

Pouvoir et génocide

dans l'œuvre du Tribunal pénal international pour le Rwanda

Entre avril et juillet 1994, un million de Rwandais – hommes, femmes et enfants – furent exterminés parce qu'ils étaient Tutsi. Le pouvoir d'État mobilisa la population dans ce génocide qui constitue un événement majeur de la fin du vingtième siècle. Quelques mois après, le Conseil de sécurité des Nations Unies créait un Tribunal international pour juger les auteurs des massacres. Ce tribunal délivra son premier jugement en 1998, son dernier arrêt en 2015.

Rafaëlle Maison analyse la manière dont cette juridiction a restitué la dimension politique du génocide des Tutsi du Rwanda, et plus précisément le rôle du gouvernement rwandais.

Fondé sur la lecture comparée des jugements relatifs au pouvoir central, l'essai donne à voir une jurisprudence méconnue, qui peine à rendre compte de l'organisation des massacres et va parfois jusqu'à consacrer la thèse douteuse de la « sauvagerie populaire ». Gommant les influences extérieures, et notamment la présence française au Rwanda, l'œuvre judiciaire fait opportunément disparaître la dimension post-coloniale du génocide et la douloureuse question de la complicité.

C'est un récit judiciaire parcellaire, parfois contradictoire, qui s'expose ici et dont il s'agit de comprendre la mécanique et les raisons.

Agrégée des facultés de droit, **Rafaëlle Maison** est professeur de droit public à l'Université Paris Sud. Ses travaux portent largement sur la justice pénale internationale.

ISBN 978-2-247-15963-5
3794565



9 782247 159635

Pouvoir et génocide

dans l'œuvre du Tribunal pénal international pour le Rwanda

Rafaëlle Maison

armée rwandaise extrêmement fragile qui était en fait, dans les derniers temps, commandée par les officiers français.¹⁴ Par ailleurs, l'aide française avait consisté à former l'armée rwandaise et notamment des unités d'élite telles que la garde présidentielle, unité qui fut très active dans le génocide.¹⁵ Selon certains analystes, l'armée française aurait de surcroît conseillé l'emploi, dans la situation rwandaise, des méthodes traditionnelles de lutte contre-insurrectionnelle. Elles incluaient des techniques de propagande et de désinformation, la définition d'un ennemi intérieur, le contrôle des populations, la constitution de réseaux de pouvoir parallèles.¹⁶ Ainsi, pour Gabriel Périès :

1998, Tome 1, v. notamment les descriptions relatives à l'aide militaire « à la limite de l'engagement direct » et les conclusions relatives à « une coopération militaire trop engagée ». Sous cette section, on lit notamment : « D'octobre 1990 à mars 1993, la France maintient au Rwanda sa présence militaire qu'elle renforce dès que surviennent des risques sérieux d'un retournement de la situation sur le terrain au profit du FPR. Après l'offensive menée sur Byumba par le FPR en juin 1992, et surtout après celle qu'il lance le 8 février 1993 sur Ruhengeri, menaçant ainsi Kigali, la France n'hésite pas à apporter aide et assistance à une armée objectivement en déroute dont l'état-major ne sait même plus où se trouvent ses propres troupes et à un régime de plus en plus affaibli, critiqué et critiquable », v. le site de l'Assemblée nationale, www.assemblée-nationale.fr.

14. Il s'agit du témoignage du colonel Tauzin qui affirme avoir dû prendre en 1993 le « commandement indirect » des forces armées rwandaises et « coller » à la hiérarchie rwandaise une « hiérarchie parallèle ». L'intérêt était de « diriger effectivement toutes les opérations rwandaises sur la totalité du front, sans jamais engager directement mes paras au combat, et en restant incognito car tous les ordres seront apparemment rédigés par des officiers rwandais », v. François Graner, *op. cit.*, p. 59 à partir du livre du colonel Tauzin, ainsi que Gabriel Périès et David Servenay, *Une guerre noire, enquête sur les origines du génocide rwandais (1959-1994)*, Paris, La découverte, 2007, p. 208, à partir des documents de la Mission d'information parlementaire. Le colonel Tauzin commanda le détachement *Chimère* déployé au début de l'année 1993, après une offensive du FPR dans la région de Ruhengeri.

