

## **Lettre ouverte sur la nécessité d'étendre la compétence du Tribunal international pour le Rwanda**

---

### **I. INTRODUCTION**

En votant la résolution 955 des Nations Unies et en créant un tribunal international pour le Rwanda, le Conseil de sécurité a consacré la reconnaissance universelle du génocide et de nombreuses autres violations flagrantes du droit humanitaire international qui y ont été commis, systématiquement et à grande échelle.

Fin qu'il soit mis un terme à ces crimes et que ceux-ci soient sanctionnés, ce tribunal a été chargé de poursuivre les responsables du génocide ou de tout autre méconnaissance du droit humanitaire international connexe.

Le 5 avril dernier, environ 1 an après le déroulement des massacres, le tribunal a annoncé que 400 suspects, susceptibles de poursuites, avaient été identifiés et que les premières procédures pourraient être engagées dès cette année.

La création du Tribunal international a été l'une des réactions les plus significatives de la communauté internationale à l'égard du génocide rwandais. Les récentes déclarations des responsables de cette juridiction démontrent incontestablement l'importance du travail déjà accompli.

La mission de ce Tribunal et ce qui a été réalisé à ce jour mérite, sans aucun doute, la plus haute considération. Il est cependant essentiel de s'interroger sur les moyens d'accroître encore son efficacité.

En effet, les limites qui grèvent actuellement sa compétence – restriction dans l'espace et dans le temps, poursuites limitées à une catégorie de personnes strictement définie, sanction unique de l'emprisonnement à l'exclusion de peines d'amende ou de réparation civile- sont autant d'obstacles qui risquent de l'empêcher d'atteindre son objectif de restauration des droits fondamentaux, spécialement, en le privant d'enquêter sur les éventuelles complicités dans ce qui pourrait être considéré comme une véritable campagne sciemment et précautionneusement orchestrée au Rwanda.

La présente lettre ouverte a pour objet de montrer que ces limitations sont injustifiées au regard du droit international et de proposer des solutions, lesquelles, si elles sont examinées avec attention, sont de nature à promouvoir le développement d'institutions internationales permettant la prévention effective de drames analogues à celui vécu par le Rwanda.

### **II RESTRICTION –**

Bien que les statuts du tribunal international définissent sa mission de manière très large, ils contiennent au moins quatre limitations qui portent directement atteinte à l'efficacité de ce dernier.

Premièrement, la compétence territoriale du Tribunal est limitée à la répression des violations graves du droit humanitaire international commises, soit sur le territoire rwandais, soit par les ressortissants rwandais, sur le territoire des Etats voisins. Il en résulte que la juridiction internationale ne peut connaître de tous les autres crimes, liés directement aux massacres de 1994 mais commis en dehors du Rwanda et des Etats voisins.

Deuxièmement, la compétence du Tribunal international est limitée dans le temps, à savoir, aux violations commises au cours de l'année 1994.

Troisièmement, le Tribunal connaît exclusivement des poursuites intentées à l'égard des personnes physiques. Il n'est donc pas compétent en ce qui concerne les méfaits attribués à des institutions jouissant de la personnalité en droit international et soumises aux règles de ce droit, tels que les Etats, les organisations internationales, les entreprises publiques ou privées.

Quatrièmement, le Tribunal ne peut statuer qu'en matière pénale et ne peut prononcer qu'un seul type de sanction, en l'occurrence, la peine d'emprisonnement.

Ces quatre restrictions ne résultent toutefois pas des règles droit international qui, directement ou indirectement, servent de fondement à la convention sur le génocide, ce dernier peut non seulement connaître du crime de génocide en tant que tel, mais également de la conspiration en vue de commettre le génocide, de la complicité de génocide, et de la tentative de commettre un génocide. En théorie, les auteurs de pareils crimes ne devraient bénéficier d'aucun asile. Comme l'a souligné la Commission des Experts des Nations Unies chargés de faire un rapport sur la situation rwandaise, la prohibition du génocide participe au statut du « jus cogens » en telle sorte qu'on s'accorde à considérer qu'elle lie tous les Etats membres de la Communauté internationale indépendamment de la ratification, par ceux-ci, de la convention sur le génocide.

Les quatre restrictions précitées limitent considérablement les possibilités pour la juridiction internationale de connaître des actes de complicité dans le génocide rwandais ou dans les autres crimes commis au Rwanda.

