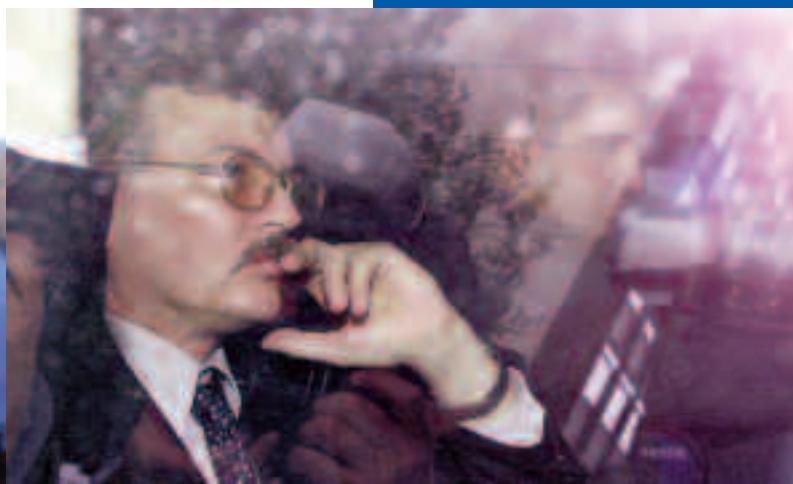




La justice bradée

Pourquoi la lutte contre l'impunité est importante pour la paix

HUMAN
RIGHTS
WATCH





La justice bradée

Pourquoi la lutte contre l'impunité est importante pour la paix

Copyright © 2011 Human Rights Watch

All rights reserved.

Printed in the United States of America

ISBN: 1-56432-509-1

Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch

350 Fifth Avenue, 34th floor

New York, NY 10118-3299 USA

Tel: +1 212 290 4700, Fax: +1 212 736 1300

hrwnyc@hrw.org

Poststraße 4-5

10178 Berlin, Germany

Tel: +49 30 2593 06-10, Fax: +49 30 2593 0629

berlin@hrw.org

Avenue des Gaulois, 7

1040 Brussels, Belgium

Tel: +32 (2) 732 2009, Fax: +32 (2) 732 0471

hrwbe@hrw.org

64-66 Rue de Lausanne

1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 738 0481, Fax: +41 22 738 1791

hrwgva@hrw.org

2-12 Pentonville Road, 2nd Floor

London N1 9HF, UK

Tel: +44 20 7713 1995, Fax: +44 20 7713 1800

hrwuk@hrw.org

27 Rue de Lisbonne

75008 Paris, France

Tel: +33 (1) 43 59 55 35, Fax: +33 (1) 43 59 55 22

paris@hrw.org

1630 Connecticut Avenue, N.W., Suite 500

Washington, DC 20009 USA

Tel: +1 202 612 4321, Fax: +1 202 612 4333

hrwdc@hrw.org

Web Site Address: <http://www.hrw.org>

La justice bradée

Pourquoi la lutte contre l'impunité est importante pour la paix

I. Aperçu général.....	1
II. L'état du droit	11
A. L'obligation au regard du droit international de réprimer les crimes internationaux graves	12
B. Pas d'amnistie pour les crimes les plus graves.....	16
 PREMIÈRE PARTIE : DANS LE FEU DE L'ACTION: LES QUESTIONS DE JUSTICE PENDANT LES POURPARLERS DE PAIX	
III. La marginalisation	19
A. Charles Taylor.....	21
B. Radovan Karadzic	26
C. L'Armée de résistance du Seigneur	29
IV. Le prix de l'intégration	37
A. Afghanistan	37
B. République démocratique du Congo	46
1. L'incorporation de criminels au sein du gouvernement de transition.....	48
2. Les nouveaux groupes armés veulent des postes officiels.....	50
3. Deux criminels récidivistes, deux fortunes diverses – Laurent Nkunda et Bosco Ntaganda...	53
C. Bosnie-Herzégovine.....	58
V. Les amnisties explicites et implicites dans les accords de paix	62
A. Sierra Leone	62
B. Angola.....	67
1. Les accords de Bicesse	67
2. La phase suivante de la guerre et le Protocole de Lusaka	70
3. La phase finale du conflit	72
C. Soudan.....	74
1. Le conflit nord-sud.....	75
2. Le Darfour	76
3. Les pourparlers de paix de Naivasha	79
4. Une impunité persistante	80

DEUXIÈME PARTIE : UN IMPACT À LONG TERME

VI. La résurgence des cycles de violence	82
A. Kenya	84
B. Rwanda	90
C. Burundi	94
VII. Pour un État de droit renforcé: De meilleurs mécanismes judiciaires nationaux.....	102
A. Les tribunaux ad hoc.....	103
1. Bosnie-Herzégovine	103
2. Serbie	106
3. Croatie	108
4. Rwanda.....	109
B. La Cour pénale internationale	111
1. Ouganda	111
2. République démocratique du Congo.....	112
3. Soudan	113
4. République centrafricaine.....	114
5. Situations à l'examen : Kenya et Colombie.....	116
C. La compétence universelle.....	119
1. Chili.....	120
2. Argentine	123
VIII. Une protection contre le révisionnisme	128
A. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.....	128
1. Le procès de Milosevic.....	129
2. Srebrenica.....	131
IX. Un effet dissuasif.....	135
A. Afghanistan	135
B. Côte d'Ivoire	136
C. République démocratique du Congo	137
D. République centrafricaine.....	138
Remerciements.....	140

I. Aperçu général

La question de savoir si le fait de réclamer justice pour les crimes internationaux graves affecte les perspectives de paix est un débat qui ne date pas d'hier et qui s'est intensifié à mesure que la traduction en justice de dirigeants nationaux pour de graves violations des droits humains apparaît de plus en plus possible. La Cour pénale internationale (CPI) à la Haye, qui a pour mandat d'ouvrir des enquêtes et d'engager des poursuites pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, a déjà délivré son premier mandat d'arrêt à l'encontre d'un chef d'État en exercice—le président soudanais Omar el-Béchir. Le fait que la CPI opère alors que des conflits armés sont en cours alimente le débat sur la justice et la paix. La tentation de différer la justice en échange de promesses de résolution d'un conflit s'est déjà présentée dans le cadre des travaux de la CPI au Darfour et en Ouganda, et elle menace de refaire surface au cours des années à venir alors que parties et médiateurs s'emploient à négocier des accords de paix.

Avec la mise en place de tribunaux pénaux internationaux, de tribunaux nationaux et, de plus en plus souvent, la tenue de procès à l'étranger, le contexte des discussions sur l'amnistie est déjà très différent de celui qui prévalait il y a plusieurs années. Il est aujourd'hui généralement reconnu que le droit international oblige les pays à poursuivre les auteurs de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Les tribunaux internationaux et les juridictions nationales appliquant la compétence universelle risquent de rejeter les amnisties *de jure* pour les violations les plus graves des droits humains. Les procès du dirigeant serbe Slobodan Milosevic et du Libérien Charles Taylor sont la preuve que les anciens chefs d'État n'ont plus la certitude d'être protégés contre les poursuites judiciaires. Chez les victimes, les espoirs de justice ont changé dans ce contexte en évolution.¹

Parallèlement, certains diplomates chargés de négocier des accords de paix ont fait valoir que la perspective de poursuites engagées par la CPI a rendu plus difficile la réalisation de leurs objectifs. Ceux qui négocient la paix ont tendance à voir dans de possibles poursuites un dangereux et malheureux obstacle à leur travail. Certains craignent que le simple fait de soulever le spectre des poursuites judiciaires mettra fin à de fragiles pourparlers de paix.

¹ L'exemple du Bangladesh, qui persiste dans son projet de juger les personnes accusées de crimes de guerre commis lors de la lutte sanglante menée en 1971 pour sa libération du Pakistan, illustre bien que les espoirs des victimes ont changé dans ce contexte en évolution. La traduction en justice des criminels de guerre a été une promesse clé lors des élections de décembre 2008. « Bangladesh to set up war crimes tribunal », Agence France-Presse, 27 janvier 2009, <http://southasia.oneworld.net/todaysheadlines/bangladesh-to-set-up-war-crimes-tribunal> (consulté le 25 juin 2009). Voir également Human Rights Watch, *Ignoring Executions and Torture: Impunity for Bangladesh's Security Forces*, 1-56432-483-4, mai 2009, <http://www.hrw.org/node/83149>.

Confrontés à des pressions compréhensibles pour résoudre un conflit armé, les négociateurs et autres personnes concernées se sentent souvent poussés à mettre la justice à l'écart.

Certes, dans le passé, afin d'attirer les parties autour de la table, des amnisties générales ont souvent été offertes aux responsables d'effroyables violations des droits humains. Les partisans de l'amnistie font valoir que ceux qui portent la plus grande part de responsabilité dans des atrocités n'ont pas intérêt à déposer les armes à moins d'être persuadés qu'ils ne seront pas exposés à des poursuites judiciaires. Cet argument a par exemple été avancé par l'ex-émissaire spécial des États-Unis au Soudan, Andrew Natsios, qui a écrit : « Ils [les dirigeants du Parti du Congrès national] sont prêts à tuer n'importe qui, à subir des pertes civiles massives et à violer chaque principe international régissant les droits humains pour rester au pouvoir, peu importe la pression internationale, car ils s'inquiètent (à juste titre) du fait que s'ils sont écartés du pouvoir, ils s'exposeront à la fois à des représailles dans leur pays et à des procès pour crimes de guerre à l'étranger ».² Certains affirment que la peur de devoir rendre des comptes est la raison pour laquelle le Président Robert Mugabe refuse de renoncer au pouvoir au Zimbabwe.³ Des criminels de guerre connus sont même souvent incorporés au sein de gouvernements dans un souci de renforcement de la paix. Dans bien des cas, ces décisions sont prises presque littéralement sous la menace d'un fusil par des personnes prêtes à tout pour mettre fin à des années de violence et d'agitation.

D'autres ont souligné que bien que la justice soit importante, elle devrait passer au second plan par rapport à la paix. La requête du Procureur de la CPI, Luis Moreno Ocampo, aux fins de délivrance d'un mandat d'arrêt contre le Président soudanais el-Béchir en juillet 2008 a provoqué des réactions vives de la part de nombreux acteurs, y compris l'Union africaine (UA) et l'Organisation de la Conférence islamique, qui ont demandé au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de différer de 12 mois les travaux de la CPI au Darfour. Alex de Waal et Julie Flint, spécialistes du Soudan, ont critiqué publiquement le procureur de la CPI pour avoir inculpé de hauts fonctionnaires du gouvernement soudanais, déclarant : « Les efforts de déploiement de l'UNAMID [mission de maintien de la paix de l'UA/ONU au Soudan] au Darfour traversent un moment critique. En cette période délicate, l'inculpation de hauts responsables du gouvernement et la criminalisation de l'ensemble du gouvernement feront avorter les initiatives visant à retenir le Soudan au bord du

² Andrew Natsios, « Beyond Darfur Sudan's Slide Toward Civil War », *Foreign Affairs*, mai/juin 2008, <http://www.foreignaffairs.com/articles/63399/andrew-natsios/beyond-darfur> (consulté le 16 juin 2009), p. 82.

³ Stephanie Nolen, « Africa's unjust deserts », *Globe and Mail* (Toronto), 14 juin 2008, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/article690940.ece> (consulté le 16 juin 2009).

précipice ».⁴ Ils ont fait valoir que la justice devrait attendre que les coupables n'occupent plus des postes de pouvoir, étant donné que le fait de réclamer des poursuites risquait de provoquer des représailles, notamment contre les travailleurs des agences humanitaires.⁵ De même, les négociateurs et les chefs des communautés locales œuvrant en faveur de la paix dans le nord de l'Ouganda avaient affirmé que les mandats de la CPI à l'encontre des dirigeants de l'Armée rebelle de résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army – LRA) mettaient en danger le processus de paix. Ils avaient affirmé que démarrer des enquêtes avant la fin de la guerre présentait un risque tant pour la justice que pour la paix.⁶ Ces arguments ont été déclinés sous d'autres variantes ailleurs.

De prime abord, il est facile de comprendre la tentation de renoncer à la justice dans le souci de mettre fin à un conflit armé. Cependant, les recherches réalisées ces 20 dernières années par Human Rights Watch dans de nombreux pays (dont seuls quelques-uns sont analysés dans le présent rapport) ont démontré que la décision de fermer les yeux sur des atrocités et de renforcer la culture de l'impunité pouvait coûter très cher. Certes, les facteurs qui influencent la reprise d'un conflit armé sont multiples, et nous ne prétendons pas que l'impunité soit le seul facteur de causalité, mais les recherches de Human Rights Watch montrent que l'impact de la justice est trop souvent sous-estimé au moment d'évaluer les différents objectifs de la résolution d'un conflit.

Par ailleurs, dans la pratique, les conséquences négatives prédictes au cas où l'on insisterait sur la justice ne se réalisent pas souvent. Insister sur la justice, par exemple, n'entraîne pas nécessairement la rupture de pourparlers de paix et ne débouche pas forcément sur une recrudescence de l'instabilité comme certains le prédisent. Les accords de paix et les cessez-le-feu en République démocratique du Congo (RDC) n'ont pas inclus de clauses d'amnistie pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, même si beaucoup craignaient que le non-octroi d'une amnistie totale se solde par l'échec des négociations.⁷

⁴ Julie Flint, Alex de Waal et Sara Pantuliano, « ICC approach risks peacemaking in Darfur », lettre au rédacteur en chef, *Guardian* (Londres), 10 juin 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jun/10/sudan.unitednations> (consultée le 16 juin 2009).

⁵ Julie Flint et Alex de Waal, « Justice Off Course In Darfur », commentaire, *Washington Post*, 28 juin 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/06/27/AR2008062702632.html> (consulté le 16 juin 2009).

⁶ « Uganda: Acholi leaders in The Hague to meet ICC over LRA probe », *IRINnews*, 16 mars 2005, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/03/mil-050316-irin03.htm> (consulté le 11 mai 2009) ; « Uganda: ICC indictments to affect northern peace efforts, says mediator », *IRINnews*, 10 octobre 2005, <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=56654> (consulté le 11 mai 2009) ; Richard Dowden, « ICC in the Dock », commentaire, *Prospect Magazine*, mai 2007, http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=9269 (consulté le 12 mai 2009).

⁷ Voir Laura Davis et Priscilla Hayner, Centre international pour la justice transitionnelle, « Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC », mars 2009, http://www.ictj.org/static/Africa/DRC/ICTJDavisHayner_DRC_DifficultPeace_pa2009.pdf (consulté le 12 mai 2009), pp. 16-20.

Lors de chacun des pourparlers de paix (1999, 2002, 2006 et 2008), les rebelles ont formulé des propositions d'amnisties générales couvrant les crimes les plus graves, mais le gouvernement a résisté avec succès à ces requêtes sans faire avorter les pourparlers. De même, lors des négociations avec la LRA en Ouganda, l'inclusion de dispositions relatives à la justice, qui résultait des poursuites engagées par la CPI contre les dirigeants de la LRA, n'ont pas fait échouer ces pourparlers de paix, en dépit des préoccupations de bon nombre de personnes qui prônaient l'amnistie. L'inculpation de Slobodan Milosevic par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) pour les crimes commis au Kosovo, alors même qu'il participait aux négociations visant à mettre un terme au conflit, a également suscité des inquiétudes quant à la poursuite des pourparlers. Mais ces inquiétudes se sont, elles aussi, révélées non fondées. Quelques jours seulement après l'annonce du mandat d'arrêt visant Milosevic, un accord de paix a été conclu.

Par crainte des conséquences, certains continuent de mettre en doute le fait que la traduction en justice de responsables d'exactions soit une sage décision, même des années après une période de crise. Suite à l'arrestation de l'ex-dictateur chilien Augusto Pinochet en 1998, par exemple, certains dirigeants chiliens avaient signalé qu' « une bombe géante [venait] d'être larguée sur la transition [démocratique] »⁸ et que si elle n'était pas annulée rapidement, cette décision « créerait inévitablement un climat d'instabilité ... et pourrait aboutir à une grave détérioration de la coexistence nationale que nous avons eu tant de mal à construire ».⁹ Pourtant, ces prédictions se sont révélées être fortement exagérées. L'apocalypse prédictive ne s'est jamais produite et les Chiliens se sont adaptés à ces événements cruciaux sans sombrer dans l'anarchie.¹⁰

Au lieu de faire obstacle aux négociations ou à une transition pacifique, rester ferme sur l'importance de la justice—ou tout au moins laisser ouverte la possibilité de rendre justice—peut rapporter des dividendes à court et à long terme. L'inculpation de dirigeants responsables d'exactions et la stigmatisation qui en résulte peuvent marginaliser un criminel de guerre présumé et, au final, faciliter la paix et la stabilité. En Bosnie-Herzégovine, l'inculpation de Radovan Karadzic par le TPIY l'a marginalisé et a empêché sa participation

⁸ Sebastian Rotella, « Pinochet Arrest forces Chile to Revisit Past », *Los Angeles Times*, 25 octobre 1998, <http://articles.latimes.com/1998/oct/25/news/mn-36094> (consulté le 12 mai 2009), citant le Général en retraite Ernesto Videla, ancien haut diplomate sous le régime de Pinochet.

⁹ Phil Davison, « The Pinochet Affair: Chile polarised as army grumbles divided by arrest in London », *Independent* (Londres), 21 octobre 1998, <http://www.independent.co.uk/news/the-pinochet-affair-chile-chile-polarised-as-army-grumbles-divided-by-arrest-in-london-1179630.html> (consulté le 12 mai 2009), citant le directeur de la Chambre nationale de commerce du Chili, Fernando Lihn.

¹⁰ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2000* (New York : Human Rights Watch, 1999), chapitre sur le Chili, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k/americas-02.htm>.

aux pourparlers de paix qui ont conduit au succès des négociations de Dayton, mettant fin à la guerre en Bosnie. De même, la levée des scellés sur le mandat d'arrêt du Président libérien Charles Taylor lors de l'ouverture des pourparlers visant à mettre fin à la guerre civile au Libéria a finalement été jugée utile à l'avancée des négociations. En délégitimant Taylor à la fois au niveau national et international, l'inculpation a contribué à montrer clairement qu'il devrait quitter le pouvoir, sujet qui constituait un point de friction potentiel lors des négociations. Il a quitté la capitale libérienne, Monrovia, quelques mois plus tard.

Renoncer à demander des comptes, par contre, aboutit rarement aux résultats escomptés. Au lieu de calmer un conflit, une amnistie explicite (ou *de jure*) qui accorde l'immunité pour des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou un génocide risque dans les faits de cautionner la commission de ces crimes graves sans permettre d'atteindre l'objectif souhaité, à savoir la paix. Bien trop souvent une paix qui est conditionnée par l'impunité pour ces crimes les plus graves ne dure pas. Pire, cette impunité pour les atrocités commises crée un précédent qui encourage la perpétration de futures exactions. Les expériences de pays décrites dans le présent rapport constituent des preuves convaincantes qu'une paix fondée sur une amnistie générale n'offre qu'un court répit avant la reprise du conflit armé et des exactions qui l'accompagnent. En Sierra Leone, par exemple, trois dispositions relatives à une amnistie générale dans différents accords ne sont pas parvenues à renforcer la paix espérée, et en Angola, six amnisties successives n'ont pas donné lieu « au pardon et à l'oubli » souhaités. Dans ces deux pays, la guerre et les crimes de guerre ont repris peu après la conclusion des accords de paix. L'impunité ayant été établie comme précédent, les criminels en puissance n'avaient aucune raison de mettre un frein à leurs tactiques illégales.

Une amnistie implicite (ou *de facto*) peut avoir des résultats similaires. Au Soudan, l'impunité dont jouit depuis longtemps l'État pour son utilisation de milices ethniques brutales chargées d'attaquer les civils dans le sud a créé un précédent qui a laissé entendre qu'il n'y aurait pas de prix à payer si des atrocités similaires venaient à être perpétrées ailleurs. Cela a probablement joué un rôle dans la décision de Khartoum de recourir de nouveau à la même tactique au Darfour, avec des résultats désastreux pour les civils. L'accord de paix qui a mis fin à la guerre civile entre le nord et le sud n'incluait pas de dispositions prévoyant justice pour les graves violations des droits humains car les négociateurs s'inquiétaient du risque d'interruption des pourparlers si la question était soulevée.

Dans certaines situations, les négociateurs ont le sentiment que fermer les yeux sur les crimes ne suffit pas et qu'il faut en plus confier des fonctions officielles aux criminels de guerre présumés afin de les persuader de déposer les armes. Pourtant, nous avons constaté

que là où des gouvernements avaient choisi d'intégrer de tels individus en leur sein au lieu de leur réclamer des comptes pour leurs crimes ou de les marginaliser, le prix à payer a été élevé. Human Rights Watch dispose de suffisamment d'informations montrant que dans des situations d'après-conflit, plutôt que d'obtenir la fin tant espérée des violences, l'intégration au sein de l'armée ou du gouvernement de dirigeants ayant commis des exactions dans le passé a débouché sur de nouvelles exactions et a permis à l'état de non-droit de persister ou de refaire surface. En Afghanistan, bon nombre des auteurs des pires atrocités perpétrées dans un passé récent ont été intégrés dans le gouvernement d'Hamid Karzaï. La conséquence a été que certains chefs de guerre, qui jouissent aujourd'hui d'une autorité gouvernementale, continuent de se livrer à la violence et aux abus de pouvoir. L'inclusion, dans le nouvel ordre, de ceux qui ont du sang sur les mains a entamé la légitimité du gouvernement aux yeux de beaucoup d'Afghans et a été utilisée par les opposants du gouvernement pour le discréditer. En République démocratique du Congo, dans le souci d'acheter le respect du processus de transition, des dizaines de personnes soupçonnées d'avoir perpétré des violations des droits humains se sont vu confier des postes à responsabilité au niveau national ou local, y compris dans l'armée.¹¹ Plutôt que de mettre fin au conflit, cela a donné lieu à une prolifération de groupes rebelles qui ne voient aucun inconvénient à prendre les armes.

Certes, face aux pressions générées par les efforts de négociation de paix, la justice peut faire figure de luxe superflu, mais les dividendes importants qu'elle peut rapporter valent la peine d'être pris en compte. À long terme, le fait de ne pas réclamer de comptes risque d'offrir un terrain fertile à ceux qui cherchent à manipuler l'histoire afin de semer les graines d'un nouveau conflit en vue de satisfaire leurs propres desseins politiques. Par exemple, des idées de culpabilité ethnique collective trouvant leur origine dans les atrocités remontant à la Seconde Guerre mondiale ont permis aux politiciens ultranationalistes de Yougoslavie de diviser les communautés serbe, croate et musulmane et de déclencher des cycles de violences intercommunautaires lors des conflits des années 1990. Au Burundi également, l'absence de poursuites judiciaires pour les atrocités commises des décennies durant a contribué à des explosions périodiques de querelles interethniques : les membres de chaque groupe craignaient les violences de l'autre—voire un possible anéantissement par lui—and éprouvaient de la colère pour les souffrances passées. Ces sentiments ont alors été exploités par ceux qui avaient leur propre agenda politique. En l'absence de culpabilité individuelle, la notion de ‘responsabilité collective’ pour des crimes a plus de résonance et la responsabilité ainsi attribuée à un groupe est plus facile à faire passer d'une génération à l'autre.

¹¹ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2005* (New York : Human Rights Watch, 2005), chapitre sur la République démocratique du Congo, <http://www.hrw.org/legacy/french/docs/2005/01/13/congo9993.htm>.

Le fait que les organismes internationaux et régionaux et les États bailleurs de fonds ne réclament pas de comptes risque d'encourager les dirigeants répressifs à commettre de nouveaux crimes. Au Rwanda, un facteur important ayant contribué au carnage de 1994 a été la volonté de gouvernements influents d'ignorer les crimes antérieurs au génocide. Au Kenya, en n'agissant guère face au modèle persistant d'impunité chronique qui a caractérisé la pratique gouvernementale au cours des deux dernières décennies, les acteurs internationaux ont contribué au retour de la violence suite aux élections de 2007.

Les procès équitables aident également d'une part à rendre aux victimes leur dignité en reconnaissant leur souffrance et, d'autre part, à créer un compte-rendu historique des événements qui protège contre le révisionnisme de ceux qui chercheront à nier les atrocités qui se sont produites. Les règles en matière de preuves utilisées lors des procédures judiciaires, ainsi que l'obligation de fonder les jugements sur des faits avérés, contribuent à conférer une légitimité à des faits qui autrement seraient discutables et à faire en sorte qu'il soit plus difficile « pour les sociétés de céder à leurs fantasmes de dénégation ».¹² Les procès mettent également au jour des éléments de preuve qui, autrement, pourraient ne pas être divulgués. Les procès de Nuremberg ont rempli cette importante fonction après la Seconde Guerre mondiale. Les preuves révélées lors des procès sont devenues des obstacles insurmontables pour ceux qui cherchent à nier les crimes du régime nazi. Au cours de ses procès, le TPIY a également accumulé une multitude extraordinaire de preuves écrites et de témoignages qui peuvent servir de références dans les années à venir et peuvent aider à prévenir une histoire révisionniste susceptible d'être utilisée pour fomenter un nouveau conflit.¹³ Certes, les procès ne constituent que l'un des divers outils pouvant contribuer à créer un tel compte-rendu historique et à répondre aux besoins des victimes : aussi importants soient-ils, ils ne traiteront qu'une petite catégorie de crimes. Des outils de recherche de la vérité, ainsi que des réparations, un vetting efficace, le développement économique et la reconstruction sont nécessaires pour engager une société sur la voie du progrès de manière durable.

Au-delà de son importance pour établir un compte-rendu historique, nos recherches montrent également que la justice internationale peut en outre exercer un impact positif sur l'initiation de procédures judiciaires au niveau national. Les poursuites devant des tribunaux même situés loin des endroits où les crimes se sont produits ont joué un rôle

¹² Michael Ignatieff, « Articles of Faith », *Index on Censorship*, septembre/octobre 1996, pp. 117-18.

¹³ « Keynote Speech by Carla Del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Annual Conference of Political Affairs Division IV, 'Civilian Peace Building and Human Rights in South-East Europe,' Bern, 1 September 2005 », communiqué de presse de l'ONU, 2 septembre 2005, <http://www.un.org/icty/pressreal/2005/p1001-e.htm> (consulté le 12 mai 2009).

bénéfique en stimulant la mise en place de moyens dans les systèmes judiciaires domestiques en vue de traiter ces crimes. L'arrestation de Pinochet au Royaume-Uni et les actions en justice qui en ont résulté en Belgique, en France, en Espagne et en Suisse ont incité à ouvrir les portes des tribunaux nationaux chiliens à des victimes qui s'étaient vu refuser l'accès à des réparations antérieurement. Si des procès d'officiers de l'armée responsables de violations graves des droits humains pendant la « sale guerre » qu'a connue l'Argentine ont été rouverts à Buenos Aires, c'est en partie grâce aux efforts déployés en Europe pour leur demander des comptes là-bas. Les tribunaux ad hoc et la CPI ont également contribué directement et indirectement à l'amélioration de mécanismes de justice nationaux ou à des lois nationales dans les pays où ils enquêtent sur des crimes. Souhaitant le transfert des affaires traitées par les tribunaux ad hoc, tant le Rwanda que les pays de l'ex-Yougoslavie ont été poussés à s'engager dans une réforme judiciaire nationale afin de répondre aux standards imposés par les tribunaux pour le transfert des affaires. Dans chaque pays où la CPI enquête, les autorités nationales ont —du moins en théorie— pris des mesures pour entamer des procédures au niveau national. Même dans les pays où des enquêtes de la CPI sont envisagées mais n'ont pas été formellement ouvertes, des efforts ont été faits pour réclamer des comptes aux auteurs de violations devant les tribunaux nationaux, afin d'éviter l'action de la Cour. Cela ne se serait jamais produit sans l'implication de la CPI. Par conséquent, la justice internationale peut servir à promouvoir l'État de droit et la stabilité à long terme.

Enfin, la justice pénale internationale n'en étant qu'à ses premiers pas, nous ne nous attendions pas à constater des signes de son effet dissuasif. Pourtant, suite aux poursuites engagées par la CPI, nous avons relevé une prise de conscience accrue de ce que constitue un comportement criminel. Par exemple, en République centrafricaine (RCA), soutenant qu'il n'était pas au courant que l'utilisation d'enfants soldats constituait un crime, un commandant rebelle a démobilisé ses enfants soldats après avoir été informé des poursuites engagées par la CPI à l'encontre du dirigeant rebelle congolais Thomas Lubanga du chef de recrutement d'enfants soldats. En République démocratique du Congo, les observateurs ont également noté l'énorme impact de l'affaire Lubanga sur le plan éducatif.

Même si le présent rapport fait valoir que la justice ne devrait pas être bradée et sous évaluée dans les négociations de paix et que le prix à payer est élevé lorsque le problème de l'impunité n'est pas pris en compte, nous reconnaissons qu'il n'existe pas de formule unique adaptable à toutes les situations. Les contre-exemples bien connus existent. Ainsi, au Mozambique, justice n'a pas été rendue pour les effroyables crimes perpétrés au cours d'une très longue guerre civile, et pourtant le pays a connu la stabilité depuis la signature de l'accord de paix en 1992.

Bien que la Commission Vérité et Réconciliation mise sur pied en Afrique du Sud soit fréquemment citée comme une alternative à la justice, elle constitue un modèle d'une autre époque. Instaurée en 1994, elle représentait une version améliorée des modèles antérieurs de commissions vérité : contrairement aux commissions vérité latino-américaines, le modèle sud-africain comprenait une disposition relative à la justice. Aucune amnistie générale n'a été décrétée. Les personnes devaient plutôt introduire une demande d'amnistie individuelle et faire des aveux complets et des révélations sur les violations des droits humains et, dans la plupart des cas, elles étaient amenées à comparaître devant la commission vérité en audience publique. Seuls les crimes associés à un objectif politique étaient recevables et par voie de conséquence, la plupart des demandes d'amnistie ont été rejetées. Si le même modèle était appliqué ailleurs aujourd'hui, il serait probablement considéré comme un pas en arrière par les victimes dont les espoirs de justice ont changé suite à l'évolution du droit pénal international.

Par ailleurs, l'efficacité de la commission vérité sud-africaine était en partie due à la crainte de poursuites judiciaires et quelques procès ont effectivement eu lieu au départ. Une fois que la menace de poursuites s'est moins fait sentir (suite à l'acquittement d'un haut responsable), beaucoup moins de hauts responsables ont introduit une demande d'amnistie, sapant ainsi l'efficacité de la commission vérité.¹⁴ L'une des faiblesses de l'approche sud-africaine a été de ne pas mettre en place un programme cohérent pour engager des poursuites contre ceux qui s'étaient vu refuser l'amnistie ou n'avaient pas demandé à être amnistiés. L'absence de répression des crimes commis continue à poser problème.¹⁵ Le 19 mars 2009, une coalition de groupes de victimes et de la société civile a déposé une plainte cherchant à empêcher le président sud-africain d'accorder des grâces pour des crimes à caractère politique sans entendre le point de vue des victimes et autres personnes intéressées.¹⁶

Human Rights Watch estime que le droit international et la pratique internationale ont évolué au cours des 15 dernières années, à tel point que lorsque des crimes graves au regard du droit international ont été commis, la paix et la justice devraient, toutes deux, constituer des objectifs à part entière de négociations visant à mettre fin à un conflit. Au

¹⁴ Voir, par exemple, Andrew Rigby, *Justice and Reconciliation: After the Violence* (Londres : Lynne Rienner, 2001), pp. 133-134 ; Lyn Graybill, *Truth and Reconciliation in South Africa: Miracle or Model?* (Londres : Lynne Rienner, 2002), pp. 66-67 ; et « Civil Society organisations to launch urgent legal proceedings against the President », communiqué de presse de Khulumani, 17 mars 2009, <http://www.khulumani.net/in-the-media/media-statements/statements-2009/298-civil-society-organisations-to-launch-urgent-legal-proceedings-against-the-president.html> (consulté le 12 mai 2009).

¹⁵ Le 12 décembre 2008, la Haute Cour de Pretoria a invalidé les amendements à la Politique de poursuites judiciaires de l'Afrique du Sud qui prévoyaient une reprise effective du processus d'amnistie de la Commission Vérité et Réconciliation sous couvert du pouvoir du procureur. Voir *Nkadimeng & Others v. The National Director of Public Prosecutions & Others* (TPD Case No. 32709/07).

¹⁶ « Civil Society organisations to launch urgent legal proceedings against the President », Khulumani, 17 mars 2009.

minimum, les accords de paix ne devraient pas écarter la possibilité de rendre justice à une date ultérieure. Comme l'a déclaré l'Archevêque Desmond Tutu, « aussi pénible et dérangeante que puisse être la justice, nous avons vu que l'alternative—renoncer à réclamer des comptes—est pire ».¹⁷ Même des décennies après la commission des crimes, nous constatons que dans des pays comme l'Espagne et l'Argentine, le fait de ne pas avoir affronté le passé a laissé des plaies béantes qui demandent encore à être pansées.

Avec le présent rapport, Human Rights Watch cherche à mettre sur la table des faits importants et des analyses afin de contribuer de façon plus pertinente au débat sur la lutte contre l'impunité et la paix. Sacrifier la justice dans l'espoir de garantir la paix est souvent présenté comme une voie plus réaliste que la traduction en justice des criminels pour mettre fin à un conflit et apporter la stabilité. Néanmoins, nos recherches montrent que la plupart du temps, rejeter d'emblée la justice s'avère être le reflet d'un manque de vision. Ceux qui appellent à renoncer à la justice doivent regarder les faits, dont certains sont décrits dans le présent ouvrage, qui contredisent les hypothèses qu'ils émettent si souvent. Parce que les conséquences pour les personnes menacées sont énormes, les décisions relatives à ces questions importantes doivent être prises en toute connaissance de cause.

¹⁷ Desmond Tutu, « Will Africa let Sudan off the hook? », commentaire, *New York Times*, 2 mars 2009, <http://www.nytimes.com/2009/03/03/opinion/03tutu.html> (consulté le 25 juin 2009).

II. L'état du droit

En 1999, un tribunal britannique déclarait : « L'idée que les individus qui commettent des crimes au regard du droit international sont tenus de rendre des comptes pour ces crimes au niveau international est maintenant un élément accepté du droit international ».¹⁸ Cette déclaration est d'autant plus vraie aujourd'hui avec l'instauration d'une cour pénale internationale permanente.

Parce que le débat autour de la paix et de la justice a lieu dans le contexte d'un système de justice pénale internationale en pleine évolution, un bilan de l'état du droit s'avère nécessaire. Les États ont accepté le fait que certains crimes sont tellement atroces qu'ils ne peuvent demeurer impunis. Entre autres objectifs, les poursuites contre les auteurs de ces crimes sont reconnues comme faisant partie intégrante de la prévention de futures violations du droit international.¹⁹ Le devoir de poursuivre qui résulte de ces principes est reflété tant dans le droit international des traités que dans le droit international coutumier qui créent l'obligation d'engager des poursuites à l'encontre des responsables de crimes internationaux graves, tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Le recours à la compétence universelle et la mise en place de cours et tribunaux internationaux sont la preuve d'un engagement en faveur de ce principe dans la pratique. Les amnisties pour ces crimes sont de plus en plus considérées comme contraires au droit international.

¹⁸ Chambre des Lords britannique, *Regina v. Bartle and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others Ex Parte Pinochet; Regina v. Evans and Another and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others Ex Parte Pinochet (On Appeal from a Divisional Court of the Queen's Bench Division)*, 24 mars 1999 (citant Arthur Watts, « The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Government and Foreign Ministers », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1994, vol. 247, pp. 82-84).

¹⁹ Voir Commission des droits de l'homme de l'ONU, « Impunité », Résolution 2004/72, E/CN.4/RES/2004/72 (« Réaffirmant le devoir qu'ont tous les États de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice, conformément à leurs obligations en vertu du droit international, les responsables de toutes les violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire qui constituent des crimes ... Convaincue que la pratique de l'impunité pour les violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire qui constituent des crimes encourage de telles violations et représente un obstacle fondamental au respect et à l'application sans réserve des droits de l'homme et du droit international humanitaire ... »). Voir également Principes de la coopération internationale en ce qui concerne le dépistage, l'arrestation, l'extradition et le châtiment des individus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, adoptés le 3 décembre 1973, Rés. de l'AG 3074, 28 UN GAOR Supp. (No.30) at 78, Doc. ONU A/9030/1973) (« Les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, où qu'ils aient été commis, doivent faire l'objet d'une enquête, et les individus contre lesquels il existe des preuves établissant qu'ils ont commis de tels crimes doivent être recherchés, arrêtés, traduits en justice et, s'ils sont reconnus coupables, châtiés. »).

A. L'obligation au regard du droit international de réprimer les crimes internationaux graves

Aux termes du droit international des traités et du droit international coutumier, il existe un devoir de poursuivre les auteurs de crimes graves ou de les extrader devant une juridiction qui engagera des poursuites.²⁰

L'obligation de réprimer certains crimes découle de conventions internationales.²¹ La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide impose aux États parties l'obligation légale de prendre des mesures prévoyant des peines effectives à l'encontre des personnes responsables de génocide.²² La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants constraint également les États qui l'ont ratifiée à poursuivre les violateurs.²³ Les Conventions de Genève de 1949, applicables durant un conflit armé, établissent le devoir de fixer « les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, ... des infractions graves » aux conventions.²⁴ Ces infractions graves consistent notamment dans l'un ou l'autre des actes suivants, lorsqu'ils sont commis contre des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités : « l'homicide intentionnel, la torture ou les traitements inhumains, le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé ».²⁵

²⁰ Voir Human Rights Watch, *The Meaning of “the Interests of Justice” in Article 53 of the Rome Statute*, 1^{er} juin 2005, <http://www.hrw.org/node/83018>, pp. 9-11.

²¹ L'obligation « d'extrader ou de poursuivre » (*aut dedere aut judicare*), aussi appelée compétence universelle, se retrouve dans quelque 70 conventions relatives au droit pénal international. Michael J. Kelly, « Cheating Justice by Cheating Death: The Doctrinal Collision for Prosecuting Foreign Terrorists – Passage of *Aut Dedere Aut Judicare* into Customary Law & Refusal to Extradite Based on the Death Penalty », *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 20 (2003), p. 497.

²² La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide) stipule que « les personnes ayant commis le génocide ou l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront punies, qu'elles soient des gouvernants, des fonctionnaires ou des particuliers. ... Les Parties contractantes s'engagent à prendre, conformément à leurs constitutions respectives, les mesures législatives nécessaires pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention, et notamment à prévoir des sanctions pénales efficaces frappant les personnes coupables de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III ». Convention sur le génocide, adoptée par la Résolution 260(III)A de l'Assemblée générale des Nations Unies, 9 décembre 1948, Rés. de l'AG 260 (III) A, entrée en vigueur le 12 janvier 1951, arts. 4-5.

²³ Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Convention contre la torture), adoptée le 10 décembre 1984, rés. de l'AG 39/46, annexe, 39 U.N. GAOR Supp. (No. 51) à 197, Doc. ONU A/39/51 (1984), entrée en vigueur le 26 juin 1987.

²⁴ L'article 146 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre [Genève IV] exige que « les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves à la présente Convention définies à l'article suivant. », Genève IV, adoptée le 12 août 1949, 75 U.N.T.S. 287, entrée en vigueur le 21 octobre 1950, art. 146.

²⁵ Ibid., art. 147.