15. François Graner, *op. cit.*, p. 63 ; les conclusions sont tirées des témoignages des officiers français. V. aussi Gabriel Périès et David Servenay, *op. cit.*, p. 206. Les documents de la Mission parlementaire et le témoignage de l'adjudant-chef du GIGN, Thierry Prungnaud, qui participa à cette formation pendant plus d'une année (novembre 1991-février 1993) et qui fut de nouveau déployé pendant l'opération « Turquoise », sont très clairs à cet égard.

16. Gabriel Périès et David Servenay, *op. cit.* Sur la désinformation, v. le livre de Jean-François Dupaquier, *L'agenda du génocide*, Paris, Karthala, 2010.

« Au Rwanda se déploie en effet le noyau historique de ce type de doctrines militaires : la doctrine dite de la « guerre révolutionnaire », avec son volet de « guerre et d'action psychologique », sa contre-guerilla, son « auto-défense de la population », ses « hiérarchies parallèles » qui finissent par diluer l'État dans un maelström de factions et de camarillas comme autant de pôles de décisions incontrôlables car incontrôlés ».¹⁷

Finalement, les enquêtes du procureur sur la période antérieure à 1994 ont échoué : les juges du Tribunal choisirent d'interpréter strictement la limitation temporelle figurant au statut. Dès lors, les enquêtes, lorsqu'elles saisissaient des comportements antérieurs à l'année 1994, ne pouvaient conduire à des condamnations.

Avant d'exposer la séquence jurisprudentielle tendue qui consacra cette solution, il faut revenir sur la décision de restreindre la compétence temporelle du Tribunal, décision du Conseil de sécurité des Nations Unies qui fut d'ailleurs très largement analysée dans le débat judiciaire.

B. La définition de la compétence du Tribunal

La décision du Conseil de sécurité des Nations qui créa le Tribunal le 8 novembre 1994 vint poser, quoique de manière ambiguë comme on l'a vu, l'étendue de la compétence temporelle de la juridiction. La lecture du procès-verbal de la séance du Conseil où fut adoptée, quelques mois après la fin du génocide, la résolution 955, nous donne des indications sur le conflit qu'a immédiatement engendré cette décision. Ce procès-verbal restitue les prises de paroles des représentants des États membres du Conseil qui expliquèrent leur vote sur la résolution 955.

La résolution, qui contient le statut du Tribunal international, fut officiellement présentée par sept États (Argentine, France, Nouvelle-Zélande, Russie, Espagne, Royaume-Uni, États-Unis). La Nouvelle-Zélande et les États-Unis en étaient toutefois à l'origine.¹⁸

17. Préface à *L'agenda du génocide*, *op. cit.*, p. VIII.

18. Document S/PV.3453, séance du 8 novembre 1995. Le représentant de la Nouvelle-Zélande signale qu'il est, avec le représentant des États-Unis, à l'origine du projet de résolution, S/PV.3453, p. 4.

Le projet ne semble pas avoir suscité beaucoup d'enthousiasme en France.¹⁹ Mais si la France pouvait techniquement, en raison de son droit de veto, s'opposer à la création du Tribunal, une telle position était probablement difficile à justifier publiquement. Aussi, la résolution 955 fut-elle adoptée par treize voix sur quinze, y compris la voix de la France. La Chine s'abstint et le Rwanda, siégeant au Conseil pendant l'année 1994 et représenté en novembre par le gouvernement issu de la victoire militaire du FPR²⁰, vota contre.

Il a souvent été souligné que le vote négatif du Rwanda tenait d'abord à l'impossibilité pour le Tribunal de prononcer la peine de mort; c'est d'ailleurs ce sur quoi insistaient les membres du Conseil déplorant le vote négatif du Rwanda. Mais la question de la compétence temporelle du Tribunal était également centrale dans l'argumentaire rwandais: c'est d'ailleurs la première, et de loin la plus longue, des objections présentées par le Rwanda. Avant de l'examiner plus précisément, relevons quelques autres éléments d'intérêt figurant dans le procès-verbal de la séance du 8 novembre 1994.

