



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2005, volume VI
Editions Bruylant, Bruxelles

ADJOVI Roland, "Les relations entre le Tribunal pénal international pour le Rwanda et les Etats. L'obligation de coopération dans l'exécution du mandat du Tribunal", AFRI 2005, volume VI

Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_fomete.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

**LES RELATIONS ENTRE
LE TRIBUNAL PÉNAL INTERNATIONAL
POUR LE RWANDA ET LES ETATS**

**L'OBLIGATION DE COOPÉRATION
DANS L'EXÉCUTION DU MANDAT DU TRIBUNAL**

PAR

JEAN-PELÉ FOMÉTÉ (*)

ET

ROLAND ADJOVI ()**

La place importante des Etats dans les relations internationales a toujours constitué l'un des principaux points critiques de l'existence des deux tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* (1). En effet, les juridictions pénales internationales sont nées de la volonté des Etats de les constituer. Or, ces juridictions ne disposent d'aucun mécanisme d'exercice de la violence légitime, comme la police judiciaire par exemple, pour conduire la politique pénale par la force chaque fois que nécessaire. Ainsi, elles doivent se reposer sur les Etats dans un grand nombre de situations, qu'il s'agisse des enquêtes, de l'arrestation ou encore de l'exécution des peines découlant des jugements rendus. C'est dans cette optique que, d'une part, la résolution 955 du Conseil de sécurité portant création du Tribunal pénal international pour le Rwanda (ci-après le «Tribunal» ou le «TPIR») a été adoptée sous le Chapitre VII de la Charte et que, d'autre part, l'article 28 du Statut du Tribunal annexé à la résolution fait obligation aux Etats de coopérer avec le Tribunal.

Cet article stipule que : «1. *Les Etats collaborent avec le Tribunal international pour le Rwanda à la recherche et au jugement des personnes accusées d'avoir commis des violations graves du droit international humanitaire.* 2. *Les Etats répondent sans retard à toute demande d'assistance ou à toute ordonnance émanant d'une Chambre de première instance et concernant, sans*

(*) Juriste hors classe au Tribunal pénal international pour le Rwanda, chef de la Section de l'administration des Chambres. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(**) Juriste au Tribunal pénal international pour le Rwanda, coordinateur de la Chambre de première instance III. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après le «TPIY») créé par la résolution 827 (1993) du Conseil de sécurité des Nations Unies; Tribunal pénal international pour le Rwanda créé par la résolution 955 (1994) du même Conseil.

s'y limiter : a) l'identification et la recherche des personnes; b) la réunion des témoignages et la production des preuves; c) l'expédition des documents; d) l'arrestation ou la détention des personnes; e) le transfert ou la traduction de l'accusé devant le Tribunal. » Une telle obligation, même si elle s'adresse spécifiquement aux Etats, doit être perçue comme dépassant ceux-ci pour s'imposer aussi aux personnes physiques ou morales sous l'autorité de l'Etat et aux entités interétatiques. La jurisprudence à cet égard est nuancée, soit par son silence, soit par ses propos pesés et son traitement prudent de la souveraineté des Etats, à tel point qu'il faut se demander si la faiblesse du Tribunal comme juridiction pénale internationale n'est pas réelle, c'est-à-dire que celui-ci serait fort affaibli et sans pouvoir face au refus ou au défaut de coopération des Etats. Une telle assertion est à nuancer. Au-delà des limites de la justice pénale internationale, il demeure quelques avancées qu'il faudra améliorer pour une plus grande efficacité de la répression internationale. Pour le démontrer, il faut procéder par séquences, mettant en exergue les échecs du système et ses avancées, dans une approche prospective. L'obligation de coopération peut d'abord s'appréhender par rapport aux parties au procès, soit dans la mise en œuvre du mandat du Procureur, soit vis-à-vis de la Défense. Elle peut ensuite s'apprécier à partir de la jurisprudence, qui démontre un réel pouvoir du TPIR à l'égard des Etats. Enfin, les développements récents liés à l'objectif de fin de mandat (*completion strategy*) du Tribunal ouvrent la voie à une nouvelle dimension de la coopération, même si, en définitive, ils ramènent la communauté internationale à son origine, la souveraineté des Etats dans l'exercice de la répression pénale.

L'OBLIGATION DE COOPÉRATION DANS L'ACTION DES PARTIES

L'obligation de coopérer dans l'exécution du mandat du Procureur

Conformément au Statut, le Procureur est l'organe des poursuites; son mandat est d'instruire les dossiers et de conduire l'accusation dans le cadre du procès. La coopération des Etats avec le Procureur peut se manifester à trois moments différents que sont les enquêtes, les arrestations et la présentation des moyens de preuve.

Au stade des enquêtes, le Procureur devra compter sur les Etats pour les conduire afin de connaître les faits criminels à poursuivre, en déterminer les responsabilités et en localiser les auteurs. L'article 39 iii) du Règlement de procédure et preuve (ci-après le «Règlement») précise à cet égard, que, «[a]ux fins d'une enquête, le Procureur est habilité à [...] [o]bttenir à ces fins l'aide de toute autorité nationale compétente, ainsi que de tout organisme inter-

national approprié, y compris l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol)». A défaut d'informations spécifiques sur la mise en œuvre de ses pouvoirs par le Procureur, il faut déduire de l'état actuel des affaires devant le Tribunal qu'une telle coopération n'a généralement pas fait défaut au Procureur. Il demeure cependant des zones d'ombre, car certains accusés restent introuvables (2). Des cent cinquante ou des centaines d'inculpés annoncés au début du mandat du Tribunal, seuls soixante-neuf ont été écroués (3) et nul, à part le Procureur, ne sait ce qu'il en est des autres.

En théorie, une fois le suspect ou l'accusé localisé, le Procureur peut solliciter l'assistance d'un juge ou d'une Chambre de première instance si, dans le cadre de sa relation bilatérale avec les autorités étatiques, il ne réussit pas à bénéficier de la coopération nécessaire à l'exécution de son mandat. En pratique, la réalité est autre. En général, une fois qu'un acte d'accusation est établi contre une personne donnée, un mandat d'arrêt – parfois confidentiel – est émis par les juges et transmis au pays où l'accusé semble résider, afin d'obtenir sa coopération pour son arrestation (4). Dans le cas des suspects, en l'absence d'un acte d'accusation, mais lorsqu'il existe des éléments suffisants portant à penser à l'implication d'une personne dans les crimes, le Procureur peut recourir aux mesures provisoires prévues aux articles 40 et 40 *bis* du Règlement (5).