Au départ, l’obligation de réprimer les crimes constitutifs de violations des lois de la guerre était considérée comme limitée aux violations graves des Conventions de Genève, lesquelles ne sont applicables que durant des conflits armés internationaux. Cependant, la compétence matérielle du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) (qui inclut l’Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève et à leur Deuxième Protocole additionnel) et les décisions du Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie indiquent une acceptation de l’extension de l’interdiction aux conflits armés non internationaux (guerres civiles).²⁶

Cette applicabilité plus large du devoir de réprimer les crimes de guerre perpétrés pendant des conflits armés non internationaux a été reconnue par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans son étude de 2005 sur le droit international humanitaire coutumier.²⁷ La Commission des droits de l’homme de l’ONU (prédécesseur de l’actuel Conseil des droits de l’homme) a adopté plusieurs résolutions appelant à l’ouverture d’enquêtes et à l’engagement de poursuites pour des violations du droit international humanitaire commises dans le cadre de conflits armés non internationaux au Burundi, en Tchétchénie, au Rwanda, en Sierra Leone, au Soudan et en ex-Yougoslavie.²⁸

L’acceptation par le droit international coutumier du devoir de poursuivre est évidente à plusieurs endroits. En 1946, lors de sa première session, l’Assemblée générale de l’ONU a vivement recommandé à tous les États, y compris ceux qui n’étaient pas membres des Nations Unies, d’arrêter les personnes responsables de crimes de guerre commis pendant la Seconde Guerre mondiale et de les ramener dans le pays où leurs forfaits avaient été perpétrés afin qu’ils y soient jugés.²⁹ Un certain nombre de résolutions émises depuis lors par l’Assemblée générale ont réitéré l’obligation qui incombe aux États de veiller à

²⁶ Procureur c/ Zejnil Delalic, Zdavko Masic, Hazim Delic et Esad Landžo (affaire Elebici), TPIY, Affaire No. IT-96-21-A, Arrêt (Chambre d’appel), 20 février 2001, paras. 163-73 ; Procureur c/ Dusko Tadić, TPIY, Affaire No. IT-94-1-AR72, Arrêt relatif à l’appel de la défense concernant l’exception préjudicelle d’incompétence (Chambre d’appel), 2 octobre 1995, para. 143. Cette opinion a été réitérée par la Commission des droits de l’homme de l’ONU (CDH) en 1999 lorsqu’elle a rappelé à toutes les factions impliquées dans le conflit en Sierra Leone que « *tous les pays* ont l’obligation de rechercher les personnes qui auraient commis ou reçu l’ordre de commettre de telles violations et de traduire ces personnes, quelle que soit leur nationalité, devant leurs tribunaux ». CDH, « Situation des droits de l’homme en Sierra Leone », Résolution 1999/1, E.CN.4.RES.1999.1, para. 2 (italique ajouté).

²⁷ Voir Règle 158 dans Comité international de la Croix-Rouge, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87 Sélection française 2005, Annexe : liste des règles coutumières du droit international humanitaire.

²⁸ Voir, par exemple, Commission des droits de l’homme de l’ONU, « Situation des droits de l’homme au Rwanda », Résolution 2000/21, E/CN.4/RES/2000/21 ; CDH, « Situation des droits de l’homme en République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), en République de Croatie et de Bosnie-Herzégovine », Résolution 2000/26, E/CN.4/RES/2000/26 ; CDH, « Situation des droits de l’homme au Soudan », Résolution 2001/18, E/CN.4/RES/2001/18 ; CDH, « Situation des droits de l’homme en Sierra Leone », Résolution 2001/20, E/CN.4/RES/2001/20 ; CDH, « Situation des droits de l’homme au Burundi », Résolution 2001/21, E/CN.4/RES/2001/21 ; et CDH, « Situation dans la République de Tchétchénie de la Fédération de Russie », Résolution 2001/24, E/CN.4/RES/2001/24. Voir également Andrew Clapham, « Human rights obligations of non-state actors in conflict situations », *International Review of the Red Cross*, vol. 88/863, septembre 2006.

²⁹ Extradition et châtiment des criminels de guerre, adoptée le 13 février 1946, Rés. de l’AG 3(1), 1 U.N. GAOR (1^e sess.) at 9-10, Doc. ONU A/RES/3(1) (1946).

l'ouverture d'enquêtes et à l'engagement de poursuites pour les crimes de guerre et crimes contre l'humanité présumés.³⁰

Le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale est un important indicateur du fait que l'obligation de réprimer les violations graves du droit international est appuyée par le droit coutumier. L'obligation de poursuivre est exprimée dans le préambule du statut :

Affirmant que les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale ne sauraient rester impunis et que leur répression doit être effectivement assurée par des mesures prises dans le cadre national et par le renforcement de la coopération internationale...

Rappelant qu'il est du devoir de chaque État de soumettre à sa juridiction criminelle les responsables de crimes internationaux....³¹

L'obligation de poursuivre apparaît également dans l'article 17 du Statut de Rome. En vertu du principe de complémentarité, les tribunaux nationaux n'ont pas seulement la possibilité d'être les premiers à poursuivre les auteurs de crimes internationaux mais ils ont *l'obligation* de le faire. Plus précisément, « le point qu'il convient de souligner est que le pouvoir de traduire en justice le ou les auteurs de crimes relevant de la compétence de la Cour reste avant tout la responsabilité des États nationaux » ; si les violateurs présumés des droits humains ne sont pas remis à la CPI, les États soumis à la compétence de la CPI *ont le devoir* de les poursuivre devant les tribunaux nationaux.³² Le fait qu'à ce jour 109 pays aient ratifié le Statut de Rome, manifestant par là-même leur intention de promulguer une législation nationale visant à punir ces crimes au niveau national ou de déférer les suspects devant la CPI en vue de poursuites, est un signe évident de la reconnaissance généralisée du devoir de poursuivre.

³⁰ Voir Question du châtiment des criminels de guerre et des individus coupables de crimes contre l'humanité (Question du châtiment), adoptée le 15 décembre 1969, Rés. AG 2583(XXIV), 24 U.N. GAOR Supp. (No. 30) at 58, Doc. ONU A/RES/2583(XXIV) (1969) ; Question du châtiment, adoptée le 15 décembre 1970, Rés. AG 2712(XXV), 25 U.N. GAOR Supp. (No. 28) at 78-79, Doc. ONU A/RES/2712(XXV) (1970) ; Question de châtiment, adoptée le 18 décembre 1971, Rés. AG 2840(XXVI), 26 U.N. GAOR Supp. (No. 29) at 88, Doc. ONU A/RES/2840(XXVI) (1971) ; et Principes de la coopération internationale en matière de dépistage, d'arrestation, d'extradition et de châtiment des individus coupables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, adoptés le 3 décembre 1973, Rés. AG 3074(XXVIII), 28 U.N. GAOR Supp. (No. 30) at 78-79, Doc. ONU A/RES/3074(XXVIII) (1973).

³¹ Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), A/CONF.183/9, 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, préambule.

³² Daniel W. Schwartz, « Rectifying Twenty-Five Years of Material Breach: Argentina and the Legacy of the 'Dirty War' in International Law », *Emory International Law Review*, vol. 18 (2004), p. 343 (citant Johan van der Vyver, « The ICC », ch.10, document non publié en possession de Schwartz, 2000).

L'Ensemble de principes de l'ONU pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité³³ met également en lumière la tendance émergente à réclamer des poursuites pour les crimes les plus graves. Ces principes, qui reprennent les meilleures pratiques approuvées par le Haut-commissariat aux droits de l'homme (HCDH), sont destinés à servir de lignes directrices pour aider les États à mettre en place des mesures visant à lutter contre l'impunité pour les violations des droits humains.³⁴ Ils stipulent que les États ont le devoir d'ouvrir des enquêtes sur « les crimes graves selon le droit international » et à prendre des mesures pour faire en sorte que ceux dont la responsabilité pénale serait engagée « soient poursuivis, jugés et condamnés à des peines appropriées ». Les crimes relevant de cette catégorie comprennent les violations des Conventions de Genève, le génocide, les crimes contre l'humanité et autres violations des droits humains internationaux qui constituent des crimes au regard du droit international ou que le droit international exige de punir, tels que la torture, les disparitions forcées, les exécutions extrajudiciaires et l'esclavage.

Le devoir d'enquêter et de réprimer ces crimes a également été reconnu dans le droit international au niveau régional. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé qu'un État doit « utiliser les moyens à sa disposition pour enquêter sérieusement sur les violations commises dans sa juridiction, identifier les responsables, appliquer les peines appropriées et garantir aux victimes une réparation adéquate ». ³⁵

De même, la Cour européenne des Droits de l'Homme a établi que dans les cas de violations graves des droits humains, la notion de recours effectif des victimes peut imposer aux États de procéder à « des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables et comportant un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête ». ³⁶

Au cours des dernières années, les États se sont montrés plus enclins à mettre en pratique l'obligation de poursuivre. La « compétence universelle » s'entend de la compétence dont dispose un tribunal national pour juger une personne soupçonnée d'un crime grave au regard du droit international—tel que le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes

³³ Commission des droits de l'homme de l'ONU, Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/01/PDF/G0510901.pdf?OpenElement> (consulté le 1er juin 2009).

³⁴ Ibid., p. 5.

³⁵ Cour interaméricaine, Affaire Velásquez Rodríguez, Arrêt du 29 juillet 1988, Cour interamér. des DH, (Ser. C) No. 4 (1988), para. 174.

³⁶ CEDH, Aksoy c. Turquie, Arrêt du 18 décembre 1996, No. 100/1995/606/694, para. 98. Voir également Commission des droits de l'homme de l'ONU, Étude indépendante, assortie de recommandations, visant à aider les États à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects, Diane Orentlicher, E/CN.4/2004/88, 27 février 2004, [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/0/e3b91e923449e41ac1256e6eo05ad39f/\\$FILE/G0411356.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridocda.nsf/0/e3b91e923449e41ac1256e6eo05ad39f/$FILE/G0411356.pdf) (consultée le 2 juin 2009), paras. 24-56.

de guerre ou la torture—, même si ni le suspect, ni les victimes ne sont des ressortissants du pays où est situé le tribunal et que le crime a eu lieu hors des frontières de ce pays. Human Rights Watch a recueilli des informations montrant qu'il y a eu depuis 2000 « une ferme augmentation du nombre de cas traduits en justice dans le cadre de lois sur la compétence universelle en Europe de l'Ouest, mettant en évidence une volonté accrue parmi certains États européens de recourir à la compétence universelle ».³⁷ Il se peut que les États aient été davantage incités à recourir à la compétence universelle afin d'éviter de devenir des refuges pour criminels de guerre peu susceptibles d'être poursuivis par le TPIY ou le TPIR. (Pour l'impact de la compétence universelle sur les développements au Chili et en Argentine, voir également Chapitre VII.C.)

B. Pas d'amnistie pour les crimes les plus graves

En droit international, la tendance est de considérer les clauses d'amnistie nationales comme nulles si elles cherchent à amnistier les crimes les plus graves car les dispositions allant dans ce sens sont contraires aux obligations qui incombent aux États de lutter contre l'impunité pour les violations les plus graves des droits humains.³⁸ Dispenser de poursuites judiciaires les auteurs des pires crimes et permettre que ces crimes restent impunis est de plus en plus souvent jugé inacceptable. Il s'agit d'un repère important qui montre que dans le cadre des efforts visant à mettre fin à des conflits, la justice a sa place aux côtés des autres objectifs.

Un certain nombre de pays, dont la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, la Croatie, l'Éthiopie et le Venezuela, ont adopté des lois ou des constitutions qui interdisent les amnisties pour les crimes les plus graves ou qui prévoient des exceptions explicites visant les amnisties générales pour les crimes énoncés par le droit international.³⁹ Et le rejet

³⁷ Voir Human Rights Watch, *La compétence universelle en Europe : État des lieux*, vol. 18, no. 5(D), juin 2006, <http://www.hrw.org/reports/2006/ij0606/ij0606sumandrecsFR.pdf>, pp. 2-3. Cependant, certains pays ont quelque peu fait machine arrière, la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne cherchant à imposer davantage de restrictions à l'utilisation de la compétence universelle.

³⁸ Voir Elizabeth G. Salmón, « Reflections on international humanitarian law and transitional justice: lessons to be learnt from the Latin American experience », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 88/862, juin 2006, pp. 332-333.

³⁹ République démocratique du Congo – Décret-loi N° 03-001 du 15 avril 2003 portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et d'opinion, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, Numéro Spécial, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBO,,COD,,47305aae2,o.html> (consulté en juin 2009), art. 1 (« En attendant l'adoption de la loi d'amnistie par l'Assemblée Nationale et sa promulgation, sont amnistiés, à titre provisoire, les faits de guerre, les infractions politiques et d'opinion commis pendant la période allant du 2 août 1998 au 4 avril 2003, à l'exception des crimes de guerre, des crimes de génocide et des crimes contre l'humanité. ») ; Côte d'Ivoire – Ordonnance N° 2007 457 du 12 avril 2007 portant amnistie, http://www.cotedivoirerepr.ci/?action=show_page&id_page=562 (consultée en juin 2009), art. 3(b) (prévoyant une amnistie générale qui omet explicitement les « infractions qualifiées par le code pénal ivoirien de crimes et délits contre le droit des gens, crimes et délits contre les personnes, crimes et délits contre les biens autres que celles énumérées aux articles 1er et 2 ») ; Croatie – Loi d'amnistie générale, HRV-110, 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,NATLEGBO,,HRV,3ae6b4de2c,o.html> (consultée en juin 2009), art. 3, et voir également Comité des droits de l'homme de l'ONU, « Examen des rapports présentés par les États parties en vertu de l'article 40 du Pacte », CCPR/CO/71/HRV, 30 avril 2001, <http://209.85.229.132/search?q=cache:BUpwcFdqlXoJ:hrcompilation.org/documents/825/314/document/fr/doc/text.doc+CCPR/CO/71/HRV,+30+avril+2001&cd=4&hl=fr&ct=clnk&gl=be> (consulté le 2 juin 2009), para. 11 ; Éthiopie –

des amnisties nationales par les tribunaux d'autres États est lié à l'obligation imposée par le principe de compétence universelle/extraterritoriale de poursuivre les crimes graves au regard du droit international. Comme l'a établi le Tribunal spécial pour la Sierra Leone :

Lorsque la compétence est universelle, un État ne peut priver un autre État de son pouvoir de poursuivre le criminel en accordant une amnistie. C'est pourquoi il est irréaliste de considérer que l'amnistie octroyée par un État pour des crimes graves au regard du droit international a un effet universel alors que ces crimes relèvent de la compétence universelle. Un État ne peut jeter dans l'oubli et effacer des mémoires un crime, tel qu'un crime contraire au droit international, que d'autres États ont le droit de maintenir vivant dans les mémoires.⁴⁰

Le TPIY a également indiqué que les amnisties pour des crimes reconnus au niveau international ne bénéficieraient pas d'une reconnaissance juridique internationale.⁴¹

Les organes des Nations Unies ont reflété à plusieurs reprises cette position défavorable aux amnisties pour les crimes les plus graves. Ainsi, lors de l'Accord de paix de Lomé de 1999, en dépit de l'opposition du Président sierra-léonais Ahmad Tejan Kabbah, le représentant spécial de l'ONU a formulé une réserve à l'accord stipulant que « l'Organisation des Nations Unies considère que *les mesures d'amnistie prévues dans l'Accord de paix ne s'appliquent pas aux crimes internationaux de génocide, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux autres violations graves du droit international humanitaire* ».⁴² Le secrétaire général de l'ONU a également déclaré ce qui suit à propos des dispositions de l'Accord de

Constitution de la République démocratique fédérale d'Éthiopie, 1994, <http://www.ethiopiafirst.com/Election2008/Constitution.pdf> (consultée en juin 2009), art. 28(1) (« La responsabilité pénale des personnes qui commettent des crimes contre l'humanité ... sera imprescriptible. Ces délits ne pourront bénéficier d'une amnistie ou d'une grâce du corps législatif ou de tout autre organe de l'État. ») ; Venezuela – Constitution de la République bolivarienne du Venezuela, 1999, <http://etienne.chouard.free.fr/Europe/ConstitutionVenezuela.pdf> (traduction non officielle consultée en juin 2009), art. 29 (L'État est obligé d'enquêter et de sanctionner légalement les délits contre les droits de l'Homme commis par ses institutions. Les actions pour sanctionner les délits de lèse-humanité, les violations graves des droits de l'Homme et les crimes de guerre sont imprescriptibles. Les violations des droits de l'Homme et les délits de lèse-humanité seront instruits et jugés par des tribunaux ordinaires. Ces délits sont exclus du bénéfice que peut leur apporter l'impunité, y inclus la grâce et l'amnistie.) Voir également Amnesty International, « Special Court for Sierra Leone: denial of right to appeal and prohibition of amnesties for crimes under international law », 31 octobre 2003, <http://www.amnestyusa.org/document.php?id=6463542D5D7BF6980256DD000689A4&lang=e> (consulté le 2 juin 2009).

⁴⁰ Procureur c. Morris Kallon et Brima Bazzi Kamara, Tribunal spécial pour la Sierra Leone, Affaire No. SCSL-2004-15-AR72(E), SCSL-2004-16-AR72(E), Decision on Challenge to Jurisdiction: Lomé Accord Amnesty, 13 mars 2004, para. 67 (italique ajouté). Également, « l'amnistie accordée par la Sierra Leone ne peut couvrir les crimes énoncés par le droit international qui font l'objet de la compétence universelle » car « il va de soi qu'un État ne peut jeter dans l'oubli et effacer des mémoires les crimes que d'autres États ont la compétence de réprimer en raison du fait que l'obligation de protéger la dignité humaine est une norme absolue et consacre la nature de l'obligation *erga omnes* ». Ibid., para. 71.

⁴¹ Procureur c. Anto Furundzija, TPIY, Affaire No. IT-95-17/1-T, Arrêt, 10 décembre 1998, para. 155.

⁴² Commission des droits de l'homme de l'ONU, Situation des droits de l'homme en Sierra Leone, Résolution de la Commission des droits de l'homme 2000/24, para. 2 (italique ajouté).

paix de Lomé : « Les conditions qui ont permis d'obtenir cette paix, en particulier les dispositions relatives à l'amnistie, seront peut-être difficiles à concilier avec l'objectif consistant à mettre un terme à la culture de l'impunité... ».⁴³

De nombreux autres documents et institutions mettent également en évidence l'opposition qui tend à se développer au niveau juridique par rapport à l'amnistie pour les actes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et autres violations du droit international humanitaire.⁴⁴ La Cour interaméricaine des droits de l'homme a estimé que la loi d'amnistie générale du Pérou, qui décourageait les enquêtes et privait les victimes de tout recours, n'était pas valable.⁴⁵ La Cour a jugé que « toutes les dispositions d'amnistie, les dispositions relatives à la prescription et la mise en place de mesures destinées à éliminer la responsabilité sont inacceptables car elles visent à empêcher l'ouverture d'enquêtes et le châtiment des responsables de violations graves des droits humains... ».⁴⁶

La Commission interaméricaine des droits de l'homme a également estimé que les lois d'amnistie au Chili, en Argentine et au Salvador ne permettaient pas à ces États de s'acquitter de leur devoir de poursuites et étaient incompatibles avec la Convention américaine.⁴⁷

⁴³ Septième rapport du Secrétaire général sur la mission d'observation des Nations Unies en Sierra Leone, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/221/29/IMG/N9922129.pdf?OpenElement>, para. 54.

⁴⁴ Par exemple, dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, il est stipulé que « les Etats devraient abroger les lois qui assurent, en fait, l'impunité aux personnes responsables de violations graves des droits de l'homme telles que les actes de torture, et ils devraient poursuivre les auteurs de ces violations, assenant ainsi la légalité sur des bases solides ». Conférence mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, para. 60. En octobre 2000, dans son rapport au Conseil de sécurité, le secrétaire général de l'ONU a souligné que les Nations Unies avaient invariablement affirmé que « l'amnistie ne pouvait être accordée en ce qui concerne les crimes internationaux, comme le génocide, les crimes contre l'humanité ou autres violations graves du droit international humanitaire », Carsten Stahn, “Accommodating Individual Criminal Responsibility and National Reconciliation: The UN Truth Commission for East Timor,” American Journal of International Law, vol. 95 (2001), p. 955 (citant le Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, S/2000/915, 4 octobre 2000, para. 22). Le Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'État de droit et l'administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit déclare que les États devraient « [c]ondamne[r] toute mesure autorisant l'amnistie pour des actes de génocide, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, y compris les actes fondés sur l'origine ethnique ou le sexe, ou de caractère sexuel, et fa[ire] en sorte qu'aucune amnistie antérieure ne fasse obstacle aux poursuites engagées devant l'un quelconque des tribunaux créés ou soutenus par l'ONU », Conseil de sécurité de l'ONU, Rétablissement de l'État de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit : Rapport du Secrétaire général, S/2004/616, 23 août 2004, p. 21. Voir également CDH, Étude indépendante sur les meilleures pratiques, Orentlicher, E/CN.4/2004/88, 27 février 2004, paras. 27-35.

⁴⁵ Cour interaméricaine, Affaire Barrios Altos, Arrêt du 14 mars 2001, Cour interamér. des DH, (Ser. C) No. 75 (2001), paras. 41-44.

⁴⁶ Ibid., para 41.

⁴⁷ Cour interaméricaine, Affaire Garay Hermosilla, Affaire 10.843, Rapport No. 36/96, Cour interamér. des DH, OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. at 156 (1997), 15 octobre 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b71a4.html> (consulté le 18 juin 2009) ; Cour interaméricaine, Affaires Consuelo Herrera, Affaire N°. 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309, 10.311, Rapport No. 28/92, Cour interamér. des DH, OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 14 at 41 (1993), 2 octobre 1992, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6d434.html> (consulté le 18 juin 2009).

PREMIÈRE PARTIE : DANS LE FEU DE L'ACTION: LES QUESTIONS DE JUSTICE PENDANT LES POURPARLERS DE PAIX

De prime abord, on peut aisément comprendre à quel point il est tentant de renoncer à la justice dans le souci de mettre un terme à un conflit. Il arrive que des pourparlers de paix se déroulent presque littéralement sous la menace du fusil, avec des participants las de la guerre et prêts à tout pour mettre impérativement fin au conflit. Néanmoins, les recherches de Human Rights Watch ont montré que les efforts en faveur de la justice, que l'on croit souvent être au détriment des pourparlers de paix, ne sapent pas nécessairement les discussions, contrairement à ce que l'on pourrait penser.

En même temps, dans les situations où la décision est prise de renoncer à la justice (soit explicitement en octroyant une amnistie officielle ou implicitement en ne tenant aucun compte des violations des droits humains), l'objectif souhaité, à savoir la paix, n'est pas toujours atteint. Ceux qui vont plus loin encore et cherchent à pacifier les violateurs de droits humains en les incorporant au sein du cercle gouvernemental ont également réalisé que cela n'est pas nécessairement la solution qui mettra fin à la violence.

III. La marginalisation

Les demandes de mandats d'arrêt à l'encontre de hauts dirigeants sont souvent désapprouvées par ceux qui estiment qu'elles mèneront à une recrudescence de la violence et à un prolongement du conflit. Ils font valoir que les responsables exposés à un éventuel procès et à une probable condamnation ne sont guère incités à déposer les armes. Au contraire, avancent-ils, ces dirigeants s'accrocheront d'autant plus obstinément au pouvoir. La perspective d'une arrestation risque même de les pousser à poursuivre la guerre pour essayer de conserver leur poste.⁴⁸ D'autres s'inquiètent du fait que des pourparlers de paix délicats se verront perturbés en cas d'insistance sur l'obligation de rendre des comptes.

Mais souvent, dans la pratique, les conséquences négatives prédictes en cas d'insistance sur l'obligation de faire justice ne se produisent pas. Par exemple, le 27 mai 1999, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a annoncé sa plus importante inculpation, celle du Président yougoslave Slobodan Milosevic et de quatre autres hauts fonctionnaires pour «

⁴⁸ Pour une brève description des différentes réactions face à ce type de mandat, voir Helene Cooper, « Waiting for Justice », *New York Times*, 27 juillet 2008.

meurtres, persécutions et déportations au Kosovo » du 1^{er} janvier à mai 1999.⁴⁹ L’inculpation a été annoncée alors que le conflit armé entre la Serbie et les forces de l’OTAN à propos du Kosovo battait son plein. L’idée qui prévalait à l’époque était que l’inculpation ne ferait qu’aggraver la situation au Kosovo et risquait d’amoindrir toute perspective de compromis de la part de Milosevic. Selon le Ministère russe des Affaires étrangères, l’inculpation pour crimes de guerre « allait ajouter aux obstacles à un règlement du problème yougoslave » et « saper gravement » l’autorité des négociateurs. L’émissaire russe dans les Balkans, Viktor S. Chernomyrdin, dénoncera d’ailleurs le mandat d’arrêt, le qualifiant de « show politique » et le taxant d’être « incompréhensible et contrariant ».⁵⁰ Au sein du gouvernement américain, certains auraient apparemment été mécontents du moment choisi pour annoncer l’inculpation et auraient préféré attendre afin de s’en servir comme élément de marchandise dans les négociations avec Milosevic.⁵¹ Milosevic lui-même affichera son mépris pour l’inculpation, jurant qu’il ne comparaîtrait jamais à La Haye.

Et pourtant, le 3 juin, soit moins d’une semaine plus tard, les négociateurs annonçaient que Milosevic avait accepté les termes d’un plan de paix international pour le Kosovo.⁵² En dépit de leur forte opposition à l’époque, les médiateurs russes et finnois, interrogés à propos de l’inculpation et de son effet sur les pourparlers, ont reconnu plus tard que l’inculpation n’avait pas affecté les négociations et n’avait jamais été à l’ordre du jour.⁵³ Parce que Milosevic ne voyageait pas beaucoup et se sentait en sécurité dans son pays, il ne craignait pas de finir à La Haye.⁵⁴ Mais il a ensuite perdu l’élection présidentielle lors du scrutin fédéral du 24 septembre 2000. Il tenta bien de forcer un second tour des élections mais l’opposition réagit en organisant une série de rassemblements de masse. Le 7 octobre, après que des partisans de l’opposition eurent pris d’assaut le parlement, Milosevic

⁴⁹ « President Milosevic and Four Other Senior FRY Officials Indicted for Murder, Persecution and Deportation in Kosovo », communiqué de presse du TPIY, JL/PIU/403-E, 27 mai 1999, <http://www.icty.org/sid/7765> (consulté le 11 mai 2009).

⁵⁰ David Hoffman, « Russia Says Peace Talks Sideswiped », *Washington Post*, 28 mai 1999, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/stories/diplomacy052899.htm> (consulté le 18 juin 2009) ; « Despite Milosevic Indictment Peace Talks Continue », *U.N. Wire*, 28 mai 1999, http://www.unwire.org/unwire/19990528/2885_story.asp (consulté le 18 juin 2009). Voir également Roger Cohen, « Crisis in the Balkans: The Indictment; Tribunal is Said to Cite Milosevic for War Crimes », *New York Times*, 27 mai 1999, <http://www.nytimes.com/1999/05/27/world/crisis-balkans-indictment-tribunal-said-cite-milosevic-for-war-crimes.html> (consulté le 16 juin 2009) ; Marcus Tanner, « War in the Balkans, Milosevic Charge Splits Allies », *Independent*, 28 mai 1999, <http://www.independent.co.uk/news/war-in-the-balkans-milosevic-charge-splits-allies-1096257.html> (consulté le 11 mai 2009).

⁵¹ Wesley Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Conflict* (New York : PublicAffairs, 2002), pp. 325-326.

⁵² « Milosevic Accepts Peace Plan, Finnish envoy says », *CNN.com*, 3 juin 1999, <http://www.cnn.com/WORLD/europe/9906/03/kosovo.peace.04/> (consulté le 11 mai 2009).

⁵³ Herbert Okun, « The Role of International Criminal Justice in Peace Negotiations » (contribution à la réunion-débat « Future of International Criminal Justice – Evolving Accountability from Nuremberg to the International Criminal Court », 30 octobre 2006), publié dans *Penn State International Law Review*, vol. 25, numéro 4 (2007), p. 788.

⁵⁴ Ibid.

concéda sa défaite électorale.⁵⁵ Six mois plus tard, il était arrêté et le 28 juin 2001, le gouvernement serbe le transféra à La Haye.

La Cour pénale internationale, qui a compétence sur les conflits en cours, a déjà suscité d'énormes controverses autour de la question de savoir si la perspective de poursuites judiciaires était un obstacle à la paix. La question risque d'être soulevée de plus en plus fréquemment. Cependant, l'expérience limitée en la matière montre que les hypothèses relatives à l'effet d'éventuelles poursuites ne sont pas forcément correctes et que le rôle potentiel de la justice a généralement été sous-estimé. En effet, plutôt que de faire avorter des pourparlers de paix ou de nuire à une transition vers la démocratie, une inculpation peut les faciliter en modifiant la dynamique du pouvoir.⁵⁶ Inculper un dirigeant pour des atrocités a pour conséquence qu'il lui est plus difficile de nier la perpétration des crimes. Le dirigeant risque également de rencontrer davantage de difficultés pour voyager ou obtenir un soutien national ou international—ses associés risquant alors de chercher à se distancier de lui dans le souci de s'éviter un sort similaire. L'inculpation au pénal de dirigeants ayant commis des exactions et la stigmatisation qui en résulte peuvent dès lors conduire à la marginalisation d'un criminel de guerre présumé et, en définitive, elles peuvent faciliter la paix et la stabilité.

Human Rights Watch a analysé les exemples suivants où les inculpations ont contribué, plutôt que fait obstacle, aux processus de paix.

A. Charles Taylor

Élu président du Libéria en 1997 après l'éviction de Samuel Doe, Charles Taylor a acquis sa triste réputation internationale pour les exactions sauvages perpétrées par ses forces contre les civils au Libéria et pour son utilisation d'enfants soldats organisés en « unités de petits garçons » (*Small Boy Units*). Le soutien logistique et militaire offert par Taylor à un groupe rebelle de la Sierra Leone voisine, le Front révolutionnaire uni (RUF – *Revolutionary United Front*), a contribué à la mort, au viol et à la mutilation de milliers de civils sierra-léonais et a amené les Nations Unies à adopter des sanctions et des embargos contre son régime.⁵⁷ Les forces de Taylor ont également été impliquées dans des conflits en Guinée et en Côte d'Ivoire.

⁵⁵ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2001* (New York: Human Rights Watch, 2000), chapitre sur la République fédérale de Yougoslavie, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k1/europe/yugoslavia.html>.

⁵⁶ Voir Kenneth Roth (Human Rights Watch), « Milosevic's Indictment Sets Much Needed Precedent », commentaire, *Miami Herald*, 13 juillet 2001, <http://www.hrw.org/en/news/2001/07/12/milosevics-indictment-sets-much-needed-precedent> ; Steve Crawshaw (Human Rights Watch), « Serbia's Lessons for Sudan », commentaire, *Guardian*, 24 juillet 2008 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/jul/24/radovankaradzic.serbia?gusrc=rss&feed=worldnews> (consulté le 11 mai 2009). Voir également l'analyse consacrée au Chili au Chapitre VII.C.

⁵⁷ Il s'agissait notamment d'un embargo sur les armes (1992), de sanctions contre l'importation de diamants et de bois d'œuvre libériens (2001, 2003) et d'une interdiction de voyager visant Taylor, sa famille et des membres de son gouvernement

Le 4 juin 2003, le procureur du Tribunal spécial pour la Sierra Leone a levé les scellés sur l'acte d'accusation visant Charles Taylor, considéré comme l'une des personnes « portant la plus grande part de responsabilité » dans les crimes de guerre (notamment les meurtres et prises d'otages) ; les crimes contre l'humanité (viols, meurtres, extermination, esclavage sexuel) ; et autres violations graves du droit international humanitaire (utilisation d'enfants soldats) perpétrés en Sierra Leone.⁵⁸ L'acte d'accusation accusait Taylor d'avoir activement financé et entraîné le RUF avant et durant les 10 années de guerre civile en Sierra Leone. Il invoquait également le fait que Taylor avait aidé et encouragé les membres de l'alliance rebelle formée par le RUF et le Conseil révolutionnaire des forces armées, qui étaient accusés de crimes effroyables.⁵⁹

La divulgation de l'acte d'accusation visant Taylor a véritablement semé la consternation au Secrétariat des Nations Unies et ailleurs.⁶⁰ C'est en grande partie le moment choisi pour annoncer la nouvelle qui a suscité l'inquiétude, car il coïncidait avec la journée d'ouverture des pourparlers de paix concernant le Libéria convoqués à Accra (Ghana).⁶¹ La paix, que le Libéria n'avait pour ainsi dire plus connue depuis 1989,⁶² constituait une priorité, et

(2001). Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 788 (1992), S/RES/788 (1992) [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/788\(1992\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/788(1992)) (consultée le 12 mai 2009), para.8 ; Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1343 (2001), S/RES/1343 (2001) [http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1343\(2001\)](http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1343(2001)) (consultée le 12 mai 2009), paras. 6-7 ; Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1521 (2003), S/RES/1521 (2003) <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/669/61/PDF/No366961.pdf?OpenElement> (consultée le 12 mai 2009), para. 10.

⁵⁸ Le Procureur général du Tribunal spécial pour la Sierra Leone, David Crane, a expliqué qu'il avait levé la confidentialité de l'acte d'accusation lorsqu'il avait appris que Taylor serait au Ghana et pourrait éventuellement être arrêté, précisant : « Afin de garantir la légitimité de ces négociations, il est impératif que les participants sachent qu'ils ont affaire à un criminel de guerre sous le coup d'une inculpation ». Felicity Barringer et Somini Sengupta, « War Crimes Indictment of Liberian President is Disclosed », *New York Times*, 5 juin 2003, <http://www.nytimes.com/2003/06/05/international/africa/05LIBE.html> (consulté le 16 juin 2009).

⁵⁹ Janet Fleischman, « Liberia: A Case for Intervention? », déposition de Human Rights Watch devant la Commission des droits humains du congrès américain, 9 juillet 2003, <http://www.hrw.org/en/news/2003/07/09/liberia-case-intervention>.

⁶⁰ Jacqueline Geis et Alex Mundt, « When To Indict? The Impact of Timing of International Criminal Indictments on Peace Processes and Humanitarian Action », rapport de l'institut Brookings pour la Conférence mondiale sur les études humanitaires, février 2009, http://www.brookings.edu/papers/2009/~/media/Files/rc/papers/2009/04_peace_and_justice_geis/04_peace_and_justice_geis.pdf (consulté le 13 mai 2009), pp. 3-4. Voir également « Liberia chaos as leader returns », *BBC News Online*, 5 juin 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2964098.stm> (consulté le 13 mai 2009) ; et Charles Cobb Jr., « Liberia: Diplomatic Dismay as Liberia Rebels Poise For Final Push and Foreigners Flee », *allAfrica.com*, 10 juin 2003, <http://allafrica.com/stories/200306100002.html> (consulté le 13 mai 2009).

⁶¹ Voir, par exemple, l'interview de Dapo Oyewole, Center for Democracy and Development, soulignant que le moment choisi pour la levée de la confidentialité de l'acte d'accusation avait affecté certaines procédures lors des pourparlers de paix et qu'il fallait d'abord se consacrer à la situation humanitaire au Nigeria. Jonathan Mann, « Insight », CNN, 29 juillet 2003, reproduite par écrit dans CNN Transcripts, http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0307/29/i_ins.01.html (consultée le 13 mai 2009). Voir également Cobb, « Diplomatic Dismay as Liberia Rebels Poise for Final Push and Foreigners Flee », *allAfrica.com*.

⁶² Le Libéria est un autre exemple illustrant comment l'impunité peut conduire à de nouvelles atrocités. Tentant de mettre fin de manière précipitée à la première guerre civile violente touchant le Libéria, et confrontés à des crimes commis à grande échelle contre les civils, l'ONU et les dirigeants de l'Afrique occidentale ont convenu d'un plan de paix qui faisait l'économie de la justice et ont organisé à la hâte une élection qui a installé Charles Taylor à la présidence en 1997. Il n'est pas étonnant que peu de temps après, le pays ait replongé dans la guerre. Les six années de régime répressif de Taylor qui ont suivi, et la guerre ultérieure, ont été marquées par des exactions atroces contre les civils, analogues à celles commises lors de la première guerre,

beaucoup avaient l'impression que l'inculpation minerait les chances d'aboutir à un règlement négocié.⁶³ Les présidents africains réunis à Accra pour participer au processus de paix se sont sentis piégés par la nouvelle et trahis, car ils n'avaient pas été informés de l'inculpation auparavant.⁶⁴ Le Ministre ghanéen des Affaires étrangères, Nana Akufo-Addo, a exprimé son embarras et a déclaré qu'il croyait, à l'instar de beaucoup d'autres, que le fait que le procureur ait « levé la confidentialité de l'acte d'accusation en ce moment précis n'a pas servi le processus de paix ». ⁶⁵ Les observateurs estimaient que l'inculpation nuirait aux efforts diplomatiques déployés en faveur de la paix car Taylor serait moins susceptible de renoncer à sa fonction de président.⁶⁶ Au départ, Taylor lui-même avait juré que le processus de paix échouerait si l'inculpation n'était pas levée.⁶⁷ Le chargé d'affaires de l'ambassade libérienne à Washington a demandé que le procureur soit « arrêté et jugé ». ⁶⁸ À Monrovia, nombreux étaient ceux qui craignaient que la divulgation de l'acte d'accusation ne provoque la perpétration de nouvelles violences par les rebelles et les partisans de Taylor résolus à se venger.

Rétrospectivement, il est toutefois évident que la divulgation de l'acte d'accusation visant Taylor a constitué un facteur clé dans l'instauration de la paix au Libéria. Le gouvernement de Taylor avait commis des violations systématiques des droits civils et politiques. Il n'y

entraînant le pays dans une crise encore plus profonde. Corinne Dufka, « Combating War Crimes in Africa », déposition de Human Rights Watch devant la Commission des relations internationales de la Chambre américaine des représentants, Sous-commission Afrique, 25 juin 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/06/25/combating-war-crimes-africa>.

⁶³ « Le secrétaire exécutif [de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest], Mohamed Ibn Chambas, a déclaré que l'annonce des charges retenues contre Charles Taylor alors qu'il était sur le point d'ouvrir les pourparlers de paix avaient ‘fait l'effet d'une douche froide pour les négociations’, alors même que le Président Taylor faisait des propositions intéressantes, ‘offrant une occasion extraordinaire’ de mettre un terme au conflit libérien. » Virginie Ladisch, « Liberian President Indicted for War Crimes », communiqué de presse de Crimes of War Project, 16 juin 2003, <http://www.crimesofwar.org/print/onnews/liberian-print.html> (consulté le 13 mai 2009).

⁶⁴ Barringer et Sengupta, « War Crimes Indictment of Liberian President is Disclosed », *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2003/06/05/international/africa/05LIBE.html> ; Lansana Gberie, Jarlawah Tonpoh, Efam Dovi et Osei Boateng, « Charles Taylor: Why me? », *New African*, mai 2006, reproduit sur http://findarticles.com/p/articles/mi_qa5391/is_200605/ai_n21391043/ (consulté le 16 juin 2009), p. 13.

⁶⁵ Douglas Farah, « Tribunal Indicts Liberia's Leader », *Washington Post*, 5 juin 2003, reproduit sur <http://www.genocidewatch.org/TribunalIndictsTaylor.htm> (consulté le 16 juin 2009).

⁶⁶ Priscilla Hayner, Centre international pour la justice transitionnelle, « Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », novembre 2007, <http://www.ictj.org/static/Africa/Liberia/HaynerLiberia1207.eng.pdf> (consulté le 13 mai 2009), p. 8. Voir également Morton Abramowitz et Paul Williams, « Peace before Prosecution? », *Washington Post*, 25 août 2003, reproduit sur <http://www.publicinternational.org/news/peacebeforeprosecution.html> (consulté le 16 juin 2009). Certains ont même eu le sentiment que l'annonce visait à faire capoter les négociations. Lansana, et al., « Charles Taylor: Why me? », *New African*, p. 13.

⁶⁷ Nico Colombant, « Pressure Grows on Liberian President to Step Down », reportage radio, Voix de l'Amérique, 19 juin 2003, <http://www.voanews.com/english/archive/2003-06/a-2003-06-19-28-Pressure.cfm> (consulté le 13 mai 2009).