1. La référence aux négociations

Ce procès-verbal montre que la grande majorité des États se félicitent de la solution pénale retenue. Seul le représentant de la République Tchèque, Karel Kovanda, apparaît résolument critique. Il estime que la création du Tribunal n'est « qu'une des tâches de la communauté internationale », « des plus simples ». Il aurait été plus urgent selon lui d'entrer dans les camps de réfugiés afin d'y

19. C'est en tout cas ce dont témoignent les propos de Louis Joinet lors d'une réunion le 24 août 1994 à l'Élysée avec le général Quesnot, Dominique Pin et Anne Lauvergeon, respectivement chef de l'État-Major particulier et conseillers de François Mitterrand: « J'estime que le fait de passer l'éponge sur les exécutions est une condition de la réconciliation. Bien sûr, je n'ai pas dit cela publiquement aux Nations Unies! [...] Il faut un tribunal international, la communauté internationale ne pourra pas le faire; donc il faut la réconciliation », *Rwanda, Les archives « secrètes » de Mitterrand (1982-1995)*, Aviso, L'esprit frappeur, 2012.

20. Le nouveau gouvernement rwandais est représenté à partir du 24 août 1994 par M. Manzi Bakuramutsa, v. Shaharyan M. Khan, *The Shallow Graves of Rwanda*, I.B. Tauris Publishers, London, New York, 2001, p. 59.

neutraliser les génocidaires qui s'y étaient repliés et qui se préparaient sans doute « à reprendre la guerre ».²¹

Le représentant de la Nouvelle-Zélande, M. Colin Keating, après avoir rappelé que la demande de création du Tribunal émanait d'abord du Rwanda, se réfère aux négociations qui ont conduit à l'élaboration du texte de la résolution. Ses propos exposent que des « concessions » ont été faites au Rwanda.²² La Chine note quant à elle que le gouvernement rwandais souhaitait que les consultations se prolongent, et que la demande rwandaise aurait dû « être entendue ». Le Pakistan, enfin, décrit les négociations comme « longues et difficiles ».²³

Dans un ouvrage publié en 2001, le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU au Rwanda, M. Shaharyan M. Khan, exprime son sentiment relatif à ces négociations: « *I could not help feeling that the UN headquarters and the Security Council were being insensitive and unfair to Rwanda* ». Il expose comment il a cherché à convaincre le Conseil de sécurité, par l'intermédiaire du représentant permanent du Pakistan aux Nations Unies, de laisser davantage de temps au Rwanda, sans grand succès.²⁴

Parmi les concessions faites au Rwanda, le représentant de la Nouvelle-Zélande signale que la compétence temporelle initialement

21. Sur ce point, v. Chapitre 4.

22. « Nous estimons donc que personne ne peut dire que le Conseil de sécurité n'a pas cherché sincèrement à prendre en considération les préoccupations légitimes du Rwanda. Nous espérons qu'à la lumière des changements qui ont été apportés et des concessions accordées, le Rwanda fera à son tour preuve de coopération avec le Tribunal », S/PV.3453 p. 5-6. Les représentants britanniques, espagnols et des États-Unis se réfèrent également à ces consultations.

23. S/PV.3453 p. 11.

24. Shaharyan M. Khan, *The Shallow Graves of Rwanda*, op. cit., p. 59: « *First, the new Rwandan Permanent Representative, Ambassador Manzi Bakuramutsa, had taken charge only a few weeks earlier and was hardly in a position to discuss complex legal issues in depth. Secondly, instructions that could enable him to have a meaningful discussion at the UN headquarters were hardly likely to be sent "in four days" considering that the Prime Minister had no telephone, no residence [...] and a one-man office. The Foreign Minister was in no better position to exchange detailed briefs with his Permanent Representative. It was typical of the world to pay little heed to the total devastation that existed in Rwanda and expect it to function like a smooth, well-oiled machine running on all cylinders!* ».

proposée – le Tribunal étant d’abord conçu pour connaître des faits à partir d’avril 1994 – avait été élargie au mois de janvier 1994 « afin d’inclure les actes de planification de génocide qui se sont produits au mois d’avril ». Cette concession faite au Rwanda s’est donc limitée à une extension de trois mois. Mais on ne trouve finalement, dans le procès-verbal de la réunion du Conseil de sécurité, aucune justification de la restriction temporelle à l’année 1994, une restriction inédite dont la nécessité logique ne semblait nullement s’imposer.