A ce stade déjà, le Procureur dispose de la possibilité légale de requérir la coopération des Etats (6). Dans la pratique du Tribunal, il faut constater avec étonnement que le Procureur n'utilise pas d'une telle possibilité lorsqu'un Etat fait obstruction aux enquêtes. Ce fut le cas avec le Kenya (7). C'est le

(2) Sur le site Internet du Tribunal (www.ictj.org/FRENCH/cases/inprogressf.htm), on peut constater que neuf personnes accusées sont toujours en fuite. Ainsi, Félicien Kabuga, un homme d'affaires rwandais proche du Président Habyarimana, ayant eu des intérêts financiers dans la radio-télévision des Mille Collines et qui aurait financé, selon le Procureur, l'achat de machettes ayant servi durant le génocide, est resté en liberté – bien que sa tête soit mise à prix par les Etats-Unis d'Amérique –, sans qu'il ait été possible soit de le localiser, soit de le faire arrêter par l'Etat sur le territoire duquel il serait. Selon la presse kenyane, l'homme d'affaires aurait résidé au moins un temps à Nairobi; Félicien Kabuga n'a pas encore été jugé par le Tribunal et n'est donc pas encore condamné.

(3) Cf. le site du Tribunal www.ictj.org/FRENCH/factsheets/detainees_f.htm.

(4) De telles situations se sont présentées pour le Kenya et la République démocratique du Congo. Cf. par exemple, s'agissant du Kenya, l'affaire *Le Procureur c. Pauline Nyiramasuhuko et Arsène Shalom Ntahobali* (ICTR-97-21-I), *Mandat d'arrêt et Ordonnance de remise*, 29 mai 1997.

(5) L'article 40 du Règlement permet au Procureur de faire mettre un suspect en garde à vue pour une durée indéterminée. En cas d'empêchement de l'Etat, notamment si le droit interne limite la durée de la garde à vue comme c'est souvent le cas, le Procureur peut demander à un Juge, le transfert temporaire au centre de détention du Tribunal ou tout autre lieu de son choix. La détention provisoire est dès lors sous le contrôle du Tribunal. Dans ce dernier cas de figure, l'article 40 *bis* du Règlement détermine les conditions du transfert et de la détention provisoire du suspect. La détention provisoire ne saurait dépasser 90 jours. Ce dernier article ne se préoccupe que du cas de figure où le suspect est transféré au Tribunal. Si le Procureur a demandé et obtenu son transfert dans un autre Etat, le droit de cet Etat s'appliquera.

(6) Conformément à l'Article 59 du Règlement, à ce stade et de façon automatique, le manquement d'un Etat à son obligation de coopération peut déjà être constaté, le Président pouvant en faire rapport au Conseil de sécurité.

(7) Malgré le mandat d'arrêt transmis aux autorités kenyanes, Félicien Kabuga aurait vécu ouvertement sous la protection de personnalités kenyanes influentes avant que toute trace de lui ne paraisse disparue depuis quelque temps.

cas actuellement s'agissant de la République démocratique du Congo (RDC) : le Procureur a rapporté au Conseil de sécurité l'absence de coopération de la RDC (8), alors même qu'il n'a jamais saisi les juges pour obtenir une quelconque assistance, à charge pour ces derniers de rendre compte au Conseil des manquements des Etats à leurs obligations internationales. Il convient ici de souligner que, devant le TPIY, la même situation s'est présentée : ce fut le président du Tribunal qui, au nom des Chambres et conformément au Règlement, a informé le Conseil de la non-coopération de certaines des anciennes républiques de l'ex-Yougoslavie (9), le Conseil ayant ensuite pris des mesures adéquates.

Enfin et toujours au stade des enquêtes, il faut noter que certains Etats ont pu faire preuve d'initiative propre en s'engageant spontanément dans une logique de coopération avec le Tribunal. C'est le cas des Etats-Unis qui, à la mi-novembre 2004 et à la suite du rapport fait par le Procureur au Conseil de sécurité, ont expressément invité les deux Congo et le Kenya à coopérer avec le Tribunal dans l'arrestation de certains fugitifs (10). Le gouvernement américain a déjà eu différentes initiatives en ce sens depuis la création du Tribunal. D'abord, il a diplomatiquement soutenu le Tribunal en 1996 et 1997 pour les arrestations de suspects et d'accusés au Cameroun et, plus récemment, en République du Congo et en RDC. Depuis 2002, il a mis en place son programme spécial, qui offre une récompense financière à toute personne pouvant fournir des informations relatives aux suspects et accusés toujours en fuite (11). De même, l'Afrique du Sud a aussi, de son côté, apporté un soutien notable pour les arrestations d'Ignace Bagilishema (1999) et de Gaspard Kanyarukiga (2004), ainsi que pour d'autres arrestations en République démocratique du Congo.

Aux termes des enquêtes, soit le Procureur soumet un acte d'accusation que les juges examinent pour le confirmer, en demandant éventuellement que certaines modifications spécifiques y soient apportées, soit le Procureur, ayant réussi à localiser un suspect ou un accusé, suit la procédure pour son arrestation. Dans ce dernier cas, la décision revient aux Chambres et le Greffe en assure la mise en œuvre. Dans cette tâche, le greffier doit communiquer aux autorités étatiques le mandat d'arrêt et l'ordon-

(8) Cf. S/PV.5086/Corr.1, p. 16. Il faut préciser que l'affirmation d'une absence de saisine des Chambres ne vaut que dans la mesure où aucune requête publique de cette nature ne nous est connue.

(9) Voir l'allocation du président Theodor Meron au Conseil de sécurité le 23 novembre 2004, sur le site Internet du TPIY (<http://www.un.org/icty/pressreal/2004/p916-f.htm>). Voir aussi le procès-verbal de la réunion du Conseil de sécurité (S/PV.5086/Corr.1), p. 6. Sont nommément citées la République Srpska, la Croatie et la Serbie-et-Monténégro.

(10) Dont toujours le même Félicien Kabuga. Voir la Déclaration faite par Susan Moore à l'Assemblée générale, le 15 novembre 2004 (http://www.un.int/usa/04_243.htm). En d'autres circonstances, une telle prise de position américaine a été assortie de mesures économiques spécifiques comme ce fut le cas avec la République Fédérale de Yougoslavie, ce qui avait conduit à l'arrestation de Slobodan Milosevic.

(11) C'est un programme général qui ne se limite pas qu'au Rwanda. Voir (<http://www.rewardsforjustice.net/>). Dans sa dimension spécifiquement rwandaise, ce programme a déjà permis l'arrestation d'un certain nombre des personnalités rwandaises qui attendent désormais leur procès dans le centre de détention du Tribunal.

nance de transfert. La seule implication du Procureur se réduit à la possibilité qui lui est offerte par l'article 55 D) du Règlement d'être présent lors de l'arrestation. A ce titre et en pratique, l'équipe spéciale d'enquêteurs du Bureau du Procureur a souvent été représentée lors de l'arrestation.