⁶⁸ Cobb, « Diplomatic Dismay as Liberia Rebels Poise For Final Push and Foreigners Flee », *allAfrica.com*.

avait guère de raison d'espérer qu'un règlement négocié le laissant au pouvoir allait déboucher sur une amélioration de la situation sur le terrain.⁶⁹

L'étude réalisée par le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) sur les pourparlers de paix de 2003 a conclu que la raison pour laquelle l'accord de 2003 avait fini par aboutir alors que plus d'une douzaine d'accords antérieurs avaient avorté était que Taylor avait offert de quitter la présidence et de ne pas participer aux élections organisées dans le cadre de la transition. Cette proposition était le résultat direct de son inculpation par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone.⁷⁰ Le rapport a relevé une quasi-unanimité parmi les personnes présentes aux pourparlers—y compris celles qui s'étaient montrées sceptiques à l'époque—autour du fait que la divulgation de l'acte d'accusation avait eu un effet fortement positif sur les négociations.⁷¹ En effet, il délégitimait Taylor à la fois dans son pays et au niveau international : les Libériens ont confié leur inquiétude aux chercheurs de Human Rights Watch, expliquant qu'avoir un président qui ne pouvait pas voyager porterait atteinte à l'image du Libéria sur la scène internationale et engendrerait des difficultés pour obtenir des fonds auprès des bailleurs.⁷² Par ailleurs, cela a également affecté le moral de ses troupes (qui était déjà au plus bas car elles n'avaient pas été payées depuis des mois).⁷³ Cette délégitimation a permis de faire comprendre à Taylor qu'il allait devoir quitter ses fonctions.

Ces résultats se sont avérés d'autant plus importants qu'au départ, les attentes suscitées par les pourparlers de paix étaient peu optimistes. Les négociations ont eu lieu après que les groupes rebelles eurent opéré une percée majeure qui risquait de leur permettre de s'emparer de la capitale libérienne, Monrovia, en 2003.⁷⁴ Les dirigeants de la société civile, soucieux d'éviter un nouveau renversement du gouvernement par la violence, ont poussé, avec succès, à des pourparlers de paix. Le rapport de l'ICTJ a établi que la plupart des participants étaient arrivés au Ghana pour les négociations en pensant que Taylor n'abandonnerait pas la présidence. Pourtant, c'était bien le point sur lequel les factions

⁶⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Corinne Dufka, chercheuse principale à Human Rights Watch, Division Afrique, 17 septembre 2008. Voir également William Reno, « Reconstructing Peace in Liberia », dans Taiser Ali et Robert Matthews, eds., *Durable Peace: Challenges for Peacebuilding in Africa* (Toronto : University of Toronto Press, 2004), pp. 127, 129, 134-135.

⁷⁰ Hayner, ICTJ, « Negotiating Peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », p. 6.

⁷¹ Ibid., p. 9. Voir également Priscilla Hayner, « Seeking Justice as War Crimes Rage on », *Chicago Tribune*, 16 juillet 2008, reproduit sur <http://www.ictj.org/en/news/coverage/article/1868.html> (consulté le 16 juin 2009).

⁷² Entretien de Human Rights Watch avec Corinne Dufka, 17 septembre 2008. Voir également « Liberia: More Decry Travel Ban », *The Inquirer* (Monrovia), 11 juin 2007, <http://allafrica.com/stories/200706110917.html> (consulté le 14 mai 2009).

⁷³ Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », p. 9.

⁷⁴ Le régime brutal de Taylor au Libéria et son soutien permanent aux rebelles des pays voisins ont provoqué la formation d'un groupe rebelle en 1999, Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD). Un groupe dissident, le Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL), s'est formé en 2003.

rebelles libériennes refusaient de transiger.⁷⁵ La divulgation de l'acte d'accusation a changé la dynamique. Peu après la levée des scellés sur le mandat d'arrêt, Taylor a déclaré, « Je vais fortement envisager un processus de transition dont je ne ferai pas partie. Si le Président Taylor se retire pour les Libériens, cela apportera-t-il la paix ? Si c'est le cas, je me retirerai ».⁷⁶ Selon un participant, les parties ont finalement été en mesure de négocier un cessez-le-feu crucial parce que cet accord comprenait une clause indiquant que Taylor ne ferait pas partie du gouvernement de transition. Il a fallu deux semaines pour négocier cette clause mais cela n'aurait pu se faire sans la divulgation publique de l'acte d'accusation.⁷⁷ Taylor n'était pas présent lors des négociations car il était retourné au Libéria dans un avion du gouvernement ghanéen quelques heures après la levée des scellés sur l'acte d'accusation. Il a fini par renoncer à son poste et a quitté le Libéria le 11 août 2003, après avoir épuisé ses options militaires. L'offre d'asile faite par le Nigeria a sans nul doute constitué un facteur ayant contribué à sa décision de partir.⁷⁸

L'étude de l'ICTJ fait également remarquer que les violences auxquelles on s'attendait au Libéria en guise de représailles suite à l'inculpation ne se sont jamais produites (les partisans de Taylor avaient menacé d'attaquer les Ghanéens au Libéria,⁷⁹ et des actes de représailles plus larges étaient aussi considérés comme imminents). Bien que l'atmosphère à Monrovia ait été tendue au cours des heures ayant suivi la nouvelle,⁸⁰ la situation est restée relativement calme. L'ambassade des États-Unis à Monrovia a réagi à des menaces visant les ressortissants américains et l'ambassade en faisant bien comprendre aux hauts responsables du gouvernement et de l'armée ainsi qu'aux rebelles qu'ils seraient tenus pour responsables de tout trouble de l'ordre public. Un général libérien influent a fait une déclaration à la radio appelant au calme.⁸¹

⁷⁵ Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », p. 7.

⁷⁶ Clar Ni Chonghaile, « Liberian President offers to step down as UN indicts him », *Independent*, 5 juin 2003, reproduit sur http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4158/is_20030605/ai_n12696612/ (consulté le 14 mai 2009).

⁷⁷ Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », p. 9. Le cessez-le-feu n'a pas tenu mais il n'en demeure pas moins important pour les négociations en cours.

⁷⁸ Nous ne soutenons pas que Taylor ait quitté le pouvoir uniquement à cause de la levée des scellés sur le mandat d'arrêt. Il est plutôt parti une fois qu'il n'a plus été en mesure de se procurer des armes et qu'une défaite militaire était imminente. Toutefois, la divulgation de son acte d'accusation lui a posé des problèmes pour obtenir le soutien des États-Unis. Par ailleurs, elle a conduit à son départ physique des négociations de paix en cours au Ghana et a sapé l'influence qu'il aurait pu exercer depuis Monrovia, permettant dès lors aux négociations d'aboutir, avec une solution qui ne l'incluait pas. En outre, l'inculpation et le mandat du Tribunal spécial pour la Sierra Leone (qui comprenait l'ouverture d'une enquête sur les fournisseurs d'appui logistique et militaire aux groupes rebelles sierra-léonais) ont intensifié la pression pesant sur ceux qui étaient impliqués dans le trafic d'armes. De cette façon, l'inculpation a pu avoir une influence sur la capacité de Taylor à se procurer des armes.

⁷⁹ Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », pp. 9-10.

⁸⁰ Farah, « Tribunal Indicts Liberia's Leader », *Washington Post*.

⁸¹ Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », p. 10. Voir également Cobb, « Diplomatic Dismay as Liberia Rebels Poise For Final Push and Foreigners Flee », *allAfrica.com*.

Les rebelles ont bien attaqué Monrovia peu de temps après l'annonce de l'inculpation mais cette attaque avait été planifiée antérieurement. Selon le chef du groupe rebelle responsable, l'offensive, qui a fait des centaines de victimes civiles, aurait eu lieu de toute façon—ce n'est que si Taylor avait été arrêté au lieu de retourner au Libéria que l'attaque aurait été annulée.⁸² Dès lors, il est possible qu'au lieu de prolonger le conflit, une recherche plus active de la justice, notamment l'arrestation et le transfert immédiats de Taylor devant la Cour Spécial pour la Sierra Leone, aurait abrégé le conflit de deux mois.⁸³

L'arrestation dont a finalement fait l'objet Taylor au Nigeria en mars 2006 et son transfert ultérieur devant le Tribunal spécial ont été un soulagement pour beaucoup qui s'inquiétaient du risque de le voir continuer à jouer un rôle déstabilisateur au Libéria et dans la région.⁸⁴ De fait, certains éléments semblaient indiquer qu'alors qu'il était au Nigeria, il a continué à déstabiliser le Libéria : dans son rapport au Conseil de sécurité, le secrétaire général de l'ONU a signalé que depuis son exil, Taylor influençait les élections au Libéria.⁸⁵ En dépit des avertissements émanant du conseiller spirituel de Taylor, selon lequel « il y aura une énorme déstabilisation au Libéria si l'extradition a lieu », le transfert de Taylor à La Haye n'a pas provoqué « les violents troubles » prévus.⁸⁶ Son procès à La Haye devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a débuté en juin 2007.

Bien qu'à côté de l'inculpation, d'autres facteurs importants aient contribué à ramener la paix au Libéria—notamment l'offensive rebelle imminente menaçant la capitale, l'implication de la communauté internationale et le blocage par la force d'interposition (le Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG)) des fournitures d'armes à Taylor—l'affaire Taylor montre qu'une inculpation peut renforcer un processus de paix et que l'inculpation d'un chef d'État en exercice ne débouche pas toujours sur les conséquences tant redoutées.

B. Radovan Karadzic

À partir d'avril 1992, rejetant les initiatives prises par la Bosnie pour s'engager sur la voie de l'indépendance au moment de l'éclatement de la Yougoslavie, les Serbes de Bosnie ont

⁸² Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Liberia: Preserving the possibility for Justice », pp. 10-11.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid., p. 24.

⁸⁵ Mission des Nations Unies au Libéria, « Septième rapport périodique du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria », S/2005/391, 16 juin 2005, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/383/79/PDF/N0538379.pdf?OpenElement> (consulté le 14 mai 2009), para. 12.

⁸⁶ David Clark, « Taylor warns of Liberia 'destabilization' if extradited: spiritual advisor », Agence France Presse, 21 mars 2006.

commencé à s'emparer du contrôle de vastes zones de Bosnie-Herzégovine, procédant à un « nettoyage ethnique » des non-Serbes et leur faisant subir des violences et des persécutions systématiques. Les non-Serbes ont également commis des violations du droit international humanitaire. Le conflit, qui a duré de 1992 à 1995, a été marqué par des atteintes graves aux droits humains telles que des massacres, des viols, des destructions généralisées et des déplacements de population.⁸⁷ En raison de leur brutalité et de leur ampleur, et parce qu'elles avaient lieu en Europe, ces violations ont attiré l'attention de la communauté internationale. Suite à une intensification des frappes aériennes de l'OTAN sur les forces serbes de Bosnie en août 1995, les parties au conflit ont accepté d'assister aux pourparlers de paix organisés aux États-Unis dans la périphérie de Dayton (Ohio).

Les négociations ont démarré début novembre 1995, moins de quatre mois après la pire atrocité que l'Europe eut connue depuis la Seconde Guerre mondiale : le massacre de plus de 7 000 hommes et garçons suite à la chute de l'enclave musulmane bosniaque de Srebrenica le 11 juillet 1995. Des témoins oculaires interrogés à l'époque par Human Rights Watch ont décrit le sentiment d'horreur qui les avait envahis lorsque les victimes ont été alignées devant des fosses communes avant d'être abattues.⁸⁸ Des femmes, des enfants et des personnes âgées expulsés de la région ont également été terrorisés.

Le 24 juillet 1995, moins de deux semaines après la chute de Srebrenica et en plein conflit, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a confirmé les actes d'accusation émis contre les dirigeants serbes de Bosnie Radovan Karadzic et Ratko Mladic. Les chefs d'accusation incluaient le génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre pour des actes présumés avoir été commis entre 1992 et 1995 à plusieurs endroits en Bosnie, parmi lesquels Sarajevo. Quand ces inculpations sont survenues, les diplomates occidentaux étaient en pleine négociation avec Karadzic et Mladic (deux jours plus tôt, une délégation regroupant britanniques, français et américains avait personnellement rencontré Mladic à Belgrade).⁸⁹ Un second acte d'accusation émis contre Karadzic et Mladic a été confirmé le 16 novembre 1995, pendant les pourparlers de paix de Dayton. Il inculpait les deux hommes de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre pour l'exécution massive de civils après la chute de Srebrenica.

⁸⁷ Voir, par exemple, *Procureur c. Blagojevic et Jokic*, TPIY, Affaire N° IT-02-60-T, Arrêt (Chambre de première instance), 17 janvier 2005, paras. 568-569, 577, 616-618 ; *Procureur c. Brđanin*, TPIY, Affaire N° IT-99-36-T, Arrêt (Chambre de première instance), 1^{er} septembre 2004, paras. 1010-1013.

⁸⁸ « Bosnia: Arrest of Srebrenica Indictee Hailed », communiqué de presse de Human Rights Watch, 16 avril 2001, <http://www.hrw.org/en/news/2001/04/16/bosnia-arrest-srebrenica-indictee-hailed>.

⁸⁹ Gary Jonathan Bass, *Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crimes Tribunals*, (Princeton, NJ : Princeton University Press, 2000), p. 230.

Lorsque les négociations de Dayton ont débuté, un certain nombre de responsables politiques et de commentateurs politiques ont laissé entendre que les travaux du TPIY entraient le chemin vers la paix.⁹⁰ De fait, l'ancien Procureur général du TPIY, Richard Goldstone, a déclaré qu'après qu'il eut inculpé Karadzic et Mladic, le secrétaire général de l'ONU était furieux et avait fustigé le procureur lors d'une réunion organisée peu de temps après, demandant pourquoi il n'avait pas été consulté.⁹¹

Pourtant, l'inculpation de Karadzic aura en définitive facilité l'Accord de paix de Dayton. Si Karadzic, dirigeant politique des Serbes de Bosnie, n'avait pas été inculpé, il aurait probablement assisté à la conférence de paix. Parce que ces réunions n'ont débuté que deux mois après le massacre de Srebrenica, les responsables musulmans et croates de Bosnie n'auraient pas accepté de se trouver dans la même pièce que Karadzic, ni de s'asseoir à la même table que lui.⁹² Un fonctionnaire du Département d'État américain a fait remarquer que le tribunal avait « accidentellement servi un intérêt politique : il a isolé Karadzic et nous a laissé Slobo [Slobodan Milosevic] ».⁹³ Dans ses mémoires, le négociateur américain Richard Holbrooke a signalé qu'il avait fait très clairement comprendre à Milosevic que Mladic et Karadzic ne pouvaient pas participer à une conférence de paix. Lorsque Milosevic avait souligné que la présence des inculpés était nécessaire pour la paix, Holbrooke s'était proposé de les arrêter personnellement s'ils venaient à mettre un pied aux États-Unis.⁹⁴

En dépit de rumeurs d'amnistie pendant les pourparlers, l'inculpation par le TPIY de Karadzic et de Mladic n'a en fait pas eu d'effets négatifs sur les pourparlers de paix de Dayton. Comme l'a expliqué un haut responsable américain, « le tribunal pour les crimes de guerre ne va pas se mêler de nos pourparlers de paix ; et nous n'allons pas nous mêler du tribunal pour les crimes de guerre ».⁹⁵ Un négociateur présent à Dayton a confirmé que les activités du TPIY n'avaient pas empêché les négociateurs de conclure l'accord de paix ; en fait, elles avaient contribué à le cimenter. Il a fait valoir que « l'Accord-cadre de Dayton, reflété dans la constitution bosniaque, a implicitement appuyé le travail du Tribunal, en stipulant 'qu'aucune personne purgeant une peine imposée par le TPIY et aucune personne se trouvant

⁹⁰ Richard J. Goldstone, « Justice as a Tool for Peacemaking: Truth Commissions and International Tribunals », *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, vol. 28: 485 (1996), p. 488.

⁹¹ Okun, « The Role of International Criminal Justice in Peace Negotiations », *25 Penn State International Law Review*, p. 787.

⁹² Ibid., p. 788.

⁹³ Bass, *Stay the Hand of Vengeance*, p. 239.

⁹⁴ Ibid. p. 233 ; et Richard Holbrooke, « The Arrest of Sudan's Bashir Should Proceed », commentaire, *Financial Times* (Londres), 21 septembre 2008, http://www.ft.com/cms/s/0/57d9e354-87ee-11dd-b114-0000779fd18c.html?nclick_check=1 (consulté le 16 juin 2009).

⁹⁵ Bass, *Stay the Hand of Vengeance*, p. 243.

sous le coup d'une inculpation du Tribunal et n'ayant pas respecté une citation à comparaître n'est autorisée à poser sa candidature ou à être nommée à un poste d'élu ou à une autre fonction publique sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine».⁹⁶ Cette disposition a contribué à accélérer la révocation de Karadzic en juillet 1996. Les activités du TPIY n'ont pas davantage affecté le rôle de Milosevic dans la négociation de l'accord : il a accepté l'Accord de paix de Dayton mettant fin au conflit bosniaque sans obtenir d'amnistie, alors que lui aussi représentait une cible évidente pour le TPIY.⁹⁷ Il a également accepté (à l'instar de Karadzic, qui a signé l'accord) la clause susmentionnée en dépit de quelques hésitations initiales.⁹⁸

Suite à une audience publique du TPIY le 11 juillet 1996 au cours de laquelle la chambre de première instance siégeant au complet a examiné l'acte d'accusation et les preuves présentées à l'appui, un mandat d'arrêt international a été émis à l'encontre de Karadzic et de Mladic.⁹⁹ C'est en partie parce que l'Accord de paix de Dayton interdisait aux criminels de guerre présumés d'occuper une fonction que huit jours plus tard, Karadzic a officiellement démissionné de la présidence de la Republika Srpska. Mladic a été révoqué de sa fonction de chef des forces armées en novembre 1996.¹⁰⁰ Tant la destitution de Karadzic que celle de Mladic ont été le résultat de leur marginalisation et de leur statut de paria qui ont suivi leur inculpation.¹⁰¹ Le fait qu'ils aient dû adopter un profil bas pour éviter d'être arrêtés a finalement contribué à régler le conflit et à instaurer une plus grande stabilité en Bosnie.

Si l'OTAN et les gouvernements de la région s'étaient montrés disposés à appréhender les suspects plus tôt, ils auraient contribué davantage à la mise en œuvre de l'Accord de paix de Dayton (voir Chapitre IV.C). Karadzic n'a été livré par la Serbie qu'en 2008, soit plus de 10 ans après la fin de la guerre. Mladic est toujours en fuite.

C. L'Armée de résistance du Seigneur

En Ouganda aussi, de nombreux commentateurs craignaient que la justice et le rôle de la Cour pénale internationale ne se révèlent être des obstacles à la paix. Bien que

⁹⁶ Okun, « The Role of International Criminal Justice in Peace Negotiations », 25 *Penn State International Law Review*, p. 781.

⁹⁷ Kenneth Roth (Human Rights Watch), « It's Worth Bringing Tyrants to Justice », commentaire, *International Herald Tribune*, 10 août 2005, <http://www.hrw.org/en/news/2005/08/10/its-worth-bringing-tyrants-justice>.

⁹⁸ Bass, *Stay the Hand of Vengeance*, p. 233.

⁹⁹ Procureur c/ Radovan Karadzic et Ratko Mladic, TPIY, Affaire No. IT-95-5-R61, IT 9518-R61, Examen des actes d'accusation dans le cadre de l'article 61 du Règlement de procédure et de preuve, 11 juillet 1996.

¹⁰⁰ Voir Vince Crawley, « Dayton a 'Seminal Moment' in Diplomacy, State's Burns Says », *Washington File*, 21 décembre 2005 (« Dayton a chassé du pouvoir les ignobles criminels de guerre que sont Radovan Karadzic et Ratko Mladic ... ' a déclaré le sous-secrétaire d'État Nicholas Burns qui était membre de l'équipe de négociateurs à Dayton »), <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/11/mil-05121-usiao4.htm> (consulté le 12 mai 2009).

¹⁰¹ Goldstone, « Justice as a Tool for Peacemaking », 28 *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, p. 501.

(contrairement aux autres cas discutés plus haut) les dirigeants de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA – Lord's Resistance Army) n'aient pas été appréhendés et que l'effet réel des mandats d'arrêt ne soit pas connu, ces mandats n'ont eu aucun impact dévastateur dans l'immédiat. L'action de la CPI pourrait même avoir produit des dividendes positifs inattendus à court terme, encourageant les parties à s'engager dans des pourparlers de paix, suscitant quelques défections dans les rangs de la LRA et rendant plus lourdes les conséquences à payer sur le plan politique par ceux qui avaient soutenu la LRA.

Engendré par les inégalités entre régions, le conflit dans le nord de l'Ouganda visant à renverser le Président Yoweri Museveni a débuté immédiatement après sa prise de pouvoir par la force en 1986. Les rebelles de la LRA, implantés dans le nord de l'Ouganda, ont terrorisé la population civile en se livrant à des mutilations, à des meurtres et au recrutement forcé d'enfants soldats, principalement au sein de leur propre peuple acholi. Les soldats ougandais des Forces de défense populaires de l'Ouganda (UPDF – Ugandan People's Defense Forces) ont également commis de nombreuses violations des droits humains pendant la guerre, notamment des meurtres délibérés, des actes de torture ainsi que des viols de civils, et le gouvernement a déplacé par la force la population civile de l'Acholiland vers des camps sordides, faisant valoir que cette initiative était nécessaire pour protéger la population de la LRA et afin d'empêcher toute assistance des civils à la LRA. Human Rights Watch a recueilli des informations sur les nombreuses exactions graves perpétrées par les deux camps au cours de ce long conflit.¹⁰²

Les efforts visant à mettre fin au conflit ont échoué à maintes reprises et en 2000, suite au lobbying des « notables et des chefs religieux de la région d'Acholi [la plus affectée] »,¹⁰³ le parlement ougandais a voté une amnistie générale pour les rebelles qui renonceraient à la violence et se rendraient au gouvernement. Le président de la Commission d'amnistie, le Juge Peter Onega, a qualifié l'adoption de la Loi d'amnistie d'« effort délibéré visant à trouver un moyen pacifique de mettre fin aux conflits et aux rébellions que le pays a connus ».¹⁰⁴ Bien

¹⁰² Human Rights Watch/Afrique, *The Scars of Death: Children Abducted by the Lord's Resistance Army in Uganda* (New York : Human Rights Watch, 1997), <http://www.hrw.org/en/reports/1997/09/18/scars-death> ; Human Rights Watch, *Stolen Children: Abduction and Recruitment in Northern Uganda*, vol. 15, no. 7(A), mars 2003, <http://www.hrw.org/reports/2003/uganda0303/uganda0403.pdf> ; *Abducted and Abused: Renewed Conflict in Northern Uganda*, vol. 15, no. 12(A), juillet 2003, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/uganda0703.pdf> ; *Uprooted and Forgotten: Impunity and Human Rights Abuses in Northern Uganda*, vol. 17, no. 12(A), septembre 2005, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/uganda0905.pdf>.

¹⁰³ « UGANDA: Forgiveness as an instrument of peace », *IRINnews*, 9 juin 2005, <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=54859> (consulté le 15 mai 2009), citant le Juge Peter Onega, président de la Commission d'amnistie de l'Ouganda.

¹⁰⁴ Ibid. Deux ans plus tard, le Juge Onega a toutefois appelé à mettre fin à l'amnistie générale car « les ex-rebelles qui avaient bénéficié de l'amnistie reprenaient des activités rebelles et commettaient des crimes contre l'humanité encore plus graves ». Josephine Maseruka et Charles Ariko, « Scrap blanket amnesty, says Onega », *New Vision* (Kampala), 14 août 2007,

que la population ait terriblement souffert aux mains de la LRA, beaucoup étaient en faveur d'une amnistie générale car ils voulaient désespérément mettre fin au conflit.¹⁰⁵ Alors qu'un nombre considérable de personnes ont bénéficié de l'amnistie, les violences contre les civils ont continué à s'aggraver aux cours des années qui ont suivi la Loi d'amnistie, en particulier après chaque effort déployé par les forces armées ougandaises pour anéantir la LRA.¹⁰⁶

En décembre 2003, Museveni a essayé une autre tactique. Il a invité la Cour pénale internationale à ouvrir une enquête sur la LRA. En juillet 2005, la cour a délivré des mandats d'arrêt sous scellés à l'encontre des cinq plus hauts dirigeants de la LRA —Joseph Kony (chef de la LRA), Vincent Otti, Okot Odhiambo, Raska Lukwiya et Dominic Ongwen—pour des crimes incluant des meurtres généralisés ou systématiques, l'esclavage sexuel, le viol et des crimes de guerre tels que des attaques délibérées contre des civils ainsi que l'enlèvement et le recrutement d'enfants de moins de 15 ans.¹⁰⁷

L'annonce du renvoi à la CPI en janvier 2004 et la levée des scellés sur les mandats d'arrêt en octobre 2005 ont déclenché une pléthore de critiques. De nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) locales, des organisations humanitaires internationales, des experts universitaires, des médiateurs et autres ont fait valoir que les mandats de la CPI détruirait la volonté des dirigeants de la LRA de négocier puisqu'ils finiraient par être jugés.¹⁰⁸ Du 16 au 18 mars 2005, les chefs acholis ont rencontré le procureur de la CPI à La Haye pour tenter de le dissuader d'introduire une requête aux fins de délivrance de mandats d'arrêt.¹⁰⁹ Par la suite, les dirigeants acholis ont déclaré que la délivrance de « mandats d'arrêt internationaux reviendrait pratiquement à boucher une fois pour toute la voie menant à des négociations

<http://www.newvision.co.ug/D/8/13/581394> (consulté le 26 mai 2009). Voir également Commission ougandaise des droits humains, Cinquième Rapport annuel au parlement pour la période allant de janvier 2001 à septembre 2002, <http://www.uhrc.ug/uploads/Chapter3-8.pdf> (consulté le 15 mai 2009), p. 56 (« L'adoption de la loi d'amnistie a démontré la volonté du gouvernement de mettre en œuvre une politique de réconciliation visant à instaurer la paix, la sécurité et le calme ») ; et le Rapport 2001 d'Amnesty International, chapitre sur l'Ouganda, reproduit sur <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3b1de3914.pdf> (consulté le 15 mai 2009).

¹⁰⁵ Lucy Hovil et Zachary Lomo, Refugee Law Project, « Whose Justice? Perceptions of Uganda's Amnesty Act 2000: the potential for conflict resolution and long-term reconciliation », document de travail no. 15, février 2005, http://www.refugeelawproject.org/working_papers/RLP.WP15.pdf (consulté le 15 mai 2009), p. 24.

¹⁰⁶ Voir Human Rights Watch, *Abducted and Abused*, pp. 12, 41-58.

¹⁰⁷ *Le Procureur c/ Kony, Otti, Odhiambo et Ongwen*, CPI, Affaire No. ICC-02/04-01/05, Décision relative à la requête du Procureur aux fins de délivrance de mandats d'arrêt en vertu de l'article 58, 8 juillet 2005. Lukwiya est décédé en 2006 et Otti en 2007. Une fois que la cour exerce sa compétence, elle est habilitée à engager des poursuites pour des crimes commis par quelque personne que ce soit, indépendamment de son affiliation, à condition que les crimes aient été commis après 2002.

¹⁰⁸ Pour un résumé des nombreuses critiques, voir Tim Allen, Crisis States Research Center, « War and Justice in Northern Uganda: An Assessment of the International Criminal Court's Intervention », février 2005, <http://www.crisisstates.com/download/others/AllenICCReport.pdf> (consulté le 15 mai 2009), pp. 49-64.

¹⁰⁹ « UGANDA: Acholi leaders in The Hague to meet ICC over LRA probe », *IRINnews*, 16 mars 2005, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/03/mil-050316-irin03.htm> (consulté le 15 mai 2009).

pacifiques pour mettre fin à cette longue guerre, anéantissant les quelques progrès opérés tout au long de ces années ».¹¹⁰ L'Archevêque catholique romain du nord de l'Ouganda, John Baptist Odama, a estimé que la décision de la CPI d'inculper les dirigeants de la LRA revenait à enfoncer « le dernier clou dans le cercueil » des efforts déployés pour établir un dialogue.¹¹¹ Betty Bigombe, qui à l'époque dirigeait la médiation entre le gouvernement et les rebelles, a réagi à la nouvelle des mandats d'arrêt en octobre 2005 par ces mots : « Maintenant il n'y a aucun espoir de les convaincre de se rendre. J'ai dit à la cour qu'elle avait agi avec trop de précipitation ».¹¹² D'autres craignaient que les déplacés ougandais du nord, sans défense, ne soient la proie de nouvelles attaques de la LRA.¹¹³ Le Juge Onega a déclaré que la décision de la CPI encouragerait probablement la perpétration de nouvelles atrocités car les dirigeants de la LRA risquaient d'agir aussi « désespérément qu'un buffle blessé ».¹¹⁴ Il comptait aussi parmi ceux qui faisaient valoir que l'action de la CPI était en contradiction avec la Loi d'amnistie de 2000 et les principes acholis de justice traditionnelle.¹¹⁵ Beaucoup avaient au minimum le sentiment que le moment était « mal choisi ».¹¹⁶ (Pour sa part, Human Rights Watch a exprimé sa frustration face au fait que le procureur n'ait pas aussi rendu publiques les enquêtes sur les crimes perpétrés par l'UPDF.¹¹⁷)

¹¹⁰ « UGANDA: Amnesty and Peace groups urge ICC to probe government army too », *IRINnews*, 3 février 2004, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/02/mil-040203-irin03.htm> (consulté le 15 mai 2009), citant une déclaration du principal négociateur de l'Initiative de paix des chefs religieux acholis.

¹¹¹ « Justice for a Lawless World? Rights and reconciliation in a new era of international law », *IRIN In-Depth*, juillet 2006, <http://www.irinnews.org/pdf/in-depth/RightsAndReconciliationPart1.pdf> (consulté le 15 mai 2009), p. 72.

¹¹² « LRA talks over, says Bigombe », *New Vision*, 10 octobre 2005, <http://www.newvision.co.ug/D/8/12/460057> (consulté le 15 mai 2009).

¹¹³ Cassandra Veney, « Between the Devil and the Deep Blue Sea: Internally Displaced Women and Girls in Liberia and Uganda and the Role of the International Community », *Journal of International Women's Studies*, vol. 7 (mai 2006), p. 214 ; Adam O'Brien, « The impact of international justice on local peace initiatives: The case of Northern Uganda », document d'experts de l'International Crisis Group (ICG) pour la Conférence internationale : Bâtir l'avenir sur la paix et la justice, juin 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4927> (consulté le 18 juin 2009).

¹¹⁴ « ICC Indictment to affect northern peace efforts, says mediator », *IRINnews*, 10 octobre 2005, <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=56654> (consulté le 19 mai 2009).

¹¹⁵ Ibid. ; Frank Nyakairu, « Uganda: Victims Want Special Court for Kony », *Monitor* (Kampala), 30 août 2007, <http://allafrica.com/stories/200708291083.html> (consulté le 18 mai 2009) ; et Refugee Law Project, « ICC statement: position paper on the announcement of formal investigations of the Lord's Resistance Army by the Chief Prosecutor of the International Criminal Court and its implications on the search for peaceful solutions to the war in northern Uganda », 28 juillet 2004, <http://www.refugeelawproject.org/archive/2004/RLP.ICC.investig.pdf> (consulté le 15 mai 2009), pp. 7-9. En dépit des demandes de justice traditionnelle, une enquête (ainsi que les recherches réalisées par Human Rights Watch) montre que dans le nord de l'Ouganda, seul un petit pourcentage de personnes croit que les mécanismes de justice traditionnelle sont les plus appropriés pour traiter les responsables de violations des droits humains. Patrick Vinck et al., « Research Note on Attitudes about Peace and Justice in Northern Uganda », rapport du Human Rights Center de l'UC Berkeley, août 2007, <http://hrc.berkeley.edu/pdfs/Uganda-survey-research-note.pdf> (consulté le 18 mai 2009). Voir également Allen, Crisis States Research Center, « War and Justice in Northern Uganda », p. 87 (« Bon nombre de personnes que nous avons interrogées souhaitent réellement que Kony et ses commandants soient punis et le pardon n'est en aucun cas mentionné aussi fréquemment que ne l'affirment certains militants et groupes d'intérêt. »)

¹¹⁶ Refugee Law Project, « ICC statement: position paper », 28 juillet 2004.

¹¹⁷ Human Rights Watch a appelé le Bureau du Procureur de la CPI à examiner les crimes commis par tous les camps et, s'il établit que les exactions perpétrées par les forces gouvernementales ne satisfont pas les critères définis pour les affaires

Deux ans et demi après le renvoi, suite à l'évolution des circonstances au sud-Soudan et à une attaque de la LRA ayant causé la mort de huit casques bleus de l'ONU en République démocratique du Congo, il ressort que les mandats d'arrêt ne se sont pas révélés être un handicap, comme beaucoup l'avaient craint. Au contraire, ils ont contribué à un certain nombre de développements plutôt positifs, notamment en isolant la LRA d'une partie de sa base de soutien, en attirant l'attention de la communauté internationale sur la situation critique des Ougandais du nord, en encourageant la tenue négociations qui se sont révélées les plus prometteuses depuis le début des 20 années de conflit et en faisant en sorte que l'obligation de rendre des comptes pour les graves crimes commis constitue un point important à l'ordre du jour de ces négociations.

Certains analystes avancent aussi que le renvoi de la situation en Ouganda a contribué à l'isolement de la LRA.¹¹⁸ Depuis la moitié des années 1990, le seul soutien étatique à la LRA est venu du gouvernement soudanais de Khartoum, qui souhaitait apparemment se venger de l'appui apporté par le gouvernement ougandais aux rebelles du Mouvement/Armée de libération du peuple soudanais (M/ALPS).¹¹⁹ Peu de temps après l'annonce du renvoi, le Soudan a donné son consentement à un protocole autorisant les forces armées ougandaises à attaquer les camps de la LRA au Sud-Soudan.¹²⁰ Cet accès a affaibli les capacités militaires de la LRA. Suite à la signature de l'Accord de paix global en janvier 2005, qui a mis fin aux hostilités entre le gouvernement de Khartoum et l'ALPS, les forces armées soudanaises se sont retirées du Sud-Soudan, affaiblissant davantage la LRA en la privant des bases et du

relevant de la CPI, à encourager les autorités nationales à ouvrir des enquêtes et à engager des poursuites contre elles. Voir, par exemple, « ICC: Investigate All Sides in Uganda », communiqué de presse de Human Rights Watch, 4 février 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/02/04/icc-investigate-all-sides-uganda> (« Human Rights Watch a recueilli des informations sur de nombreuses exactions choquantes commises par la LRA en Ouganda », a déclaré Richard Dicker, directeur du Programme de justice internationale de Human Rights Watch. « Mais le procureur de la CPI ne peut ignorer les crimes que les troupes gouvernementales ougandaises auraient commis. ») Voir également Human Rights Watch, *Une Cour pour l'Histoire : Les premières années de la Cour pénale internationale à l'examen*, 1-56432-358-7, juillet 2008, <http://www.hrw.org/fr/reports/2008/07/11/une-cour-pour-l-histoire>, p. 47, qui reconnaît que parce que le procureur n'a pas ouvert d'enquêtes sur ces crimes ni expliqué de façon satisfaisante pourquoi il ne l'avait pas fait, « le travail du procureur en Ouganda est perçu par bon nombre de membres des communautés affectées comme étant partial et peu objectif ».

¹¹⁸ Payam Akhavan, « The Lord's Resistance Army Case: Uganda's Submission of the First State Referral to the International Criminal Court », *American Journal of International Law*, vol. 99 (avril 2005), p. 404 ; Nick Grono et Adam O'Brien, « Justice in Conflict? The ICC and Peace Processes », dans Nicholas Waddell et Phil Clark, eds., *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa* (Londres: Royal African Society, mars 2008), pp. 15-16 ; et O'Brien, ICG, « The impact of international justice on local peace initiatives ». Voir également Gareth Evans, « Justice, Peace and the International Criminal Court », présentation de l'International Crisis Group lors de la Deuxième audience publique du Bureau du Procureur, 25 septembre 2006, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4431&l=1> (consulté le 18 mai 2009).

¹¹⁹ Voir Gérard Prunier, « Rebel Movements and Proxy Warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986-99) », *African Affairs*, vol. 103 (juillet 2004).

¹²⁰ Robert Smith, « Consolidated Appeals Process 2004: Mid-Year Review Uganda », Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, mai 2004, [http://ochadms.unog.ch/QuickPlace/cap/Main.nsf/h_398EDo3FoBFE3FDCC1256DC2004EAC51/02DAEC2B53577A41C1256EA1004D2140/\\$FILE/MYR_2004_Uganda_PRINT.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/QuickPlace/cap/Main.nsf/h_398EDo3FoBFE3FDCC1256DC2004EAC51/02DAEC2B53577A41C1256EA1004D2140/$FILE/MYR_2004_Uganda_PRINT.pdf?OpenElement) (consulté le 18 mai 2009), p. 3 ; et « Uganda thanks Sudan for allowing its army to pursue rebels over border », *Sudan Tribune*, 16 avril 2004, http://www.sudantribune.com/spip.php?page=imprimable&id_article=2511 (consulté le 18 mai 2009).

soutien dont elle avait bénéficié pendant des années.¹²¹ L'International Crisis Group (ICG) a fait remarquer que l'action de la CPI avait placé Khartoum face à des enjeux plus importants, car le gouvernement pouvait être visé par l'enquête judiciaire menée par la CPI en Ouganda pour son appui à la LRA.¹²² En octobre 2005, le gouvernement soudanais a signé un mémorandum d'entente avec la cour, acceptant de coopérer dans le cadre des mandats d'arrêt délivrés à l'encontre des commandants de la LRA.¹²³ Bien que le Soudan ait, dans une certaine mesure, continué à appuyer la LRA, il l'a fait d'une manière beaucoup plus discrète.¹²⁴ En rompant la plupart de ses liens, le Soudan a considérablement affaibli le groupe, le forçant à se mettre en « mode survie », du moins provisoirement.¹²⁵

L'isolement croissant de la LRA a peut-être aussi contribué à des défections importantes, notamment de deux membres de l'équipe de négociateurs de Kony.¹²⁶ Le Père Carlos Rodriguez, un missionnaire espagnol basé dans le nord de l'Ouganda pendant de nombreuses années, a déclaré,

« Entre avril et septembre [2004], quelque 500 combattants ont quitté la brousse avec leurs fusils, y compris des officiers supérieurs. La CPI pourrait dès lors ne pas être aussi décourageante que nous le pensions. Par ailleurs, ceux qui ont quitté la brousse nous ont dit que le gouvernement soudanais ne leur avait rien donné depuis janvier de cette année. La CPI pourrait donc avoir eu une influence sur le Soudan. La LRA ne réduira ses violences que si elle fait l'objet de pressions et le Soudan a modifié son attitude à cause de la CPI. Les responsables soudanais s'inquiètent du fait qu'ils pourraient être poursuivis. ... Maintenant que le Soudan n'est pas impliqué, cela force la LRA à parler de paix. »¹²⁷

¹²¹ « UGANDA-SUDAN: Optimism that Sudanese peace deal could help pacify northern Uganda », IRINnews, 11 janvier 2005, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=52628> (consulté le 18 mai 2009).

¹²² O'Brien, ICG, « The impact of international justice on local peace initiatives ».

¹²³ Grono et O'Brien, « Justice in Conflict? The ICC and Peace Processes », dans Waddell et Clark, eds., *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, p. 16.

¹²⁴ Ibid. ; et O'Brien, ICG, « The impact of international justice on local peace initiatives ».

¹²⁵ John Prendergast, « End This African Horror Story », *Washington Post*, 7 avril 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A32735-2005Apr6.html> (consulté le 18 mai 2009).

¹²⁶ Akhavan, « The Lord's Resistance Army Case », *American Journal of International Law*, pp. 404, 417-418.

¹²⁷ Allen, Crisis States Research Center, « War and Justice in Northern Uganda », p. 58.