La journaliste Linda Melvern affirme que la France exerça d’intenses pressions, pendant les négociations préalables, sur la question temporelle.²⁵ Et même s’il est difficile de connaître le contenu et les protagonistes de ces négociations, la séance du Conseil de sécurité du 8 novembre 1994 conforte cette hypothèse. Ainsi, la parole de la France y est singulière et, surtout, elle est suivie d’une contestation assez violente de la part du représentant rwandais. Cette expression publique du Rwanda a, peut-on penser, précisément pour fonction d’exposer les tensions qui s’étaient préalablement exprimées.

2. Parole française et contestation rwandaise

La France, par l’intermédiaire de son représentant Jean-Bernard Mérimée²⁶, est la première à prendre la parole pour expliquer son vote. Elle affirme la nécessité de punir « des personnes qui se sont livrées à des actes d’une gravité telle qu’ils révoltent la conscience de l’humanité tout entière ». Le représentant de la France poursuit : « quelle que soit la communauté à laquelle appartiennent les auteurs de ces exactions [...] ceux-ci doivent être poursuivis et jugés ».

25. Linda Melvern, *Complicités de génocide, Comment le monde a trahi le Rwanda*, éd. française, Karthala, 2010, p. 374.

26. Jean-Bernard Mérimée est le représentant permanent de la France au Conseil de sécurité de 1991 à 1995. À ce titre, il y a été présent pendant toute la période génocidaire. Pour une présentation des débats publics au Conseil dans cette période, v. Rafaëlle Maison, « L’opération “Turquoise”, une mise en œuvre de la responsabilité de protéger ? », *op. cit.*

La France se félicite ensuite de la définition de la compétence temporelle du Tribunal couvrant l’année 1994, qui « permet de prendre en compte d’éventuels actes de planification et de préparation du génocide », mais qui permet aussi

« de ne pas dessaisir le Tribunal s’agissant des forfaits graves qui ont pu continuer à être commis après le mois de juillet 1994, sur le territoire du Rwanda et sur le territoire des États voisins, c’est-à-dire en premier lieu dans les camps de réfugiés ».

Le représentant français évoque enfin la possibilité d’une extension temporelle ultérieure de la compétence de la juridiction « dans le cas où des troubles majeurs accompagnés de violations du droit humanitaire viendraient à se reproduire après la fin de l’année 1994 ». Une telle extension exigerait une nouvelle résolution du Conseil, qui serait « fondé à étendre la compétence temporelle du tribunal au-delà du terme actuellement fixé ».²⁷

Ces formules se distinguent des explications de vote des autres représentants étatiques.

D’abord, contrairement à d’autres États, la France ne désigne pas explicitement les auteurs du génocide.²⁸ Elle semble même envisager qu’ils puissent appartenir à « différentes communautés ». Par ailleurs, la France n’exclut pas des enquêtes sur la situation postérieure au génocide. Il peut s’agir ici de vœux relatifs à la poursuite de « forfaits imputables » au nouveau pouvoir rwandais. Et l’ouverture de la compétence du Tribunal à l’après 1994, mentionnée par la France comme une possibilité, résonne comme une menace à l’intention du nouveau gouvernement rwandais : elle permettrait de maintenir la

27. S/PV.3453, p. 3 et 4.

28. Les États se référaient généralement aux crimes déjà advenus. Pour les États-Unis « l’acte de génocide a été commis au Rwanda au printemps dernier » (S/PV.3453, p. 17). La Nouvelle-Zélande, ainsi que l’Espagne insistèrent sur le génocide et sa planification (*ibid.*, p. 5 et 6, p. 12). La Nouvelle-Zélande signala que des responsables du génocide pourraient se trouver dans les camps de réfugiés. La République Tchèque fut, à son habitude, la plus explicite en dénonçant la présence de la garde présidentielle, de l’armée gouvernementale rwandaise, de la milice *Interahamwe* et de l’ancienne « Radio des Mille Collines » dans les camps, *ibid.*, p. 7.

situation au Rwanda et dans les États voisins sous le regard de la juridiction. Enfin, dans une formule ambiguë, qui proclame l'intérêt d'une compétence temporelle permettant de saisir « l'éventuelle » préparation du génocide, la France estime que l'année 1994 y est bien suffisante.