Cependant, l'action de cette équipe est parfois allée au-delà d'une présence passive. En réalité, cette dernière a, au fil des ans, développée une expertise et un réseau d'informateurs qui lui permettent généralement de localiser avec une extrême précision leurs cibles, l'intervention du pays hôte se limitant, dans certains cas, simplement à l'arrestation proprement dite (12). Cette expérience n'est pas sans rappeler le rôle joué par les forces internationales déployées en ex-Yougoslavie, lesquelles ont parfois procédé à l'arrestation de personnes recherchées par le TPIY. De cette pratique, nous pouvons conclure qu'une telle dimension dans le mandat des opérations de maintien de la paix déployées serait utile. Ainsi, s'agissant plus spécifiquement du TPIR, la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) pourrait être d'un grand secours pour l'exécution du mandat du Tribunal, dans la mesure où un certain nombre de personnes recherchées se cachent en RDC. Il en est de même pour la Mission d'observation des Nations Unies au Burundi (ONUB), en raison de la proximité géographique du Burundi avec les lieux des crimes de 1994.

Enfin, une fois les enquêtes conduites et l'arrestation opérée, le procès s'ouvre avec la présentation des moyens de preuve des parties. Le Procureur bénéficie encore de la coopération des Etats dans l'obtention des moyens de preuve. A cet égard, il faut surtout souligner l'obligation qui pèse sur le Procureur de produire un procès-verbal et un inventaire de toute saisie. En effet, même si la saisie est matériellement effectuée par des autorités nationales, celles-ci agissent pour le compte du Procureur et celui-ci doit s'assurer que la chaîne de conservation des effets saisis est clairement établie. Ainsi, dans nombre de cas, les accusés ont soumis aux juges des requêtes relatives à des effets saisis et non restitués, que parfois le Procureur affirme ne pas avoir en sa possession (13). Dans de telles conditions, il est aisé pour l'accusé de prétendre la perte de tout objet à décharge, étant entendu qu'il reviendrait aux juges d'évaluer la prétention et ses conséquences au regard de la preuve de la responsabilité de l'accusé. Dans d'autres cas, le dénouement a été plus heureux, les parties ayant abouti à un accord pour la restitution (14).

(12) Ainsi, l'opération «Naki»: ce sont les services du Procureur qui ont mené de bout en bout les enquêtes; l'assistance des autorités kenyanes n'a été requise que pour arrêter les suspects et accusés localisés.

(13) Ce fut le cas en ce qui concerne Joseph Nzirorera, qui a été arrêté au Bénin, le Procureur rejetant sur le Bénin la responsabilité, alors que l'Etat prétend pour sa part être dans l'impossibilité matérielle de produire un quelconque rapport de saisie.

(14) Cf. l'affaire *Tharcisse Muvunyi*, transcriptions du 7 décembre 2004, pp. 3 et s.

En outre et toujours au stade de la présentation des moyens de preuve, il faut regretter les difficultés pratiques rencontrées notamment lorsque doivent être appelées à la barre des personnes ayant un certain statut politique ou militaire (15). Ces difficultés sont plus manifestes lorsqu'il s'agit de besoins exprimés par la Défense.

L'obligation de coopérer et les droits de l'accusé

L'obligation de coopérer s'étend aussi à l'action de la Défense, c'est-à-dire une action menée par des personnes n'ayant pas un statut découlant directement d'une mesure prise par le Conseil de sécurité, car il n'est que trois organes du Tribunal : le Procureur, le Greffier et les Chambres. Les difficultés liées à l'action de la Défense sont majeures. Chaque équipe de la Défense d'un accusé dispose en principe d'un conseil principal et d'un co-conseil. Ce sont des avocats ou des professeurs de Droit qui représentent les intérêts de l'accusé dans toute la procédure. Chaque équipe comprend ensuite trois autres personnes servant comme enquêteurs ou assistants juridiques.

L'absence d'un statut spécial émanant directement du Conseil de sécurité rend l'action de la Défense peu aisée. Elle est souvent obligée de s'en remettre au Greffe pour bénéficier de sa médiation auprès des États pour solliciter des concours aussi banaux que la délivrance de visas ou même la confirmation de leur statut vis-à-vis du TPIR. Disposant du «Laissez-passer des Nations Unies», les fonctionnaires du Bureau du Procureur bénéficient des facilités qu'autorise le port de ce document de voyage. Lorsqu'ils sont sur le terrain, les membres de la Défense présentent aux autorités étatiques les documents émanant du Tribunal justifiant de leur statut et requièrent l'assistance nécessaire à cet égard. En cas d'échec, ils sollicitent le soutien des juges dans le cadre d'une ordonnance qui rappellerait à l'État ses obligations au titre du Statut du Tribunal. Il peut s'agir d'une ordonnance de production de documents ou d'une ordonnance pour une assistance d'une autre nature, comme un entretien avec une personnalité politique, diplomatique ou militaire protégée par un statut national spécifique.

Au-delà de ces mesures, la Défense bénéficie aussi d'une assistance étendue du greffier, dont les obligations ne se limitent pas à la prise en charge des frais de l'action en faveur de la défense de l'accusé. La Section du Greffe en charge des témoins et des victimes assiste les équipes de la Défense pour faciliter leur rencontre avec les témoins où qu'ils soient, notamment au

(15) Question qui s'est posée avec le général Roméo Dallaire, qui commandait la MINUAR aux moments des événements de 1994. Dans l'affaire *Jean-Paul Akayesu*, à la demande de la Défense, la Chambre avait émis une citation à comparaître à l'égard du général (cf. 19 novembre 1997, *Décision faisant suite à une requête aux fins de délivrance d'une citation à témoin*). Dans cette décision, la Chambre prend note du rappel, par le Secrétariat général des Nations Unies, de l'immunité dont bénéficiait le commandant de la MINUAR et de la disposition du Secrétaire général à lever cette immunité si la comparution était ordonnée. Ce précédent a permis la comparution du même général dans l'affaire *Théoneste Bagosora et consorts*, en janvier 2004.

stade de la présentation des moyens de preuve à décharge. Le Greffe prendra en charge la production des documents de voyage nécessaires à la présence du témoin à Arusha et s'assurera du bon déroulement de son voyage à l'aller comme au retour. Dans cette phase de la coopération, le recours aux juges est plus fréquent. Ainsi, les Chambres sont souvent saisies de requêtes demandant la coopération du Rwanda pour la production de documents divers, notamment les dossiers judiciaires de certaines personnes détenues au Rwanda pour leur implication dans les événements de 1994.