Néanmoins, beaucoup de ces transfuges ont bénéficié d'une amnistie en vertu de la Loi d'amnistie de 2000, qui, jusque là, n'avait pas été utilisée fréquemment.¹²⁸ (Pour une analyse des raisons pour lesquelles il ne devrait pas y avoir d'amnistie pour les crimes les plus graves, voir chapitre II.B ; pour une analyse des amnisties qui ont posé problème dans d'autres conflits africains, voir chapitre V.)

La délivrance des mandats d'arrêt a été considérée comme l'un des divers facteurs (parmi lesquels figure la décision du gouvernement américain d'inclure la LRA sur sa liste des groupes terroristes) qui ont contribué à pousser la LRA et le gouvernement ougandais à la table des négociations à Juba, au Soudan, à la mi-2006. Même si les chefs rebelles prétendent le contraire,¹²⁹ les personnes proches du processus de paix estiment que les dirigeants de la LRA ont décidé de participer aux pourparlers en partie à cause des mandats de la CPI.¹³⁰ L'enquête réalisée par l'International Crisis Group sur les pourparlers de paix est arrivée à la conclusion que la menace de poursuites judiciaires, et en particulier la délivrance de mandats d'arrêt, ont constitué des moyens de pression essentiels qui ont précipité les rebelles à la table des négociations. En parlant avec des commandants dans la brousse ou avec leurs délégués aux négociations, l'ICG a relevé que « 'CPI' est généralement le premier et le dernier mot que l'on entend dans leur bouche ».¹³¹

Un autre avantage des mandats d'arrêt identifié par les observateurs est que l'attention accrue portée au conflit suite à l'action de la CPI a galvanisé l'engagement international dans le processus de paix autour de ce qui a été qualifié de « plus grande urgence

¹²⁸ Abigail Moy, « The International Criminal Court's Arrest Warrants and Uganda's Lord's Resistance Army: Renewing the Debate over Amnesty and Complementarity », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 19 (2006), p. 271. Entre le 1^{er} janvier 2000 et le 19 janvier 2009, 12 503 ex-combattants de la LRA ont bénéficié d'une amnistie. Statistiques fournies par la Commission d'amnistie, Kampala, 19 janvier 2009.

¹²⁹ Peter Clottey, « Uganda's LRA Rebels Say ICC Arrest Warrants Obstacles to Peace », reportage radio, Voix de l'Amérique, 13 novembre 2007, <http://www.voanews.com/english/archive/2007-11/2007-11-13-voa2.cfm?CFID=201871731&CFTOKEN=11796895&jsessionid=8830ao1d1ac6a00475005f774865744b5f39> (consulté le 18 mai 2009) ; et Peter Clottey, « Uganda's LRA Rebels Displeased with ICC Chief Prosecutor », reportage radio, Voix de l'Amérique, 15 octobre 2007, <http://www.voanews.com/english/archive/2007-10/2007-10-15-voa2.cfm?moddate=2007-10-15> (consulté le 18 mai 2009).

¹³⁰ Entretien de Human Rights Watch avec des diplomates occidentaux (anonymat préservé), Kampala, 2 et 15 mars 2007.

¹³¹ O'Brien, ICG, « The impact of international justice on local peace initiatives ». Voir également Grono et O'Brien, « Justice in Conflict? The ICC and Peace Processes », dans Waddell et Clark, eds., *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, pp. 15, 19 ; et Evans, ICG, « Justice, Peace and the International Criminal Court ». L'ironie veut que, peu avant ces pourparlers de paix, Museveni ait à nouveau offert l'amnistie au dirigeant de la LRA, Kony. « U.S. Position on LRA Amnesty », communiqué de presse du Département d'État américain, <http://northernuganda.usvpp.gov/lraamnesty.html> (consulté le 19 mai 2009) ; et Frank Nyakairu, « Uganda: Museveni amnesty to Kony illegal – ICC », *Monitor*, 6 juillet 2006, <http://www.afrika.no/Detailed/12493.html> (consulté le 18 mai 2009). Cette offre n'est toutefois pas devenue le point central des discussions qui ont eu lieu à Juba sur la justice. Les négociations se sont plutôt focalisées sur la possibilité d'alternatives nationales au procès devant la CPI—notamment l'utilisation de mesures de justice traditionnelle.

humanitaire oubliée et ignorée existant aujourd’hui dans le monde ».¹³² Le soutien financier et politique de la communauté internationale destiné aux besoins humanitaires dans le nord de l’Ouganda et aux pourparlers de paix s’est avéré crucial.¹³³

Par ailleurs, la perspective de poursuites judiciaires engagées par la CPI a aidé à inclure la question de la lutte contre l’impunité dans les négociations de paix de Juba et a débouché sur un cadre important prévoyant de réclamer des comptes à toutes les parties pour leurs actes. En février 2008, les parties ont convenu de tenir des procès nationaux en Ouganda pour les affaires relevant de la compétence de la CPI, ceci en créant une division spéciale de la Haute Cour ougandaise chargée de juger les crimes de guerre perpétrés pendant le conflit.¹³⁴ Cette approche pouvait, du moins en principe, satisfaire aux exigences de la LRA qui voulait éviter tout procès à La Haye, tout en répondant aux conditions énoncées par le statut de la CPI.¹³⁵ Les parties ont clôturé les négociations en mars 2008 en ayant traité tous les points à l’ordre du jour, mais Kony ne s’est pas présenté pour signer l’accord final. Le règlement du conflit reste en suspens et bien que les violences se soient atténuées dans le nord de l’Ouganda, les civils de la RDC (où est maintenant basée la LRA) continuent d’être victimes des insurgés.¹³⁶

¹³² « War in northern Uganda world’s worst forgotten crisis: UN », Agence France Presse, 11 novembre 2003, citant Jan Egeland, Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires de l’ONU et Coordonnateur des secours d’urgence. Voir également Akhavan, « The Lord’s Resistance Army Case », *American Journal of International Law*, p. 420.

¹³³ O’Brien, ICG, « The impact of international justice on local peace initiatives »; Grono et O’Brien, « Justice in Conflict? The ICC and Peace Processes », dans Waddell et Clark, eds., *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, p. 17 ; Paul Seils, « The Impact of the ICC on Peace Negotiations », document d’experts pour la Conférence internationale : Bâtir l’avenir sur la paix et la justice, juin 2007 ; et Refugee Law Project « Only Peace can restore the confidence of the displaced », 2^e édition, octobre 2006, <http://www.refugeelawproject.org/others/RLP.IDMC2.pdf> (consulté le 18 mai 2009), p. III (notant que « l’éventail de personnes engagées à ce jour dans ce processus [de paix 2006] et le degré de couverture médiatique ont présenté une différence qualitative par rapport aux tentatives précédentes »). Voir également Allen, Crisis States Research Center, « War and Justice in Northern Uganda », pp. 58-59.

¹³⁴ Agreement on Accountability and Reconciliation between the Government of the Republic of Uganda and the Lord’s Resistance Army/Movement, Juba, Soudan, 29 juin 2007, paras. 4.1-4.2, 6.1-6.2 ; et Annexure to the Agreement on Accountability and Reconciliation between the Government of the Republic of Uganda and the Lord’s Resistance Army/Movement on 29th June 2007, Juba, Soudan, 19 février 2008, paras. 7, 10-14.

¹³⁵ Pour une analyse plus circonstanciée de ces questions, voir Human Rights Watch, Benchmarks for Justice for Serious Crimes in Northern Uganda: Human Rights Watch Memoranda on Justice Standards and the Juba Peace Talks, mai 2007 – février 2008, http://www.hrw.org/legacy/pub/2008/ij/uganda_memos_cover.pdf.

¹³⁶ L’Ouganda, le Soudan et la République démocratique du Congo ont lancé une opération conjointe contre la LRA le 14 décembre 2008. En raison d’une piètre planification et de défis logistiques, l’opération n’a pas permis d’appréhender les dirigeants de la LRA inculpés par la CPI. La LRA a réagi en tuant au moins 865 civils et en enlevant plusieurs centaines de personnes. Voir *Les massacres de Noël : Attaques de la LRA contre les civils dans le nord du Congo*, 1-56432-438-9, février 2009, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drco2009frwebwcover.pdf>.

IV. Le prix de l'intégration

... l'impunité est un moyen encore plus sûr de retomber dans les conflits.

—Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU¹³⁷

À la différence des situations où les criminels de guerre présumés ont été marginalisés grâce à des inculpations ou des mandats d'arrêt, ailleurs les négociateurs ont parfois choisi d'intégrer les violateurs des droits humains dans un gouvernement de coalition ou une armée unifiée, dans l'espoir de les neutraliser ou d'accroître la stabilité (leur octroyant en réalité une amnistie de facto). Contrairement aux situations susmentionnées où la marginalisation a eu des effets positifs, l'intégration de criminels présumés dans un gouvernement ne s'est pas avérée être la solution parfaite que l'on anticipait. Certes, les efforts à déployer pour traduire en justice les auteurs d'atteintes aux droits humains présentent sans nul doute des défis, mais conclure des compromis avec des criminels présumés afin d'obtenir la paix peut avoir des conséquences négatives très importantes. Les recherches de Human Rights Watch ont montré comment, dans des situations d'après-conflit, les dirigeants ayant perpétré des exactions dans le passé ont continué à commettre des exactions et ont permis que l'état de non-droit persiste ou refasse son apparition. Récompenser les criminels de guerre présumés en leur offrant des postes gouvernementaux risque en fait d'en encourager d'autres à se livrer à des activités criminelles dans l'espoir de recevoir un traitement similaire. De plus, l'intégration de criminels présumés dans un gouvernement sape la confiance de la population dans le nouvel ordre en lui envoyant le message que de telles exactions sont tolérées et en renforçant l'impunité. Les exemples suivants décrivent des situations où cette forme d'impunité a coûté très cher.

A. Afghanistan

À partir de 2001, diverses puissances militaires internationales, en particulier les États-Unis, ont misé sur les dirigeants des moudjahidines et autres chefs de guerre et hommes forts de la région pour vaincre le régime des Talibans. Plutôt que de marginaliser les auteurs de graves exactions commises en Afghanistan dans un passé récent, les principaux acteurs internationaux ont contribué à leur trouver des postes au sein du nouveau gouvernement post-talibans. La justice a été considérée comme un luxe qui pouvait être sacrifié sur l'autel de la stabilité. Les violations graves des droits humains telles que les enlèvements, les

¹³⁷ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés, Doc. ONU S/2004/431, 28 mai 2004, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/363/14/PDF/No436314.pdf?OpenElement> (consulté le 27 mai 2009), para. 55.

exécutions sommaires, la torture des détenus, les viols et les pillages ont été ignorées.¹³⁸ Il en résulte que certains chefs de guerre qui exercent aujourd’hui une autorité gouvernementale continuent de se livrer à des violences et à des abus de pouvoir. L’intégration, dans le nouvel ordre, d’individus ayant du sang sur les mains a porté atteinte à la légitimité du gouvernement afghan aux yeux de son peuple et a été utilisée par les opposants au gouvernement pour le discréditer. Ignorer les exactions a également promu une culture de l’impunité et renforcé l’État de non-droit.

Après la chute des Talibans en novembre 2001, les Nations Unies ont réuni les dirigeants des groupes ethniques afghans en Allemagne pour élaborer une feuille de route en vue de la mise en place d’un gouvernement représentatif en Afghanistan.¹³⁹ L’Accord de Bonn qui en a résulté appelait à la création d’une *loya jirga* (grand conseil), qui a été convoquée en juin 2002 pour choisir un gouvernement intérimaire.¹⁴⁰

Le processus de sélection de la *loya jirga* prévoyait explicitement l’exclusion des délégués qui s’étaient livrés à des atteintes aux droits humains, à des crimes de guerre, à des pillages de biens publics ou au trafic de drogue.¹⁴¹ La *loya jirga* excluait également quiconque avait des liens avec des organisations terroristes ou avait, « aux yeux du peuple, été impliqué indirectement ou directement dans le meurtre d’innocents ».¹⁴² Cependant, la Commission indépendante spéciale chargée de convoquer la *Loya Jirga* d’urgence n’a pas été en mesure de contrôler ni de faire appliquer ces règles. En vérité, cela ne constituait pas non plus une priorité : la coopération des chefs de guerre était considérée par le facilitateur de l’ONU, Lakhdar Brahimi, comme cruciale pour le succès de la *loya jirga*. Par conséquent, la volonté de s’attaquer à la question des exactions passées était faible.¹⁴³ Le représentant spécial de

¹³⁸ Human Rights Watch, *Blood-Stained Hands: Past Atrocities in Kabul and Afghanistan’s Legacy of Impunity* (New York : Human Rights Watch, 2005), <http://www.hrw.org/reports/2005/afghanistano605/afghanistano605.pdf>.

¹³⁹ Le mouvement taliban est un mouvement mis sur pied par des étudiants en religion (les *talib*s) originaires des régions pachtounes de l’est et du sud de l’Afghanistan qui ont été formés dans des écoles islamiques traditionnelles du Pakistan.

¹⁴⁰ Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d’institutions étatiques permanentes (« Accord de Bonn »), 5 décembre 2001, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No1/678/62/PDF/No167862.pdf?OpenElement> (consulté le 23 avril 2009) ; et Joe Havely, « The *loya jirga*: A very Afghan gathering », CNN, 11 juin 2002, <http://edition.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/central/06/10/afghan.loyajirga/index.html> (consulté le 23 avril 2009). Le processus de sélection de la *loya jirga* d’urgence qui a eu lieu en mai-juin 2002 a été mené en deux étapes. Lors de la première étape, des candidats ont été élus dans leurs districts d’origine par des chouras (conseils) locales traditionnelles ; lors de la seconde étape, ces candidats ont participé aux élections régionales où ils ont choisi parmi eux un plus petit nombre de délégués pour assister à la *loya jirga* à Kaboul. Voir Procedures for the Elections of the Members of the Emergency Loya Jirga, Mission d’assistance de l’ONU en Afghanistan, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/178/33093.html> (consulté le 29 mai 2009), arts. 6-11.

¹⁴¹ Procedures for the Elections of the Members of the Emergency Loya Jirga, art. 14(4).

¹⁴² Ibid., art. 14.

¹⁴³ Voir Laura Secor, « The Pragmatist », *The Atlantic*, juillet/août 2004, <http://www.theatlantic.com/doc/200407/secor> (consulté le 19 juin 2009).

l’Union européenne (UE) pour l’Afghanistan, Francesc Vendrell, a décrit le sentiment qui prévalait à l’époque : « Début 2002, les Américains comptaient sur les chefs de guerre et les commandants pour mener la ‘guerre contre la terreur’. L’accent était mis tout particulièrement sur la stabilité et par conséquent, la justice devait attendre. Ces individus peu recommandables étaient considérés comme des vecteurs de stabilité ».¹⁴⁴

Le gouvernement afghan, les organisations intergouvernementales et les puissances militaires internationales—en particulier les États-Unis—se sont dès lors appuyés sur des criminels de guerre présumés, des violateurs des droits humains et des trafiquants de drogue en les incorporant dans le gouvernement au lieu de les poursuivre en justice. La culture de l’impunité s’en est donc trouvée renforcée, œuvrant contre la paix et la stabilité et engendrant le désillusionnement de la population par rapport au nouveau gouvernement afghan.¹⁴⁵

Une mission de Human Rights Watch s’est penchée sur la question de la loya jirga et a établi que dans bon nombre de régions, des criminels de guerre présumés avaient pu manipuler le processus de sélection des délégués.¹⁴⁶ Dans plusieurs cas relevés dans le nord et l’ouest de l’Afghanistan, des chefs de guerre bien connus se sont désignés eux-mêmes pour participer en tant que délégués. Dans d’autres régions, en recourant à des exécutions, des menaces, des passages à tabac et des arrestations arbitraires, des chefs de guerre et des responsables des autorités provinciales ont été en mesure de monopoliser le processus de sélection et de choisir soigneusement leurs propres candidats.¹⁴⁷

Pendant la loya jirga, plusieurs dirigeants puissants de l’armée et de partis politiques ont menacé et espionné les délégués moins influents. Human Rights Watch a recueilli des informations sur de nombreux cas de menaces, d’arrestations arbitraires et de meurtres qui ont eu lieu à l’époque. Les actes d’intimidation subis pendant la loya jirga ont refroidi les velléités d’activité politique car les violences étaient encore fraîches dans les mémoires des anciens délégués et des dirigeants des partis politiques.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Debbie Whitmont, « Winter in Afghanistan: Travels Through a Hibernating War », *The Monthly* (Melbourne), mars 2007, <http://www.themonthly.com.au/tm/node/478> (consulté le 29 mai 2009).

¹⁴⁵ Aryn Baker, « The Warlords of Afghanistan », *Time Magazine*, 23 février 2009, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1879167,00.html> (consulté le 26 juin 2009), p. 40.

¹⁴⁶ Cette ingérence dans le processus de sélection des délégués violait l’interdiction expresse visant la loya jirga de recourir à « toutes formes de contrainte, à l’intimidation, à des commissions illicites, à la corruption, à l’usage de la force et des armes pendant les élections ». Voir *Procedures for the Elections of the Members of the Emergency Loya Jirga*, art. 15.

¹⁴⁷ Human Rights Watch, *Afghanistan: Return of the Warlords*, juin 2002, <http://www.hrw.org/en/reports/2002/06/06/afghanistan-return-warlords>.

¹⁴⁸ Human Rights Watch, « *Killing You is a Very Easy Thing for Us* »: *Human Rights Abuses in Southeast Afghanistan*, vol. 15, no. 5(C), juillet 2003, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0703.pdf>.

Lors des élections de l'assemblée nationale et des conseils locaux en septembre 2005, Human Rights Watch a souligné que le « problème persistant de la présence des chefs de guerre » compromettait la participation au processus électoral.¹⁴⁹ La crainte inspirée par les commandants dont les exactions passées sont restées gravées dans les mémoires des citoyens afghans ordinaires a eu un impact certain sur les élections. Des commandants locaux ont dit aux électeurs et aux chefs des communautés pour qui ils devaient voter, utilisant parfois des menaces directes.¹⁵⁰ Plusieurs candidats ont fait preuve d'autocensure et n'ont pas fait campagne en dehors des zones urbaines de peur d'être harcelés ou attaqués. Bon nombre d'électeurs et de candidats ont confié à Human Rights Watch qu'ils se sentaient frustrés par le fait que les candidats qui avaient commis des exactions dans le passé ne pouvaient pas être écartés du processus. Ils étaient quelque peu cynique quant à aux affirmations selon lesquelles le processus démocratique affaiblirait et marginaliserait les criminels impopulaires: comme l'a expliqué un notable pachtoune, « tant que le gouvernement de Kaboul ne leur dit pas qu'ils ne peuvent pas participer aux élections, tant que justice n'est pas rendue pour tout ce qu'ils nous ont fait, nous ne pourrons pas avoir confiance dans ce processus ».¹⁵¹ Un candidat a fait remarquer,

Le gouvernement dit qu'il doit laisser ces hommes présenter leur candidature parce qu'ils pourraient causer des problèmes. Ce n'est pas vrai, mais c'est ce qu'il dit. Au bout du compte, si le gouvernement central n'est pas capable de leur tenir tête, comment peut-il s'attendre à ce que les gens d'ici—qui vivent tous les jours avec ces commandants sanguinaires—votent contre eux ? Ce n'est pas nous qui devrions porter cette responsabilité. C'est la tâche du gouvernement.¹⁵²

Les élections de 2005 étaient l'occasion de renforcer la légitimité des institutions gouvernementales afghanes et de précipiter la fin du règne des chefs de guerre et des bandits armés. Mais les élections n'ont pas tenu leur promesse. Au contraire, les chefs de guerre et leurs hommes de main ont été élus.

En 2005-2006, Human Rights Watch a rapporté que bon nombre de dirigeants impliqués dans des violations flagrantes des droits humains dans les années 1990 étaient devenus

¹⁴⁹ Human Rights Watch, *Afghanistan on the Eve of Parliamentary and Provincial Elections*, septembre 2005, <http://www.hrw.org/en/reports/2005/09/15/afghanistan-eve-parliamentary-and-provincial-elections>, p. 17.

¹⁵⁰ Ibid., p. 9.

¹⁵¹ Ibid., p. 17.

¹⁵² Ibid., p. 17.

fonctionnaires dans les ministères afghans ou conseillers présidentiels, ou contrôlaient des subalternes fantoches qui occupaient des postes officiels.¹⁵³ Parmi eux figuraient plusieurs des auteurs des pires exactions commises en Afghanistan dans un passé récent, notamment Abdul Rabb al Rasul Sayyaf, Mohammed Fahim, Burhanuddin Rabbani, le Gén. Abdul Rachid Dostum, ainsi que le vice-président actuel Karim Khalili. Bien qu'ils aient perpétré des crimes de guerre et des exactions graves au cours de la guerre civile afghane des années 1990, ces hommes ont été autorisés à occuper et à exploiter des postes de pouvoir.¹⁵⁴ Un article du *Time Magazine* de février 2009 signale que le Général Dostum, impliqué dans la mort par asphyxie de centaines de captifs enfermés dans des conteneurs d'expédition, est l'émissaire du Président Karzaï.¹⁵⁵ Le 4 mai 2009, Karzaï a choisi Mohammed Fahim, dont les troupes ont été impliquées dans des exactions telles que des viols et des exécutions sommaires en 1993, pour faire partie de ses colistiers à la vice-présidence lors des prochaines élections.¹⁵⁶

Des violations persistantes et répétées des droits humains ont été commises par des responsables tels que Dostum et Sayyaf qui ne seraient jamais arrivés au pouvoir sans l'intervention et le soutien de la communauté internationale en 2001.¹⁵⁷ Comme l'explique un chercheur de la Commission afghane des droits humains, « juste après la chute des Talibans, le gouvernement aurait eu l'occasion de s'en prendre à ces commandants parce qu'ils étaient effrayés et faibles. Au lieu de cela, la communauté internationale et le gouvernement les ont soutenus et les ont rendus plus forts. Ils ne les ont pas traduits en justice. Ils ont attendu qu'ils commettent de nouveaux crimes. Est-ce pour cela que nous avons chassé les Talibans ? »¹⁵⁸

¹⁵³ Ibid. ; et « Afghanistan: Bush, Karzai, Musharraf Must Act Now to Stop Militant Abuses », communiqué de presse de Human Rights Watch, 26 septembre 2006, <http://www.hrw.org/en/news/2006/09/26/afghanistan-bush-karzai-musharraf-must-act-now-stop-militant-abuses>.

¹⁵⁴ « Afghanistan: Bush, Karzai, Musharraf Must Act Now to Stop Militant Abuses », communiqué de presse de Human Rights Watch. Voir également Isabel Hilton, « Now We Pay the Warlords to Tyrannise the Afghan People », *Guardian*, 31 juillet 2003, <http://www.guardian.co.uk/politics/2003/jul/31/afghanistan.world> (consulté le 24 avril 2009) ; Ahmed Rashid, « Afghan Human Rights Abuses: A Chance for Change », commentaire, *Eurasianet*, 4 août 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f257f9c.html> (consulté le 24 avril 2009) ; et Nick Meo, « Afghan Warlords Poised to Take Up Power », *Independent*, 14 octobre 2004, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/afghan-warlords-poised-to-take-up-power-543691.html> (consulté le 24 avril 2009).

¹⁵⁵ Baker, « The Warlords of Afghanistan », *Time Magazine*, p. 41.

¹⁵⁶ Abdul Waheed Wafa, « Karzai Enlists Former Warlord as Running Mate », *New York Times*, 5 mai 2009, http://www.nytimes.com/2009/05/05/world/asia/05afghan.html?_r=1&scp=1&sq=vice%20president%20warlord%20afghanistan&st=cse (consulté le 6 mai 2009) ; et Meo, « Afghan Warlords Poised to Take Up Power », *Independent*.

¹⁵⁷ Human Rights Watch, « Killing You is a Very Easy Thing for Us », pp. 10-11.

¹⁵⁸ Baker, « The Warlords of Afghanistan », *Time Magazine*, p. 41.

En 2003, un autre observateur a relevé : « Un compromis à très court terme a été conclu en 2001 après la chute des Talibans ; l'idée était, ‘nous avons besoin de stabilité, donc invitons tous ces chefs de guerre sous la tente et gardons-les de notre côté ». ¹⁵⁹ Les années ont passé et le « compromis à court terme » a pris racine dans la dynamique politique de l'Afghanistan. En 2009, un ancien responsable de l'OTAN en Afghanistan a déclaré à propos des principaux criminels de guerre présumés : « Il y a tant d'autres choses dont nous devons nous préoccuper, alors pourquoi aller ouvrir ce sac de noeuds ? » Nombreux sont ceux qui partagent ce point de vue. ¹⁶⁰ Certes, la traduction en justice de chefs de guerre impliqués dans des crimes présentait des défis majeurs dans l'Afghanistan de l'après-Talibans. Mais la décision de ne pas relever ces défis et de plutôt incorporer ces individus dans le gouvernement a coûté cher. Les exactions commises par les hommes forts locaux et leurs forces ont porté atteinte à la légitimité du gouvernement et répandu la crainte et le cynisme chez les Afghans. ¹⁶¹ Comme l'a fait remarquer le militant afghan des droits humains Nader Nadery, « les chefs de milices font maintenant partie de la structure et recommencent à utiliser leur pouvoir. Avec eux, les institutions sont devenues non professionnelles, non qualifiées et corrompues. Il y a une culture de l'impunité. Ils pensent tous qu'ils sont à l'abri des poursuites, donc ils font ce qu'ils veulent ». ¹⁶²

Dès 2006, les Talibans et d'autres groupes d'insurgés présents en Afghanistan ont bénéficié d'un soutien accru de la population parce que le gouvernement n'était pas parvenu à assurer la sécurité et le développement indispensables. Un rapport sur le maintien de l'ordre en Afghanistan rédigé en décembre 2008 par l'International Crisis Group tirait la conclusion que l'absence d'État de droit était la raison essentielle de la désillusion populaire et que la faiblesse des forces de l'ordre avait contribué à l'attrait exercé par les insurgés en Afghanistan. ¹⁶³ L'anarchie actuelle permet aux Talibans de dépeindre leur période de règne dans les années 1990 comme une ère où prévalait un relatif ordre public. ¹⁶⁴ Les Talibans peuvent se servir de la présence de chefs de guerre au sein du gouvernement et de la mauvaise impression que donne la police pour discréditer l'administration du

¹⁵⁹ Paul Anderson, « Afghan War Criminals Still Unpunished », *BBC News Online*, 9 décembre 2003, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/3301335.stm (consulté le 29 mai 2009), citant Andrew Wilder de l'« Afghanistan Research and Evaluation Unit », une organisation indépendante de recherche basée à Kaboul.

¹⁶⁰ Baker, « The Warlords of Afghanistan », *Time Magazine*, p. 41.

¹⁶¹ Human Rights Watch, *Afghanistan on the Eve of Parliamentary and Provincial Elections*, p. 9.

¹⁶² Whitmont, « Winter in Afghanistan: Travels Through a Hibernating War », *The Monthly*.

¹⁶³ Voir, par exemple, International Crisis Group, « Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy », 18 décembre 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5824&l=1> (consulté le 24 avril 2009) (« en Afghanistan, le sentiment général est que l'État de non-droit s'intensifie »), p. 1.

¹⁶⁴ ICG, « Afghanistan: New U.S. Administration, New Directions », 13 mars 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6007&l=1> (consulté le 24 avril 2009), pp. 5-6.

Président Karzaï et ceux qui le soutiennent dans le pays. Le Mollah Omar, chef des Talibans, a déclaré dans un communiqué : « Si la police d'un État est composée d'individus immoraux et non religieux ... comment peuvent-ils protéger la propriété, la dignité et l'honneur du peuple ? »¹⁶⁵ Le même argument pourrait être formulé à propos des dirigeants de milices qui ont été intégré au sein du gouvernement. Ainsi, les compromis avec les chefs de guerre et le fait de ne pas avoir réclamé justice pour leurs méfaits ont finalement mené à ternir l'image du gouvernement afghan aux yeux du peuple et, donc, risquent de contribuer à perpétuer l'instabilité.¹⁶⁶ Comme l'a déclaré Francesc Vendrell,

Dans la société musulmane, la justice est l'élément le plus fondamental, et ici en Afghanistan, les gens ne la voient tout simplement pas exister. Ils voient l'impunité, ils voient quelques personnes qui deviennent extrêmement riches et ils voient de la cruauté. Dès lors, je pense que beaucoup d'entre eux s'abstiennent de prendre position. Et vous ne pouvez pas espérer vaincre une insurrection lorsque les civils évitent de prendre parti.¹⁶⁷

Une enquête approfondie réalisée en 2004 par la Commission afghane des droits humains a établi que la vaste majorité des Afghans considéraient que la justice pour les crimes commis était très importante. Ils estimaient que la traduction en justice—dans les plus brefs délais—des criminels de guerre présumés améliorerait la stabilité.¹⁶⁸ Peu de progrès ont toutefois été réalisés sur ce plan, en dépit du soutien catégorique des citoyens afghans aux initiatives liées à la justice. Un développement positif est survenu en décembre 2006 lorsque le gouvernement afghan a approuvé un Plan d'action pour la paix, la réconciliation et la justice, qui incluait la mise en place d'un mécanisme de justice. Cependant, suite à l'annonce du plan d'action, une coalition d'anciens chefs de guerre, d'ex-responsables des Talibans et d'ex-dirigeants communistes a réussi à faire passer une résolution fortement controversée devant les deux chambres du parlement. Cette proposition de loi octroyait une amnistie totale à tous les criminels de guerre et interdisait de critiquer publiquement les autorités gouvernementales et les chefs de milices qui ont dirigé l'Afghanistan après la chute du gouvernement communiste. En mars 2007, le parlement afghan a adopté une version

¹⁶⁵ Ibid., p. 6.

¹⁶⁶ « Afghanistan: Justice for War Criminals Essential to Peace », communiqué de presse de Human Rights Watch, 12 décembre 2006, <http://www.hrw.org/en/news/2006/12/12/afghanistan-justice-war-criminals-essential-peace>.

¹⁶⁷ Baker, « The Warlords of Afghanistan », *Time Magazine*.

¹⁶⁸ Commission indépendante afghane des droits humains, « A Call for Justice: A Report on National Consultations on Transitional Justice in Afghanistan », janvier 2005. Selon l'enquête (4 151 Afghans interrogés), 94 pour cent estiment que la justice pour les crimes passés est soit « très importante » (75,9 pour cent), soit « importante » (18,5 pour cent). Par ailleurs, près de la moitié était d'avis que les criminels de guerre devraient être traduits en justice « maintenant ».

révisée de la résolution, s'octroyant une amnistie générale, tout en reconnaissant le droit des victimes et de leurs familles à déposer plainte au civil ou au pénal. Toutefois, le président n'a pas pris les mesures nécessaires pour en faire une loi. Il est donc peu probable qu'elle entre en vigueur.¹⁶⁹ Il n'en demeure pas moins que les efforts visant à obtenir des amnisties mettent en lumière un autre danger que pose l'intégration de criminels de guerre présumés au sein du gouvernement : la consécration de l'impunité.

Gulbuddin Hekmatyar

Avec l'Accord de Bonn de 2001, ce n'était pas la première fois qu'un compromis passé avec des criminels de guerre présumés était utilisé en vue d'obtenir la paix en Afghanistan. Les efforts répétés consentis dans les années 1990 pour satisfaire Gulbuddin Hekmatyar montrent bien, au niveau d'un individu, que la décision de renoncer à la justice au profit de l'intégration peut coûter très cher.

Hekmatyar est l'un des chefs de guerre afghans les plus tristement célèbres et les plus nuisibles. Il est à la tête du Hezb-e Islami, une faction à majorité pachtoune qui a été l'un des principaux bénéficiaires de l'assistance militaire américaine et pakistanaise tout au long des années 1980 et au début des années 1990. Le Hezb-e Islami a démarré en tant que mouvement de résistance basé au Pakistan et combattant l'occupation soviétique de l'Afghanistan. Dans les années 1980, le Hezb-e Islami a été impliqué dans des exactions, entre autres des attaques aveugles menées contre des civils et des exécutions sommaires de prisonniers appartenant à un groupe moudjahidin rival.¹⁷⁰ Les États-Unis et d'autres ont choisi de ne faire aucun cas des preuves d'exactions perpétrées par Hekmatyar, alors que son groupe recevait des millions de dollars en aide militaire américaine.

En 1992, l'année suivant la chute du gouvernement soutenu par les Soviétiques en Afghanistan, Kaboul a été le théâtre d'un conflit armé presque continu entre diverses forces militaires afghanes. Diverses factions, dont celle de Hekmatyar, se sont affrontées pour s'emparer de la ville et ont commis des atrocités contre la population civile. Human Rights Watch a recueilli des témoignages montrant que les forces du Hezb-e Islami utilisaient l'artillerie et les tirs de roquettes pour lancer des attaques apparemment intentionnelles sur des zones civiles peuplées, négligeant de viser avec précision (dans le cas des canons d'artillerie), utilisant sans précaution des armes qui ne pouvaient pas être tirées avec

¹⁶⁹ Voir, par exemple, Ron Synovitz, « Afghanistan: Amnesty Law Draws Criticism, Praise », *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 14 mars 2007, <http://www.rferl.org/content/article/1075272.html> (consulté le 11 mai 2009).

¹⁷⁰ Human Rights Watch, *Rapport mondial 1990* (New York : Human Rights Watch, 1991), chapitre sur l'Afghanistan, <http://www.hrw.org/legacy/reports/1990/WR90/>.

précision dans un environnement à forte densité de population (dans le cas des roquettes), et considérant illégalement la ville dans son entièreté comme une cible militaire.¹⁷¹ Rien que pendant l'été 1992, les tirs d'obus et de roquettes des forces de Hekmatyar ont causé la mort d'au moins 2 000 personnes, principalement des civils.¹⁷² Par ailleurs, les troupes du Hezb-e Islami se sont livrées à des meurtres, des viols et des pillages à Kaboul en 1992-1993.¹⁷³

En tant que chef du Hezb-e Islami, Hekmatyar assumait la responsabilité de commandement pour les forces sous son contrôle impliquées dans des crimes. Il était sans équivoque l'unique dirigeant politique et militaire des forces du Hezb-e Islami et assurait le commandement lors des attaques qu'elles menaient sur Kaboul.¹⁷⁴ Malgré cela, Hekmatyar a été nommé premier ministre dans le cadre de l'Accord d'Islamabad de mars 1993. Il a occupé cette fonction de mars 1993 jusqu'au début 1994, moment où il a de nouveau tenté de renverser le gouvernement. Ses forces ont lancé par intermittence des attaques aveugles à la roquette contre Kaboul jusqu'en février 1995.¹⁷⁵ Après que les attaques à la roquette de ses troupes eurent presque totalement détruit Kaboul, le gouvernement afghan a de nouveau cherché à conclure un accord avec Hekmatyar et, pour la troisième fois, lui a proposé le poste de premier ministre dans l'intention d'unir leurs forces contre les Talibans. Il a accepté et a assumé le poste de premier ministre du 26 juin au 27 septembre 1996, date à laquelle les Talibans se sont emparés de Kaboul et l'ont forcé à fuir.

Au départ, Hekmatyar et les Talibans étaient des adversaires acharnés. Cependant, le 25 décembre 2002, Hekmatyar et les Talibans ont annoncé publiquement qu'ils coordonnaient leurs activités contre le gouvernement afghan et ses alliés internationaux. Les informations de la presse en 2006 indiquent que le fils de Hekmatyar, Jamaluddin, représentait le Hezb-e Islami lors de rencontres avec les Talibans.¹⁷⁶

¹⁷¹ Beaucoup de commandants et de soldats ont été entraînés par des experts américains, britanniques et pakistanais qui leur ont appris l'utilisation des systèmes de roquettes et d'artillerie. Des séquences filmées datant de cette époque montrent que lorsqu'elles le voulaient, les forces du Hezb-e Islami pouvaient procéder à des tirs d'artillerie très précis. Néanmoins, la période prolongée pendant laquelle ont eu lieu les attaques, l'ampleur et l'imprécision permanente de celles-ci indiquent que le Hezb-e Islami et Hekmatyar visaient délibérément Kaboul dans son ensemble pour tuer et terroriser les civils. Human Rights Watch, *Blood-Stained Hands*, pp. 41-42.

¹⁷² Human Rights Watch, *Rapport mondial 1993* (New York : Human Rights Watch 1992), chapitre sur l'Afghanistan, http://www.hrw.org/legacy/reports/1993/WR93/Asw-01.htm#P40_15369.

¹⁷³ Human Rights Watch, *Blood-Stained Hands*, pp. 53-60, 63, 116-118.

¹⁷⁴ Ibid., pp. 116-118.

¹⁷⁵ Human Rights Watch, *Backgrounder on Afghanistan: History of the War*, octobre 2001, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/asia/afghan-bck1023.htm>.

¹⁷⁶ Les relations entre Hekmatyar et les Talibans sont compliquées et il semblerait qu'actuellement, ils ne soient pas très proches. Peter Lee, « The Worst-Best Hope in Afghanistan: Meet Gulbuddin Hekmatyar », *Counterpunch*, 9 mars 2009, <http://www.counterpunch.org/lee03092009.html> (consulté le 29 avril 2009).

Depuis lors, le groupe de Hekmatyar a été impliqué dans de nombreuses autres attaques. Par exemple, Human Rights Watch a recensé 204 attaques contre des écoles entre le 1^{er} janvier 2005 et le 21 juin 2006, et a désigné Hekmatyar comme l'un des responsables.¹⁷⁷ Lors de ces attaques, des enseignants ont été décapités, des écoles ont été détruites par des explosions et des étudiants ont été prévenus qu'il valait mieux pour eux qu'ils ne se rendent plus à l'école. Les attaques ont eu un sérieux impact sur l'éducation, en particulier celle des filles.¹⁷⁸ Par ailleurs, depuis le début de l'année 2006, les Talibans et le Hezb-e Islami ont multiplié les attaques armées visant directement les civils ou ne tenant pas compte des conséquences sur la vie des civils. Human Rights Watch a recensé au moins 699 victimes civiles suite aux attaques des insurgés en 2006, dont 189 attentats à la bombe.¹⁷⁹ Les attaques des insurgés ont causé la mort d'au moins 950 civils en 2007 et se sont intensifiées en 2008, tuant 1 160 civils.¹⁸⁰

Le 19 février 2003, le gouvernement américain a inclus Hekmatyar sur la liste des « terroristes internationaux spécialement désignés » en raison de sa participation et de son soutien aux activités terroristes des Talibans et d'Al-Qaïda.¹⁸¹ Si, au lieu de se voir offrir des postes au sein du gouvernement, Hekmatyar avait été tenu de rendre des comptes pour les crimes commis au début des années 1990, une partie de ces souffrances aurait peut-être été évitée. Mais au lieu de cela, il pourrait être bientôt de retour à la table des négociations.¹⁸²

B. République démocratique du Congo

En République démocratique du Congo, l'un des plus grands obstacles à une paix durable a été la culture omniprésente de l'impunité. Cherchant à acheter le respect du processus de transition, le gouvernement a confié des postes à responsabilité au niveau national ou local,

¹⁷⁷ Human Rights Watch, *Lessons in Terror: Attacks on Education in Afghanistan*, vol. 18, no. 6(C), 10 juillet 2006, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/07/10/lessons-terror>, pp. 31-32.

¹⁷⁸ Ibid., p. 51 ; Human Rights Watch, *The Human Cost: The Consequences of Insurgent Attacks in Afghanistan*, vol. 19, no. 6(C), 15 avril 2007, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistano407webwcover.pdf>, pp. 74-75.

¹⁷⁹ Human Rights Watch, *Troops in Contact: Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan*, 1-56432-362-5, septembre 2008, <http://www.hrw.org/en/reports/2008/09/08/troops-contact> ; and *The Human Cost*, p. 3.