C'est donc l'un des points sur lesquels s'opposent la France et le Rwanda.

Le Rwanda explicite en effet, à la fin de la séance, par son représentant M. Manzi Bakuramutsa, les raisons qui le conduisent à voter contre la création du Tribunal : compétence temporelle restreinte, composition et structure du Tribunal insuffisante, compétence matérielle trop large, participation de certains États à la justice par l'intermédiaire de la nomination de juges, peines pouvant être exécutées et modifiées dans des États complaisants, siège du Tribunal en dehors du Rwanda, disparité des peines – la peine de mort ne pouvant être prononcée par le Tribunal alors qu'elle pouvait l'être au Rwanda. Mais la contestation de la limitation temporelle de la compétence du tribunal est, dans cet argumentaire, centrale.

Le représentant du Rwanda rappelle dans un premier temps les massacres perpétrés depuis l'indépendance du pays, situant le génocide de 1994 dans une longue histoire de persécution de la population Tutsi :

« Depuis 1959, le Rwanda a connu de manière répétitive des massacres collectifs qui furent qualifiés déjà en 1964, par le Pape Paul VI et par deux lauréats du Prix Nobel, Bertrand Russel et Jean-Paul Sartre, de génocide le plus atroce qu'ait connu ce siècle après celui des Juifs pendant la Seconde Guerre mondiale ». ²⁹

Toutefois, il ne s'agit pas de remonter aussi loin dans le temps. Le Rwanda demande seulement que soit prise en compte « la période allant du 1^{er} octobre 1990 – début de la guerre – au 17 juillet 1994 – fin de la guerre ». Il s'agit de saisir la « longue période de planification pendant laquelle des projets pilotes d'extermination ont été testés

29. S/PV.3453, p. 14.

avec succès ». Il est intéressant d'écouter plus avant le représentant rwandais, dans la description qu'il fait de cette préparation, de ces « projets » ou « modèles pilotes » mêlant éléments matériels (massacres et persécutions) et intentionnels (discours d'explicitation génocidaire) :

« Ainsi, par exemple, l'extermination d'un sous-groupe de Tutsi appelés les Bahimas, dans le Mutara, en octobre 1990; d'un autre sous-groupe de Batutsi, appelés les Bagogwes, dans la région de Gisenyi et Ruhengeri, en janvier-février 1991; le massacre de plus de 300 Batutsi dans le Bugesera, en mars 1992, et celui de plus de 400 autres Batutsi, dans Gisenyi, en janvier 1993. Il faut noter aussi les arrestations arbitraires du mois d'octobre 1990 accompagnées de torture, viols et autres traitements dégradants, de plus de 8 000 Batutsi dont plusieurs centaines sont morts des conséquences de ces traitements.

La communauté internationale, par le biais des représentations diplomatiques et des organisations internationales à Kigali et de nombreux rapports des organisations des droits de l'homme, était bien au courant de ces massacres et ne peut prétendre s'être seulement réveillée à la suite de la tragédie du mois d'avril 1994. Le Rapporteur spécial des Nations Unies, M. Ndiaye, en mai 1993, et le rapport de la Commission internationale de mars 1993 reconnaissent déjà qu'il y avait eu génocide au Rwanda.

Le discours de feu le Président Habyarimana du 15 novembre 1992, à Ruhengeri, et celui de son conseiller, M. Léon Mugesera, du 26 novembre 1992, révélaient déjà, à cette époque et sans équivoque, l'existence du plan qu'ils appelaient « la solution finale à la rwandaise ». [...]