Il est étrange de constater que l'absence de suite donnée par le Rwanda à certaines des ordonnances n'a pas fait l'objet d'un rapport au Conseil de sécurité pour souligner un manquement aux obligations internationales. A en croire le Président du Tribunal, il semblerait même que la coopération du Rwanda à cet égard soit sans faille (16). Dans le cas de l'affaire *Edouard Karemera et consorts*, la Défense a sollicité un tel rapport au Conseil de sécurité à propos de la non-coopération du Bénin quant à la production d'un rapport de saisie et la Chambre a argué de son pouvoir discrétionnaire pour rejeter la requête (17). Dans un autre cas, celui de l'affaire *Aloys Simba*, la position adoptée par la Chambre a poussé la Défense à demander une interprétation et une clarification. Dans un premier temps, sur la demande de la Défense, la Chambre a ordonné au Procureur de déployer tous les efforts possibles pour obtenir du Rwanda les dossiers judiciaires requis et d'en rendre compte à la Chambre.

Les démarches du Procureur auprès du Rwanda ayant été vaines, la Défense a sollicité que la Chambre ordonne au Rwanda de coopérer, pour se voir opposer une fin de non-recevoir au motif qu'elle n'a pas démontré avoir déployé tous les moyens possibles pour obtenir par elle-même les dossiers judiciaires recherchés (18). Dans sa décision du 1^{er} novembre 2004, la Chambre clarifie sa décision, en exposant que les démarches initiées par le Procureur ne sauraient être considérées comme pouvant se substituer à l'obligation qui pèse sur la Défense de tenter par elle-même d'obtenir la coopération du Rwanda avant de saisir la Chambre (19). Il convient de souligner que le manquement des Etats à leurs obligations de coopération peut être fortement préjudiciable à l'accusé. C'est ainsi que, devant le TPIY, le général Tihomir Blaskic a pu voir sa peine sensiblement revue à la baisse – de 45 ans à 9 ans – suite à la coopération de la Croatie, qui a divulgué un certain nombre d'éléments de preuve à

(16) Cf. S/PV.5086/Corr.1, p. 11. Le président y dit : « le Tribunal est sensible à la coopération des autorités rwandaises. [...] A notre simple demande, nous avons également reçu des documents tirés des procédures judiciaires rwandaises afin d'évaluer pleinement la crédibilité de nos témoins ».

(17) Cf. 19 mars 2004, *Décision relative à la requête de la Défense de Nzirorera aux fins de saisine du Conseil de sécurité des Nations Unies au sujet de la non-coopération du Bénin*.

(18) Cf. 28 octobre 2004, *Decision on the Defence Request for the Cooperation of Rwandan Government Pursuant to Article 28, §5*.

(19) Cf. *Décision relative à des points se rapportant au dossier judiciaire du témoin KDD*.

décharge que la Défense avait en vain demandés durant la procédure en première instance (20).

La Défense a aussi souvent saisi les Chambres pour pouvoir interroger ou appeler à la barre des personnalités politiques, militaires ou diplomatiques de différents Etats, qui pourraient à son avis apporter des éléments à décharge. Récemment, dans l'affaire *Théoneste Bagosora et consorts*, il s'est agi de diplomates français qui étaient en poste à Kigali en 1994 : la Chambre a ordonné la coopération de la France pour que la défense puisse les interroger en France (21). Ensuite et toujours dans la même affaire, sur la demande de la Défense, la Chambre a ordonné au Ghana de coopérer pour que la Défense puisse interroger le major général Yaache, qui était membre de la MINUAR et qui occupe désormais les fonctions de chef d'état-major de l'armée de son pays (22). En l'absence d'une mise en œuvre de cette décision et faute d'un refus formel du Ghana et de l'officier, la Chambre, à la demande de la Défense encore, a émis une injonction de faire à l'égard du major général, lui ordonnant d'accorder un entretien à la défense de l'accusé Bagosora (23). Il convient de souligner que de telles injonctions sont plutôt rares dans la pratique du Tribunal et qu'il est des cas où les juges saisis n'ont pas été convaincus de la nécessité de la mesure requise (24).

Cette obligation de coopérer dans l'action des parties a fait l'objet d'une jurisprudence très mesurée, les juges ayant à cœur de respecter la souveraineté des Etats.

L'OBLIGATION DE COOPÉRER ET LA JURISPRUDENCE

Dans la jurisprudence du Tribunal, on peut distinguer différentes formes de coopération des Etats en fonction du destinataire final : d'abord, les ordonnances requérant directement la coopération des Etats ; ensuite, celles qui demandent la coopération d'organisations interétatiques ; enfin, les ordonnances s'adressant à des individus. A ces trois catégories, il faut encore ajouter l'intervention spontanée d'une personne publique ou privée, physique ou morale, au titre de l'*amicus curiae*.

(20) Cf. l'arrêt du 29 juillet 2004, notamment dans l'annexe A sur l'historique de la procédure en appel, §§11 et s.

(21) Cf. 22 octobre 2004, *Request to the Republic of France for Cooperation and Assistance Pursuant to Article 28 of the Statute*. Dans cette décision, la Chambre «demande respectueusement» la coopération de la France pour que la défense de l'accusé Bagosora puisse rencontrer M. Marlaud et le colonel Maurin, qui étaient en mission au Rwanda en 1994.

(22) Cf. 25 mai 2005, *Decision on the Defense for Bagosora's Request to Obtain the Cooperation of the Republic of Ghana*.

(23) Cf. 23 juin 2004, *Decision on Request for Subpoena of Major eneral Yaache and Cooperation of the Republic of Ghana*.

(24) Cf. l'affaire *Edouard Karemera et consorts*, 20 octobre 2003, *Decision on the Defence Motion for Subpoena to Witness G*.

La coopération des Etats

Cette coopération est fondée directement sur l'article 28 susmentionné et les ordonnances rendues par les Chambres demandent en général aux Etats d'assister la défense. Ces ordonnances sont parfois précises, en indiquant le résultat escompté de cette coopération. Ainsi, dans l'affaire *Aloys Simba*, la Chambre a invité le Procureur à déployer tous les efforts possibles pour obtenir du Rwanda le dossier judiciaire du témoin à charge KDD, un condamné à mort, afin d'assister la Défense. Cependant, la Chambre n'a pas accédé à la requête de la défense aux fins de coopération du Rwanda, comme nous l'avons exposé. La défense compte sur ce dossier pour pouvoir mettre en cause la crédibilité du témoin et éventuellement contredire son témoignage.

Dans de nombreux cas, il s'est agi de communiquer les aveux faits devant la justice rwandaise. Dans ces ordonnances, il peut être regretté que les Chambres ne se donnent pas les moyens de l'exécution effective de leur demande puisqu'il n'y a pas de mécanisme de contrôle de l'exécution des ordonnances émises. A notre connaissance, il est un cas rarissime où la Chambre a ordonné au pays requis de produire un rapport sur les mesures adoptées : c'est dans l'affaire *Karemera et consorts*, où la Chambre a, une énième fois, requis la coopération du Rwanda en fixant à celui-ci une obligation de lui faire rapport, tout en précisant dans quels délais (25). A notre connaissance, le Rwanda ne s'est pas exécuté et la Chambre n'a pris aucune autre mesure (26).