¹⁸⁰ Human Rights Watch, *Troops in Contact*, et « Number of Afghan civilian deaths in 2008 highest since Taliban ouster, says UN », *Centre d'actualités de l'ONU*, 17 février 2009, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=29918&Cr=Afghan&Cr1=civilian+rights> (consulté le 24 avril 2009). En 2008, les observateurs de l'ONU ont noté un changement au niveau des cibles visées par les insurgés, lesquels ont délaissé les attaques directes contre les troupes internationales pour passer plutôt à des actions « qui n'épargnent pas les civils », telles que des bombes et des attentats suicides. Voir « Afghan Civilian Deaths Rise Sharply in 2008 », *CNN.com*, 29 juin 2008, <http://www.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/06/29/afghanistan/index.html> (consulté le 24 avril 2009).

¹⁸¹ « U.S. Designates Gulbuddin Hekmatyar a 'Global Terrorist' », *journal de la Voix de l'Amérique*, 20 février 2003, <http://www.voanews.com/english/archive/2003-02/a-2003-02-20-9-US.cfm?moddate=2003-02-20> (consulté le 13 mai 2009).

¹⁸² Carlotta Gall, « As U.S. Weighs Taliban Negotiations, Afghans are Already Talking », *New York Times*, 11 mars 2009, http://www.nytimes.com/2009/03/11/world/asia/11taliban.html?_r=1 (consulté le 23 avril 2009).

notamment au sein de l'armée et de la police, à des dizaines de personnes soupçonnées d'avoir commis des violations des droits humains.¹⁸³ Un avocat congolais, consterné par ces promotions, a fait remarquer : « Au Congo, nous ne punissons pas ceux qui tuent, nous les récompensons ».¹⁸⁴

Cette politique a pour résultat d'encourager les groupes armés à se livrer à des violences dans l'espoir d'être récompensés en se voyant attribuer des fonctions dans le gouvernement ou dans l'armée s'ils déposent les armes. Par ailleurs, dans certains cas, la décision de ne pas réclamer de comptes pour les crimes commis a donné à leurs auteurs toute liberté pour continuer à causer des ravages dans la région. L'absence systématique de justice a créé un contexte dans lequel les ex-rebelles incorporés dans les rangs des forces armées continuent d'assassiner, de torturer et de violer des civils.¹⁸⁵ Un certain nombre d'autres facteurs clés ont contribué aux violences brutales qui affectent l'est du Congo, notamment les rivalités autour du contrôle des ressources naturelles, les droits fonciers et les cohabitations ethniques, mais l'intégration de chefs de guerre dans les forces armées dans le souci d'obtenir la paix n'a fait qu'aggraver la situation.

Au cours des douze dernières années, le Congo a été ravagé par deux guerres. La première, qui a eu lieu en 1996-1997, a vu l'éviction de celui qui dirigeait le pays depuis longtemps, Mobutu Sese Seko, et l'arrivée au pouvoir du dirigeant d'une alliance rebelle appuyée par les armées rwandaise et ougandaise, Laurent Désiré Kabila. Un an plus tard, Laurent Désiré Kabila s'est retourné contre ses anciens alliés, le Rwanda et l'Ouganda qui, à leur tour, ont déclenché une seconde guerre au Congo, qui a duré de 1998 à 2003. Parfois qualifiée de « Première guerre mondiale d'Afrique », cette seconde guerre a impliqué six autres pays africains, fait naître une multitude de groupes rebelles et de milices locales, et au bout du compte, a causé la mort de quelque 5,4 millions de personnes.¹⁸⁶ En 2002, les pressions

¹⁸³ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2005*, chapitre sur la République démocratique du Congo, <http://www.hrw.org/legacy/french/docs/2005/01/13/congo9993.htm>.

¹⁸⁴ Human Rights Watch, *République démocratique du Congo – Nouvelle crise au Nord-Kivu*, vol. 19, no. 17(A), octobre 2007, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc1007frwebwcover_o.pdf, p. 68. En dépit de la politique adoptée par le gouvernement pour tranquilliser les auteurs de violations des droits humains, une enquête réalisée en août 2008 par la Berkeley-Tulane Initiative on Vulnerable Populations a révélé que dans l'est de la RDC, 85 pour cent de la population estime qu'il est important de réclamer des comptes à ceux qui ont commis des crimes de guerre et que l'exercice de la justice est nécessaire pour garantir la paix. Patrick Vinck, Phuong Pham, Suliman Baldo et Rachel Shigekane, « Living With Fear: A Population-Based Survey on Attitudes About Peace, Justice, and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo », août 2008, <http://hrc.berkeley.edu/pdfs/LivingWithFear-DRC.pdf> (consulté le 20 mai 2009), p. 2.

¹⁸⁵ Anita Powell, « Congo ex-rebels accused of rape and killings », Associated Press, 18 mai 2009 (citant des informations émanant des forces de maintien de la paix de l'ONU en RDC qui signalent que les ex-rebelles commettent aujourd'hui des violations des droits humains sous l'uniforme de l'armée congolaise).

¹⁸⁶ Bon nombre de décès étaient dus à la faim et au manque de soins médicaux, d'autres à la violence directe. Benjamin Coghlan et al., International Rescue Committee et Burnet Institute, « Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing

internationales ont débouché sur des pourparlers de paix organisés à Sun City, en Afrique du Sud, entre le gouvernement national et les principaux groupes rebelles. Ces négociations ont ouvert la voie à la mise en place d'un gouvernement de transition en juin 2003.

1. L'incorporation de criminels au sein du gouvernement de transition

Conformément à ce qui avait été convenu lors des pourparlers de paix de 2002 à Sun City, le gouvernement de transition a adopté une loi d'amnistie qui a accordé l'amnistie pour l'implication dans des actes de guerre, tout en excluant spécifiquement la possibilité d'amnistie pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide.¹⁸⁷ Même si c'était le signe que de tels crimes étaient punissables, des individus connus pour avoir perpétré des violations des droits humains ont été intégrés au sein du gouvernement et de l'armée, sans les responsables en place ne fassent aucun effort sérieux pour enquêter à leur sujet ou pour les poursuivre.

L'un d'eux, Gabriel Amisi, a été promu au grade de général. Amisi, alias « Tango Fort », avait assuré un poste de haut commandant au sein du Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma (RCD-Goma), l'un des principaux groupes rebelles combattant en RDC de 1998 à 2003 et soutenu par le Rwanda. Selon les recherches de Human Rights Watch, en mai 2002, Amisi et un autre commandant du RCD-Goma, Laurent Nkunda (voir plus loin), étaient responsables de la répression brutale d'une mutinerie à Kisangani, au cours de laquelle au moins 80 personnes ont été exécutées sommairement.¹⁸⁸ Parmi elles, près d'une trentaine de personnes ont été passées à tabac, attachées et bâillonnées avant d'être exécutées et avant que leurs corps ne soient lestés et précipités dans l'eau du haut d'un pont.¹⁸⁹

Après avoir mené leurs propres enquêtes, la haut commissaire aux droits de l'homme de l'ONU et le secrétaire général adjoint pour les opérations de maintien de la paix ont fait

Crisis », janvier 2008, http://www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf (consulté le 20 mai 2009), pp. ii, 16.

¹⁸⁷ Décret-loi portant amnistie [République démocratique du Congo], *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, No. 03-001 du 15 avril 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47305aae2.html> (consulté le 20 mai 2009) ; Loi portant amnistie [République démocratique du Congo], No. 05/023 du 19 décembre 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47305d032.html> (consultée le 20 mai 2009). En mai 2009, le parlement de la RDC a adopté une autre loi d'amnistie pour les groupes armés du Nord et du Sud-Kivu, prévoyant des clauses d'amnistie similaires à celles de la loi de 2005 mais la prolongeant jusqu'en 2009. La loi n'a pas encore été signée par le Président Joseph Kabilé. Voir « Amnesty law for DR Congo militias », *BBC News Online*, 7 mai 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8037891.stm> (consulté le 20 mai 2009).

¹⁸⁸ Human Rights Watch, *République démocratique du Congo – Crimes de guerre à Kisangani : La réaction des rebelles soutenus par le Rwanda à la mutinerie de mai 2002*, vol. 14, no. 6(G), août 2002, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drco802fr_web.pdf, p. 2. L'ONU a par la suite revu ce chiffre à la hausse, le fixant à 163. Voir également, « Death Toll in Congo Raid », *New York Times*, 17 juillet 2002, <http://www.nytimes.com/2002/07/17/world/death-toll-in-congo-raid.html> (consulté le 20 mai 2009).

¹⁸⁹ Human Rights Watch, *Crimes de guerre à Kisangani*, p. 18.

rapport au Conseil de sécurité à propos des tueries de Kisangani. La haut commissaire a appelé les autorités congolaises à arrêter les personnes impliquées dans le massacre et a mis en garde contre un nouveau bain de sang si les responsables du massacre de mai n'étaient pas traduits en justice.¹⁹⁰ En réaction, le Conseil de sécurité a publié une déclaration présidentielle exigeant que le RCD-Goma « prenne les mesures nécessaires pour traduire en justice les auteurs de ces actes et ceux qui ont ordonné le massacre ou y ont participé ».¹⁹¹ En dépit de la condamnation internationale de ces crimes, ni Amisi, ni Nkunda, ni aucun autre officier jugé responsable n'ont fait l'objet d'une enquête ou de poursuites. Moins d'un an plus tard, Amisi et Nkunda ont été promus généraux au sein de la nouvelle armée congolaise. Au moment où sont écrites ces lignes, Amisi est chef d'état-major de l'armée congolaise. D'autres individus connus pour avoir violé les droits humains se sont également vu confier des postes importants. Peu de diplomates ont condamné ces promotions.¹⁹²

Les promotions, l'absence de justice et la non-instauration d'une commission vérité et réconciliation crédible (également prévue par les accords de Sun City) ont envoyé, dès le départ, un signal clair montrant que le nouveau gouvernement n'était pas disposé ou capable de mettre un terme à la culture de l'impunité.

Ce signal était dangereux car la paix restait difficile à atteindre. Les violences persistaient dans le district d'Ituri situé dans la province Orientale, dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu, ainsi que dans certaines parties de la province du Katanga où des factions dissidentes ont fait leur apparition et où de nouveaux groupes armés ont été créés. Continuer les violences, avec leurs conséquences dévastatrices pour les civils, ont été perçues par les groupes armés comme étant le meilleur moyen de s'assurer une place à la table des négociations ou de renforcer leur position dans ces discussions. Comme un commandant l'a fait remarquer à Human Rights Watch en 2003, « notre gouvernement n'écoute que les armes et la violence et nous devons faire en sorte qu'il nous entende ».¹⁹³

¹⁹⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport de la Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur les événements qui ont eu lieu les 14 et 15 mai 2002 à Kisangani (République démocratique du Congo), rapport des Nations Unies, S/2002/764, 16 juillet 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/484/10/PDF/N0248410.pdf?OpenElement> (consulté le 20 mai 2009).

¹⁹¹ « Security Council Demands the Rebel Group in Democratic Republic of Congo Bring Perpetrators of Kisangani Massacres to Justice », communiqué de presse de l'ONU, SC/7462, <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/SC7462.doc.htm>, et déclaration présidentielle du Conseil de sécurité S/PRST/2002/22, 23 juillet 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/491/54/PDF/N0249154.pdf?OpenElement> (consultés le 16 juin 2009).

¹⁹² Human Rights Watch, *Nouvelle crise au Nord-Kivu*, pp. 84-86.

¹⁹³ Entretien de Human Rights Watch avec le chef d'un groupe armé (anonymat préservé), Bunia, 18 septembre 2003.

2. Les nouveaux groupes armés veulent des postes officiels

Les conséquences négatives des récompenses octroyées aux chefs de guerre responsables de violations graves des droits humains ont été les plus visibles en Ituri, province souvent décrite comme étant le coin le plus sanglant du Congo, des dizaines de milliers de personnes ayant été brutalement massacrées pour des raisons ethniques entre 1999 et 2009.¹⁹⁴ Le gouvernement de transition souffrait d'un manque de contrôle effectif de la région et six groupes armés (soutenus à des moments différents par l'Ouganda, le Rwanda et le gouvernement congolais) rivalisaient pour établir ce contrôle.¹⁹⁵ En août 2003, le Président Joseph Kabila (fils et successeur de Laurent Désiré Kabila, assassiné en 2001) a convoqué les dirigeants des groupes armés à Kinshasa pour discuter du rétablissement de l'ordre en Ituri. Toutes les parties ont signé un mémorandum d'entente pour mettre fin aux hostilités. Le gouvernement leur a ensuite ordonné de ne pas retourner en Ituri, les plaçant sous une forme de « résidence surveillée » peu contrôlée dans un hôtel de Kinshasa, où ils ont été adoucis avec des promesses de postes éventuels au sein du gouvernement et de l'armée.¹⁹⁶

Le 11 décembre 2004, alors que les preuves de leurs exactions se multipliaient, Kabila a signé un décret octroyant à cinq dirigeants des groupes armés d'Ituri des postes de généraux dans la nouvelle armée congolaise intégrée et des postes de lieutenants-colonels, colonels et majors à 32 autres membres des milices. Les généraux ont été intégrés dans les rangs de l'armée en janvier 2005.

L'un de ceux nommés au grade de général était Jérôme Kakwatu, le commandant des Forces Armées du Peuple Congolais (FAPC), responsables d'exécutions sommaires (y compris d'enfants soldats qui tentaient de fuir leurs rangs), d'actes de torture sur des dizaines de civils, ainsi que de viols de femmes et de filles en Ituri.¹⁹⁷ Fin 2004 et début 2005, des preuves des crimes de Kakwatu ont été divulguées par la Mission de l'Organisation des

¹⁹⁴ Au moment de la rédaction du présent rapport, les tueries se poursuivaient en Ituri, deux milices au moins continuant à combattre l'armée congolaise. Depuis 2007, les violences ont considérablement diminué par rapport aux années antérieures. Voir « Top UN official signals improvement, tough challenges in eastern DR Congo », *Centre d'actualités de l'ONU*, 9 avril 2009, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30442&Cr=democratic&Cr1=congo> (consulté le 20 mai 2009) ; Médecins Sans Frontières, « DRC: LRA Attacks' 'Lasting Effect' », 18 mai 2009, <http://www.doctorswithoutborders.org/news/article.cfm?id=3626&cat=voice-from%20the%20field&ref=home-sidebar-right> (consulté le 20 mai 2009).

¹⁹⁵ Human Rights Watch, *Ituri: « Couvert de sang » : Violence ciblée sur certaines ethnies dans le Nord-Est de la RDC*, vol. 15, no. 11(A), juillet 2003, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc0703fr_web.pdf, pp. 17-21 ; et *Le fléau de l'or : République démocratique du Congo* (New York: Human Rights Watch, 2005), <http://www.hrw.org/fr/node/11735/section/5>, reproduit sur <http://www.anglogoldashanti.com/NR/rdonlyres/CBB6C75C-EE9C-439E-962F-DDB5C52FB968/0/HRWDRCreport.pdf>, pp. 21-22.

¹⁹⁶ Entretiens de Human Rights Watch avec Floribert Njabu, 7 octobre 2003, et d'autres fonctionnaires du gouvernement (anonymat préservé), 7-9 octobre 2003. Voir également Human Rights Watch, *Le fléau de l'or*, p. 66-67.

¹⁹⁷ « R.D.C. : L'armée ne doit pas nommer des criminels de guerre », communiqué de presse de Human Rights Watch, 13 janvier 2005, <http://www.hrw.org/en/news/2005/01/13/rdc-l-arm-e-ne-doit-pas-nommer-des-criminels-de-guerre> ; et Human Rights Watch, *Le fléau de l'or*, pp. 91-103.

Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) lorsque celle-ci a pris le contrôle physique d'une ancienne base militaire des FAPC à Ndrele. Une enquête judiciaire, menée avec l'aide de la MONUC, a accusé Kakwatu d'avoir perpétré des crimes de guerre, mais aucun mandat d'arrêt n'a été émis. Au moment où sont écrites ces lignes, Kakwatu est toujours général au sein de l'armée congolaise.¹⁹⁸

Dans la même série de nominations, Floribert Kisembo Bahemuka a été nommé général. Kisembo avait été chef d'état-major militaire de l'Union des Patriotes Congolais (UPC) et il s'agissait de l'un des commandants responsables, fin 2002, d'une campagne d'exécutions et de disparitions forcées de civils qui s'opposaient aux politiques mises en place par l'UPC à Bunia. Les troupes de l'UPC placées sous le commandement de Kisembo ont également participé au massacre ethnique de civils dans plus d'une douzaine d'endroits en Ituri.¹⁹⁹ En dépit des mandats d'arrêt délivrés par la CPI à l'encontre de deux de ses collègues de l'UPC, dont l'un était un subordonné, Kisembo n'a pas été inculpé à ce jour. Il est actuellement commandant adjoint de la région militaire de la province de Maniema, dans l'est du Congo.

Les autorités congolaises ont prétendu que l'incorporation de ces personnes et d'autres commandants ayant commis des exactions était un moyen de les écarter de l'Ituri, permettant donc de mettre fin plus facilement aux combats dans cette région.²⁰⁰ Mais ce faisant, le gouvernement a confirmé le message selon lequel les brutalités ne resteraient pas seulement impunies mais qu'elles pourraient même être récompensées par un poste gouvernemental. Le message était clair : la violence engendre des récompenses.²⁰¹

Dans les six mois qui ont suivi les nominations, de nouveaux groupes armés ont été mis sur pied en Ituri, affirmant tous, comme d'autres l'avaient fait avant eux, qu'ils représentaient des communautés marginalisées et réclamant des grades élevés au sein de l'armée. Il est clair que le fait de ne pas avoir désarmé les combattants et de ne pas avoir partagé les dividendes de la paix avec les communautés locales a contribué à l'émergence de nouveaux groupes armés. Mais, très certainement, la perception que la violence était un moyen efficace

¹⁹⁸ Entretien de Human Rights Watch avec des responsables de la justice congolaise, Kinshasa, juin 2007. Gouvernement congolais, documents judiciaires relatifs au Gén. Jérôme Kakwatu, décembre 2004 à juillet 2005, copies en possession de Human Rights Watch.

¹⁹⁹ « R.D.C. : L'armée ne doit pas nommer des criminels de guerre », communiqué de presse de Human Rights Watch ; et Human Rights Watch, *Le fléau de l'or*, pp. 28-37.

²⁰⁰ Voir, par exemple, « DR Congo warlord generals accused », *BBC News Online*, 14 janvier 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4174811.stm> (consulté le 3 juin 2009), citant le Ministre de l'Information Henri Mova : « Maintenant nous avons besoin de paix dans notre pays et nous avons décidé de les nommer car nous ne pouvons pas les condamner avant qu'ils soient jugés » ; « R.D.C. : L'armée ne doit pas nommer des criminels de guerre » communiqué de presse de Human Rights Watch.

²⁰¹ Le problème semble avoir été reconnu par le porte-parole présidentiel, Kudura Kasong, qui a déclaré : « Le grand rêve de tous les chefs de guerre est d'être général, instruit ou non, et ça, c'est un grand problème ». « DR Congo warlord generals accused », *BBC News Online*.

de parvenir au pouvoir a également joué un rôle sur ce plan. Ces groupes ont continué à appliquer la tactique de la terreur que les groupes armés précédents avaient utilisée avec tellement de succès : meurtres de civils, viols de femmes et de filles, arrestations arbitraires et torture de ceux qui s’opposaient à eux. En mai 2006, l’un de ces groupes, le Front Nationaliste et Intégrationniste (FNI), a tué un casque bleu de l’ONU et en a pris sept autres en otages. Dans le cadre des négociations en vue de la libération des casques bleus, le dirigeant du FNI, Peter Karim, a réclamé un poste de général dans les rangs de l’armée congolaise. Selon un responsable de l’ONU participant aux négociations, Karim a reçu des assurances verbales confirmant qu’un poste élevé lui serait offert.²⁰² Cela a préparé la voie à une nouvelle série de promotions de chefs de guerre à des fonctions de pouvoir.

En août 2006, des responsables du gouvernement congolais, appuyés par l’ONU, ont une nouvelle fois tenu des pourparlers de paix avec les groupes armés d’Ituri. Deux mois plus tard, en novembre 2006, les groupes ont signé un nouvel accord de paix.²⁰³ Leurs dirigeants—dont Peter Karim—ont tous reçu le grade de colonel au sein de l’armée congolaise. Des dizaines d’autres ont été nommés lieutenants-colonels et majors. L’un des officiers qui venaient d’être nommés a par la suite fait remarquer à Human Rights Watch : « Peut-être que si nous avions tué plus de gens, je serais devenu général ». ²⁰⁴

Un schéma similaire s’est mis en place dans la province du Katanga. Entre 2003 et 2006, une force de défense locale connue sous le nom de Maï Maï, qui s’était alliée au gouvernement congolais pendant la seconde guerre du Congo, s’est retournée contre son ancien allié lorsque les salaires et le soutien logistique n’étaient plus disponibles et que peu de commandants se voyaient confier des postes importants dans le gouvernement de transition. Commandés par Gédéon Kyungu Mutanga, les Maï Maï ont tué, violé et brutalisé la population civile. Dans certains cas, ils ont torturé des victimes en public avant de les tuer et de pratiquer le cannibalisme au cours de cérémonies destinées à terroriser la population locale. Lorsque le gouvernement a lancé des opérations militaires contre le groupe, les atrocités commises par les deux camps se sont intensifiées. Les souffrances et les brutalités étaient à ce point généralisées que les habitants ont surnommé la région « le triangle de la mort ». ²⁰⁵

²⁰² Entretien de Human Rights Watch avec un fonctionnaire des Nations Unies participant aux négociations (anonymat préservé), Goma, juillet 2006.

²⁰³ Accord Cadre pour la Paix en Ituri entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et les groupes armés de l’Ituri (MRC, FNI, FRPI), Bunia, République démocratique du Congo, 29 novembre 2006, copie en possession de Human Rights Watch.

²⁰⁴ Entretien de Human Rights Watch avec un ex-combattant d’un groupe armé (anonymat préservé), Bunia, 8 septembre 2006.

²⁰⁵ Demande d’action judiciaire présentée par Human Rights Watch au Ministre congolais de la Justice, Kisimba Ngoy, « War Crimes Allegedly Committed by the Mai Mai in Katanga », 21 juillet 2006, <http://www.hrw.org/legacy/campaigns/drc/2006/katanga/pdfs/DRC%20Mai%20Mai%20Submission%20En.pdf>, pp. 3-15.

À l'instar des groupes rebelles de l'Ituri, les Maï Maï ont utilisé la violence comme moyen d'imposer leur contrôle sur la région et d'avoir davantage de poids dans les négociations. Les combattants maï maï ont tué délibérément plus de 40 chefs locaux et représentants de l'État dans diverses localités et en ont menacé d'autres. Lorsque le gouvernement a organisé des pourparlers de paix avec certains dirigeants maï maï, ceux-ci ont présenté une liste de revendications incluant des postes militaires et autres pour leurs commandants. Certains dirigeants des Maï Maï se sont rendus, ont été nommés colonels et majors dans l'armée nationale et n'ont jamais été traduits en justice.²⁰⁶

En mai 2006, Gédéon s'est rendu aux forces de maintien de la paix de l'ONU, croyant qu'il allait être emmené à une réunion avec le Président Kabila. Suite aux intenses pressions de l'ONU et des organisations de la société civile, le gouvernement a rompu avec sa pratique antérieure et a arrêté Gédéon au lieu de lui accorder une promotion. Un an plus tard, lui et 20 autres co-accusés ont été jugés au cours de ce qui est devenu le plus grand procès de l'histoire du Congo intenté pour crimes contre l'humanité. Il a été reconnu coupable le 5 mars 2009.²⁰⁷

Parfois, avec l'aide de spécialistes des droits humains de l'ONU, les responsables de la justice congolaise ont véritablement essayé d'endiguer la vague d'impunité, comme l'a montré le procès de Gédéon, mais trop souvent, leurs efforts ont été mis à mal par des ingérences politiques, la corruption ou des évasions de prison lorsque certains chefs de milices qui avaient été arrêtés sont parvenus à s'échapper.²⁰⁸ L'impunité persistante a laissé aux criminels de guerre présumés toute liberté pour continuer à perpétrer leurs crimes. Laurent Nkunda et Bosco Ntaganda constituent deux exemples criants de ce cercle vicieux.

3. Deux criminels récidivistes, deux fortunes diverses – Laurent Nkunda et Bosco Ntaganda

Dans les années qui ont suivi l'accord de paix de 2003 établissant le gouvernement de transition au Congo, de nouveaux groupes armés ont également vu le jour dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu. Ils se plaignaient que leurs doléances n'avaient pas été entendues,

²⁰⁶ « RD Congo : Le seigneur de guerre Maï Maï doit être traduit en justice », communiqué de presse de Human Rights Watch, 18 mai 2006, <http://www.hrw.org/en/news/2006/05/18/rd-congo-le-seigneur-de-guerre-ma-ma-doit-etre-traduit-en-justice>.

²⁰⁷ « RD Congo : Un chef de milices reconnu coupable dans un procès marquant », communiqué de presse de Human Rights Watch, 10 mars 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/03/10/rd-congo-un-chef-de-milices-reconnu-coupable-dans-un-proc-s-marquant>.

²⁰⁸ Après une visite effectuée en RDC en avril 2007, le rapporteur spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats a conclu que les ingérences du pouvoir exécutif et de l'armée dans les procédures judiciaires étaient « très fréquentes » et que la justice congolaise ne fonctionnait que dans de rares cas, les violations des droits humains restant généralement impunies. Commission des droits de l'homme de l'ONU, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats : Note préliminaire sur la mission en République démocratique du Congo, Leandro Despouy, A/HRC/4/25/Add.3, 24 mai 2007, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/126/74/PDF/G0712674.pdf?OpenElement> (consulté le 21 mai 2009), p. 3.

certains souhaitant des postes au sein du gouvernement ou de l'armée ou une redistribution du pouvoir au niveau local. En janvier 2008, on recensait 22 de ces groupes armés.

Dans ce nouveau lot de groupes armés apparus au Nord-Kivu, l'un des dirigeants les plus importants était Laurent Nkunda. En juin 2003, le gouvernement de transition a nommé Nkunda général au sein de la nouvelle armée congolaise en dépit des exactions qu'il avait perpétrées à Kisangani, (voir plus haut).²⁰⁹ Contrairement à son ex-collègue Gabriel Amisi, Nkunda, un Tutsi congolais, a refusé d'assumer son poste, invoquant des craintes pour sa sécurité.²¹⁰ L'année suivante, suite à un différend entre des commandants de l'armée dans le Sud-Kivu, il a rejoint un autre ancien commandant du RCD-Goma, Jules Mutebutsi, et a marché sur Bukavu avec un millier d'hommes. Nkunda a affirmé qu'il « voulait protéger son peuple »²¹¹ (même si une quinzaine de personnes, en majorité des Tutsis, avaient en effet été assassinées,²¹² son affirmation selon laquelle l'opération militaire qu'il avait montée était motivée par cette seule préoccupation semble peu vérifiable). Les chercheurs de Human Rights Watch ont recueilli des informations indiquant que les forces placées sous le commandement de Nkunda avaient tué des civils et commis des violences sexuelles généralisées lors de leurs opérations.²¹³

Les casques bleus de l'ONU n'ont pas été en mesure de juguler l'offensive de Nkunda sur Bukavu et la crise qui en a résulté a presque fait tomber un gouvernement de transition déjà fragile. En octobre 2004, le Conseil de sécurité a ordonné aux forces de l'ONU de coopérer avec les autorités congolaises pour « veiller à ce que les personnes responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire soient traduites en justice ».²¹⁴ Un an plus tard, en septembre 2005, les autorités congolaises ont

²⁰⁹ « DRC: Controversy Surrounds Certain Military Appointees », *IRINnews*, 26 août 2003. Le rapporteur spécial de l'ONU a fait part de son mécontentement en voyant que Nkunda, qui avait été accusé de crimes et de violations des droits humains, était nommé au sein d'institutions gouvernementales. Voir « DRC: Three RDC-Goma officers summoned before military court », *IRINnews*, 10 septembre 2003, <http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=46037> (consulté le 21 mai 2009).

²¹⁰ Le nouveau dirigeant de l'armée a réclamé l'arrestation de Nkunda et de deux autres officiers qui avaient refusé d'assister à la cérémonie. « Congo's army orders arrest of three rebel officers », *Reuters*, 10 septembre 2003.

²¹¹ Human Rights Watch, *Briefing to the African Union Member States: Third Summit of the African Union*, juillet 2004, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/africanunion/africanunion0704.pdf>, p. 11.

²¹² Ceux qui étaient visés étaient des Banyamulenge, des Congolais dont les ancêtres ont émigré du Rwanda et du Burundi il y a des générations pour s'établir sur les hauts-plateaux du Sud-Kivu, et qui sont souvent désignés comme étant des Tutsis congolais.

²¹³ Human Rights Watch a également recueilli des informations sur des crimes graves commis par l'armée congolaise pendant la crise de Bukavu. Voir Human Rights Watch, *RDC: Crimes de guerre à Bukavu*, juin 2004, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/2004_DRCongo_WarCrimesinBukavu_French.pdf.

²¹⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1565 (2004), S/RES/1565(2004), <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/531/90/PDF/No453190.pdf?OpenElement> (consultée le 21 mai 2009), para. 5(g).

délivré un mandat d'arrêt contre Nkunda.²¹⁵ Le 21 décembre 2005, le Conseil de sécurité a réitéré son appel « *soulignant qu'il importe au plus haut point* que les responsables de ces [violations des droits humains et du droit international humanitaire] soient traduits en justice ».²¹⁶ Pourtant, aucune mesure n'a été prise et les diplomates n'ont pas donné suite aux requêtes du Conseil, ne menant aucun effort concerté.

Tout au long de l'année 2005 et jusqu'au début 2006, l'attention de la communauté internationale s'est focalisée sur les élections présidentielle et parlementaires au Congo, premières élections démocratiques depuis plus de 40 ans. Submergés par les défis politiques et logistiques posés par le processus électoral, beaucoup de dirigeants congolais, ainsi que les représentants de la communauté des bailleurs de fonds et la MONUC, ont accepté que peu de progrès soient opérés dans des domaines aussi importants que la réforme de l'armée ou la mise en place d'un système judiciaire opérationnel. Les représentants diplomatiques ont déclaré qu'il serait improductif de trop insister sur ces questions, y compris sur l'arrestation des responsables de crimes graves, préférant ne pas « faire de vagues ».²¹⁷ En ce qui concerne Nkunda, la MONUC a décidé de pratiquer une stratégie d'endiguement : ne mener aucune action visant à l'arrêter ou à l'affronter, mais utiliser des actions dissuasives pour contenir ses activités et sa zone d'influence afin de réduire au minimum les éventuelles perturbations lors des élections.²¹⁸ La stratégie s'est avérée être peu judicieuse et manquer de vision.

Nkunda a mis ce temps à profit pour fonder le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP), se dotant d'un programme visant à empêcher l'exclusion des Tutsis de la vie politique nationale et à assurer leur sécurité.²¹⁹ À l'instar des rebelles d'autres régions du Congo, Nkunda croyait que la formation d'un groupe armé lui permettrait de faire entendre

²¹⁵ Les mandats d'arrêt visant Nkunda et Jules Mutebisi mentionnaient comme chefs d'accusation des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Ils ont été délivrés par le gouvernement mais n'ont pas été appuyés par une enquête judiciaire appropriée sur le fond. L'exécution des mandats sans procédures légales complémentaires n'aurait pas satisfait aux normes nécessaires en matière de procès équitable. Human Rights Watch, *Nouvelle crise au Nord-Kivu*, p. 68.

²¹⁶ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1649 (2005), S/RES/1649(2005), <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/658/01/PDF/N0565801.pdf?OpenElement> (consultée le 21 mai 2009), préambule.

²¹⁷ Human Rights Watch, *République démocratique du Congo – Elections en vue : « Ne faites pas de vagues »*, 15 décembre 2005, <http://www.hrw.org/legacy/french/backgrounder/2005/drc1205/drc1205fr.pdf>, p. 3.

²¹⁸ Entretien de Human Rights Watch avec des fonctionnaires de la MONUC (anonymat préservé), Goma, 9 février et 12 mai 2007.

²¹⁹ Il a affirmé que d'autres groupes ethniques avaient également un rôle à jouer dans son nouveau mouvement. Voir par exemple, Congrès National pour la Défense du Peuple, « Cahier de Charges du Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) », octobre 2006, version condensée disponible sur http://www.cndp-congo.org/index-fr.php?subaction=showfull&id=1220528453&archive=&start_from=&ucat=6& (consulté le 21 mai 2009).

sa voix. En août 2006, il a déclaré aux chercheurs de Human Rights Watch : « Nous devons nous assurer que nos cris soient entendus. Nous devons être écoutés ».²²⁰

En 2006-2007, le CNDP de Nkunda a étendu la zone sous son contrôle, créant un véritable État dans l'État. Les atteintes aux droits humains commises par le CNDP et d'autres groupes armés se sont multipliées, surtout lorsque le gouvernement congolais a lancé des opérations militaires ratées pour tenter de défaire Nkunda. Des attaques effroyables contre les civils—notamment des meurtres, des viols généralisés, ainsi que le recrutement forcé et l'utilisation d'enfants soldats—ont ensuite été perpétrées par toutes les parties au conflit. Des centaines de milliers de personnes ont été obligées de fuir de chez elles.²²¹

Dans l'impossibilité de vaincre militairement Nkunda, le gouvernement congolais a décidé d'engager des pourparlers de paix avec lui. Le 23 janvier 2008, après des semaines de discussions, le gouvernement a signé un accord de paix à Goma, dans le Nord-Kivu, avec 22 groupes armés parmi lesquels le CNDP était le plus influent. L'accord engageait toutes les parties à un cessez-le-feu immédiat, à désengager les forces des lignes de front et au respect des principes internationaux régissant les droits humains. Mais il n'a pas duré. Le conflit a repris et Nkunda a déclaré que Joseph Kabila, élu président seulement deux ans auparavant, devait démissionner.²²² Confronté à la possibilité de perdre l'est du Congo et ne recevant aucun soutien d'autres alliés africains ou de l'Union européenne, Kabila a conclu un accord secret avec son ancien ennemi, le gouvernement rwandais. Le Congo a autorisé les troupes rwandaises à pénétrer un bref moment dans l'est du Congo pour pourchasser leur ennemi—les Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), une milice hutue rwandaise—en échange de l'arrestation de Nkunda. Le 22 janvier 2009, Nkunda a été convoqué à une réunion à Gisenyi, au Rwanda, où il a été appréhendé par des responsables rwandais.²²³

²²⁰ Entretien de Human Rights Watch avec Laurent Nkunda, Kirolirwe, 26 août 2006.

²²¹ Dans un rapport au Conseil de sécurité de l'ONU en juin 2007, le secrétaire général de l'ONU a noté avec inquiétude l'augmentation des cas de recrutement d'enfants en RDC et au Rwanda pour les faire servir dans les unités de Nkunda. Il a fait remarquer que les « commandants fidèles à Laurent Nkunda » et Nkunda lui-même faisaient obstacle aux efforts visant à extraire les enfants des rangs de l'armée. Il a réclamé l'arrestation de Nkunda et d'autres impliqués dans le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats et a demandé à la MONUC d'aider à procéder à ces arrestations si nécessaire. Human Rights Watch, *Nouvelle crise au Nord-Kivu*, pp. 56-62 ; Conseil de sécurité des Nations Unies, « Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo », S/2007/391, 28 juin 2007, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/390/17/PDF/N0739017.pdf?OpenElement> (consulté le 21 mai 2009), paras. 22-23, 29, 72.

²²² Entretien de Human Rights Watch avec des responsables du CNDP (anonymat préservé), Rutshuru, 30 novembre 2008.

²²³ John Kanyunyu et Joe Bavier, « Congo rebel leader Nkunda arrested in Rwanda », Reuters, 23 janvier 2009, <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE50M14N20090123> (consulté le 26 juin 2009). À ce jour, il n'a pas été inculpé. La RDC a demandé son extradition afin de le juger pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité mais sans la mise sur pied d'un tribunal ad hoc ou une réforme importante du système judiciaire congolais, il est peu probable que Nkunda bénéficie d'un procès équitable en RDC.

L'homme qui a joué un rôle clé dans la chute de Nkunda s'appelle Bosco Ntaganda. Autrefois haut commandant militaire du groupe armé de l'UPC, il s'était brouillé avec l'UPC et avait rejoint Nkunda au cours de l'année 2006. Ntaganda, également Tutsi congolais, est devenu le nouveau chef d'état-major de Nkunda. Il avait déjà été impliqué dans de violents abus de droits humains mais était l'un des cinq seigneurs de guerre Ituriens qui, en décembre 2004, s'étaient vu attribuer des postes de généraux dans la nouvelle armée congolaise intégrée (voir plus haut). (Il n'avait pas assumé ce poste : craignant pour sa sécurité dans la capitale, Kinshasa, Ntaganda avait refusé de participer à la cérémonie de prestation de serment.) En janvier 2009, cherchant à diviser le CNDP de Nkunda, Ntaganda a, avec le soutien du Rwanda, dirigé un putsch pour évincer Nkunda et s'installer à la fonction de commandant militaire du groupe. En échange, le gouvernement congolais l'a récompensé en lui confiant une seconde fois un poste de général dans les rangs de l'armée congolaise.

En matière de droits humains, Ntaganda présente un piètre profil, caractérisé par des exactions généralisées. En novembre 2002, alors qu'il était chargé des opérations militaires de l'UPC en Ituri, Ntaganda a dirigé les attaques menées par ses troupes sur la ville de Mongbwalu, riche en mines d'or, où au moins 800 civils ont été massacrés brutalement en raison de leur appartenance ethnique. Ces attaques se sont reproduites dans des dizaines d'autres lieux.²²⁴ Selon des casques bleus de l'ONU, les troupes commandées par Ntaganda sont responsables du meurtre d'un casque bleu kényan de l'ONU commis en janvier 2004 et de l'enlèvement d'un soldat de la paix marocain plus tard la même année.²²⁵ En novembre 2005, il a été placé sur la liste des personnes visées par les sanctions de l'ONU pour avoir violé un embargo sur les armes.²²⁶ Lorsqu'il opérait en tant que chef d'état-major du CNDP de Nkunda, les soldats placés sous le commandement de Ntaganda ont perpétré un massacre de 150 civils à Kiwanja, dans le Nord-Kivu, les 4 et 5 novembre 2008.²²⁷

Le fait d'avoir écarté Nkunda semblait offrir de nouvelles possibilités d'aboutir à la paix dans l'est du Congo, mais c'est l'opportunisme politique, plutôt que l'intérêt de la justice, qui a déterminé les fortunes diverses réservées récemment à Nkunda et à Ntaganda. Laurent Nkunda est impliqué dans de nombreux crimes graves commis depuis mai 2002 mais en dépit

²²⁴ Human Rights Watch, *Ituri : Couvert de sang*, pp. 26-30 ; et *Le fléau de l'or*, pp. 28-32.

²²⁵ Lettre de Human Rights Watch à tous les Ministres des affaires étrangères de l'UE, « Il faut pousser le gouvernement congolais à exécuter le mandat d'arrêt de la CPI pour crimes de guerre », 2 février 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/02/02/il-faut-pousser-le-gouvernement-congolais-ex-cuter-le-mandat-d-arr-t-de-la-cpi-pour->.

²²⁶ Ibid. Voir également Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1857 (2008), S/RES/1857(2008), <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S%20RES%201857.pdf> (consultée 21 mai 2009), para. 5.

²²⁷ Human Rights Watch, *République démocratique du Congo – Massacre à Kiwanja : L'incapacité de l'ONU à protéger les civils*, 1-56432-422-2, décembre 2008, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc1208frweb.pdf>, p. 11.

des appels répétés de l'ONU et d'autres demandant que les responsables des crimes perpétrés à Kisangani soient traduits en justice, Nkunda n'a fait l'objet d'aucune enquête ni de poursuites judiciaires. Le gouvernement Congolais a cherché à pactiser avec lui mais la stratégie du compromis n'a pas fonctionné : plutôt que d'empêcher de nouveaux crimes, c'est l'inverse qui s'est produit. Les forces de Nkunda ont continué à perpétrer d'autres crimes et à contribuer à une énorme crise politique, militaire et humanitaire. Si Nkunda avait été arrêté en 2002, alors qu'il était impliqué pour la première fois dans la commission de crimes de guerre, le prix à payer sur le plan politique et diplomatique aurait été considérablement moindre.