A cet égard, il n'y a aucune raison de limiter les poursuites aux seules personnes ayant agi sur le territoire rwandais et aux rwandais ayant agi au Rwanda ou sur le territoire des Etats voisins. En effet, comme il l'a été démontré précédemment, les rwandais, comme les personnes de toutes nationalités confondues, sont tenus par les principes de droit international organisant la prohibition du génocide, quelle que soit la localisation des exactions commises.

Dans ces conditions, la compétence territoriale de la juridiction internationale devrait être étendue, afin que cette dernière puisse enquêter, et, le cas échéant, connaître les poursuites relatives à tous les actes commis en relation directe avec le génocide de 1994, punissables en tant que crimes contre l'humanité, quel que soit l'endroit où ils ont été commis.

La limitation de la compétence du Tribunal international dans le temps, c.-à-d. les faits de 1994, réduit considérablement les possibilités de sanctionner la complicité des crimes perpétrés au Rwanda.

En vertu de la Convention sur le génocide, les actes commis avant ou après le génocide, notamment la conspiration, l'incitation, la complicité ou la tentative peuvent constituer les faits punissables. Dans le cas du Rwanda, ce type de violations revêt une importance considérable. De nombreux éléments démontrent en effet que les exactions perpétrées dans ce pays ont précisément été orchestrées et planifiées à partir de 1987. Dans le courant de l'année 1993, la Fédération internationale des droits de l'homme attirait l'attention de la communauté internationale sur les

« violations massives et systématiques des droits de l'Homme » commises au Rwanda. Dans le même sens, une commission d'experts des Nations Unies a démontré que des groupements, tant publics que privés, encourageaient ouvertement le génocide dès 1993. Dans un tel contexte, la limitation de la compétence du Tribunal international aux événements précédant ou suivant immédiatement le génocide restreint injustement les possibilités d'enquêter sur la plupart des complicités.

En outre l'immunité de juridictions dont bénéficient toutes les personnes autres que les individus n'est pas fondée au regard du droit international. Bien qu'il est traditionnellement admis que les Etats ou les personnes morale échappent à toute responsabilité pénale, cette conception apparaît comme de plus en plus dépassée. Des Etats ont, depuis longtemps, été tenus responsables de violations de leurs obligations internationales, notamment en assistant d'autres Etats lors de la commission d'actes illégaux. Lorsque l'obligation en question touche aux principes essentiels du droit des gens, comme c'est le cas de la prohibition du génocide, de nombreuses autorités, dont la commission de droit international, considèrent qu'une telle violation constitue un crime international. Si les Etats ont contesté la compétence des tribunaux internationaux à leur égard et invoqué leur immunité devant les institutions judiciaires nationales, le principe de prédominance de l'intérêt national peut légitimement être remis en question lorsqu'il est confronté à des normes universellement reconnues. Dans la mesure où certains Etats ont autorisé la vente et le transfert d'armes destinées au Rwanda, au mépris de leurs engagements, il paraît indispensable d'examiner à nouveau les possibilités d'incriminer ce type de comportement délictueux.

D'autre part, la responsabilité pénale des sociétés commerciales et autres organisations bénéficiant de la personnalité morale, est fréquemment admise par les lois nationales. Compte tenu du rôle que ces personnes morales peuvent jouer dans les affaires internationales, il apparaît de plus en plus nécessaire de soumettre ces dernières aux contraintes qui, comme les avantages dont elles bénéficient, résultent de la reconnaissance de leur personnalité par la loi internationale.

Il y aura bientôt 50 ans, on a admis que le Tribunal de Nürenberg puisse déclarer « criminels » certains groupes ou organisations, ce qui a facilité considérablement la poursuite de leurs membres devant les juridictions nationales. Le fossé qui sépare cette opportunité au droit de punir ces organisations en tant que telles n'est pas si infranchissable qu'il peut apparaître à première vue. En l'occurrence, les rapports rédigés par de nombreuses associations internationales dont la crédibilité ne pourrait être mise en doute, notamment Human Rights Watch (1), font apparaître que des graves malversations pouvant être véritablement assimilées à une complicité dans le génocide rwandais, pourraient être reprochées à des sociétés ou groupes d'intérêt tels les marchands d'armes, les banques ou autres institutions financières, directement impliqués dans le trafic d'arme. Dans ces conditions, il apparaît difficilement acceptable que le Tribunal international soit purement et simplement privé de toute possibilité d'examiner l'éventuelle responsabilité pénale de ces institutions.