En pratique, il revient au Greffe d'assurer le suivi nécessaire et de rendre compte à la Chambre de l'exécution de son ordonnance. L'intérêt d'une demande de rapport dans un délai plus ou moins précis est que les Chambres pourront plus aisément constater le manquement de l'Etat à ses obligations de coopération et, éventuellement, demander au Président d'en faire rapport au Conseil de sécurité conformément à l'article 7 *bis* du Règlement (27). Cependant, une telle approche suppose que les Chambres aient la

(25) Cf. 11 décembre 2003, *Décision relative aux requêtes de la Défense concernant la coopération avec le gouvernement du Rwanda*. La Chambre y a invité le Rwanda à lui faire rapport sur «toutes mesures adoptées dans la mise en œuvre de l'Ordonnance du 25 octobre 2002 et de cette [présente] Ordonnance, au plus tard le 10 janvier 2004».

(26) Toutefois, la situation très spéciale de cette affaire peut expliquer l'absence de suivi par la Chambre. Car, suite à des allégations de partialité de la juge président l'affaire et de tout le siège, la Chambre d'appel a ordonné que le procès reprenne de nouveau, après avoir constaté une apparence de partialité de la juge-présidente ayant affecté les deux autres juges. La nouvelle Chambre est, au moment où nous écrivons ces lignes, en cours de constitution.

(27) Cet article stipule :

«A/ Sauf dans les cas visés aux Articles 11, 13, 59 et 61, lorsqu'une Chambre de première instance ou un Juge est convaincu qu'un Etat ne s'est pas acquitté d'une obligation au titre de l'Article 28 du Statut en rapport avec une affaire dont ils sont saisis, la Chambre ou le Juge peut prier le Président d'en rendre compte au Conseil de sécurité.

B/ Si le Procureur convainc le Président qu'un Etat ne s'est pas acquitté d'une obligation au titre de l'Article 28 du Statut en réponse à une demande formulée par le Procureur au titre des Articles 8 et 40 du Règlement, le Président en informe le Conseil de sécurité.»

volonté d'aller dans le sens d'une saisine du Conseil de sécurité si les Etats manquent à leurs obligations. Autrement dit, les Chambres disposent de pouvoirs légaux pour requérir la coopération des Etats, mais elles ne semblent pas en faire tout l'usage qui s'impose – au profit surtout des droits de l'accusé, car le Procureur est dans une situation spéciale en raison de l'obligation de coopération inscrite au Statut en sa faveur et en raison d'une pratique de relations étroites avec les Etats.

Il est des cas particuliers dans lesquels les bases légales d'une obligation de coopération font défaut, ce qui a fondé un rejet de la requête en coopération. La situation s'est présentée à propos du Vatican : la Chambre de première instance saisie a rejeté la requête parce que le Vatican n'est pas membre des Nations Unies et que, dans ces conditions, le Conseil de sécurité ne pouvait lui imposer une quelconque obligation de coopération (28). A ce titre, il faut rappeler qu'avant son adhésion à la Charte de San Francisco, la Suisse avait d'elle-même adopté une réglementation qui lui faisait obligation de coopérer avec les deux Tribunaux *ad hoc* et qui a été la base des relations qu'elle a entretenues avec le TPIY et le TPIR (29).

Enfin, l'obligation de coopérer qui pèse sur les Etats prend une autre forme au stade de l'exécution des peines après le jugement. L'article 26 prévoit expressément que les peines soient exécutées au Rwanda ou dans un pays désigné par le Tribunal, sur une liste de pays ayant informé le Conseil de sécurité de leur volonté en ce sens. En pratique, une telle liste n'existe pas, mais les Etats intéressés ont signé des accords avec le Tribunal pour déterminer les conditions dans lesquelles ils accueilleraient des condamnés du Tribunal. A ce jour, seuls six Etats se sont engagés et un seul a déjà reçu des condamnés (30). Il faut souligner que cette dimension de la coopération laisse plus de marge aux Etats, puisque il est prévu en pratique qu'ils donnent leur accord.

Cette situation, renforcée par un certain nombre d'autres considérations, est une source supplémentaire de difficulté pour le TPIR et la Défense, quand il s'agit d'organiser la relocalisation de personnes acquittées sur le territoire des Etats membres des Nations Unies. Du fait de l'inexistence

(28) Cf. Affaire *Théoneste Bagosora et consorts*, 13 mai 2004, *Decision on Defence Motion to Obtain Cooperation From the Vatican Pursuant to Article 28*.

(29) Ordonnance *Request to the Government of Switzerland for Arrest*, 12 juillet 2001, dans l'affaire *Emmanuel Rukundo*, §8 : «Le Gouvernement suisse a déjà montré qu'il était disposé à coopérer avec le Tribunal dans le domaine de l'entraide judiciaire, en particulier dans la décision du *Conseil fédéral suisse*, en date du 20 mars 1995, relative à l'application de la résolution 955 du Conseil de sécurité, en dans la décision du 21 décembre 1995 d'adopter un arrêté fédéral régissant la coopération avec le Tribunal (voir *Le Procureur c. Musema*, affaire n ICTR-96-5-D, décision faisant suite à la demande de dessaisissement (12 mars 1996, par. 14). Dans l'affaire *Musema*, la Suisse a donné volontairement suite à la demande officielle aux fins de dessaisissement formulée par le Tribunal.»

(30) Les six Etats signataires de tels accords sont : le Bénin, la France, l'Italie, le Mali, la Suède et le Swaziland (cf. le site Internet du Tribunal, <http://www.ictt.org/ENGLISH/agreements/index.htm>). De ces Etats, seul le Mali a accueilli pour l'instant des condamnés.

d'un statut de la personne acquittée, la quasi-totalité des États rechignent, pour des raisons essentiellement politiques, à assister le TPIR dans ce domaine pourtant si déterminant dans la construction d'une justice pénale internationale crédible.

La coopération d'institutions internationales

L'obligation qui pèse sur les États de coopérer avec le Tribunal s'applique aussi aux organisations interétatiques qui sont une émanation des États. C'est un principe général de droit que nul ne peut céder plus qu'il n'a de droit, de sorte que, la souveraineté des États étant limitée par l'obligation que le Conseil de sécurité fait peser sur eux, ils ne sauraient, dans le cadre d'une organisation à laquelle ils sont parties, s'affranchir de ladite obligation. En pratique, cela a conduit à deux types de relations. D'une part, l'obligation porte sur une organisation interétatique directement : dans l'histoire du TPIR, cela s'illustre dans la position prise par le Secrétaire général devant la première demande d'audition de Roméo Dallaire, dans l'affaire *Jean-Paul Akayesu* (31). D'autre part, elle porte sur des démembrements d'une organisation interétatique, qu'il s'agisse d'organes ou d'institutions spécialisées.