En ce qui concerne Bosco Ntaganda, la Cour pénale internationale a délivré un mandat d'arrêt à son encontre pour crime de guerre en août 2006, à savoir l'enrôlement et la conscription d'enfants âgés de moins de 15 ans et leur utilisation dans le cadre d'hostilités en 2002 et 2003 en Ituri.²²⁸ Le gouvernement congolais, qui a demandé à la CPI d'ouvrir une enquête sur les crimes commis au Congo et qui, jusqu'à présent, s'est montré coopératif avec la cour, a, en l'occurrence, refusé de mettre en œuvre son obligation légale d'arrêter Ntaganda. Lors d'une conférence de presse télévisée organisée le 31 janvier 2009, le Président Kabila a invoqué le dilemme opposant la paix et la justice, signalant qu'il était placé devant le choix difficile de la justice d'une part, et de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans l'est du Congo d'autre part. Il a expliqué que son choix avait été de donner la priorité à la paix. Les autorités congolaises ont cherché à légitimer Ntaganda en le présentant comme un « partenaire pour la paix », renforçant ainsi la perception que ceux qui commettent des crimes effroyables contre les civils au Congo seront récompensés plutôt que punis. Des dizaines d'organisations non gouvernementales locales de défense des droits humains ont condamné cette décision. Ntaganda servirait aujourd'hui en tant que haut conseiller auprès des forces de maintien de la paix de l'ONU pour leurs opérations au Congo, malgré son statut d'homme recherché par la CPI.²²⁹

C. Bosnie-Herzégovine

Au sein d'une nouvelle administration, la présence de criminels de guerre présumés dans les rangs des fonctionnaires, même à un échelon inférieur de la hiérarchie, peut être un

²²⁸ *Le Procureur c/ Ntaganda*, CPI, Affaire No. ICC-01/04-02/06, Mandat d'arrêt, 22 août 2006, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc305328.PDF> (consulté le 21 mai 2009).

²²⁹ « Congo ex-Rebel 'working with UN' », *BBC News Online*, 29 avril 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8023978.stm> (consulté le 21 mai 2009). L'incorporation au sein de l'armée par le gouvernement de dirigeants coupables d'exactions a également préparé le terrain pour que les forces gouvernementales commettent de nouvelles atrocités. Human Rights Watch a recueilli des informations montrant que depuis fin janvier 2009, des soldats des forces armées congolaises intégrées ont attaqué des villages, tuant au moins 19 civils et violant plus de 143 femmes et filles. Voir « RD Congo : L'armée doit répondre de crimes de guerre », communiqué de presse de Human Rights Watch, 19 mai 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/05/19/rd-congo-l-arm-e-doit-r-pondre-de-crimes-de-guerre>.

obstacle à la stabilité et à la mise en œuvre d'accords de paix. La situation dans les villes bosniaques immédiatement après les guerres des Balkans dans les années 1990 en est la preuve. Ainsi, le district administratif bosniaque de Prijedor, situé à l'ouest de la ville de Banja Luka dans ce qui est aujourd'hui la Republika Srpska, était, avant 1992, une région multiethnique qui comptait une population non serbe dépassant largement les 50 000 personnes. Après que les forces serbes de Bosnie eurent pris le contrôle de la région en avril 1992, les communautés et habitations des non-Serbes ont été détruites, les familles séparées, et des milliers de personnes ont été détenues dans des camps de concentration, où beaucoup ont été torturées et exécutées. Des dizaines de milliers ont été déportées de force dans des conditions inhumaines. Après la guerre, il ne restait qu'environ 600 musulmans de Bosnie et 2 700 Croates de Bosnie à Prijedor. L'église catholique et toutes les mosquées de Prijedor ont été détruites en 1992.²³⁰

Il faut noter que les Serbes qui s'étaient emparés du contrôle de Prijedor en appliquant des politiques systématiques de « nettoyage ethnique »—meurtres délibérés, camps de concentration, viols de masse et prise de contrôle des commerces, des bureaux gouvernementaux et de tous les biens communaux—ont, après la guerre, conservé le contrôle total des secteurs clés que sont la sécurité, l'économie, les infrastructures et le travail humanitaire.²³¹ Les architectes de la « purification ethnique », dont beaucoup faisaient l'objet d'enquêtes du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, ont entretenu au quotidien des contacts avec des représentants d'organisations internationales et ainsi joui d'une légitimité totalement imméritée.

En dépit des obligations de l'accord de Dayton de 1995, ces mêmes autorités locales ont refusé de protéger les non-Serbes ou d'ouvrir des enquêtes sur les crimes commis à leur encontre. Les autorités civiles et policières ont collaboré pour empêcher le retour des réfugiés et des déplacés non serbes en organisant des violences ou en incitant à la violence contre ceux qui tentaient de revenir, ainsi qu'en orchestrant la destruction d'habititations (selon l'OTAN, avec l'aide de l'armée serbe de Bosnie). Par exemple, les autorités locales se sont servies d'émissions radiodiffusées pour pousser les habitants de Prijedor à croire que les réfugiés qui revenaient représentaient une menace et qu'il fallait les accueillir avec violence afin de se « défendre ». La peur générée de cette manière a paralysé les retours sur

²³⁰ Human Rights Watch/Helsinki, *Bosnia and Hercegovina – The Unindicted: Reaping the Rewards of “Ethnic Cleansing,”* vol. 9, no. 1 (D), janvier 1997, <http://www.hrw.org/legacy/reports/1997/bosnia/>, et *Bosnia Hercegovina: No Justice No Peace*, vol. 8, no. 15(D), septembre 1996.

²³¹ Voir, par exemple, Human Rights Watch, *The Unindicted*, décrivant comment le chef de la police de Prijedor, Simo Drljaca, impliqué dans des crimes pendant la guerre, a continué à servir comme chef de la police après Dayton. Voir *Procureur c/ Stakic*, TPIY, Affaire No. IT-97-24-T, Jugement, 31 juillet 2003 (décrivant le rôle de Drljaca à Prijedor pendant la guerre).

le territoire serbe de Bosnie. L’application de lois discriminatoires a également débouché sur des restrictions à la liberté de circulation, des destructions d’autres biens et des expulsions fondées sur l’appartenance ethnique. Les autorités serbes de Bosnie ont continué à poursuivre leur objectif d’instauration d’une entité ethniquement pure, objectif identique à celui ayant conduit à des campagnes massives de « purification ethnique » pendant la guerre. Malgré des violations graves de l’accord de Dayton et l’absence de coopération avec les organisations chargées de sa mise en œuvre, les acteurs internationaux ne se sont pas attaqués au problème et ont continué de verser d’énormes sommes d’argent pour la reconstruction à des personnes qui s’étaient livrées à la « purification ethnique » ou en avait prôné l’application pendant la guerre et qui faisaient ensuite activement obstacle à la mise en œuvre de l’accord de Dayton.²³²

De même, dans la région de Dobojs-Teslic, Human Rights Watch a pu établir que les dirigeants politiques nationaux et locaux de la Republika Srpska ainsi que les organes et agences étatiques—notamment le Ministère de l’Intérieur et la force de police locale—s’étaient rendus responsables d’avoir dirigé, appuyé et encouragé des violations continues et généralisées des droits humains à l’encontre des minorités non serbes, et d’avoir bloqué la mise en œuvre de Dayton. Human Rights Watch a plus particulièrement recueilli des informations montrant que les forces et agences de la Republika Srpska, aux côtés d’organisations paramilitaires clandestines des Serbes de Bosnie, ont commis des actes tels que des meurtres délibérés, la « purification ethnique », des expulsions, des entraves à la liberté de circulation, des entraves au droit de rester, la pratique continue du travail forcé, des passages à tabac et actes de torture sur des détenus, des menaces et intimidations, ainsi que des pillages et destructions de biens. Ces actes ont mis en lumière le contrôle que continuaient d’exercer ceux qui avaient organisé la « purification ethnique » pendant la guerre, alors que l’identité des personnes impliquées et l’endroit où elles se trouvaient étaient bien connus des représentants internationaux présents dans la région.²³³

En n’arrêtant pas les suspects inculpés de crimes de guerre après Dayton et en ne surveillant pas les exactions que continuaient à commettre les criminels de guerre présumés mais non inculpés, la communauté internationale a permis que restent en place ceux-là mêmes qui portaient la plus grande part de responsabilité dans le génocide et la « purification ethnique » en ex-Yougoslavie. Dans la période de l’après-Dayton, les gouvernements clés ont gardé le silence sur bon nombre d’exactions et sur l’identité de ceux

²³² Human Rights Watch, *The Unindicted*.

²³³ Human Rights Watch/Helsinki, *The Continuing Influence of Bosnia’s Warlords*, vol. 8, no. 17 (D), décembre 1996, <http://www.hrw.org/legacy/summaries/s.bosnia96d.html>. Voir également Human Rights Watch/Helsinki, *No Justice No Peace*.

qui les avaient commises. Par ailleurs, ces criminels de guerre présumés se sont employés à bloquer la mise en œuvre de l'accord de Dayton et ce faisant, ils ont ralenti la mise en place d'un État opérationnel, respectueux des droits humains. À partir de 1998, mais surtout entre 1999 et 2004, le Bureau du Haut Représentant en Bosnie a néanmoins écarté de leurs fonctions un certain nombre de politiciens obstructionnistes.²³⁴ Certains criminels de guerre présumés ont fini par être arrêtés et transférés à La Haye. Des inquiétudes subsistent toutefois à propos des divisions ethniques que connaît toujours la Bosnie et elles sont en partie imputables au fait que la Republika Srpska n'ait pas été purgée dès le départ des dirigeants impliqués dans des crimes de guerre.²³⁵

²³⁴ Voir Bureau du Haut Représentant et Représentant spécial de l'UE, « Decisions Relating to individuals indicted for war crimes in the former Yugoslavia », <http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/archive.asp> (consulté le 19 mai 2009).

²³⁵ Le Premier Ministre serbe de Bosnie, Milorad Dodik, n'entre pas dans cette catégorie.

V. Les amnisties explicites et implicites dans les accords de paix

Renoncer à la justice ne produit pas nécessairement les intérêts escomptés. Au lieu d'enterrer à jamais un conflit, l'insertion dans un accord de paix d'une amnistie explicite—qui peut octroyer l'immunité contre des poursuites pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité ou génocide—cautionne la commission des crimes qui préoccupent le plus la communauté internationale sans aboutir à l'objectif souhaité, à savoir la paix. Même sans clause explicite d'amnistie dans un accord de paix, le fait de fermer les yeux sur des crimes internationaux (ce qui revient à octroyer une amnistie de facto) peut contribuer, dans une large mesure, à la perpétuation des atteintes aux droits humains. Bien trop souvent, une paix qui dépend de l'octroi d'une immunité pour ces crimes les plus graves ne peut durer. Pire, cette immunité pour les atrocités commises crée un précédent qui ne fait qu'encourager de nouvelles exactions.

Dans les situations décrites ci-après, Human Rights Watch analyse en détail les violences qui ont persisté après la mise en œuvre d'accords de paix ayant offert, explicitement ou implicitement, une immunité protégeant contre des poursuites judiciaires pour crimes graves. Certes, d'autres facteurs ont sans nul doute alimenté ces conflits mais un examen de toutes les causes de la violence dépasse le cadre du présent rapport. Toutefois, sur la base des recherches que nous avons effectuées dans les situations suivantes, nous jugeons que les amnisties de jure ou de facto ont joué un rôle important dans la perpétuation des crimes après la signature d'accords de paix.

A. Sierra Leone

Traversant la frontière libérienne pour mener une attaque en Sierra Leone le 23 mars 1991, les rebelles du Front révolutionnaire uni (RUF, Revolutionary United Front) ont déclenché une guerre civile en Sierra Leone qui allait durer 11 ans. Le conflit a été marqué par une extrême brutalité et par des atrocités généralisées à l'encontre de la population civile. Le RUF s'est surtout rendu tristement célèbre pour avoir sectionné les mains, les bras, les lèvres, les jambes ou autres parties du corps de civils qui se trouvaient entre ses mains. Les rebelles du RUF se sont systématiquement livrés à des viols et autres formes de violence sexuelle sur des filles et des femmes et ont enlevé des milliers de femmes et d'enfants pour les intégrer à leurs forces.

En dépit de la nature effroyable de leurs crimes, un accord de paix signé à Abidjan en novembre 1996 a accordé une amnistie au RUF pour « consolider la paix et promouvoir la cause de la réconciliation nationale ».²³⁶

Illustrant de façon flagrante le fait que l'immunité *de jure* ne peut « consolider la paix », le cessez-le-feu prévu dans l'accord d'Abidjan a été violé moins de deux mois plus tard lorsque de violents combats ont éclaté au sud, dans le district de Moyamba. Le 25 mai 1997, le président élu, Ahmad Tejan Kabbah, a été renversé lors d'un coup d'État perpétré par le Conseil révolutionnaire des forces armées (AFRC, Armed Forces Revolutionary Council), lequel était principalement composé d'ex-soldats mécontents de l'armée sierra-léonaise.²³⁷

Depuis son exil en Guinée, le Président Kabbah a mobilisé la communauté internationale pour qu'elle condamne le coup d'État. En réponse à sa demande, des centaines de soldats nigérians basés au Libéria dans le cadre du Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest ont été transférés à Freetown pour renforcer les troupes déjà stationnées dans la capitale afin de protéger l'aéroport.²³⁸ Après des mois de pressions militaires et diplomatiques internationales (y compris des sanctions sévères imposées par les Nations Unies et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, CEDEAO), le gouvernement en exil de Kabbah et le RUF/AFRC ont signé un accord à Conakry le 23 octobre 1997. L'accord comprenait également une clause d'amnistie pour les personnes impliquées dans le coup d'État militaire.²³⁹

Une nouvelle fois, l'effet espéré de l'amnistie—une paix durable—ne s'est pas réalisé. Le RUF/AFRC a sapé l'accord en constituant des stocks d'armes et en attaquant les forces de l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group* [Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO]). En février 1998, les forces de l'ECOMOG, conjointement à la milice Kamajor pro-gouvernementale, ont lancé une opération qui a chassé

²³⁶ Accord de paix d'Abidjan entre le Gouvernement de la République de Sierra Leone et le Front révolutionnaire uni de Sierra Leone, 30 novembre 1996, art. 14 (« Pour consolider la paix et promouvoir la cause de la réconciliation nationale, le Gouvernement de la Sierra Leone veillera à ce qu'aucune action officielle ou judiciaire ne soit prise à l'encontre des membres du RUF/SL par rapport à tout acte commis par eux en vue d'atteindre leurs objectifs en tant que membres de cette organisation jusqu'au moment de la signature du présent Accord. Par ailleurs, des mesures législatives et autres seront adoptées afin de garantir aux ex-combattants du RUF/SL, aux exilés et autres personnes se trouvant actuellement en dehors du pays pour des raisons liées au conflit armé, le plein exercice de leurs droits civils et politiques, en vue d'une réintégration dans un cadre pleinement légal. »).

²³⁷ L'AFRC a officialisé une alliance avec le RUF en juin 1997 lorsqu'il a invité le RUF à rejoindre le gouvernement.

²³⁸ Human Rights Watch, *“We'll Kill You if You Cry”: Sexual Violence in the Sierra Leone Conflict*, vol. 15, no. 1(A), janvier 2003, <http://www.hrw.org/en/reports/2003/01/16/well-kill-you-if-you-cry>, p. 11.

²³⁹ L'article 8 dispose qu' « il est considéré comme essentiel que des immunités et garanties inconditionnelles dispensant des poursuites judiciaires soient offertes à toutes les personnes impliquées dans les événements du 25 mai 1997 à compter du 22 avril 1998 ». La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, plan de paix de Conakry, plan de paix de six mois de la CEDEAO pour la Sierra Leone, 23 octobre 1997.

le RUF/AFRC de Freetown. Après avoir perdu le pouvoir, les membres du RUF et de l'AFRC ont engagé une campagne visant à terroriser les civils en Sierra Leone. Entre février et juin 1998, leurs forces ont violé, mutilé ou tué des milliers de civils. Elles ont enlevé hommes, femmes et enfants pour les utiliser comme combattants, travailleurs forcés et esclaves sexuels.²⁴⁰

En juillet 1998, le Nigeria a extradé le dirigeant du RUF Foday Sankoh (qui avait été arrêté à l'aéroport de Lagos, au Nigeria, en 1997 pour possession illégale d'armes) vers la Sierra Leone, où la Cour suprême l'a jugé et condamné à mort pour trahison en raison de son rôle dans le coup d'État de 1997.²⁴¹ Fin 1998, après une série d'offensives lui ayant permis de s'emparer du contrôle de la région de Kono, productrice de diamants, et d'autres zones stratégiques, le RUF/AFRC a pris l'avantage sur le plan militaire et, se trouvant ainsi en position de force, il a lancé une grande offensive sur Freetown en janvier 1999.²⁴²

La bataille pour s'emparer de Freetown et les trois semaines d'occupation de la capitale qui ont suivi ont été marquées, une fois encore, par la perpétration systématique et généralisée d'exactions à l'encontre de la population civile. Au moins 4 000 civils ont été tués.²⁴³ Alors que les forces du RUF étaient chassées de Freetown en février 1999, elles ont enlevé des milliers de civils. Lorsqu'ils se sont déplacés vers l'est en quittant Freetown pour se réfugier dans la brousse, les rebelles ont continué à commettre des violations révoltantes des droits humains, notamment des meurtres et des amputations.²⁴⁴ Human Rights Watch a décrit en détail les atrocités commises par les rebelles lors de leur offensive de janvier et des mois suivants.²⁴⁵

Bien que dans des proportions moindres, les forces gouvernementales et de l'ECOMOG se sont également rendues responsables d'atteintes graves aux droits humains, parmi lesquelles plus de 180 exécutions sommaires de rebelles et de personnes soupçonnées de collaboration avec les rebelles.²⁴⁶

²⁴⁰ Human Rights Watch, *Sowing Terror: Atrocities against Civilians in Sierra Leone*, vol. 10, no. 3(A), juillet 1998, <http://www.hrw.org/legacy/reports98/sierra/>, p. 4.

²⁴¹ Human Rights Watch, *We'll Kill You if You Cry*, p. 12. Il conviendrait de faire la distinction entre les efforts de justice déployés avant 1999—avec l'inculpation du dirigeant du RUF Sankoh et d'autres personnes pour trahison—and les procédures qui sont équitables et impartiales et sont perçues comme telles. Les procès pour trahison avaient un caractère politique et ne sont pas jugés crédibles.

²⁴² Ibid.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ « Rebel Atrocities Against Civilians In Sierra Leone: Multiple Eyewitnesses Confirm Reports », communiqué de presse de Human Rights Watch, 17 mai 1999, <http://www.hrw.org/en/news/1999/05/17/rebel-atrocities-against-civilians-sierra-leone>.

²⁴⁶ Human Rights Watch, *Getting Away with Murder, Mutilation, Rape: New Testimony from Sierra Leone*, vol. 11, no. 3(A), juin 1999, <http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/sierra/>, p. 45.

Suite aux pressions intenses exercées par la communauté internationale dans les mois qui ont suivi l'invasion de janvier, le gouvernement Kabbah et les rebelles du RUF ont signé un accord de cessez-le-feu le 18 mai 1999, suivi d'un accord de paix conclu à Lomé, au Togo, le 7 juillet 1999. L'accord, négocié sous l'égide de l'ONU, de l'Organisation de l'Unité africaine et de la CEDEAO, engageait le RUF/AFRC à déposer les armes en échange d'une représentation au sein d'un nouveau gouvernement. Plutôt que de devoir répondre de ses exactions, le dirigeant du RUF Foday Sankoh (qui avait été libéré de prison provisoirement pour assister aux pourparlers de paix) a été récompensé en se voyant octroyer la présidence du bureau de la Commission pour la gestion des ressources stratégiques, la reconstruction nationale et le développement (ce qui lui donnait accès aux mines de diamants extrêmement lucratives du pays) ainsi que le poste de vice-président. Le dirigeant de l'AFRC, Johnny Paul Koroma, a été nommé président de la Commission pour la consolidation de la paix prévue à l'article 6 de l'accord de paix.

Alors que les mesures d'amnistie n'étaient jamais parvenues à instaurer une « paix durable » en Sierra Leone auparavant, les négociateurs n'ont pas changé de position par rapport à la traduction en justice des coupables.²⁴⁷ L'accord a une nouvelle fois inclus une amnistie générale pour tous les crimes commis par toutes les parties belligérantes jusqu'au moment de la signature de l'accord de paix.²⁴⁸ En dépit du fait que le RUF de Sankoh s'était rendu responsable de quelques-unes des violences les plus effroyables jamais vues dans une guerre civile en Afrique, il a bénéficié d'une grâce et ses forces se sont vu octroyer une amnistie pour la troisième fois. Au cours de ces négociations, la question de l'amnistie était en fait considérée comme « jouée d'avance ».²⁴⁹ L'absence de discussions au sujet des clauses d'amnistie était en partie due à l'utilisation des accords antérieurs comme références.²⁵⁰

Comme mentionné au chapitre II.B, au dernier moment, le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU qui assistait aux pourparlers a ajouté une note manuscrite indiquant que pour l'ONU, il était entendu que la clause d'amnistie et de grâce ne s'appliquait pas aux

²⁴⁷ Le soutien permanent apporté au RUF par Charles Taylor et la relative incapacité du gouvernement à se défendre face aux attaques rebelles sont d'autres facteurs importants qui ont contribué à la violation des divers accords de paix.

²⁴⁸ L'article IX, intitulé « Grâce et amnistie » dispose que : « 1. Afin d'apporter une paix durable en Sierra Leone, le Gouvernement sierra-léonais prendra les mesures légales appropriées pour octroyer au Caporal Foday Sankoh une grâce absolue et totale. 2. Après la signature du présent Accord, le Gouvernement sierra-léonais accordera également grâce et sursis absolus et totaux à tous les combattants et collaborateurs pour tout acte qu'ils auraient commis dans la poursuite de leurs objectifs jusqu'au moment de la signature du présent Accord ». Accord de paix de Lomé, Accord de paix entre le Gouvernement sierra-léonais et le Front révolutionnaire uni de Sierra Leone, 7 juillet 1999.

²⁴⁹ Priscilla Hayner, Centre international pour la justice transitionnelle, « Negotiating peace in Sierra Leone: Confronting the justice challenge », décembre 2007, <http://www.ictj.org/static/Africa/SierraLeone/HaynerSL1207.eng.pdf> (consulté le 14 mai 2009), pp. 13-14.

²⁵⁰ Ibid.

crimes internationaux de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et autres violations graves du droit international humanitaire.²⁵¹ Ceci, toutefois, n'a guère corrigé l'impression que le RUF ne serait pas poursuivi pour ses nombreux crimes contre l'humanité. La mention très tardive de la justice en a également amené certains à se demander si ceux qui participaient au processus de paix, et plus particulièrement les Nations Unies, souhaitaient véritablement s'engager en faveur de la justice et réclamer des comptes.

Dans les deux mois qui ont suivi la signature de l'accord, Human Rights Watch a relevé de nombreuses nouvelles exactions commises par les rebelles, notamment des viols, des actes de torture, des tentatives d'amputation, des exécutions par armes à feu, des enlèvements, des embuscades contre des véhicules et des séries de pillages de biens dans le centre et l'ouest du pays.²⁵² Les rebelles ont en grande partie refusé de respecter les dispositions relatives au désarmement et, en mai 2000, les hostilités ont repris lorsque le RUF a retenu en otages plusieurs centaines de casques bleus de l'ONU.

Au cours de l'année 2000, outre les exactions du RUF, Human Rights Watch a observé un nombre croissant d'exactions graves perpétrées par les forces de défense civile, une milice progouvernementale. Le viol, l'extorsion systématique, le pillage de villages, la réquisition de véhicules, le recrutement d'enfants, ainsi que la torture et l'exécution sommaire de rebelles présumés figurent parmi leurs crimes.²⁵³

Le 8 mai 2000, des hommes armés se trouvant dans la résidence de Sankoh à Freetown ont ouvert le feu sur une foule de manifestants civils, tuant 19 personnes.²⁵⁴ Suite à cette attaque, Sankoh a été arrêté. Certains ont fait valoir que son arrestation et le changement de leader qui en a résulté au sein du RUF ont contribué à inciter à enfin mettre en œuvre l'accord de paix.²⁵⁵

Plutôt que de renforcer la paix, les amnisties successives ont eu l'effet contraire en Sierra Leone. L'inclusion d'une amnistie générale dans l'accord de paix initial a suscité l'attente que les autres accords incluraient la même clause, ne faisant qu'enhardir davantage les

²⁵¹ Ibid., p. 17.

²⁵² « Sierra Leone Rebels Violating Peace Accord: Rebel Leaders Urged to Punish Perpetrators », communiqué de presse de Human Rights Watch, 27 octobre 1999, <http://www.hrw.org/en/news/1999/10/27/sierra-leone-rebels-violating-peace-accord>.

²⁵³ Voir, par exemple, « New Evidence of Atrocities in Sierra Leone and Guinea », communiqué de presse de Human Rights Watch, 30 novembre 2000, <http://www.hrw.org/en/news/2000/11/30/new-evidence-atrocities-sierra-leone-and-guinea>.

²⁵⁴ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2001*, chapitre sur la Sierra Leone, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k1/africa/sierraleone.html>.

²⁵⁵ Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Sierra Leone », p. 30.

violateurs de droits humains en puissance. Les grâces octroyées et finalement le poste élevé confié au dirigeant rebelle Sankoh au sein du gouvernement ont montré que les combattants ne devraient pas payer—et qu'en fait ils seraient même récompensés—pour leurs horribles crimes.²⁵⁶

B. Angola

La guerre civile angolaise, qui a débuté en 1975, s'est poursuivie alors que six amnisties étaient accordées successivement. La longueur de la guerre, son intensité et son ampleur ont fini par impliquer la plupart des Angolais, soit en tant que participants, soit en tant que victimes.²⁵⁷ Le fait que les États influents ne se soient pas penchés sur la question des crimes internationaux graves commis par les parties belligérantes a fortement contribué à la reprise du conflit. Nous ne prétendons pas que le non-exercice de la justice (au niveau national ou international) ait été la seule cause de la reprise des hostilités, mais il n'en demeure pas moins que la certitude de voir les violations graves du droit international rester impunies a joué un rôle dans le déroulement des événements.

1. Les accords de Bicesse

Le conflit armé interne qu'a connu l'Angola a commencé un peu avant l'indépendance du Portugal en 1975, lorsque trois groupes nationalistes qui avaient combattu le régime colonial se sont affrontés pour s'emparer du contrôle de la capitale, Luanda.²⁵⁸ Dans les années qui

²⁵⁶ Certains ont fait valoir que l'accord de paix de 1999 n'aurait pas été possible sans la clause d'amnistie. Voir, par exemple, Hayner, ICTJ, « Negotiating peace in Sierra Leone », p. 35 (« Il y a pratiquement unanimité pour dire aujourd'hui qu'un accord de paix n'aurait pas été possible sans amnistie »). Cependant, les amnisties de 1996 et 1997 ont rendu plus difficiles les négociations sur la question—déjà pour ainsi dire menées sous la menace du fusil. Maintenant qu'il est de plus en plus reconnu qu'une amnistie pour des crimes graves au regard du droit international n'est pas acceptable et que les attentes de justice exprimées par les victimes ont également évolué en ce sens, l'amnistie de 1996 ne serait probablement pas aussi facilement réalisable aujourd'hui, même dans des circonstances aussi tendues.

²⁵⁷ Centre international pour la justice transitionnelle, « Southern African Regional Assessment Mission Report: Angola », 2009, http://www.humansecuritygateway.info/documents/CSVR_SouthAfricanRegionalAssessmentMissionReport_Angola.pdf (consulté le 18 mai 2009), p. 3.

²⁵⁸ La lutte de libération armée en Angola a pris fin suite à un accord négocié qui a mis un terme à 500 ans de régime colonial portugais le 15 janvier 1975. L'accord d'Alvor, signé par le Portugal et trois mouvements nationalistes, visait à fournir un cadre pour que le passage de pouvoir se fasse pacifiquement. Il incluait une clause d'amnistie générale. En dehors de la guerre civile générale, un mouvement séparatiste de guérilleros, le Front de libération de l'enclave de Cabinda (FLEC), se bat depuis 1975 pour l'indépendance de Cabinda, qui fournit aujourd'hui la moitié du pétrole angolais. Le gouvernement angolais affirme que la guerre s'est terminée en 2006, lorsqu'il a signé un accord de paix avec une faction du groupe rebelle. Cet accord prévoyait également une amnistie. Néanmoins, des attaques sporadiques persistent dans la région car seule une faction du FLEC a signé l'accord et les causes profondes du conflit n'ont pas été résolues. Voir « Angola: End Torture and Unfair Trials in Cabinda », communiqué de presse de Human Rights Watch, 10 décembre 2008, <http://www.hrw.org/en/news/2008/12/05/angola-end-torture-and-unfair-trials-cabinda> ; Human Rights Watch, *Angola – Between War and Peace in Cabinda: A Human Rights Watch Briefing Paper*, 23 décembre 2004, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/angola/2004/1204/cabinda122104.pdf>, p. 1, et *Angola – "They put me in the Hole:" Military Detention, Torture and Lack of Due Process in Cabinda*, 1-56432-503-2, 22 juin 2009, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/06/22/they-put-me-hole-o>.

ont suivi l'indépendance, la guerre s'est étendue et des forces extérieures se sont trouvées impliquées, l'Angola devenant le théâtre d'un conflit par personnes interposées en pleine période de Guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique.²⁵⁹

En janvier 1989, le Président angolais José Eduardo Dos Santos a fait des ouvertures au dirigeant des rebelles de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (União Nacional pela Independência Total de Angola, UNITA) Jonas Savimbi, qui ont débouché sur un cessez-le-feu en juin 1989. Son offre aurait été que Savimbi accepte un exil temporaire en échange d'une amnistie et de la réconciliation nationale. Bien que le cessez-le-feu ait rapidement capoté, les 18 mois qui ont suivi ont vu des efforts soutenus pour obtenir un règlement pacifique, même si de violents combats persistaient. En mai 1991, les pourparlers ont donné lieu à un accord connu sous le nom des accords de Bicesse.

Les accords de Bicesse ont entériné le cessez-le-feu, appelé à l'intégration des forces gouvernementales et de l'UNITA au sein des Forces armées angolaises, et interdit à chacune des parties d'acheter des armes. Ils ont également établi les modalités en vue des premières élections nationales organisées en Angola. En dépit des violations généralisées des droits humains perpétrées par les deux camps (notamment des meurtres délibérés, des destructions de villages et l'enrôlement forcé d'enfants dans les forces armées), aucune disposition relative à la traduction en justice des responsables n'a été incluse.²⁶⁰ Au contraire, peu après la signature des accords, une loi d'amnistie a été adoptée par le parlement.²⁶¹

Alors qu'aux termes des Accords de Bicesse, les forces de l'UNITA et du gouvernement (dirigé par le Mouvement populaire de libération de l'Angola, MPLA) étaient tenues de se

²⁵⁹ Les forces sud-africaines ont occupé des parties de l'extrême sud de l'Angola et, tout comme les États-Unis, ont appuyé l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA). Cuba et l'Union soviétique soutenaient le Mouvement populaire de libération de l'Angola (MPLA), au pouvoir. Après l'annulation, en 1985, de l'amendement Clark qui interdisait toute aide clandestine à l'UNITA, les États-Unis ont repris leur assistance à l'UNITA ; entre 1986 et 1991, l'aide clandestine fournie par les États-Unis à l'UNITA s'est élevée à environ 250 millions de dollars. Voir Human Rights Watch/Afrique, *Angola: Arms Trade and Violations of the Laws of War since the 1992 Elections* (New York: Human Rights Watch, 1994), <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ANGOLA94N.PDF>, pp. 48-59. Les États-Unis ont fourni une assistance à l'UNITA malgré les dénonciations publiques de violations des droits humains, dont des actes de torture et des exécutions extrajudiciaires. Voir, par exemple, Craig Whitney et Jill Jolliffe, « Ex-Allies Say Angola Rebels Torture and Slay Dissenters », *New York Times*, 11 mars 1989, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DEFDE1639F932A25750CoA96F948260&sec=&spon=&pagewanted=1> (consulté le 18 mai 2009).

²⁶⁰ Africa Watch (aujourd'hui Human Rights Watch/Afrique), *Land Mines in Angola: An Africa Watch Report* (New York : Human Rights Watch, 1993), <http://www.hrw.org/legacy/reports/1993/angola/>, pp. 9, 26 ; *Angola: Violations of the Laws of War by Both Sides* (New York : Human Rights Watch, 1989).

²⁶¹ Loi d'amnistie [Angola], No. 24/1991 du 12 juillet 1991, reproduite dans une traduction anglaise non officielle sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ed8ao174.html> (consultée le 19 mai 2009). Elle précise dans le préambule et l'article 1 qu'une amnistie est octroyée par l'Assemblée du Peuple afin de « créer les conditions psychologiques nécessaires pour introduire une démocratie multipartite », et qu'elle s'applique « à tous les crimes contre la sécurité interne de l'État et tous les autres [crimes] qui y sont liés » commis jusqu'au moment de la signature des accords de Bicesse. Elle couvrait les crimes de droit commun commis par le personnel militaire et les civils ainsi que la plupart des crimes militaires. Ibid., arts. 2-3.

démobiliser, les deux camps se sont montrés peu coopératifs et ont conservé des armées secrètes. Si les accords se sont finalement soldés par un échec, c'est en partie parce que les principaux acteurs internationaux, en particulier les États-Unis et l'Union soviétique, n'ont pas été en mesure de veiller efficacement à leur mise en œuvre. La mission de l'ONU mise sur pied pour l'Angola, la Mission de vérification des Nations Unies en Angola II (UNAVEM II), a fait preuve d'inefficacité au moment de s'assurer que la démobilisation avait bien lieu : son mandat était limité à l'observation et au contrôle des mesures prises par le gouvernement et l'UNITA pour mettre en œuvre les accords.²⁶² L'UNAVEM II s'est montrée incapable d'enquêter comme il le fallait sur les violations des accords et sur les informations faisant état d'assassinats politiques ou d'intimidations. Par voie de conséquence, l'UNAVEM II a pratiquement gardé le silence face aux atteintes aux droits humains, y compris en 1991, lors des meurtres très médiatisés de hauts dirigeants de l'UNITA, Tito Chingunji et Wilson dos Santos, et de leurs familles. Bien que le Secrétaire d'État américain de l'époque, James Baker, ait réclamé des explications à propos de ces décès, peu a été fait pour réclamer des comptes aux responsables de ces meurtres brutaux.²⁶³ Cela a contribué à insuffler aux deux camps une assurance grandissante pour violer les accords de paix en intimidant les sympathisants présumés de l'opposition ainsi qu'en ne désarmant pas et en ne démobilisant pas leurs forces armées comme ils s'étaient engagés à le faire.²⁶⁴

Les élections prévues dans les accords de Bicesse ont eu lieu fin septembre 1992. Après la défaite de Savimbi aux élections, l'UNITA a rejeté les résultats et a de nouveau plongé le pays dans une guerre civile en remobilisant ses forces. En réaction, les civils armés par le MPLA ont mené une chasse aux sorcières à l'encontre des supposés partisans de l'UNITA à Luanda, assassinant des milliers de personnes, un souvenir qui suscite encore la frayeur chez les Angolais.²⁶⁵ Moins d'un mois après les élections, le conflit a repris. Il a duré jusqu'en novembre 1994, moment de la signature du Protocole de Lusaka.

²⁶² Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 696 (1991), S/RES/696 (1991), <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRo/596/74/IMG/NRo59674.pdf?OpenElement> (consultée le 19 mai 2009).

²⁶³ Clifford Krauss, « Angolan Rebel Lays Killings to a C.I.A. Plot », *New York Times*, 5 mai 1992, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9E0CE1D6133BF936A35756CoA964958260> (consulté le 19 mai 2009).

²⁶⁴ Human Rights Watch/Afrique, *Arms Trade and Violations of the Laws of War since the 1992 Elections*, pp. 14-17. La journée connue sous le nom de « Vendredi sanglant » est une autre preuve du sentiment de confiance qui animait les parties et les poussait à croire qu'elles pouvaient commettre des violations des droits humains sans en subir les conséquences. Ce jour-là, le 22 janvier 1993, entre 4 000 et 6 000 civils de l'ethnie bakongo ont été massacrés par l'armée angolaise, la police nationale et des civils. Bien que le gouvernement ait condamné ceux qui y avaient participé, rares ont été les mesures prises pour réclamer des comptes aux auteurs de ces tueries. Le massacre faisait suite à des rumeurs de complot visant à tuer le président angolais. Voir Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, « Angola: Update on the KIMVUKA, MAKO and CANGOBAK organizations and situation of the Bakongo and treatment by the government authorities », AGO36914.E, 18 avril 2001, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3df4bdf838.html> (consulté le 19 mai 2009).

²⁶⁵ ICTJ, « Southern African Regional Assessment Mission Report: Angola », p. 14.

2. La phase suivante de la guerre et le Protocole de Lusaka

La phase suivante de la guerre, de 1992 à 1994, a été marquée par des violations systématiques du droit international humanitaire par le gouvernement et les rebelles de l'UNITA. Le pilonnage aveugle de villes assiégées et affamées par l'UNITA a entraîné des destructions massives et de lourdes pertes parmi les civils. Les bombardements aveugles effectués par les forces gouvernementales ont également fait un grand nombre de victimes civiles. En l'espace de deux années de combats, 300 000 Angolais auraient perdu la vie, probablement plus que pendant les 16 années antérieures de conflit. L'ONU a signalé que jusqu'à 1 000 personnes avaient perdu la vie chaque jour entre mai et octobre 1993, soit plus que dans tout autre conflit en cours dans le monde au même moment.²⁶⁶

En dépit des crimes de guerre généralisés, une fois encore, peu d'efforts ont été consentis pour réclamer des comptes aux auteurs de ces actes. Craignant apparemment que l'attention du public sur les violations des droits humains perpétrées par le gouvernement et l'UNITA ne mette en péril le processus de paix, le Département d'État américain a pratiquement gardé le silence à propos de ces crimes. Les responsables du Département d'État qui ont témoigné devant le Congrès pendant cette période se sont concentrés sur l'évolution du processus de paix et les problèmes humanitaires mais rares ont été les critiques exprimées publiquement à l'égard des parties belligérantes pour leurs exactions contre des non-combattants.²⁶⁷

Les succès militaires non négligeables obtenus par le gouvernement pendant cette phase de la guerre ont forcé l'UNITA à faire des concessions plus importantes lors du processus de paix de Lusaka que lors des accords de Bicesse.²⁶⁸ Toutefois, le premier point sur lequel les deux camps se sont mis d'accord lors des pourparlers de paix de Lusaka de 1993-1994 a été l'octroi d'une amnistie générale pour les « actes illégaux » perpétrés avant le cessez-le-feu.²⁶⁹ Les Angolais ont été appelés à « pardonner et à oublier les délits résultant du conflit angolais ».²⁷⁰

²⁶⁶ Human Rights Watch/Afrique, *Angola – Between War and Peace: Arms Trade and Human Rights Abuses since the Lusaka Protocol*, vol. 8, no. 1(A), février 1996, <http://www.hrw.org/legacy/reports/1996/Angola.htm>, p. 2.

²⁶⁷ Human Rights Watch/Afrique, *Arms Trade and Violations of the Laws of War since the 1992 Elections*, pp. 140-141.

²⁶⁸ Human Rights Watch, *Angola Unravels: The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process* (New York : Human Rights Watch, 1999), <http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/angola/>, p. 15.

²⁶⁹ Human Rights Watch/Afrique, *Between War and Peace*, p. 2. Voir également le Protocole de Lusaka, entre le Gouvernement de la République d'Angola (GRA) et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA), Lusaka, Zambie, 15 novembre 1994, reproduit sur <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/lusaka-protocol.php> (consulté le 19 mai 2009).