La reconnaissance de la responsabilité pénale des organisations étatiques et des personnes morales ne résout évidemment pas l'épineuse question des peines applicables à ce type de justifiées. Ce problème doit cependant être examiné en tenant compte de la quatrième restriction évoquée par la présente lettre dont il résulte que le Tribunal international ne peut prononcer qu'une sanction strictement pénale, à savoir, l'emprisonnement. Il ne résulte pas des textes et principes qui gouvernent le droit international que l'emprisonnement, ou plus généralement, la sanction répressive, doivent être considérés comme les seules peines pouvant être appliquées aux crimes ressortissants à la compétence du Tribunal. L'article 1<sup>er</sup> de la convention sur le génocide souligne, par exemple, que l'objectif des parties est non seulement de prévenir mais également de punir le génocide. Plus encore, l'article 5 de la convention invite les parties à prévoir les sanctions effectives pour les personnes coupables des actes proscrits par cette dernière (2) Au-delà des sanctions prévu

par le droit national, les parties peuvent faire appel aux organes des Nations Unies afin que ces dernières envisagent l'une ou l'autre action conforme à la Charte des Nations Unies pour prévenir et mettre fin à de tels actes.

Bien que le travail accompli à ce jour par le Tribunal international semble prometteur, les instruments dont il dispose apparaissent inadéquats pour prévenir et supprimer des crimes semblables à ceux commis au Rwanda.

A ce égard, les limites de l'emprisonnement apparaissent très clairement au niveau des Etats et des autres personnes morales qui ne peuvent, en tant que tels, subir ce type de peines. Il est évidemment possible de se limiter à poursuivre les individus qui, occupant les postes de contrôle et de direction de tels entités, peuvent être tenus responsables de la conduite de ces dernières. A l'issue de la seconde Guerre mondiale, par exemple, un administrateur de société fut convaincu de complicité de crime de guerre pour avoir fourni du gaz Zyklon B aux camps de concentration nazis (3). Dans le même sens, des officiels japonais furent poursuivis pour négligence criminelle dans la mesure où ils étaient restés en défaut d'intervenir pour mettre immédiatement fin aux atrocités commises par les troupes nipponnes à Nanking (4). Cependant, l'emprisonnement des hauts responsables ou directeurs n'est pas toujours susceptible de décourager les institutions dont ils ont la charge, spécialement, lorsque l'attitude de ces dernières est fortement influencée par les circonstances économiques ou politiques. Pourtant, la dissuasion est en la matière fondamentale, à une époque où ces personnes morales jouent, de plus en plus, un rôle déterminant dans les affaires internationales en telle sorte que la véritable impunité dont elles bénéficient est difficilement justifiable, notamment à l'égard des très nombreux rwandais qui, eux, sont susceptibles d'être poursuivis.

En définitive, compte tenu des restrictions imposées à la compétence du Tribunal international, il existe des raisons de craindre que les poursuites, dont ce dernier pourra connaître, soient insuffisantes. Le juge international sera confronté à une tâche énorme. Il est communément admis qu'au moins un demi million de Tutsi ont été tués à l'occasion du génocide rwandais et que les rwandais coupable de violation du droit international se comptent par milliers. Dans la mesure où il ne dispose que d'un budget et d'un personnel limités, le juge international sera contraint de limiter les poursuites à certains d'entre eux. Il existe, en outre, de sérieuses raisons de penser que les autorités rwandaises ne parviendront pas à assumer seules les poursuites qui devraient être menées à l'égard de tous ceux qui auront échappé aux procédures internationales.

De plus,, même lorsque les poursuites seront intentées, l'arrestation des auteurs sera vraisemblablement difficile ou impossible ce qui, en tout état de cause, retardera considérablement l'exercice de la justice. Contrairement au Tribunal de Nürenberg qui avait la possibilité de condamner des criminels n'ayant pas comparu devant lui, le Tribunal international ne peut mener aucune procédure par défaut. Si le Conseil de sécurité a insisté pour que les Etats livrent les accusés à la justice, il faut bien reconnaître que le Tribunal international ne disposera pratiquement d'aucune mesure de contrainte dans l'hypothèse où un criminel bénéficierait d'une protection nationale ou internationale ou de l'asile d'un autre Etat.

### **III PROPOSITION D'EXTENSION DE LA COMPETENCE DU TRIBUNAL INTERNATIONAL**

A la lumière des principes qui viennent d'être exposés, il faut admettre que certaines modifications pourraient augmenter substantiellement les possibilités pour le Tribunal de connaître de la complicité dans les crimes commis au Rwanda.