Dans cette optique, l'obligation qui pèse sur les Nations Unies mêmes de coopérer avec le Tribunal a été mise en œuvre d'abord dans les ordonnances requérant l'assistance du Haut Commissariat aux Réfugiés (32), puis dans la demande de coopération du Département des opérations de maintien de la paix (DPKO) (33). La seule limite à cette forme de coopération, c'est qu'il n'est pas prévu de mécanisme de sanction, puisque le Règlement ne préconise la saisine du Conseil de sécurité que lorsqu'un État ne s'exécute pas. Il faut imaginer une procédure plus complexe où le Tribunal pourrait requérir la coopération d'un État membre de l'Organisation internationale, puis rapporter la non-exécution par cet État, à travers l'Organisation dont il est membre. Toutefois, l'hypothèse n'est que théorique.

(31) Cf. *supra*, note 15.

(32) Par exemple, l'affaire *Elizaphan Ntakirutimana et Gérard Ntakirutimana*, 18 décembre 2001, *Request for Cooperation (United Nations High Commissioner for Refugees)*.

(33) Cf. 9 mars 2004, *Décision relative à la requête de la Défense aux fins de faire injonction au Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies de produire certains documents*. Dans le premier cas, le HCR a été à maintes reprises sollicité pour assister le Tribunal en accordant un statut permanent ou temporaire à de futurs ou anciens témoins, afin de faciliter leur déplacement jusqu'à Arusha ou, le cas échéant, de mener à bien leur relocalisation après leur témoignage, comme une mesure de protection; l'assistance du HCR semble également envisageable dans le cadre de la relocalisation de personnes acquittées par le TPIR. Dans le second cas, le Tribunal a ordonné au DPKO de coopérer avec la Défense de Joseph Nzirorera, afin de lui communiquer les documents qu'elle demandait, sauf à justifier, comme les États, de circonstances exceptionnelles ne permettant pas la divulgation : suite à la Décision de la Chambre et selon le conseil principal de l'accusé, le Secrétariat général des Nations Unies a répondu favorablement en communiquant un certain nombre de documents, dont certains sont caviardés.

La coopération de personnes privées

En dehors des Etats et des organisations internationales, l'obligation de coopération nous semble s'étendre aux personnes privées, avec la seule limitation que le Tribunal ne disposera pas de pouvoir coercitif direct contre ces personnes, comme la saisie ou le mandat d'amener. L'exercice d'un tel pouvoir passe par l'Etat sous la souveraineté duquel réside cette personne privée. Il convient toutefois de distinguer selon qu'il s'agit d'une personne physique ou morale. La personne privée physique peut faire l'objet de mesures de contrainte physique comme un mandat d'amener, même si l'effet d'une telle mesure serait limité. La personne forcée de comparaître devant le Tribunal peut fort bien, une fois à l'audience, se refuser à témoigner. Ce n'est pas une hypothèse d'école, puisqu'un témoin à charge dans l'affaire *Théoneste Bagosora et consorts* a refusé à l'audience de témoigner, en rappelant son refus de comparaître en raison des craintes pour sa sécurité et en raison de son traumatisme psychologique (34). La personne privée morale peut faire l'objet des mêmes mesures qu'un Etat, comme il a été établi dans la jurisprudence du TPIY dans l'affaire *Tihomir Blaskic* (35).

Ainsi, dans l'affaire *Edouard Karemera et consorts*, la Défense a fait une requête pour que la Chambre ordonne à Human Rights Watch de coopérer en communiquant un certain nombre de documents. Suite à une directive de la Chambre, cette requête a été communiquée à cette ONG américaine pour observations éventuelles et la défense l'a, par la suite, retirée, en raison d'un accord confidentiel intervenu entre les parties. Il faut imaginer que Human Rights Watch a dû, au moins en partie, satisfaire la demande de la défense. La Chambre n'a donc pas eu à statuer sur une telle requête. On peut escompter qu'elle aurait certainement ordonné la coopération de l'ONG et que telle est l'origine de l'accord entre les parties. A défaut d'une exécution par l'ONG d'une ordonnance requérant sa coopération, la Chambre aurait-elle pu saisir les autorités américaines, puis élever la question au niveau de ses rapports avec les Etats-Unis? A notre sens, un tel développement serait de bon sens, mais c'est encore une hypothèse d'école.

L'amicus curiae comme modalité de coopération

L'*amicus curiae* peut constituer une forme de mise en œuvre de la coopération avec les Etats ou autres institutions et personnes, puisqu'il en découle une immixtion de l'intervenant qui apporte une certaine assistance au Tribunal. L'article 74 du Règlement, qui porte sur l'intervention en *amicus curiae*, stipule en effet : «une Chambre peut, si elle le juge souhaitable

(34) 34 Procès-verbal du 14 octobre 2004, disponible sur le site Internet www.ictt.org/ENGLISH/cases/Bagosora/minutes/2004/202-041014.pdf. Tout le débat autour de l'audition de ce témoin a été conduit à huis clos et la Chambre a aussi rendu sa décision durant l'audience à huis clos.

(35) Cf. 29 octobre 1997, *Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la Décision de la Chambre de première instance II rendue le 18 juillet 1997*.

dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, inviter ou autoriser tout Etat, toute organisation ou toute personne à comparaître devant elle et lui présenter toute question spécifiée par la Chambre.»

En pratique, les demandes d'intervention en *amicus curiae* ont été nombreuses et ont reçu des réponses différentes des Chambres. Cependant, la principale distinction, c'est l'origine de la demande en *amicus curiae*. Il faut noter qu'au TPIR, les Chambres n'ont qu'un recours très limité à l'*amicus curiae*, tandis qu'au TPIY, il est au moins un cas où une Chambre de première instance a, de sa propre initiative, fait appel à une intervention de cette nature (36).

On constate d'abord que les seules demandes acceptées sont celles émanant des Etats, plus précisément la Belgique, car les demandes faites par le Rwanda n'ont pas eu ce succès (37). Dans les affaires *Théoneste Bagosora et consorts* et *Laurent Semanza*, la Belgique a été autorisée à intervenir sur les crimes de guerre, soit sur la compétence du Tribunal à connaître de crimes commis au Rwanda à l'égard de Belges, membres de la MINUAR.

