une arme non négligeable contre les propagandes négationnistes et révisionnistes. Au moment où l'extrême droite renaît dans de vieilles démocraties comme l'Autriche, la Belgique, le Danemark et d'autres ; au moment où des pays africains, y compris celui qui a été longtemps un modèle de stabilité, la Côte d'Ivoire, sont aujourd'hui menacés par des discours racistes et xénophobes, propagés par une partie de l'élite, la jurisprudence des deux juridictions internationales peut constituer un rempart juridique contre ces politiques de racisme qui menacent le nouveau

⁵ L'on avait espéré que le nouveau Président yougoslave, Kostunica, allait améliorer les relations entre le Tribunal pénal international et Belgrade, relations qui ont été toujours mauvaises. Mais ses récentes déclarations au journal français, Le Figaro, démontre bien qu'il n'y a pas de volonté politique pour cette collaboration. En effet, le Président Kostunica a déclaré : "Dans sa rhétorique, le tribunal de la Haye, et particulièrement son procureur, ne respecte pas la présomption d'innocence. On a l'impression que ce tribunal cherche plus à confirmer ses accusations qu'à juger en toute impartialité." Ces propos malheureux montrent que, sept ans après la création du TPI-Y, six ans après la création du TPIR, la coopération entre ces juridictions internationales et les Etats reste problématique.

⁶ Le Groupe international d'Eminentes personnalités nommées par l'Assemblée des chefs d'États et de gouvernements de l'OUA souligne avec raison qu'il ne faut pas minimiser les contributions réelles du TPIR. " Tout d'abord, la toute première condamnation qu'il prononça à l'égard d'un bourgmestre local (maire), Jean-Paul Akayesu, l'a été pour motif de génocide, ce qui en fit le premier tribunal international à prononcer une condamnation pour le pire crime d'entre tous les crimes ; le Tribunal de Nuremberg n'avait pas le mandat de condamner pour le crime de génocide " (point 18.18 du Rapport).

siècle. Il existe certainement d'autres aspects positifs du bilan mais qu'il nous est impossible d'identifier ici. Je voudrais terminer sur des incertitudes qui sont pour moi de véritables enjeux pour la future Cour pénale internationale.

2. DES PARIS TOUJOURS PRESENTS

A. LA CONNEXION D'UNE JUSTICE INTERNATIONALE AVEC LES REALITES NATIONALES :

Les sièges des deux tribunaux pénaux internationaux ad hoc se trouvent en dehors des pays où les crimes ont été commis : le siège du TPI- à la Haye (Pays-Bas), et le siège du TPIR à Arusha (Tanzanie). Les Rwandais comme les Serbes, premiers concernés par les procès, ont peu d'informations sur le travail effectué par ces juridictions internationales et ont bien du mal à s'approprier cette justice. Cela pose la question de l'intérêt de la justice in "abstracto ", c'est-à-dire d'une justice qui ne s'enracine pas dans une société donnée, cette société même qui doit affronter une question cruciale : comment reconstruire le tissu social face aux conséquences d'un génocide et de massacres de masse ? La Cour pénale internationale saura-t-elle contribuer à cette légitime aspiration ? L'autre défi, difficilement réalisable, est la recherche de la vérité.

B. LA RECHERCHE DE LA VERITE :

L'idée de la création d'un tribunal pénal international est très ancienne. Mais qu'attend-on des jugements d'un tribunal pénal international ? Concrètement quelles leçons pouvons-nous en tirer pour l'avenir ?

Les deux juridictions pénales internationales, créées par le Conseil de sécurité de l'ONU, ont peu éclairé jusqu'à présent les mécanismes du crime, leur complexité et leur spécificité. On a l'impression amère que le travail de la justice internationale se contente d'une simplification extrême de l'histoire, ce qui tranche avec les procès nationaux (les procès Papon et Touvier en France). Les juges internationaux (à Arusha comme à la Haye) jugent une période de l'histoire qui n'est pas la leur. Malgré les efforts engagés au cours de chaque cas, leur intérêt est limité, leur compréhension jamais totale et le risque de trouver un refuge dans la seule

technicité du droit est évident⁷. L'autre pari est la capacité de l'ONU à gérer une telle juridiction.

C. LA CAPACITE DE L'ONU A GERER UNE JURIDICTION PENALE INTERNATIONALE :

Les critiques les plus acerbes concernent le dysfonctionnement institutionnel des deux juridictions internationales : critères de recrutement, incompétence de certains enquêteurs, manque de suivi de certains dossiers, etc. Ce dysfonctionnement institutionnel entraîne la longueur des procédures, et celle-ci est la cible de critiques de la part des victimes et des bailleurs de fonds.

N'importe quel observateur qui a été en rapport avec le tribunal d'Arusha est frappé par l'instabilité des équipes d'enquêteurs. Au sujet d'événements qui ont eu lieu pendant le génocide au Rwanda, les mêmes personnes font depuis six ans les mêmes témoignages à des enquêteurs qui se succèdent, presque chaque année, sur les mêmes dossiers. Encore plus grave, on trouve, parmi les enquêteurs des avocats de la défense, des personnes qui sont elles-mêmes impliquées dans le génocide. En effet, les avocats de la défense recourent aux