Un Tribunal international qui se refuse à considérer les causes et la planification du génocide au Rwanda et qui se refuse à considérer les modèles pilotes qui ont précédé le grand génocide d'avril 1994 ne serait d'aucune utilité pour le Rwanda, car il ne contribuerait pas à l'éradication de la culture d'impunité et à créer un climat propice à la réconciliation nationale ». ³⁰

La contestation du Rwanda est donc radicale : sans travail sur les « causes », le tribunal serait inutile, voire contre-performant. Or,

30. S/PV.3453, p. 15.

sa proposition temporelle a été rejetée « sans raison valable ». La France n'est pas évoquée dans ces propos qui ciblent plus généralement la « communauté internationale » et son aveuglement. Elle l'est, indirectement, un peu plus loin. Car, on l'a dit, le Rwanda met en cause la possibilité pour certains pays de participer à l'institution :

« certains pays, qu'il n'est pas nécessaire de nommer ici, ont pris une part très active à la guerre civile rwandaise. Ma délégation espère que chacun comprend l'inquiétude de mon Gouvernement de voir ces pays proposer les candidatures des juges et participer à leur élection ».³¹

Il s'agit ici d'une formule qui vise la France, en effet impliquée dans la « guerre civile rwandaise ».

En somme, les explications de vote étatiques au Conseil de sécurité révèlent un antagonisme assez virulent qui s'exprime dans les prises de parole initiale de la France et finale du Rwanda. On voit par là même à quel point la définition de la compétence des juridictions spéciales est cruciale.

3. L'orientation des poursuites

Car c'est dans la définition de la compétence des juridictions internationales spéciales que s'exprime la dimension politique de la décision de poursuivre.

Les Tribunaux militaires de Nuremberg et de Tokyo ne comprenaient pas de limitation temporelle et la notion de complot permettait des investigations dans les périodes antérieures à la perpétration des crimes. La limitation était ailleurs, c'est-à-dire dans la définition de la compétence personnelle des juridictions, spécifiquement limitée aux « grands criminels de guerre des pays de l'Axe ».

La formulation de la compétence des juridictions créées par le Conseil de sécurité encadre politiquement leur compétence d'une autre manière, puisque les auteurs de crimes n'y sont pas désignés.

31. S/PV.3453, p. 16.

Dans le cas rwandais, c'est la temporalité qui joue ce rôle, que l'on perçoit d'ailleurs également dans la menace française, au Conseil de sécurité, d'une extension de compétence après l'année 1994.

Quant au caractère large de la compétence matérielle du Tribunal (crime de génocide mais aussi crimes de guerre), il était également susceptible de constituer une arme politique puisqu'elle permettait d'enquêter sur la guerre menée par les forces rebelles. Ce risque fut perçu dès l'origine par le Rwanda qui critiqua la compétence matérielle de la juridiction en ces termes :

« Ma délégation a été surprise de voir que le projet de statut du Tribunal international, au lieu de consacrer le peu de ressources humaines – et probablement financières – dont il disposerait, à juger le crime des crimes qu'est le génocide, se propose de disperser ses énergies en jugeant des crimes qui relèveraient de la compétence des tribunaux internes. De plus, rien dans les projets de résolution et de statut n'indique quel sera l'ordre de priorité des crimes considérés par le Tribunal. Dans ces conditions rien ne pourra empêcher le Tribunal de consacrer prioritairement ses ressources à juger des crimes de pillages, de châtiments corporels ou l'intention de commettre de tels crimes et de faire passer au second plan le génocide qui aura provoqué la création de ce même Tribunal ».³²

C. L'acceptation judiciaire de la restriction

Ainsi donc, le statut du Tribunal ouvre sa compétence personnelle et matérielle et limite apparemment sa compétence temporelle à l'année 1994. Mais, on l'a signalé déjà, le statut du Tribunal permet également de sanctionner l'entente en vue de commettre le génocide ainsi que les actes de planification et de préparation. On pouvait donc tout à fait soutenir que le Tribunal était certes créé pour juger le génocide de 1994, mais que sa compétence s'étendait à l'entente préalable et à la préparation, avant même le 1^{er} janvier 1994.

32. S/PV.3453, p. 16.