²⁷⁰ Le Protocole de Lusaka, Annexe 6, sec. I(5), stipulait que « tous les Angolais devraient pardonner et oublier les délits résultant du conflit angolais et se tourner vers l'avenir avec tolérance et confiance. Par ailleurs, les institutions compétentes accorderont une amnistie ... pour les actes illégaux commis par quelque personne que ce soit avant la signature du Protocole de Lusaka, dans le contexte du conflit actuel ».

Les deux parties ont paraphé le Protocole de Lusaka le 31 octobre 1994. Le 10 novembre 1994, l'Assemblée nationale votait une loi d'amnistie couvrant les crimes commis pendant le conflit militaire entre le 1^{er} octobre 1992 et la signature du Protocole de Lusaka.²⁷¹

En dépit de la signature du Protocole de Lusaka, les deux parties ont continué à se préparer à la reprise des hostilités. Les interdictions internationales frappant les cargaisons d'armes vers l'Angola n'ont été ni totales, ni respectées.²⁷²

De plus, l'ONU a délibérément ignoré les constantes atteintes aux droits humains qui se sont poursuivies entre 1994 et 1998.²⁷³ Bien que les missions des Nations Unies aient mis en place une Division des droits de l'homme suite au Protocole de Lusaka, un manque de transparence et d'informations publiques sur les violations de cet accord a entravé sa mise en œuvre. La stratégie de l'ONU consistant à s'abstenir de révéler les mesures publiques prises contre les violations et la non-mise en œuvre des accords a contribué à saper le peu de respect que l'UNITA et le gouvernement avaient envers le Protocole de Lusaka. Même lorsque le chef de la délégation de l'UNITA auprès de la commission de l'ONU chargée de superviser la mise en œuvre du Protocole de Lusaka a été agressé par des cadres de l'UNITA devant des caméras alors qu'il était en mission officielle, l'ONU a fermé les yeux.²⁷⁴

Les tribunaux nationaux se sont également montrés incapables de faire justice pour les violations du Protocole de Lusaka. Une loi de 1994 établissait que les autorités militaires avaient le pouvoir de décider si les soldats soupçonnés d'avoir commis des crimes contre la population civile seraient jugés devant des tribunaux militaires ou civils. Dans la pratique, le personnel militaire soupçonné d'être responsable de violations contre les civils a rarement

²⁷¹ Loi d'amnistie [Angola], No. 18/1994 du 10 novembre 1994, 15 novembre 1994, reproduite dans une traduction anglaise non officielle sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b4da17.html> (consultée le 19 mai 2009). L'amnistie est entrée en vigueur à compter de la date de la signature du Protocole de Lusaka.

²⁷² Pendant l'été 1993, les États-Unis, la Russie et le Portugal (membres de la troïka observant le processus de paix) avaient levé les interdictions nationales frappant les ventes militaires au gouvernement, légitimant ainsi la décision unilatérale du gouvernement de ne pas respecter la clause des Accords de Bicesse relative à l'embargo sur les armes. Human Rights Watch, *Angola Unravels*, p. 92. Le gouvernement a dès lors été en mesure d'utiliser le pétrole pour financer des achats d'armes à hauteur de centaines de millions de dollars. Se servant de l'argent engrangé grâce à la contrebande de diamants, l'UNITA a également mené de nombreuses opérations transfrontalières qui ont réduit à néant les sanctions, ramenant de nouvelles armes et fournitures tant par voie terrestre que par des vols secrets en provenance de pays voisins.

²⁷³ Cette période a été marquée par des combats sporadiques et des violations du protocole par les deux camps. L'enrôlement et le recrutement forcés d'enfants soldats se sont poursuivis après l'accord de 1994, tout comme les attaques occasionnelles contre les civils. Voir Human Rights Watch/Afrique, *Between War and Peace*, pp. 27-28 ; et Projet droits de l'enfant de Human Rights Watch, *Children in Combat*, vol. 8, no. 1(G), janvier 1996, <http://www.hrw.org/reports/pdfs/c/crd/general961.pdf>, p. 7. Les deux camps ont continué à poser des mines antipersonnel après le Protocole de Lusaka. Human Rights Watch/Afrique, *Between War and Peace*, pp. 32-33.

²⁷⁴ Human Rights Watch, *Angola Unravels*, pp. 18-19.

fait l'objet d'enquêtes, et encore moins de renvois devant des tribunaux civils.²⁷⁵ La faible possibilité d'obtenir justice s'est envolée lorsqu'en mai 1996, l'Assemblée nationale a officiellement approuvé une autre loi d'amnistie—« pour souligner l'esprit de tolérance et garantir des relations harmonieuses entre les citoyens angolais »—visant toutes les atteintes aux droits humains perpétrées entre le 31 mai 1991 et le 9 mai 1996.²⁷⁶

3. La phase finale du conflit

L'impunité a entamé la confiance dans le processus de paix et généré un cycle infernal de violations des droits humains qui n'ont cessé d'empirer et ont fini par miner le Protocole de Lusaka.²⁷⁷ La reprise totale des combats en décembre 1998 a montré l'échec de la stratégie du « ne rien voir, ne rien dire » adoptée par l'ONU. Cette phase finale des combats, entre 1998 et 2002, a été la plus brutale et a été marquée par des violations généralisées des lois de la guerre par les deux camps.²⁷⁸ Tant le gouvernement que l'UNITA ont pris pour cible la population civile, pilonnant des zones à forte densité de population et posant des mines antipersonnel dans les campagnes. En novembre 2000, Médecins Sans Frontières (MSF) a publié un rapport décrivant des actes de terreur, des mutilations et des représailles illégales contre les civils, y compris des femmes enceintes, des enfants et des personnes âgées. Ce rapport signalait que les personnes déplacées interrogées par MSF faisaient une différence entre la façon dont la guerre était menée « avant » l'accord de Lusaka de 1994 et après, affirmant que les exécutions et les actes de grande cruauté perpétrés par les groupes armés des deux camps étaient devenus de plus en plus fréquents dans le cadre d'une politique consistant à terroriser la population civile.²⁷⁹ Des villes entières ont été réduites à l'état de ruines et des centaines de milliers de personnes ont été tuées ou sont décédées suite à des carences ou des maladies liées à la guerre.²⁸⁰ Selon les estimations du Bureau de la

²⁷⁵ Même en cas de renvoi d'une affaire devant un tribunal civil, les sanctions étaient peu probables car les tribunaux civils étaient pratiquement inexistantes. Voir Programme des Nations Unies pour le développement et Gouvernement angolais, « Judicial Reform », www.sdnpo.undp.org/perl-bin/ttf/proposal.pl?do=get_proposal_doc&prodoc_document_id=2 (consulté le 19 mai 2009), p. 3 (« seuls 13 tribunaux municipaux fonctionnent, pour un total de 164 municipalités et quelque 12 millions d'habitants. Cet indicateur suffit à montrer l'accès limité à la justice en Angola »).

²⁷⁶ Loi d'amnistie [Angola], No. 11/1996 du 9 mai 1996, disponible en traduction anglaise non officielle sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b4df44.html> (consultée le 19 mai 2009), préambule et art. 1.

²⁷⁷ Human Rights Watch, *Angola Unravels*, p. 2.

²⁷⁸ ICTJ, « Southern African Regional Assessment Mission Report: Angola », p.5.

²⁷⁹ Médecins Sans Frontières, « Angola: Behind the façade of 'normalization': Manipulation, violence and abandoned populations », rapport spécial de MSF-USA, 9 novembre 2000, http://doctorswithoutborders.org/publications/reports/2000/angola_11-2000.pdf (consulté le 19 mai 2009), p. 4. Human Rights Watch a également relevé un nombre croissant de signalements de mutilations délibérées en 1999, ce qui n'était pas courant dans la phase antérieure du conflit. Human Rights Watch, *Angola Unravels*, pp. 44, 48, 51, 62-63.

²⁸⁰ Guus Meijer et David Birmingham, « Angola from past to present », dans Guus Meijer, ed., Conciliation Resources, « From military peace to social justice? The Angolan peace process », *Accord*, numéro 15, 2004, <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/past-present.php> (consulté le 19 mai 2009).

coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), entre 1998 et 2002, 3,1 millions de personnes ont été forcées de partir de chez elles en raison des tactiques employées à la fois par le gouvernement et les forces de l'UNITA frappant sans discrimination la population civile. Ce nombre dépasse largement les 1 à 2 millions de personnes qui avaient été déplacées lors de la guerre précédente.

Bien qu'en 1999, l'Assemblée nationale angolaise ait jugé que le dirigeant de l'UNITA Savimbi était un « criminel de guerre et un terroriste international » et ait réclamé son arrestation,²⁸¹ l'année suivante, en septembre 2000, elle a opéré un revirement et a offert une grâce à Savimbi « s'il [en] faisait la demande et demandait pardon au peuple angolais ».²⁸² En décembre 2000, le gouvernement a une nouvelle fois accordé une amnistie à tous ceux qui avaient déposé les armes et avaient l'intention d'adhérer au processus de paix, y compris Savimbi. Un an plus tard, le gouvernement angolais s'est encore montré ouvert à la possibilité d'une grâce pour Savimbi, lui proposant trois scénarios possibles : sa capture et son procès pour crimes de guerre, sa reddition et une grâce, ou la mort au combat. Le 22 février 2002, il a été tué au combat.²⁸³

Il est clair que le fait d'avoir rayé Savimbi de la carte a joué un rôle important dans la fin du conflit. Son décès en février 2002 a incité l'UNITA à retourner à la table des négociations.²⁸⁴ Deux jours après la signature du Mémorandum d'entente entre l'UNITA et le gouvernement (également connu sous le nom d'Accord de Luena d'après le nom de la ville de l'est de l'Angola où il a été signé) en avril 2002, l'Assemblée nationale a approuvé à l'unanimité une loi d'amnistie générale visant l'UNITA et les Forces armées angolaises pour toutes les infractions à la discipline militaire et les crimes contre la sécurité de l'État que les forces

²⁸¹ Le 27 janvier 1999, l'Assemblée nationale angolaise a adopté une résolution déclarant que Jonas Savimbi était un « criminel de guerre et un terroriste international ». Elle appelait à engager des poursuites judiciaires contre Savimbi et ses collaborateurs directs pour les traduire devant des juridictions pénales et civiles, tant au niveau national qu'international. Le 24 juillet, les autorités angolaises ont émis un mandat d'arrêt contre Savimbi pour des chefs d'accusation incluant la rébellion, le sabotage, le meurtre et la torture. Le mandat accusait également Savimbi d'enlèvement, de vol et d'usage d'explosifs—notamment d'avoir posé des mines antipersonnel dans des endroits fréquentés par les civils. Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a critiqué le mandat d'arrêt, disant que c'était une « erreur » et que « vous faites la paix avec des ennemis, et pour faire la paix, vous devez avoir une communication, soit directement, soit par l'entremise de tierces parties ». Human Rights Watch, *Rapport mondial 2000*, chapitre sur l'Angola, http://www.hrw.org/legacy/wr2k/Africa.htm#P288_98792, pp. 29-30. Voir également « UN Chief Criticizes Arrest Warrant for UNITA Leader », South African Press Association/Agence France Presse, 27 juillet 1999, reproduit sur <http://www.undp.org.za/docs/news/1999/nz0727a.html> (consulté le 19 mai 2009).

²⁸² « Angolan Government offers Savimbi pardon », *afrol.com*, 2 septembre 2000, http://www.afrol.com/html/News/ang004b_santos_pardon.htm (consulté le 20 mai 2009).

²⁸³ Mario de Queiroz, « Savimbi's death a chance for Angolan peace », Inter Press Service, 25 février 2002, http://www.afrol.com/html/News2002/ang004_savimbis_death.htm (consulté le 20 mai 2009).

²⁸⁴ Si Savimbi avait été traduit en justice suite aux pourparlers de paix de 1989, 1991 ou 1994, au lieu de bénéficier d'une amnistie, le conflit se serait peut-être terminé plus tôt et de nombreuses vies auraient pu être épargnées.

avaient commis pendant le conflit.²⁸⁵ L'Accord de Luena lui-même comprend une loi d'amnistie générale pour tous les crimes commis pendant le conflit.²⁸⁶

L'échec des efforts successifs menés en Angola pour négocier la paix à coups de promesses d'amnistie est un autre exemple illustrant le fait que l'impunité ne permet pas d'obtenir les résultats escomptés. Néanmoins, dans ce cas précis, après 27 ans de bain de sang, l'Accord de Luena a effectivement mis fin au conflit.

C. Soudan

Au Soudan, l'impunité dont jouit depuis longtemps l'État pour son emploi de milices ethniques sanguinaires chargées d'attaquer les civils a contribué à ce que cette tactique soit réutilisée dans différentes régions du pays, avec des conséquences désastreuses pour les civils. La tactique utilisée au Darfour ces dernières années—notamment le fait de prendre systématiquement pour cible les civils—a été employée pour la première fois pendant la guerre civile qui a touché le sud du pays. Il faut noter que le Conseil de sécurité de l'ONU a gardé le silence et n'a pas une seule fois condamné Khartoum ou les factions rebelles pour les violations des droits humains commises tout au long du conflit entre le nord et le sud dans les années 1980 et 1990 ; de son côté, l'accord de paix qui a mis fin à la guerre civile ne prévoyait aucune disposition relatives à la justice pour ces violations. L'absence de conséquences après la perpétration de crimes internationaux dans le sud a probablement eu un impact sur les décisions du gouvernement à propos de la guerre menée au Darfour depuis 2003.²⁸⁷

²⁸⁵ Plan de paix du gouvernement angolais, Luanda, Angola, 13 mars 2002, reproduit dans une traduction anglaise non officielle par Conciliation Resources sur <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/angolan-government-plan.php> (consulté le 20 mai 2009) : « Le gouvernement proposera à l'Assemblée nationale d'approuver une amnistie pour tous les crimes commis dans le cadre du conflit armé, le but de cette mesure étant d'offrir les garanties légales et politiques requises pour promouvoir et faire aboutir le processus de réconciliation nationale. »

²⁸⁶ Mémoandum d'entente : addendum au Protocole de Lusaka pour la cessation des hostilités et la résolution des questions militaires en suspens dans le Protocole de Lusaka, reproduit dans une version anglaise non officielle par Conciliation Resources sur <http://www.c-r.org/our-work/accord/angola/memorandum-of-understanding.php> (consulté le 20 mai 2009), chapitre II, art. 2.1 : « Dans l'intérêt de la paix et de la réconciliation nationale, le Gouvernement garantit l'approbation et la publication, par les organes et institutions compétents de l'État de la République d'Angola, d'une loi d'amnistie pour tous les crimes commis dans le cadre du conflit armé opposant les forces militaires de l'UNITA et le Gouvernement ». Le Secrétaire général adjoint des Nations Unies et Conseiller spécial pour l'Afrique Ibrahim Gambari a informé le Conseil de sécurité de l'ONU le 23 avril que, lors de la signature du mémorandum relatif à l'amnistie, il avait ajouté une réserve précisant que pour l'ONU, aucune amnistie ne pouvait s'appliquer au génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre, soulignant que ces amnisties n'étaient pas acceptables au regard du droit international. « Secretary-General's Special Adviser Briefs Security Council on Angola: Says Recent Agreement Creates Brighter Prospects for Lasting Peace », communiqué de presse de l'ONU, SC/7372, 23 avril 2002, <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7372.doc.htm> (consulté le 20 mai 2009).

²⁸⁷ Human Rights Watch, *Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan*, vol. 16, no. 5(A), avril 2004, <http://www.hrw.org/reports/2004/sudano404/sudano404.pdf>, p. 16 ; *Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan*, vol. 16, no. 6(A), mai 2004, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/sudano504full.pdf>, p. 44.

1. Le conflit nord-sud

La guerre civile qui a opposé pendant 21 ans l'Armée/Mouvement populaire de libération du Soudan (APLS/MPLS) au gouvernement central soudanais a pris fin avec la signature de l'Accord de paix global de janvier 2005.²⁸⁸ Selon les estimations, plus de deux millions de civils ont perdu la vie au cours du conflit et quatre millions ont été déplacés.²⁸⁹

Afin d'endiguer la vague rebelle au Sud-Soudan, le gouvernement a recouru à la politique de la « terre brûlée », prenant pour cible les communautés rurales considérées comme favorables à l'APLS. À partir du milieu des années 1980, les milices ethniques connues sous le nom de *Murahilin* ont joué un rôle clé dans cette campagne anti-insurrectionnelle.²⁹⁰ Équipées d'armes fournies par le gouvernement, elles avaient toute licence pour piller le bétail, incendier les villages et tuer, blesser ou capturer les civils nuers et dinkas afin de les exploiter comme esclaves.²⁹¹ Aux côtés des forces gouvernementales, les *Murahilin* ont détruit les granges, les champs et les puits, rendant les villages inhabitables.²⁹² Alors que la guerre se poursuivait, le gouvernement soudanais a lancé des offensives au cours desquelles des centaines de *Murahilin* à cheval menaient des raids dans les villages afin de déplacer la population.²⁹³ Le gouvernement s'est également livré à des campagnes de bombardements aériens de grande envergure, parfois en appui aux opérations terrestres des *Murahilin*, causant la mort de civils et le déplacement de dizaines de milliers de personnes.²⁹⁴ Dans le

²⁸⁸ Human Rights Watch, *Sudan, Oil and Human Rights* (Bruxelles : Human Rights Watch, 2003), <http://www.hrw.org/reports/2003/sudan103/sudanprint.pdf>, p. 69.

²⁸⁹ Human Rights Watch, *Sudan – Human Rights Accountability Must Be Part of North-South Peace Agreement*, 18 novembre 2004, <http://www.hrw.org/news/2004/11/18/sudan-human-rights-accountability-must-be-part-north-south-peace-agreement>.

²⁹⁰ *Murahilin* est un mot misseriya signifiant « nomades » et il désignait au départ les jeunes hommes armés à cheval qui accompagnaient et gardaient le bétail familial. Même si les *Murahilin* provenaient à l'origine de l'ethnie misseriya et étaient connus pour leur rôle d'accompagnateurs du train transportant les approvisionnements militaires à travers le territoire de Bahr el Ghazal jusqu'à la ville de Wau, au fil du temps, le terme *Murahilin* a fini par désigner toute milice ethnique arabe du nord déployée au Sud-Soudan. Voir Human Rights Watch, *Famine in Sudan, 1998: The Human Rights Causes* (New York : Human Rights Watch, 1999), <http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/sudan/>, pp. 27-29. En novembre 1989, soit quelques mois après que le Front islamique national fut arrivé au pouvoir suite à un coup d'État militaire, le nouveau gouvernement a promulgué la Loi relative aux Forces de défense populaires en vertu de laquelle les milices tribales telles que les *Murahilin* ont été incorporées au sein des forces armées, en réalité en tant que paramilitaires. Voir Human Rights Watch/Afrique, *Behind the Red Line: Political Repression in Sudan* (New York : Human Rights Watch, 1996), <http://www.hrw.org/legacy/reports/1996/Sudan.htm>, pp. 274-75 ; et *Famine in Sudan*, p. 29.

²⁹¹ Voir, par exemple, Human Rights Watch, *Famine in Sudan*, pp. 101-106 ; *Sudan, Oil and Human Rights*, p. 68 ; et Human Rights Watch/Afrique, *Civilian Devastation: Abuses by All Parties in the War in Southern Sudan*, (New York : Human Rights Watch, 1994), p. 72. Les civils et les biens capturés constituaient des trésors de guerre utilisés comme stimulants financiers pour que les milices indigentes participent au conflit. Voir Human Rights Watch, *Rapport mondial 2001, chapitre sur le Soudan*, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k1/africa/sudan.html> (citant la décision délibérée du gouvernement de ne pas engager de poursuites judiciaires ni même de relever l'identité des ravisseurs ou des propriétaires des personnes réduites au travail forcé).

²⁹² Voir Human Rights Watch, *Sudan, Oil and Human Rights*, pp. 67-71 ; Human Rights Watch/Afrique, *Civilian Devastation*, pp. 70-73 ; Human Rights Watch, *Famine in Sudan*, pp. 104-106.

²⁹³ Human Rights Watch/Afrique, *Civilian Devastation*, pp. 70-74 ; Human Rights Watch, *Sudan, Oil and Human Rights*, pp. 76-78.

²⁹⁴ Human Rights Watch/Afrique, *Civilian Devastation*, pp. 73-85.

sud, le gouvernement a refusé au personnel humanitaire l'accès aux zones abritant des civils considérés dans le besoin, sans se soucier du dénuement de ces populations.²⁹⁵ Dans le Bahr el Ghazal, pour la seule année 1998, les raids des milices, les bombardements du gouvernement et, parallèlement, le refus d'octroyer un accès au secours humanitaire ont provoqué la mort de dizaines de milliers de personnes frappées par la famine ou la maladie.²⁹⁶

Human Rights Watch a également recueilli des informations sur les exactions commises par l'APLS, particulièrement après le morcellement du mouvement, notamment des attaques intentionnelles et aveugles contre les civils, la destruction d'habitations ainsi que le pillage des céréales et de bétail. L'APLS et ses ramifications n'ont pas davantage cherché à réclamer des comptes pour ces exactions, incluant plutôt des clauses d'amnistie dans les accords de cessez-le-feu ou les conventions visant à résoudre les différends entre les factions rivales au sein du mouvement. Dans certains cas, cela a débouché sur la libération de commandants militaires qui avaient été reconnus coupables d'abus de pouvoir et d'attaques contre les civils.²⁹⁷

2. *Le Darfour*

Depuis le début des années 1980 jusqu'à la mi-2003, les périodes prolongées de sécheresse, la concurrence autour des ressources en diminution constante, l'absence de bonne gouvernance, l'état de non-droit, l'impunité pour les crimes commis et l'acquisition facile d'armes ont été autant de facteurs qui se sont conjugués pour rendre les affrontements locaux entre les nomades arabes et l'ethnie four de plus en plus sanglants et

²⁹⁵ Voir Human Rights Watch, *Rapport mondial 1998* (New York : Human Rights Watch, 1997), chapitre sur le Soudan, http://www.hrw.org/legacy/worldreport/Africa-12.htm#P972_267375 ; Human Rights Watch/Afrique, *Civilian Devastation*, pp. 80-82 ; et Human Rights Watch, *Famine in Sudan*, pp. 41-46.

²⁹⁶ Human Rights Watch, *HRW Background Paper On The 1998 Famine In Bahr El Ghazal, Sudan*, <http://www.hrw.org/legacy/campaigns/sudan98/sudfam.htm> ; *Rapport mondial 1999* (New York : Human Rights Watch, 1998), chapitre sur le Soudan, <http://www.hrw.org/legacy/worldreport99/africa/sudan.html> ; *Famine in Sudan*, pp. 2-5.

²⁹⁷ Human Rights Watch/Afrique, *Civilian Devastation*, pp. 2-3 ; et *Behind the Red Line*, pp. 340-42. Lors de la convention du Mouvement/Armée pour l'indépendance du Sud-Soudan (SSIM/A, South Sudan Independence Movement/Army) qui s'est tenue en octobre 1994 à Akobo, une amnistie a été décrétée pour toutes les personnes détenues par le SSIM/A. Elle visait notamment les commandants militaires rebelles de la SSIA qui étaient détenus ou avaient été reconnus coupables pour des faits liés aux combats qui avaient opposé des groupes nuers en février 1994, au cours desquels de nombreux villages du Haut-Nil avaient été incendiés et détruits et près de 1 400 civils avaient perdu la vie. L'un des commandants lou nuers, Gordon Kong Banyiny, qui avait été condamné pour son rôle dans l'attaque de civils et la destruction de biens civils, a été libéré en conséquence de l'amnistie et a par la suite commis de nouveaux crimes, dont la prise en otages de 11 travailleurs humanitaires en février 1995. Human Rights Watch/Afrique, *Behind the Red Line*, pp. 341-42. Le 27 avril 1995, les factions rivales de l'APLS ont signé la Déclaration de Lafon, convenant d'un cessez-le-feu entre leurs forces. L'accord prévoyait également « une amnistie générale et inconditionnelle couvrant la période comprise entre le 28/8/1991 et le 27/4/95, visant tous les groupes nés de la scission, de telle façon que personne ne pourra être poursuivi ou puni pour des actes commis pendant cette période ». Les rebelles n'ont dès lors pas dû rendre de comptes à la population civile qu'ils administraient, et Human Rights Watch a recueilli des informations sur des exactions graves perpétrées par le MPLS contre des civils, notamment des meurtres, des pillages et des viols, longtemps après la Déclaration de Lafon. Human Rights Watch, *Rapport mondial 1998*, chapitre sur le Soudan, http://www.hrw.org/legacy/worldreport/Africa-12.htm#P972_267375.

politisés.²⁹⁸ Une vaste réorganisation administrative du Darfour décidée par le gouvernement du Président Omar el-Béchir en 1994 a offert aux membres des groupes ethniques arabes de nouveaux postes de pouvoir que les Masalits, à l'instar de leurs voisins zaghawas et fours, ont vus comme une tentative visant à saper leur leadership traditionnel et le pouvoir de leurs communautés sur leur territoire.²⁹⁹ Des conflits communautaires ont éclaté en 1998 et 1999 lorsque les nomades arabes ont commencé à se déplacer vers le sud avec leurs troupeaux plus tôt que d'habitude.³⁰⁰ À partir du début 2003, des mouvements rebelles ont fait leur apparition, appelant à un arrangement avec le gouvernement en matière de partage de pouvoir et à la suppression des milices tribales.³⁰¹

Dès avril 2003, le gouvernement soudanais a mis en place une stratégie au Darfour qui ressemblait à tous points de vue à celle qu'il avait pratiquée dans le sud. L'absence de conséquences pour les crimes perpétrés pendant la guerre entre le nord et le sud, ainsi que le mutisme du Conseil de sécurité face à ces atrocités, ont fait comprendre à Khartoum qu'il n'y aurait pas de conséquences s'il employait la même tactique au Darfour.

Au Darfour, tout comme dans le sud, le gouvernement a misé sur une pratique consistant à fournir des armes automatiques à certains nomades arabes (qui, en milieu rural, pouvaient accéder plus facilement aux petits villages que les véhicules et les chars) et à leur laisser

²⁹⁸ La sécheresse et la famine de 1984-85 ont intensifié les tensions au Darfour, les nomades arabes et zaghawas se déplaçant vers le sud, dans les régions fours, à la recherche de pâturages. Les arabes étaient également contrariés par leur présumée sous-représentation au sein du gouvernement régional et par le manque d'attention à leur égard lors de la distribution des secours alimentaires. La perte d'animaux provoquée par la sécheresse a conduit à une multiplication des actes de banditisme. Les différends fonciers et les tensions politiques (que la présence de rebelles tchadiens et le soutien de la Libye n'ont fait que compliquer davantage) ont dégénéré en guerre civile généralisée à la fin des années 1980. En 1988 et début 1989, de nombreux villages ont été incendiés, des centaines de personnes tuées, et des milliers laissées sans abri. Des demandes de protection de l'armée ont essayé le refus des officiers de l'armée. Après que les Fours eurent acquis des armes, les raids se sont transformés en batailles rangées et le gouvernement a convoqué une conférence de paix en juin 1989 pour régler les différends. L'accord de paix qui en a résulté au Darfour contenait une clause d'amnistie générale, même si elle prévoyait que chaque camp verse certaines réparations (en têtes de bétail). Les combats ont repris quelques mois plus tard, après que le gouvernement se fut, une fois encore, montré incapable de superviser et de mettre en œuvre l'accord de paix en demeurant neutre. Cette fois, outre les attaques effectuées par les milices, des unités de l'armée soudanaise ont pris une part active aux côtés des arabes. Début 1990, plusieurs villages ont été détruits et des puits contaminés. Africa Watch (aujourd'hui Human Rights Watch/Afrique), *Sudan: The Forgotten War in Darfur Flares Again*, vol. 2, no. 11(A), avril 1990, pp. 1-7.

²⁹⁹ Human Rights Watch, *Darfur Destroyed*, p. 6.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ L'Armée/Mouvement de libération du Soudan (A/MLS) a fait son apparition en février 2003, appelant à un partage du pouvoir avec le gouvernement central et à la suppression des milices tribales. Un deuxième groupe rebelle, le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE), a été créé plus tard en 2003. L'apparition de groupes rebelles était en partie le résultat des allégations circulant dans les communautés fours, zaghawas et masalits selon lesquelles le gouvernement soudanais pratiquait une politique de soutien aux groupes nomades arabes, fondée sur un programme national d'arabisation et la création d'une « ceinture arabe » qui allait revendiquer les terres des groupes ethniques « non arabes » de la région. Il est presque certain que le moment choisi par la rébellion du Darfour pour faire son apparition était aussi lié aux négociations de paix entre le gouvernement soudanais et l'APLS, qui avaient lieu au Kenya et allaient répartir le pouvoir politique et les revenus du pétrole. Voir Human Rights Watch, *Empty Promises? Continuing Abuses in Darfur, Sudan*, 11 août 2004, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/sudan/2004/sudano804.pdf>, pp. 6-11.

carte blanche pour attaquer les civils au nom de la contre-insurrection gouvernementale. Les milices janjawids, à l'image des Murahilin, ont ainsi eu l'occasion de piller et d'accéder aux pâturages qu'elles convoitaient depuis longtemps. Cela les a incitées à appliquer la politique de « nettoyage ethnique » de Khartoum. Le gouvernement a payé et armé les Janjawids, exactement comme il l'avait fait avec les Murahilin.³⁰² Dans les deux cas, il s'est servi des milices pour avoir davantage la possibilité de démentir toute implication du gouvernement dans les atrocités, alors même que les milices constituaient une composante essentielle de la stratégie anti-insurrectionnelle du gouvernement. Par ailleurs, les deux milices ont été armées et placées sous la direction d'officiers de l'armée. Elles faisaient officiellement partie de ses Forces de défense populaires et ont bénéficié d'une immunité les protégeant des poursuites judiciaires en vertu d'un décret présidentiel interdisant de poursuivre les forces armées sans l'autorisation du « Commandant général ».³⁰³

Certains membres du personnel qui avaient déjà organisé précédemment les opérations de contre-insurrection dans le sud ont été redéployés au Darfour. Ainsi, Ahmed Haroun, première personne visée par un mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale pour crimes commis au Darfour, était chef d'état-major du gouverneur du Nord-Kordofan à la fin des années 1990. Lorsqu'il travaillait dans le Kordofan, Haroun aurait été chargé de mobiliser les Murahilin ainsi que de planifier et de ravitailler les opérations militaires menées contre les cibles rebelles dans cette région. Il a mis à profit cette expérience par la suite, lorsqu'il a coordonné les activités militaires des Janjawids au Darfour en sa qualité de ministre de l'intérieur responsable du Darfour.³⁰⁴

Le conflit au Darfour est également calqué en grande partie sur le modèle du conflit qui a touché le sud, tout en étant de beaucoup plus grande envergure. Le gouvernement et ses milices agissant par procuration ont pris pour cible la population civile, associant les bombardements aériens intentionnels et aveugles, l'application d'une politique de la terre brûlée et un refus d'accès au secours humanitaire. Dans le Nord-Darfour, les violents bombardements aériens étaient suivis d'attaques terrestres menées par les troupes de l'armée soudanaise et les Janjawids. Les bombardements sur le Nord-Darfour au moyen

³⁰² Human Rights Watch, *Darfur in Flames*, pp. 24-26.

³⁰³ Voir Human Rights Watch, *Lack of Conviction: The Special Criminal Court on the Events in Darfur*, no. 1, juin 2006, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/ij/sudano606/sudano606.pdf>, p. 18 (citant le Décret provisoire, Loi de 1986 relative aux Forces armées populaires, Amendement 2005, « Seeking Permission to Institute Criminal Proceedings Against Any Officer, Ranker or Soldier », 4 août 2005). Voir également Human Rights Watch, *Famine in Sudan*, pp 27-29 ; *Entrenching Impunity: Government Responsibility for International Crimes in Darfur*, vol. 17, no. 17(A), décembre 2005, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/darfur1205webwcover.pdf>, p. 9 ; et *Empty Promises*, pp. 6-11.

³⁰⁴ *Situation au Darfour (Soudan)*, Cour pénale internationale, No. ICC-02/05, Requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58(7), 27 février 2007, <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc272788.PDF> (consultée le 13 mai 2009), paras. 35, 65, 66.

d'avions cargo Antonov de conception soviétique ont suivi le même schéma que les bombardements du Sud-Soudan par des Antonov.³⁰⁵ Les campagnes menées par le gouvernement tant au Sud-Soudan qu'au Darfour étaient axées sur la destruction des sources d'eau, l'incendie des récoltes et le vol de bétail.

L'un des objectifs des deux campagnes était notamment de réduire à néant tout soutien réel ou potentiel de la population civile aux rebelles. La stratégie du gouvernement au Darfour, à l'image de celle appliquée dans le sud, a été de déplacer les populations rurales hors de vastes territoires de la région, en d'autres termes « d'assécher la mer pour attraper le poisson ».³⁰⁶ En l'espace d'un an, des centaines de villages du Darfour ont été détruits, 750 000 personnes ont été déplacées et plus de 110 000 ont traversé la frontière pour chercher refuge au Tchad.³⁰⁷ Cinq ans plus tard, les attaques se poursuivent, plus de 2,5 millions de personnes sont déplacées et les victimes civiles se comptent par centaines de milliers.³⁰⁸

3. Les pourparlers de paix de Naivasha

Les pourparlers de paix entre le nord et le sud ont débuté en juin 2002 à Naivasha (Kenya) et se sont poursuivis jusqu'en janvier 2005. Alors que les négociations étaient en cours début 2003, un mouvement rebelle du Darfour, l'Armée de libération du Soudan (ALS) a lancé une attaque sur l'aéroport d'El Fasher et en réponse, le gouvernement soudanais a commencé à mener des attaques de grande envergure contre les civils darfouriens. Lors des pourparlers nord-sud, les participants et les négociateurs internationaux n'ont pas insisté pour que l'accord de paix comprenne des dispositions visant à réclamer des comptes au gouvernement et aux rebelles du M/APLS pour les violations massives des droits humains qui avaient été perpétrées pendant la guerre.³⁰⁹ Les États-Unis et les autres pays engagés

³⁰⁵ Human Rights Watch, *Darfur in Flames*, pp. 18-19.

³⁰⁶ Human Rights Watch, *Darfur Destroyed*, p. 40.

³⁰⁷ Human Rights Watch, *Darfur in Flames*, p. 14.

³⁰⁸ « Darfur: Ban welcomes Sudanese ceasefire, plan to disarm militias », *Service d'information de l'ONU*, 12 novembre 2008, <http://wwan.cn/apps/news/story.asp?NewsID=28915&Cr=Darfur&Cr1=> (consulté le 10 mai 2009) (estimant qu'entre 2003 et 2008, 300 000 personnes ont été tuées et 2,7 millions ont été déplacées).

³⁰⁹ La présomption d'impunité se reflétait également dans d'autres accords de paix antérieurs conclus entre le gouvernement et les factions rebelles du nord. En 1996, le gouvernement a signé une Charte politique avec le chef de la faction rivale de l'APLS, le Mouvement pour l'indépendance du Sud-Soudan (SSIM, South Sudan Independence Movement). La Charte prévoyait un référendum « pour déterminer les aspirations politiques du peuple du Sud-Soudan ». Un an plus tard, la Charte politique a été incorporée dans un accord de paix signé entre le SSIM et le gouvernement. Un certain nombre d'autres petites factions rebelles ont également signé l'Accord de paix de Khartoum de 1997. Voir Human Rights Watch, *Sudan, Oil and Human Rights*, pp. 171-174. L'accord de paix était fondé sur la proclamation d'une amnistie générale et incluait ce point. Accord de paix de Khartoum du 21 avril 1997, reproduit sur www.simonrgd.com/THE%20SUDAN.htm (consulté le 14 mai 2009), Principes généraux (3), Chapitre Six (i-k), Annexe 2. Jusqu'à la fin de la guerre, et pendant les pourparlers de paix, le gouvernement a continué d'une part à appliquer sa stratégie consistant à armer les milices tribales pour qu'elles servent de forces de combat

dans les négociations de Naivasha se sont montrés réticents à même parler des crimes en train d'être commis au Darfour, par peur de compromettre les pourparlers concernant le sud.³¹⁰ Au final, l'Accord de paix global n'a inclus aucune disposition relative à la justice ou aux réparations à accorder aux victimes.

En omettant de mettre la question de la lutte contre l'impunité sur la table, les négociateurs ont démontré que les atrocités massives qui avaient eu lieu dans le sud n'entraîneraient aucune conséquence pour leurs auteurs—ce qui donnait à entendre qu'il n'y aurait aucune conséquence pour les attaques similaires menées contre les civils du Darfour ou pour les attaques qui persistaient dans le sud. Début 2004, outre les exactions commises au Darfour, le gouvernement a appliqué sa politique de la terre brûlée dans le Haut-Nil, déplaçant 100 000 personnes des territoires shilluks.³¹¹

4. Une impunité persistante

Le gouvernement soudanais a continué à appliquer sa politique d'impunité en ce qui concerne le Darfour. En dépit de la mise sur pied de Tribunaux pénaux spéciaux sur les événements du Darfour en 2005, aucun haut responsable n'a fait l'objet de poursuites judiciaires pour les atrocités perpétrées au Darfour, et personne n'a été inculpé de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.³¹² Malgré les déclarations occasionnelles proclamant que justice serait rendue (promesses faites lorsque la menace d'action par la CPI semble imminente), le gouvernement soudanais n'a poursuivi aucun des responsables locaux, régionaux et nationaux qui ont planifié, coordonné et mis en œuvre le « nettoyage ethnique » ou ont été impliqués autrement dans des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. En lieu et place de poursuites, ces individus ont été récompensés. Un chef janjawid tristement célèbre, Musa Hilal, qui est visé par des sanctions du Conseil de sécurité, a été nommé au poste de conseiller présidentiel. Un autre dirigeant janjawid qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI, Ali Kosheib, était détenu par les autorités soudanaises en rapport avec d'autres événements survenus au Darfour mais a été libéré sans procès en octobre 2007. Jusqu'en mai 2009, Ahmed Haroun a occupé le poste de ministre d'État pour les affaires humanitaires, étant ainsi responsable de coordonner l'aide humanitaire destinée à ceux-là mêmes qu'il était chargé de persécuter. Il s'est vu confier une série de postes importants, notamment celui de co-président d'une commission chargée d'entendre

par procuration et d'autre part, à pratiquer la politique de la terre brûlée. Les rebelles ont également commis des exactions graves pendant cette période, notamment des exécutions sommaires et des destructions de villages.

³¹⁰ Human Rights Watch, *Human Rights Accountability Must Be Part of North-South Peace Agreement*.

³¹¹ Ibid.

³¹² Voir également Chapitre VII.B.3.

les plaintes relatives aux droits humains dans le cadre de l'Accord de paix global. Récemment, il a été réaffecté au poste de gouverneur du Sud-Kordofan, une province riche en pétrole, située dans une zone névralgique à la frontière entre le nord et le sud.³¹³

Pendant ce temps, marquant une reprise de la politique de la terre brûlée, des attaques de grande envergure menées contre des villages par les milices janjawids et les troupes soudanaises au sol, avec le soutien d'hélicoptères d'assaut et de bombardements aériens, ont été déclenchées en février 2008.³¹⁴ Par ailleurs, en décembre 2007 et mai 2008, des affrontements ont été signalés à Abyei, une région contestée riche en pétrole que le Nord et le Sud-Soudan voudraient l'un et l'autre s'approprier.³¹⁵ Ici aussi, Khartoum aurait recouru aux milices arabes soutenues par le gouvernement pour forcer les autres groupes ethniques à quitter les zones pétrolières.³¹⁶

C'est probablement parce que leurs tactiques illégales n'ont entraîné aucune réelle conséquence que les responsables gouvernementaux de Khartoum ont été encouragés à croire qu'ils pourraient mener une guerre similaire contre les civils du Darfour en toute impunité. Même si le conflit au Darfour est évidemment dû à des causes variées, l'un des facteurs qui y a contribué est sans nul doute le climat d'impunité régnant au Soudan pour les attaques contre les civils. Aucun obstacle n'a empêché le gouvernement d'adopter la même stratégie que dans le sud et les groupes nomades arabes n'avaient aucune raison d'avoir peur de participer à la commission de crimes, en particulier si l'occasion leur était offerte de piller et de mettre à sac en toute impunité. Le fait que les organes onusiens et les États influents n'aient pas réclamé de comptes pour les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité perpétrés au Sud-Soudan a montré qu'il ne fallait guère craindre de déployer les mêmes tactiques illégales et a encouragé leur usage dans des conflits ultérieurs, d'une ampleur encore plus importante. Comme l'a souligné un réfugié darfourien interrogé dans un camp situé le long de la frontière tchadienne : « S'il y avait une justice au Soudan, nous ne serions pas ici ». ³¹⁷

³¹³ « Sudan's president removes ICC-wanted minister in a mini cabinet reshuffle », *Sudan Tribune*, 8 mai 2009, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article31103> (consulté le 8 mai 2009).