On note ensuite les demandes émanant d'organisations de la société civile, qui ont des objectifs fort variés. Ainsi, la Coalition des ONG pour les droits des femmes en situation de conflit a saisi à maintes reprises des Chambres pour intervenir en *amicus curiae* sur la question des violences sexuelles reprochées aux accusés (38). Une telle requête a été sans cesse rejetée au motif que l'intervention d'un *amicus curiae* ne saurait avoir pour objectif la modification de l'acte d'accusation : il revient au Procureur de déterminer, sous le contrôle des juges, les charges qu'il porte contre un accusé. L'ONG African Concern a pour sa part milité de façon constante et en vain pour la restitution des biens au profit des victimes (39). Dans une autre affaire, c'est l'Association des avocats auprès du TPIR (ADAD) qui a sollicité l'autorisation de la Chambre pour intervenir en soutien aux conseils de la Défense contre lesquels la Chambre avait fait une mise en garde (40). A ces différentes requêtes les Chambres ont invariablement

(36) Affaire *Radovan Karadzic & Ratko Mladic* (IT-95-5-R61), transcriptions du 27 juin 1996, pp. 15-17. Cf. le site Internet www.un.org/icty/transe5&18/960627it.htm.

(37) Il nous semble que le Rwanda a souhaité à trois reprises intervenir en *amicus curiae* : une fois dans l'affaire *Jean-Bosco Barayagwiza* et deux fois dans l'affaire *Théoneste Bagosora et consorts*. Toutefois, nous n'avons connaissance que d'une décision, sur la dernière requête du genre.

(38) Affaire *André Ntagerura et consorts*, 24 mai 2001, *Decision on the Application to File an Amicus Curiae Brief According to Rule 74 of the Rules of Procedure and Evidence Filed on Behalf of the NGO Coalition for Women's Human Rights in Conflict Situations*.

(39) Affaire *Alfred Musema*, 17 mars 1999, *Décision faisant suite à la requête d'African Concern en comparaison en qualité d'amicus curiae*; Affaire *Théoneste Bagosora et consorts*, 23 mars 2004, *Decision on Amicus curiae Request by African Concern*.

(40) Affaire *Athanase Seromba*, 22 octobre 2004, *Décision sur les requêtes en annulation de sanction et en intervention en qualité d'amicus curiae*. Dans cette affaire, les avocats, suivant les instructions de leur client lors du mouvement de grève des accusés qui a relativement affecté le calendrier des audiences, sont sortis de la salle d'audience sans attendre que celle-ci les autorise à se retirer. La Chambre a considéré que cette attitude était irrespectueuse et a donné un avertissement, sans lequel les sanctions disciplinaires prévues à l'article 46 ne pouvaient pas être prises.

opposé une fin de non-recevoir, soit en arguant soit de l'absence de pertinence de l'intervention, soit en mettant en cause l'objectivité de l'intervenant.

Enfin, il est un cas de figure exceptionnel, c'est celui où des accusés ou leur conseil saisissent une Chambre d'une requête en intervention au titre de l'*amicus curiae*. C'est exceptionnel en raison du statut des requérants dans le Tribunal, mais en soi la logique juridique qui permet de les évaluer est la même. Ces requêtes ont pris deux formes : soit un accusé demande à intervenir dans le procès d'un accusé, en raison de l'impact éventuel que les conclusions de la Chambre peut avoir à son égard (c'est la situation dont Paul Bisengimana a saisi la Chambre d'appel, mais sa requête a été rejetée au motif que ses droits en tant qu'accusé seront protégés par la Chambre saisie de son affaire (41)); soit l'accusé sollicite une intervention pour apporter sa contribution à la manifestation de la vérité ou informer la Chambre sur des éléments qu'il estime qu'elle n'aurait pas autrement (c'était le cas face à la requête du Procureur de voir le procès de l'abbé Athanase Seromba entendu au Rwanda : pas moins de quatre accusés et deux conseils de la Défense ont soumis des requêtes en intervention, l'objectif étant d'exposer à la Chambre les raisons pour lesquelles une telle pratique ne pouvait pas avoir cours; malheureusement, le Procureur a lui-même admis par la suite que les conditions n'étaient pas remplies pour une telle audience au Rwanda, la Chambre rejetant alors la requête et toutes les requêtes incidentes (42)).

L'OBLIGATION DE COOPÉRER ET LA FIN PROGRAMMÉE DU MANDAT DU TPIR

Une dernière dimension de la coopération avec les Etats s'ouvre avec l'introduction de l'article 11 *bis* dans le Règlement du Tribunal, qui répond à la volonté des membres des Nations Unies de mettre fin au mandat du Tribunal en 2010. L'objectif de cet article est clairement de permettre au Tribunal de transférer des affaires à des Etats pour que ceux-ci connaissent du procès des présumés responsables des événements de 1994 au Rwanda. C'est un revirement complet, car, avant les Résolutions 1503 (2003) et 1534 (2004) qui consacrent l'option pour une stratégie d'achèvement des travaux des deux Tribunaux *ad hoc*, le principe était celui d'une relation à sens unique, les Etats transférant aux Tribunaux les affaires dont ceux-ci voulaient se saisir. Il y a là l'ambition d'une amélioration des systèmes judi-

(41) Affaire *Laurent Semanza*, où, dans le jugement rendu par la Chambre de première instance, l'accusé Paul Bisengimana est cité à plusieurs reprises. Ce dernier a estimé que de telles mentions portent atteinte à la présomption d'innocence dont il bénéficie.

(42) Le Procureur a admis l'indisponibilité des infrastructures lors de la conférence de mise en état du 13 janvier 2004 et a demandé le retrait de sa requête. Cf. la *Décision relative à la requête du Procureur en retrait de sa requête aux fins de la tenue de procès au Rwanda*, 14 janv. 2004.

ciaires nationaux, dès lors que les principes fondamentaux d'un procès équitable y prévaudront et que la communauté internationale apportera un soutien matériel conséquent. La nécessité d'un tel soutien découle des conditions mêmes d'exercice de la justice héritées des deux Tribunaux *ad hoc*, comme l'obligation d'une assistance juridique particulièrement onéreuse et d'une assistance linguistique tout aussi lourde en termes financiers. Cependant, cette nouvelle approche de la coopération n'est pas sans poser des problèmes spécifiques aux réponses incertaines (43), même si elle peut constituer l'avenir des juridictions pénales internationales.

Sur le plan de la politique judiciaire, les négociations se développent avec le Rwanda pour la création d'une Chambre spéciale au sein de la Cour suprême pour connaître de telles affaires transférées. Toutefois, il est peu probable que le procès pénal au Rwanda soit aussi bien encadré que le procès pénal international, notamment au regard du droit de l'accusé à une défense effective. Il ne serait pas étonnant que les difficultés des accusés à faire comparaître des témoins à décharge soient accrues, si ce n'est pas l'impasse. D'ailleurs si le Tribunal a été installé à Arusha, en Tanzanie, n'était-ce pas aussi pour éviter la proximité et l'insécurité sous-jacente? (44) S'ajoute à cela l'existence de la peine de mort au Rwanda, maintenue récemment par le nouveau Code de procédure pénale (45). Faut-il rappeler d'ailleurs que ce fut l'une des pierres d'achoppement qui explique le vote négatif du Rwanda à l'adoption de la résolution 955 portant création du TPIR (46)?