D'une part, les limitations de la compétence du Tribunal dans l'espace et dans le temps devraient être modifiées afin de permettre à celui-ci de connaître des faits commis à l'extérieur du Rwanda,

avant ou près l'année 1994, lorsque ces faits sont en relation directe avec les massacres commis au cours de cette année et constituent un crime ressortissant à la compétence de la juridiction internationale.

Ensuite toute personne devrait répondre de tels actes indépendamment de sa nature, qu'il s'agisse de personnes morales, d'organisations, de société ou d'Etats. Il n'est pas contestable que ces modifications risquent d'accroître la complicité de la tâche confiée au Tribunal mais elles contribueront également à permettre à ce dernier d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé et de prévenir la répétition d'un dangereux précédent.

Enfin, la modification ultime que nous préconisons et qui devrait permettre au Tribunal de recourir aux sanctions financières risque certes de compliquer les choses mais n'en est pas moins essentielles.

De très nombreux systèmes juridiques nationaux prévoient, à côté des peines d'emprisonnement, des sanctions financières, sous forme d'amendes et de dommages et intérêts. Ce type de sanctions peut non seulement avoir un effet dissuasif mais encore offrir la possibilité aux victimes du génocide d'accéder à une juste et égale réparation.

Le recours à l'amende, complémentairement à l'emprisonnement, permettrait, le cas échéant, de rassembler des fonds qui pourraient être affectés au fonctionnement du Tribunal et à la reconstruction nationale rwandaise.

En revanche, les demandes de dommages et intérêts devraient être introduites par des membres de la communauté légale internationale, par des rwandais victimes d'actes criminels ou encore, de façon plus efficace, sous forme de « class claims » permettant de rassembler des groupes de victimes dont les situations seraient similaires et d'affecter les dommages et intérêts obtenus au bénéfice commun de ces groupes. Si l'introduction de demandes civiles entraînera des difficultés procédurales, notamment en ce qui concerne la réparation par groupe, elle représente également certains avantages considérables. D'une part, la condamnation civile permettra, dans une certaine mesure, de remédier à l'impunité dont profiteront ceux qui, conscients de l'impossibilité pour le Tribunal international de condamner par défaut, mettront tout en œuvre pour déjouer une extradition et échapper à une privation de liberté. D'autre part, la demande civile permettrait aux membres de la Communauté légale internationale d'assister le Tribunal dans la recherche et l'exploitation des preuves concernant les actes commis au Rwanda ce qui constituerait incontestablement un renfort appréciable en vue de l'accomplissement de cette tâche gigantesque.

Nous sommes conscients que les changements proposés supposent que le Conseil de sécurité reconsidère la question de la compétence du Tribunal international dans l'esprit des principes qui gouvernent l'existence et la mission de cette juridiction. Comme la résolution 955 le souligne expressément, le Conseil de sécurité reste compétent en la matière et, enfin de mettre un terme à pareils crimes, est déterminé à prendre les mesures efficaces pour que les responsables répondent de leurs actes devant la justice. Pour toutes ces raisons, nous invitons respectueusement le Tribunal à considérer les propositions contenues dans la présente lettre et nous l'exhortons à formuler une proposition d'extension de sa compétence aux termes de son rapport annuel.

AVOCATS SANS FRONTIÈRES

Bavo Cool  
président

---

(1) Voy. “Human Rights Watch / Arms Project”, “Arming Rwanda. The arms Trade and Human Rights Abuses in the Rwandan War” (janvier 1994)

(2) Dans le même sens, l’article 146, §3 de la 4<sup>ème</sup> Convention de Genève oblige tout Etat signataire prendre des mesures nécessaires à la suppression de tous les actes contraires aux dispositions de ladite convention, indépendamment des violations expressément visées par cet article (« Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War », August, 12nd, 1949).

(3) Procès de Bruno TESCH et de deux autres prévenus (dossier n° 9). « Law reports of Trials of War Criminals, at. 93, 102 (U.N. War Crimes Comm’n, Brit. Mil. Ct., Hamburg, Germany, 1946).

Par ailleurs, un tribunal américain a décidé que les dirigeants d’une entreprise ne pouvaient être condamnés dans la mesure où ils avaient pu raisonnablement croire que le gaz qu’ils commercialisaient était utilisé à des fins bénignes. « United States v. Krach », 8 Trials of War Criminals Before the Nürenberg Military Tribunals Under Control Council Law n° 10, at. 1081, 1168-72, (1952).

(4) Procès Tokyo sur les crimes de guerre (1948) in “The law of War; A Documentary History 1029, 1134 (Leon FRIEDMAN ed. 1972).

---