⁷ Plusieurs détenus à Arusha, et même certains de leurs avocats, nient le caractère planifié du génocide. Or, lors de son aveu, l'ancien Premier ministre, Jean Kambanda, en plaidant coupable, a reconnu la planification du génocide de 1994. Mais dans son jugement, le TPIR ne parle pas des aveux de Kambanda. Se référant à cette plaidoirie de culpabilité, le Groupe d'éminentes personnalités de l'OUA déclare que l'une des grandes déceptions du procès Kambanda tient à ce que l'occasion a été manquée de lui faire divulguer tout ce qu'il savait sur les événements qui ont lieu avant et durant le génocide. Nous partageons la sévérité de cette appréciation car le procès de Kambanda aurait permis d'écrire l'histoire du génocide rwandais sans buter sur les fréquentes zones d'ombres que les historiens ne parviennent pas à lever. Même si nous sommes convaincus personnellement que Kambanda n'est pas au cœur de la planification du génocide, nous pensons qu'il en sait beaucoup sur les cerveaux de cette tragédie. Selon nous, la planification est l'œuvre d'un groupe politico-militaire dont faisaient partie le Colonel Bagosora, quelques officiers et une fraction de politiciens autour du Président Habyarimana (voir François-Xavier Nsanzuwera et alii, Rwanda : Génocide. Le rôle des Forces armées dans le génocide rwandais. A paraître).

enquêteurs rwandais pour recueillir des témoignages en faveur des accusés. Ce sont ces derniers qui conseillent des noms à leurs avocats. Ces “enquêteurs” sont souvent des amis des accusés ou leurs anciens collaborateurs, impliqués eux-mêmes dans le génocide. Mais, même si la responsabilité de cet état de fait n’est pas imputable au personnel du TPIR, le mal existe et l’observateur extérieur ne peut que le constater et le regretter. Plus grave encore, ces problèmes de dysfonctionnement du TPIR servent de cheval de bataille à tous ceux qui ne veulent pas que cette juridiction remplisse son mandat.

Des organisations non gouvernementales, informées de ces problèmes, essaient de les porter à la connaissance des responsables. Elles veulent ainsi prendre les devants contre les attaques de ceux qui souhaitent la fin du Tribunal. Quant au Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie, il ne connaît pas les mêmes dysfonctionnements institutionnels que celui d’Arusha mais il est à regretter que ce Tribunal, alors qu’il dispose de moyens suffisants y compris la KFOR, n’ait jugé que des “petits poissons”.

Le dernier pari est, à mon avis, la valeur d’exemplarité de cette justice.

D. LA VALEUR D’EXEMPLARITE :

Quelle est la valeur d’exemplarité d’une justice pénale internationale qui intervient longtemps après les crimes, alors que les témoins n’ont plus toujours des souvenirs très précis et que les magistrats ont du mal à comprendre le contexte des faits incriminés⁸ ? Cette interrogation vaut également pour les jugements de criminels contre l’humanité devant des juridictions nationales. La justice française a été confrontée à cette interrogation lors des récents procès de Papon, Barbie et Touvier. Ainsi, Simone Veil a-t-elle estimé que, dans le cas des crimes contre l’humanité, le travail des historiens apporterait plus que des procès tardifs⁹. Je pense que la valeur d’exemplarité de la justice dans le cadre des procès de génocide et de crimes contre l’humanité doit s’inscrire dans le temps, dans l’histoire. Le

⁸ Simone VEIL citée par Eric CONAN et Henry ROUSSO, *Vichy, un passé qui ne passe pas*, Ed. Gallimard, Paris, 1996, pp. 164-165.

⁹ Simone VEIL, *ibidem*.

caractère imprescriptible de ces crimes nous rappelle de manière permanente que leurs auteurs portent à vie la culpabilité de ces atrocités et qu'ils ne peuvent se permettre de passer tranquillement le reste de leurs jours. Tout en regrettant la longueur des procédures, qui empêche de donner une réponse rapide à la demande de justice des victimes, je pense, qu'à n'importe quel moment de l'histoire, le jugement d'un criminel contre l'humanité reste toujours la réponse de l'humanité, le refus de pardonner et d'oublier de tels crimes. De là, il me semble urgent que les organisations de défense des droits de l'homme comme la FIDH, Human Rights Watch et d'autres, mettent en place, avec la collaboration d'associations de rescapés, un réseau de collectes de témoignages qui permettrait d'entamer des actions judiciaires devant les juridictions nationales des pays ayant accordé l'asile politique à des personnes présumées de participation au génocide.

CONCLUSION

De Nuremberg à Rome, de La Haye à Arusha, le chemin aura été long mais avec des moments exaltants. Les défenseurs des droits de l'homme et tous les hommes épris de justice n'ont pas caché leur joie quand le Procureur, Louise Arbour, a inculpé le Président Milosevic de crimes contre l'humanité. Le jour où le Tribunal pénal international pour le Rwanda a condamné à la perpétuité Jean Kambanda, Premier ministre du gouvernement rwandais pendant le génocide, ce fut un message sans ambiguïté : la Communauté internationale, souvent incapable d'empêcher les crimes contre l'humanité, n'allait pas laisser impunis les auteurs de tels crimes.

Le travail de la justice internationale reste inconnu de la majorité des citoyens du monde.

Les jugements rendus par les deux juridictions pénales internationales ad hoc doivent être mis à la disposition des universités, des organisations non gouvernementales et de toutes personnes intéressées. Il faut faire en sorte que la jurisprudence de ces deux tribunaux puisse alimenter les réflexions aujourd'hui en cours, afin de faire progresser la lutte mondiale pour les droits de l'homme et la lutte contre l'impunité pour des violations graves de droit international. L'œuvre de justice de ces juridictions mérite de faire partie du patrimoine commun de l'humanité en matière de protection des droits de l'homme.

La justice est rendue non seulement quand elle est dite, mais encore quand elle est connue. Elle a besoin d'être connue pour être acceptée. La justice rendue par la future Cour pénale internationale devra être connue pour être acceptée. Ce pari ne pourra être réalisé que si la CPI parvient à "socialiser" la justice qu'elle rendra, d'où la nécessité de "capitaliser" l'œuvre déjà accomplie à Arusha et à la Haye.