D'autres incertitudes subsistent, notamment au regard de la marge de manœuvre du Tribunal pour les transferts. D'une part, ce transfert supplémentaire peut-il se faire vers un Etat autre que celui ayant initialement transféré l'accusé au Tribunal, sans que celui-ci soit à tout le moins consulté? D'autre part quel serait le droit applicable par le juge interne auquel l'affaire sera transférée? Car la définition des crimes dans son droit national peut être sensiblement différente de celle du Statut du Tribunal, telle que développée ensuite par la jurisprudence.

A ces questions, le Tribunal recherche des réponses, tandis que les accusés expriment leurs craintes. En septembre 2004, ceux-ci ont initié un mouvement de boycott des audiences pour protester contre le projet, en menaçant de s'engager dans une grève de la faim si le président ne répondait pas à

(43) Au TPIY, la question s'est posée dès 2002 et le Tribunal a soumis un rapport circonstancié (S/2002/678), qui a été discuté à huis clos au Conseil de sécurité le 23 juillet 2002 (S/PV.4581).

(44) Cf. le procès-verbal de la réunion du Conseil de sécurité du 8 novembre 1994 (S/PV.3453). Le représentant de la Nouvelle-Zélande y expose discrètement les limites des capacités du Rwanda et affirme que «[I]es procès auront lieu au Rwanda dès que cela sera possible» (p. 5). Il faut en conclure que la position de l'un des deux auteurs initiaux du projet de résolution est bien clairement que le siège ne serait pas au Rwanda.

(45) Cf. le nouveau Code de procédure pénale du Rwanda, juil. 2004.

(46) Cf. le procès-verbal de la réunion du Conseil de sécurité du 8 novembre 1994 (S/PV.3453, p. 16). C'est le sixième point de dissension que relève le représentant du Rwanda.

leurs préoccupations. Dans sa réponse du 22 septembre 2004, le président a principalement rappelé la compétence des juges dans la décision de transfert et les critères du transfert, notamment l'impératif du procès équitable devant la juridiction nationale. Cette réponse ayant rassuré les accusés, la grève de la faim n'a pas eu lieu et ils ont repris la navette entre le centre de détention et les salles d'audience (47).

* *
*

Au terme de cette étude globale de l'obligation de coopération qui pèse sur les Etats vis-à-vis du Tribunal pénal international pour le Rwanda et de sa réalité, plusieurs données s'imposent à l'observateur.

D'une part, il faut déplorer le peu d'engagement politique des Etats africains, pourtant concernés au premier chef par l'activité de ce Tribunal pour de multiples raisons, parmi lesquelles les circonstances ayant prévalu à sa création, son siège dans un pays africain et l'objectif affiché par le Conseil de sécurité de donner l'exemple, alors que les conflits armés persistent ici et là sur le continent. Mis à part l'Afrique du Sud et les Etats ayant transféré des accusés ou des suspects, ainsi que les Etats africains qui ont signé les accords pour l'exécution des peines, les Etats africains ont peu fait cas de l'existence du Tribunal et l'ont largement ignoré dans leur jeu politique international. A titre anecdotique, les officiels d'Etat africain ayant visité le Tribunal se compteraient sur les doigts d'une main. De même combien de résolutions ou déclarations des organisations interafricaines se préoccupent de la coopération avec le Tribunal? Très peu aussi (48). Pour un continent dont les dirigeants prônent ouvertement la responsabilisation des politiques avec des initiatives propres (49), il faut croire que l'évolution des mentalités a encore du chemin à faire.

D'autre part, il faut constater que les défauts de coopération émanent de pays non africains, notamment des Etats-Unis (50). Il est difficile d'évaluer l'impact réel des actions américaines, mais il est certain qu'il n'est pas négligeable en raison du poids politique de l'hyperpuissance.

(47) Un accusé a fait preuve d'originalité en prenant l'initiative de contrecarrer tout projet de transfert ailleurs qu'en Suisse. L'accusé Emmanuel Rukundo, transféré par la Suisse, a écrit aux autorités helvétiques pour leur rappeler les conditions dans lesquelles elles avaient autorisé son transfert au Tribunal; il demande qu'elles s'opposent à tout transfert vers un autre Etat et qu'elles soient disposées à ce que, si son dossier était transféré, que ce soit en Suisse.

(48) *Déclaration de Kigali* de la première Conférence ministérielle de l'Union africaine sur les droits de l'homme en Afrique, 8 mai 2003 (MIN/CONF/HRA/Decl.1(I)). Cf. aussi le rapport sur le génocide rwandais du panel international d'éminentes personnalités constitué par l'Organisation de l'unité africaine.

(49) C'est toute la logique des plans de développement à la mode, notamment le NEPAD, mais aussi d'une certaine façon l'Union africaine en général.

(50) Nous ne traitons pas ici des questions de financement de l'activité du Tribunal, car d'autres Etats, surtout les Etats de l'Europe du Nord et les Pays-Bas feraient certainement mieux que les Etats-Unis.

A ces deux titres, il faut donc regretter que l'Afrique ne mette pas tout son poids numérique dans l'enceinte diplomatique pour soutenir le Tribunal et lui permettre ainsi d'agir dans un environnement politique favorable. Une telle situation favoriserait certainement une autre lecture de l'activité judiciaire du Tribunal, sans compter l'état de ses finances, le tout pouvant assister l'institution pénale dans son mandat.

Enfin, il faut reconnaître que la difficulté majeure réside dans la souveraineté des Etats. Même si, dans les textes, cette souveraineté est limitée par un certain nombre de principes juridiques, dans le cas des juridictions pénales internationales, l'interprétation de ces principes est confiée à des juges imprégnés de la souveraineté de leurs Etats, par qui ils ont été élus et non forcément initiés au droit international. Tout ceci rend la mission encore plus complexe, de sorte que les développements récents avec l'article 11 *bis* du Règlement qui tente de renvoyer la répression pénale aux juridictions pénales nationales semblent revenir à une réalité incontournable.

L'avenir de la justice pénale internationale réside certainement dans le renforcement des justices pénales nationales : l'efficacité des Etats à réprimer les crimes, quels qu'ils soient, réduira le besoin d'une justice pénale hors de la sphère immédiate des Etats. La justice pénale internationale ne serait donc que supplétive. La Cour pénale internationale trouvera peut-être son salut dans une telle approche dynamique et réaliste.