³¹⁴ « Sudan: Government Must End Attacks on Civilians », communiqué de presse de Human Rights Watch, 10 février 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2008/02/10/sudan-government-must-end-attacks-civilians> ; et Lydia Polgreen, « Scorched-Earth Strategy Returns to Darfur », *New York Times*, 2 mars 2008, <http://www.nytimes.com/2008/03/02/world/africa/02darfur.html> (consulté le 12 mai 2009).

³¹⁵ Scott Baldauf, « In Sudan, another conflict could eclipse Darfur », *Christian Science Monitor*, 27 février 2008, <http://www.csmonitor.com/2008/0227/p06s01-woaf.html> (consulté le 13 mai 2009).

³¹⁶ Voir Human Rights Watch, *Sudan – Abandoning Abyei: Destruction and Displacement, May 2008*, 1-56432-364-1, juillet 2008, <http://www.hrw.org/en/reports/2008/07/21/abandoning-abyei-0> ; et Nicholas D. Kristof, « Africa's Next Slaughter », commentaire, *New York Times*, 2 mars 2008, <http://www.nytimes.com/2008/03/02/opinion/02kristof.html> (consulté le 13 mai 2009).

³¹⁷ Entretien de Human Rights Watch, camp de Djabal, Tchad, 23 juillet 2007.

DEUXIÈME PARTIE : UN IMPACT À LONG TERME

Même en dehors des pressions immédiates associées aux pourparlers de paix, il arrive que les gouvernements et autres acteurs internationaux trouvent plus opportun de ne pas réclamer de comptes pour les violations graves des droits humains. Human Rights Watch a examiné plusieurs situations où la décision d'ignorer les exactions graves a eu des conséquences très préjudiciables à long terme. Tolérer l'impunité peut contribuer à la résurgence des cycles de violence, à la fois en permettant implicitement que des actes illicites soient commis et en instaurant un climat de méfiance et de vengeance qui, par la suite, peut être mis à profit par des dirigeants qui cherchent à fomenter la violence pour servir leurs propres intérêts politiques. En revanche, l'exercice de la justice peut, à long terme, contribuer à renforcer l'État de droit en améliorant les mécanismes pénaux nationaux. La tenue de procès peut aider à combattre les versions révisionnistes des événements proposées par ceux qui cherchent à nier le fait que des crimes ont été commis. Un compte rendu précis des faits peut améliorer la compréhension que les futures générations auront de ces événements. Enfin, des enquêtes et des poursuites judiciaires qui aboutissent peuvent exercer un effet dissuasif, au minimum en sensibilisant davantage aux types d'actes susceptibles d'être constitutifs d'infractions punissables.

VI. La résurgence des cycles de violence

Sans justice, la paix ne peut durer. Croire que les gens oublieront simplement est une terrible erreur. Même après cent ans, voire parfois après plusieurs centaines d'années, les crimes impunis continuent de représenter d'énormes pierres d'achoppement pour l'établissement de relations pacifiques normales entre certains États.

—Carla Del Ponte, ancien procureur près le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie³¹⁸

Certes, les facteurs qui influencent la reprise d'un conflit armé sont multiples, et nous ne prétendons pas que l'impunité soit le seul facteur de causalité, mais les recherches de Human Rights Watch montrent que le fait que la communauté internationale ne s'attaque

³¹⁸ « European Values and National Interests in the enlarging Europe », allocution principale de Carla Del Ponte, ancien procureur près le TPIY, lors de la Conférence internationale : Valeurs et intérêts en politique internationale, Tallinn, 30 octobre 2006, http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Valissuhted/del_ponte301006.doc (consulté le 29 juin 2009).

pas aux exactions en dehors du cadre des pourparlers de paix a des effets négatifs. La non-traduction en justice devant des tribunaux équitables et impartiaux de ceux qui portent la plus grande part de responsabilité dans les crimes perpétrés laisse inassouvi le désir d'un châtiment imposé par des canaux légitimes. En n'individualisant pas la culpabilité, la notion de responsabilité collective pour les crimes commis a une résonance plus prononcée et la responsabilité attribuée à un groupe est plus facile à faire passer d'une génération à l'autre.

Un exemple bien connu est celui de la Yougoslavie. L'idée de culpabilité ethnique collective qui trouve son origine dans les atrocités remontant à la Seconde Guerre mondiale a joué un rôle important dans les années 1990 en permettant à des politiciens ultranationalistes de diviser les communautés bosniaque, croate et serbe et en contribuant à semer les graines de la violence intercommunautaire. Après la Seconde Guerre mondiale, pendant plus de quarante ans, l'impunité pour les atrocités commises a fait le lit de la propagande visant à instiller chez les Serbes la peur du génocide. En 1986, des universitaires influents de l'Académie serbe des Arts et des Sciences ont exploité ce sentiment profondément ancré lorsqu'ils ont proclamé qu'hormis pendant la période des Oustachis (croates pro-nazis) lors de la Seconde Guerre mondiale, « les Serbes de Croatie ne se sont jamais trouvés autant en danger qu'aujourd'hui ».³¹⁹ Lors de la déclaration liminaire prononcée pour sa défense devant le TPIY, Slobodan Milosevic a également invoqué « le génocide des Oustachi[s] à l'encontre des Serbes » pour tenter d'expliquer la réaction de la Serbie suite au rassemblement de février 1990, au cours duquel le dirigeant croate Franjo Tudjman avait souligné que la création d'une Croatie indépendante était le résultat des « aspirations historiques des Croates ».³²⁰ Milosevic a qualifié la réaction du peuple serbe (par exemple l'érection de barricades aux approches de leurs agglomérations lors de la « révolution des troncs d'arbres » ou d'autres actions menées pour défendre Vukovar et qualifiées de criminelles par le TPIY) de défense collective face « à cette terreur oustachi et face à cette idéologie oustachi ».³²¹

Les médias serbes ont accordé une importance croissante à cette menace présumée à laquelle étaient confrontés les Serbes en Yougoslavie à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Des années plus tard, le TPIY a relevé qu'après les déclarations d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie, « [l]a propagande proserbe était de plus en plus visible. ... Les médias serbes répandaient l'idée que les Serbes devaient s'armer pour se prémunir contre une résurgence des massacres qui avaient marqué la Deuxième Guerre mondiale. Des termes

³¹⁹ Laura Silber et Allan Little, *Yugoslavia: Death of a Nation* [Éd. révisée] (New York : Penguin Books, 1997), pp. 31-32.

³²⁰ Procureur c. Slobodan Milosevic, TPIY, Affaire No. IT-02-54, Déclaration liminaire de la Défense, Compte rendu d'audience publique, 1^{er} septembre 2004, pp. 32266-67. Pour de plus amples informations sur la remise de Milosevic au TPIY, voir Première partie.

³²¹ Ibid, pp. 32270-73.

comme « Oustachis », « Moudjahiddin » et « Bérets verts » étaient fréquemment utilisés dans la presse pour désigner les non-Serbes ».³²² Un dirigeant serbe de Croatie, Milan Babic, a admis avoir prononcé des discours ethniquement incendiaires, déclarant avoir été fortement influencé par la propagande serbe qui ne cessait de mettre en garde les Serbes de Croatie contre la menace imminente de génocide que faisaient peser sur eux les autorités croates.³²³

Le non-établissement des responsabilités individuelles et le fait de ne pas s'être penché sur le passé de la Yougoslavie durant le règne autoritaire de Tito ont provoqué le refoulement de rancœurs qui, par la suite, ont été exploitées par des politiciens ambitieux pour servir leurs propres intérêts politiques et nationalistes. Les exemples qui suivent sont d'autres illustrations de situations où les tensions ethniques, favorisées par l'impunité, ont contribué aux cycles de violence.

A. Kenya

Au Kenya, suite au scrutin électoral du 27 décembre 2007, des violences ont éclaté sur tout le territoire de la Vallée du Rift ainsi que dans l'ouest du pays. Des citoyens en colère ont incendié et pillé usines, magasins et maisons, et chassé les personnes perçues comme des partisans du Président Mwai Kibaki (le vainqueur déclaré de l'élection contestée). Les membres de la tribu de Kibaki, les Kikuyus, ont tout particulièrement été pris pour cible. Les milices kikuyus ont alors usé de représailles. Dans les deux mois qui ont suivi l'élection, plus de 1 100 personnes ont été tuées.

Ces violences rappelaient les épisodes antérieurs de violence politique qui avaient touché le Kenya et pour lesquels personne n'avait été tenu de rendre des comptes. Bon nombre de ceux impliqués dans les violences postélectorales étaient des politiciens de haut niveau qui avaient été mêlés à l'organisation des violences politiques ayant entouré les élections de 1992 et de 1997 mais ils n'avaient jamais été amenés à rendre des comptes et avaient continué à commettre des infractions en toute impunité. En se mettant en défaut d'agir contre les personnes portant la plus grande part de responsabilité dans les violences, les gouvernements kenyans successifs ont fait passer le message que l'organisation ou l'incitation à la violence politique et ethnique n'entraînait aucune conséquence. En ne prenant guère de mesures face à l'impunité qui a marqué de façon constante et chronique les gouvernements kenyans au cours des deux dernières décennies, les États influents et les instances internationales ont contribué à la résurgence de la violence.

³²² *Procureur c. Milomir Stakic*, TPIY, Affaire No. IT-97-24-T, Jugement, 31 juillet 2003, para. 52.

³²³ *Procureur c. Milan Babic*, TPIY, Affaire No. IT-03-72-S, Jugement portant condamnation, 29 juin 2004, para. 24(g).

Fin 1991, les pressions nationales et internationales concertées exercées sur le gouvernement du Président Daniel Arap Moi, notamment la suspension de l'aide de la Banque mondiale et les dons bilatéraux liés à la condition de mettre en place des réformes en matière économique et de droits humains, ont forcé le Kenya à légaliser le système pluripartite. Un an plus tard, en décembre 1992, des élections ont eu lieu. Le retour à un système pluripartite a coïncidé avec l'apparition de violences ethniques dans les provinces kenyanes de la Vallée du Rift, de Nyanza et occidentale. Bien que le gouvernement ait tout d'abord décrit les « affrontements tribaux » comme étant le résultat d'un vieux conflit à propos de la terre ou la réaction spontanée de communautés divisées sur le plan ethnique suite à la campagne électorale houleuse, il est vite ressorti que les violences étaient coordonnées et que de hauts responsables gouvernementaux étaient impliqués dans la formation et la fourniture d'armes aux « guerriers » du groupe ethnique du Président Moi, les Kalenjins, pour qu'ils attaquent les guerriers d'autres groupes ethniques.

Les violences ont été favorisées par des rassemblements « majimbo » organisés par certains politiciens kalenjins et masaïs appartenant au parti du président. Ces politiciens affirmaient que la Vallée du Rift était traditionnellement un territoire kalenjin/masaï. Le « majimboïsme » était un moyen d'exiger l'expulsion de tous les groupes ethniques à l'exception de ceux qui habitaient la région avant l'ère coloniale.³²⁴ Ce n'est pas un hasard si les groupes devant être expulsés étaient ceux qui étaient essentiellement perçus comme appuyant l'opposition politique.³²⁵ Il s'agissait d'un genre de nettoyage ethnique par circonscription électorale.

Les guerriers kalenjins ont mené de nombreuses attaques similaires, tuant des civils, pillant et incendiant les fermes habitées par des Kikuyus, des Luhyas ou des Luos. Certaines attaques moins organisées ont eu lieu contre les Kalenjins en guise de représailles, provoquant une escalade de la violence et créant un climat de haine et de suspicion de plus en plus prononcé entre des communautés qui cohabitaient plus ou moins pacifiquement depuis des années.³²⁶ Quelque 300 000 personnes ont été chassées de leurs terres. Le profil démographique redessiné par le déplacement de population a eu un impact politique

³²⁴ Africa Watch (aujourd'hui Human Rights Watch/Afrique), *Divide and Rule: State Sponsored Ethnic Violence in Kenya* (New York : Human Rights Watch, 1993), p. 16.

³²⁵ Ibid., p. 17.

³²⁶ Au Kenya, tout comme au Rwanda, au Burundi et dans les Balkans, les politiciens ont tiré parti des divisions ethniques pour préserver et étendre leur propre pouvoir. Exploitant la haine ethnique qu'ils avaient fomentée, ils ont mobilisé leurs partisans pour perpétrer des actes de violence ciblée en toute impunité. Voir Human Rights Watch, *Playing with Fire: Weapons Proliferation, Political Violence, and Human Rights in Kenya*, (New York : Human Rights Watch, 2002), <http://www.hrw.org/legacy/reports/2002/kenya/>, p. 4.

important : la province de la Vallée du Rift, repeuplée de partisans du gouvernement, détient le plus grand nombre de sièges au parlement.³²⁷

Les personnes réfugiées suite aux violences de l'élection de 1992 ont signalé que pendant les attaques, la police et l'armée étaient restées sans rien faire. Bien que le gouvernement ait affirmé que plus de 1 000 plaintes avaient été déposées en lien avec les violences, bon nombre des affaires n'ont pas eu de suites et un nombre disproportionné de personnes arrêtées étaient des non-Kalenjins.³²⁸

Même si les gouvernements étrangers ont exprimé leur mécontentement à propos de certains aspects de la gouvernance de Moi, le pousser à traduire en justice les auteurs des violences politiques ne constituait pas une priorité pour eux.³²⁹ Au cours de l'année 1993, les responsables américains ont publié plusieurs déclarations critiquant les mesures prises par le gouvernement kenyan contre la liberté d'expression mais les États-Unis n'ont pas adopté de position forte par rapport à la responsabilité des autorités kenyanes dans les violences ayant touché la Vallée du Rift : dans sa seule déclaration portant sur les violences, en septembre 1993, le gouvernement américain s'est publiquement réjoui de la décision de Nairobi de décréter des zones de sécurité, affichant une foi injustifiée dans le fait que les forces de sécurité agiraient comme il convenait dans ces circonstances, ne soufflant mot du besoin de lutter contre l'impunité.³³⁰ En décembre 1994, les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux du Kenya ont fait part de leur satisfaction à propos du bilan kenyan en matière économique et de droits humains et ils se sont engagés à fournir de nouvelles aides à concurrence de 800 millions de dollars. La reprise des aides sans mise en garde sur le plan des droits humains a semblé enhardir le gouvernement, qui a apparemment considéré que les nouvelles promesses d'aide équivalaient à un consentement tacite de la communauté internationale pour qu'il reprenne ses pratiques répressives du passé.³³¹

Les violences ont connu une recrudescence au cours de la période précédant les élections de 1997. En août 1997, une série d'attaques menées dans la province de la Côte ont causé la mort de quarante personnes et en ont déplacé plus de 120 000. Des tracts ont été distribués, proclamant : « Le temps est venu pour nous, habitants originels de la côte, de réclamer ce

³²⁷ Human Rights Watch, *Divide and Rule*, pp. 1-4.

³²⁸ Ibid., pp. 2, 67-71.

³²⁹ Voir Human Rights Watch, *Playing with Fire*, p. 69.

³³⁰ Human Rights Watch, *Rapport mondial 1994* (New York : Human Rights Watch, 1993), chapitre sur le Kenya, http://www.hrw.org/legacy/reports/1994/WR94/Africa-o2.htm#P71_31637.

³³¹ Voir Human Rights Watch/Afrique, *Kenya: Old Habits Die Hard: Rights Abuses Follow Renewed Foreign Aid Commitments*, vol. 7, no. 6, juillet 1995.

qui nous appartient légitimement. Nous devons expulser ces envahisseurs de notre terre ».³³² Les mises en garde et les attaques ressemblaient de façon frappante aux violences « ethniques » qui avaient eu lieu dans la Vallée du Rift avant les élections de 1992 et avaient pris pour cible quelques-uns des mêmes groupes ethniques. En outre, elles se sont produites peu de temps après que les inscriptions sur les listes électorales eurent indiqué que le gouvernement allait perdre la province.³³³ Les attaquants de la Côte ont pris pour cible les membres des communautés ethniques qui, lors du scrutin de 1992, avaient voté en très forte majorité contre le parti au pouvoir, la *Kenya African National Union* (KANU, Union nationale africaine du Kenya), occasionnant pour la KANU la perte de deux de ses quatre sièges parlementaires dans un même district cette année-là. Selon certaines estimations, suite aux attaques de 1997, 75 pour cent des électeurs probables de l'opposition ont été déplacés par les violences et beaucoup ont perdu leurs documents d'identité, se retrouvant dans l'impossibilité de voter, même s'ils retournaient dans la circonscription électorale de la province de la Côte où ils étaient inscrits.³³⁴ Par voie de conséquence, Moi a remporté les voix nécessaires pour conserver la présidence dans cette province frappée par la violence.³³⁵

Ici encore, le gouvernement a réagi aux violences par l'inaction. En dépit de mises en garde préalables, la police n'a pris aucune mesure pour mettre un terme aux attaques. Les enquêtes de police, lorsqu'elles ont eu lieu, présentaient de sérieuses lacunes, les tribunaux étant finalement amenés à acquitter quasiment tous les pilleurs accusés, à l'exception d'une petite poignée. Les dirigeants de la province de la Côte sont intervenus pour assurer la libération des politiciens arrêtés. En définitive, malgré les centaines d'arrestations et une longue enquête gouvernementale, personne n'a été traduit en justice pour avoir organisé les attaques.³³⁶ Une délégation d'associations de défense des droits humains, dont Human Rights Watch, a relevé que suite à l'inaction du gouvernement, les actes de haine et de violence ethniques s'étaient multipliés. Pour la première fois, les membres de la communauté kikuyu ont mené des représailles de façon organisée suite aux attaques.³³⁷

En juillet 1998, la Commission Akiwumi (qui porte le nom de son président) a été mise sur pied pour enquêter sur les « différends tribaux » survenus au Kenya entre 1991 et 1998, ainsi

³³² Voir Human Rights Watch, *Rapport mondial 1998*, chapitre sur le Kenya, http://www.hrw.org/legacy/worldreport/Africa-06.htm#P540_141683.

³³³ Ibid.

³³⁴ Human Rights Watch, *Playing with Fire*, pp. 2, 57-59.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid., pp. 4, 39-55.

³³⁷ « Kenya: Urgent Need for Action on Human Rights », communiqué de presse de Human Rights Watch, 8 avril 1998, http://www.hrw.org/english/docs/1998/04/08/kenya1094_txt.htm.

que pour recommander des enquêtes ou poursuites judiciaires ultérieures à l'encontre d'auteurs de violences. La commission a siégé pendant onze mois et a entendu un nombre considérable de dépositions liant des politiciens du parti au pouvoir aux violences. Elle a remis son rapport final au président en août 1999. Celui-ci a refusé de publier le rapport pendant plus de trois ans, au mépris d'une ordonnance judiciaire—le rapport étant finalement publié en octobre 2002. Alors que de nombreux hauts fonctionnaires du gouvernement étaient impliqués, aucune action n'a été entreprise pour les poursuivre en justice.³³⁸ Tout en imposant la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance comme conditions à leur aide financière, les pays donateurs et la Banque mondiale n'ont pas insisté pour que des comptes soient réclamés aux auteurs des injustices passées, ni pour que le rapport de la commission soit publié et que les principaux crimes soient réprimés.

Les violences de 2007-2008 ont reproduit le même modèle qu'auparavant, les partisans d'un parti politique prenant pour cible les membres des groupes ethniques associés à l'opposition. En l'occurrence, dans la foulée des résultats électoraux contestés, Human Rights Watch a établi que les responsables locaux de plusieurs communautés kalenjins soutenant l'*'Orange Democratic Movement* (Mouvement démocratique orange), un parti d'opposition, avaient activement fomenté les violences à l'encontre des communautés kikuyus qui, supposaient-ils, avaient voté pour le *Party of National Unity* (Parti de l'unité nationale) au pouvoir et qui, en réaction, s'étaient défendues.³³⁹ Les attaques menées en représailles par les milices des deux camps politiques, ainsi que l'usage excessif de la force par la police, ont causé la mort de centaines de personnes fin décembre 2007 et début janvier 2008. Les dirigeants nationaux n'ont guère agi pour contenir les exactions perpétrées par leurs partisans.³⁴⁰

Dans les mois qui ont précédé le scrutin de décembre 2007, les observateurs de l'Union européenne ont recensé 34 décès liés aux élections et 190 incidents violents allant de l'intimidation au meurtre. La mission de l'UE a relevé que « dans la plupart des cas, les exactions n'ont pas donné lieu à une réponse appropriée de la police et du pouvoir

³³⁸ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2003* (New York : Human Rights Watch, 2003), <http://www.hrw.org/legacy/wr2k3/africa6.html> ; et *Ballots to Bullets: Organized Political Violence and Kenya's Crisis of Governance*, vol. 20, no. 1(A), mars 2008, <http://hrw.org/reports/2008/kenya0308/>, p. 32-33.

³³⁹ « Kenya: Opposition Officials Helped Plan Rift Valley Violence », communiqué de presse de Human Rights Watch, 24 janvier 2008, <http://www.hrw.org/en/news/2008/01/23/kenya-opposition-officials-helped-plan-rift-valley-violence> ; Human Rights Watch, *Ballots to Bullets*, pp. 10-11.

³⁴⁰ « Kenya: Justice Key to Securing Lasting Peace », communiqué de presse de Human Rights Watch, 17 février 2008, <http://www.hrw.org/en/news/2008/02/16/kenya-justice-key-securing-lasting-peace>.

judiciaire et les auteurs ont par conséquent bénéficié de l’impunité. Il a également été observé à quelques reprises que des candidats utilisaient des discours haineux ».³⁴¹

Cette fois, la communauté internationale a joué un rôle positif, faisant cesser les violences. Les gouvernements étrangers, l’Union africaine et les agences des Nations Unies ont exercé des pressions diplomatiques considérables sur le gouvernement kényan et l’opposition pour qu’ils contrôlent les violences, respectent les droits humains des Kenyans et aboutissent à un règlement politique.³⁴² Le 28 février 2008, un accord a été conclu entre le parti au pouvoir et le parti de l’opposition, ouvrant la voie à un gouvernement de coalition. L’accord, signé sous l’égide de l’ex-Secrétaire général de l’ONU Kofi Annan, comprenait une disposition instaurant une Commission d’enquête sur les violences postélectorales. La Commission a formulé des recommandations relatives à la traduction en justice des responsables des violences postélectorales, notamment la mise sur pied d’un tribunal spécial chargé d’ouvrir des enquêtes et d’engager des poursuites à l’encontre des personnes portant la plus grande part de responsabilité dans les violences.

Toutefois, ici encore, les dirigeants kényans se sont, à ce jour, mis en défaut de mettre fin à l’impunité. En février 2009, le parlement kényan a rejeté une loi qui aurait institué le tribunal spécial (pour de plus amples informations sur le tribunal spécial, voir Chapitre VII.C).

L’absence répétée d’efforts pour juguler les violences politiques à caractère ethnique et pour traduire en justice les auteurs de violations des droits humains a instauré un climat d’impunité au Kenya qui a débouché sur des cycles de violence. L’atmosphère de méfiance et de division créée par l’absence de justice qui prévaut depuis longtemps a été régulièrement exploitée par des dirigeants pour servir leurs projets politiques. Comme dans le cas du Soudan et du Rwanda, parce que les actes de violence jouissaient du soutien de l’État, les pressions internationales concertées étaient le seul espoir de garantir la justice pour les crimes commis massivement. Même si au Kenya, les pressions ont fait cesser les violences, il est probable que le fait de ne pas maintenir ces pressions et de ne pas mettre véritablement fin à l’impunité débouche sur de nouvelles flambées de violence à l’avenir. La non-mise sur pied d’un tribunal spécial par le gouvernement kényan pour réprimer les violences postélectorales de 2007-2008 risque de créer un précédent en matière d’impunité, faisant déjà planer la menace d’une reprise des violences lors de la prochaine période électorale.

³⁴¹ Human Rights Watch, *Ballots to Bullets*, p. 33 (citant la Mission d’observation électorale de l’Union européenne, Kenya 2007, « Preliminary Statement », Nairobi, 1^{er} janvier 2008).

³⁴² Human Rights Watch, *Ballots to Bullets*, p. 81.

B. Rwanda

Au cours des treize semaines qui ont suivi le 6 avril 1994, au moins un demi-million de personnes ont péri au Rwanda, soit peut-être jusqu'aux trois-quarts de la population tutsie ainsi que des milliers de Hutus qui s'opposaient à cette campagne meurtrière et aux forces qui l'orchestraient. Des années de violences dont personne n'avait été tenu responsable avaient préparé le terrain pour que se déroule ce génocide. Le fait de ne pas avoir réclamé de comptes a joué un rôle sur différents plans dans les événements de 1994. L'un des éléments importants qui a contribué aux atrocités commises à grande échelle a été la volonté de la communauté internationale de fermer les yeux sur les massacres qui se sont produits entre 1990 et 1993. Parce que le gouvernement soutenait la violence, le rôle des instances internationales et des États influents en ce qui concerne la lutte contre l'impunité était capital.

La population du Rwanda comprenait trois groupes : les Hutus, de loin le groupe le plus nombreux; les Tutsis ; et les Twas, un groupe si petit qu'il ne jouait aucun rôle politique. Traditionnellement, les Hutus et les Tutsis partageaient une culture commune et faisaient à l'occasion des mariages mixtes. Mais avec le développement du pays, une élite s'est formée et ses membres ont été appelés Tutsis; les masses ont été désignées sous le nom de Hutus. Pendant les années de régime colonial, d'abord allemand, puis belge, les catégories hutue et tutsie ont été de plus en plus clairement définies et opposées l'une à l'autre, l'élite tutsie se considérant comme supérieure et investie du droit de gouverner, les Hutus se voyant comme un peuple opprimé. Au milieu du vingtième siècle, alors que les colons se préparaient à partir, les Hutus ont renversé l'élite tutsie et ont instauré une république dirigée par les Hutus. Ce faisant, ils ont tué quelque 20 000 Tutsis et en ont forcé 300 000 autres à fuir en exil. Cet événement, connu comme la révolution de 1959, est resté gravé dans l'esprit des Tutsis comme un événement tragique et meurtrier alors qu'aux yeux des Hutus, il s'agissait d'une bataille héroïque pour leur libération.

Au cours des années 1960, certains Tutsis en exil ont mené des incursions au Rwanda, cherchant à renverser les nouveaux dirigeants hutus. Au Rwanda, les responsables politiques ont encouragé et, dans certains cas, dirigé des attaques contre des Tutsis résidant encore dans le pays, les accusant d'appuyer les raids. La plupart des 20 000 Tutsis recensés parmi les victimes de la révolution sont en réalité morts lors de ces actes de représailles et non au cours des premiers combats qui ont eu lieu lors du changement de pouvoir.³⁴³

³⁴³ Voir Human Rights Watch, *Le génocide rwandais : Comment il a été préparé*, no. 1, avril 2006, <http://www.hrw.org/legacy/french/backgrounder/2006/rwanda0406/rwanda0406fr.pdf>.

Suite à l'introduction d'un système pluripartite en 1991, les autorités ont toléré, voire encouragé, la violence politique à l'encontre des adversaires. Certaines des pratiques utilisées contre les opposants (telles que l'arrestation de personnes à des postes de contrôle, l'utilisation de sifflets pour signaler les attaques, ou encore les visages des assaillants couverts de craie) ont été réutilisées pendant le génocide. Et, plus important encore, la tolérance de la violence pendant cette période a conduit à l'acceptation de la violence en tant que moyen « normal » de poursuivre des objectifs politiques.³⁴⁴

Par ailleurs, pendant les trois années et demie qui ont précédé le génocide, quelque 2 000 Tutsis et des dizaines de Hutus ont été massacrés dans ce qui constituait en fait une répétition de ce qui allait venir. Jouant sur les souvenirs de domination passée des Tutsis et sur l'héritage de la révolution qui avait renversé leur régime, le Président Juvénal Habyarimana et son entourage ont mené campagne pour instiller la haine et la peur des Tutsis afin de ramener les Hutus dissidents de leur côté.³⁴⁵ Les propagandistes se sont fait l'écho et ont ajouté au sentiment de suspicion semé par Habyarimana et les responsables qui l'entouraient tant avant que pendant le génocide.³⁴⁶ Entre 1990 et 1993, dans plus d'une douzaine de communes, 17 cas de violences graves ont été enregistrés. Pendant cette période, les autorités ont toléré et encouragé les meurtres sporadiques de Tutsis perpétrés à petite échelle et ont également commencé à lancer des attaques pour abattre les obstacles menaçant le contrôle exercé par Habyarimana. Ainsi, des massacres de Tutsis ont eu lieu à Kibilira dix jours après l'invasion menée le 1^{er} octobre 1990 par le Front patriotique rwandais (FPR, mouvement tutsi dirigé par les enfants des Tutsis qui avaient fui lors de la révolution de 1959), et à nouveau immédiatement après l'attaque du FPR à Ruhengeri le 22 janvier 1991. En organisant des représailles contre des civils tutsis, le gouvernement a pu de se débarrasser de certains de ses « ennemis » déclarés.³⁴⁷

³⁴⁴ Human Rights Watch, *Rwanda – Leave None to Tell the Story* (New York : Human Rights Watch, 1999), <http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/rwanda/rwanda0399.htm>, pp. 54-59. [La version française de ce rapport (*Rwanda - Aucun témoin ne doit survivre*) n'étant pas disponible en ligne, les pages indiquées sont celles de la version anglaise.]

³⁴⁵ La résolution des différends politiques entre Hutus au détriment des Tutsis est l'une des tactiques qui a caractérisé la politique rwandaise à partir de 1973 au moins, lorsque les « Comités de sécurité publique » et autres groupes ont lancé une campagne d'intimidations et d'agressions contre les Tutsis suite à une division croissante entre les Hutus du nord et les Hutus du sud. *Ibid.*, p. 40.

³⁴⁶ La peur des Hutus a été exacerbée par le massacre de dizaines de milliers de Tutsis au Burundi voisin en 1972, 1988 et 1991, et ils craignaient que le FPR ne commette des tueries d'une même ampleur. Personne n'a été tenu pour responsable de ces crimes. Voir *Ibid.*, p. 65. Pour de plus amples informations sur la violence au Burundi, voir Chapitre VI.C du présent rapport.

³⁴⁷ Ces attaques étaient similaires à celles perpétrées contre les Tutsis dans les années 1960. Suite à une série d'attaques menées contre le Rwanda par des réfugiés tutsis entre 1961 et 1967, les responsables hutus ont usé de représailles à l'encontre des Tutsis se trouvant encore dans le pays, tuant 20 000 d'entre eux et forçant plus de 300 000 autres à fuir à l'étranger de crainte d'être à nouveau pris pour cible. Personne n'a été tenu pour responsable de ces crimes. Human Rights Watch, *Leave None to Tell the Story*, pp. 38-40.

Dans plusieurs endroits, ce sont les responsables locaux qui ont dirigé les premiers massacres de Tutsis, disant à la population que participer aux attaques était leur « *umuganda* » ou obligation de travail communautaire mensuel. Ces attaques ont été bien orchestrées par le gouvernement. Ainsi, en janvier 1993, deux bourgmestres ont fait cesser les attaques lors de la visite d'une commission internationale chargée d'enquêter sur les violations des droits humains, disant que le massacre reprendrait une fois que le groupe serait parti. Effectivement, les tueries ont recommencé dans les heures qui ont suivi le départ de la commission.³⁴⁸ Ce type de contrôle indique que les violences auraient pu être prévenues.

Jamais personne, ni fonctionnaire ni citoyen ordinaire, n'a été reconnu coupable d'un quelconque crime en lien avec les massacres qui ont eu lieu entre 1991 et 1993.³⁴⁹ Début 1991, le préfet de la préfecture voisine de Kibilira (où s'était produit le premier massacre en 1990) a prévenu que les tueries risquaient de reprendre car ceux qui étaient impliqués dans ces tueries avaient été libérés de prison et « se vantaient de leurs 'hauts faits' restés impunis ». ³⁵⁰

Le fait de ne pas avoir réclamé de comptes (tout comme d'ailleurs le soutien officiel à la violence) a clairement laissé entendre que de telles atrocités seraient non seulement tolérées, mais également encouragées. L'impunité pour les crimes antérieurs a facilité la mobilisation des masses pour perpétrer le massacre à plus grande échelle qui a eu lieu en avril 1994.

Parce que justice n'était pas rendue dans les tribunaux nationaux pour les violences commises avec le soutien de l'État, le principal espoir de pouvoir réclamer des comptes pour ces crimes résidait dans les pressions exercées par la communauté internationale. Par conséquent, le relatif silence au niveau international a joué un rôle important, permettant au génocide d'avoir lieu.

Tout en se livrant à des violences ethniques pour conserver le pouvoir politique, Habyarimana et ses partisans sont restés attentifs à toute réaction internationale face aux tueries. Conscients du fait que le Rwanda était tributaire de l'aide étrangère, les militants

³⁴⁸ Ibid., p. 90.

³⁴⁹ Le gouvernement a écarté de leurs fonctions plusieurs responsables dans les zones où s'étaient produites les attaques, en particulier suite aux critiques émanant de l'étranger au sujet des massacres et suite à la mise en place du gouvernement de coalition, lorsque des responsables opposés à Habyarimana pouvaient exercer une influence sur la nomination du personnel. Mais plus discrètement, les autorités nationales ont également écarté des fonctionnaires locaux qui avaient protégé des Tutsis ou avaient cherché à prévenir la propagation de la violence à leur égard. Africa Watch (aujourd'hui Human Rights Watch/Afrique), *Beyond the Rhetoric: Continuing Human Rights Abuse in Rwanda*, vol. 5, no. 7(A), juin 1993, mis en ligne sur <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6a8017.html> (consulté le 7 mai 2009), pp. 18-19.

³⁵⁰ Human Rights Watch, *Leave None to Tell the Story*, p. 91.

rwandais ont poussé les organisations internationales de défense des droits humains à former une Commission internationale d'enquête sur les violations des droits humains au Rwanda.³⁵¹ La Commission internationale a rassemblé un grand nombre d'informations concluantes montrant que « le Président Habyarimana et son entourage immédiat portent une lourde responsabilité dans ces massacres [d'octobre 1990 à janvier 1993] et d'autres exactions perpétrées contre des Tutsis et des membres de l'opposition politique ». Le rapport, publié le 8 mars 1993, a été largement distribué parmi les nations bailleuses de fonds. Les donateurs internationaux ont accepté ses conclusions et exprimé leur inquiétude mais ils n'ont pris aucune véritable mesure, n'insistant pas pour que les coupables soient traduits en justice ou pour qu'il soit mis un terme à ces exactions.

En 1993, le rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions sommaires, arbitraires et extrajudiciaires a effectué une mission au Rwanda et en août 1993, il a publié un rapport qui confirmait en grande partie le rapport de la Commission internationale et concluait que selon lui, les tueries étaient constitutives de génocide aux termes de la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide. En réponse, Habyarimana a publié une déclaration officielle dans laquelle le gouvernement « reconnaît et regrette les violations des droits humains commises dans notre pays », mais il a nié le fait que des fonctionnaires aient pris l'initiative de perpétrer des exactions et a seulement déclaré qu'il avait failli à sa mission d'assurer la sécurité des victimes d'attaques, promettant d'entreprendre une série de réformes en matière de droits humains.³⁵² Cette déclaration de bonnes intentions a suffi pour continuer à s'attirer les bonnes grâces des bailleurs de fonds.

Le fait que la communauté internationale se soit montrée disposée à accepter des excuses pour des massacres « de moindre ampleur » et qu'elle ait continué à tolérer l'impunité pour les tueurs occupant des fonctions officielles a contribué à d'autres tueries qui, sans l'ombre d'un doute, présentaient les caractéristiques d'un génocide. Les attaques menées entre 1990 et 1994 ont permis aux partisans d'Habyarimana de peaufiner certaines des méthodes organisationnelles et logistiques qu'ils allaient utiliser lors du génocide de 1994. L'absence de réponse forte de l'étranger a démontré que ce type de massacre serait toléré par la communauté internationale.³⁵³

³⁵¹ Cette commission était composée de Human Rights Watch, de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (Paris), du Centre international des droits de la personne et du développement de la démocratie (Montréal), et de l'Union interafricaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Ouagadougou).

³⁵² Africa Watch (aujourd'hui Human Rights Watch/Afrique), *Beyond the Rhetoric*, p. 19.

³⁵³ Un autre facteur ayant contribué aux tueries perpétrées au Rwanda a été la tolérance dont a fait preuve la communauté internationale par rapport à l'impunité liée à l'assassinat du Président burundais Melchior Ndadaye par des officiers tutsis de l'armée en 1993. Suite à l'assassinat, des milliers de personnes ont été tuées mais la communauté internationale n'a guère agi

Au cours des toutes premières semaines du génocide de 1994, les dirigeants internationaux ont, une fois encore, omis de condamner les tueries qui se produisaient de façon massive au Rwanda. L'impact qu'une réaction internationale aurait pu avoir n'a été perçu qu'une fois que le génocide était déjà en cours. Après que les États-Unis eurent communiqué leur désapprobation fin avril, les autorités rwandaises ont bien pris soin d'envoyer des instructions jusqu'aux collines, ordonnant de contenir les tueries (tout en ne les faisant pas cesser complètement ; les ordres mentionnaient également de se livrer à des meurtres à l'abri des regards). Le jour qui a suivi un appel téléphonique de la Sous-secrétaire d'État adjointe aux affaires africaines, Prudence Bushnell, au Chef d'état-major de l'armée rwandaise, le Col. Augustin Bizimungu, lui disant que ses officiers seraient tenus pour responsables s'ils ne mettaient pas un terme aux massacres, il a écrit au Ministère de la Défense, soulignant qu' « il [est] urgent ... d'arrêter les massacres partout dans le pays ».³⁵⁴ De même, suite aux critiques internationales relatives au massacre d'orphelins à Butare, Bizimungu a donné l'ordre à ses subordonnés dans cette ville « de faire tout ce qui s'avère nécessaire pour mettre fin aux actes de barbarie ».³⁵⁵ Lors de la réunion d'un conseil communal dans une zone reculée, le bourgmestre a mis en garde les responsables locaux à propos du fait que les satellites qui passaient au-dessus d'eux pouvaient repérer les violences qui se poursuivaient et que la vue de ce spectacle rendrait impossible le rétablissement des bonnes relations avec les États-Unis. Il est dès lors évident que les critiques internationales, aussi timides et tardives qu'elles aient été, ont incité les autorités rwandaises à restreindre et à dissimuler les tueries.³⁵⁶

C. Burundi

Au Burundi, l'absence de poursuites judiciaires a contribué à des explosions périodiques de querelles interethniques et, plus récemment, à des conflits politiques intra-ethniques. Des décennies durant, le conflit au Burundi, comme au Rwanda, a pris la forme d'une lutte entre deux groupes ethniques : les Hutus (qui représentent environ 85 pour cent de la population) et les Tutsis (approximativement 15 pour cent). La plupart des Burundais ont subi l'un ou l'autre type d'attaque à caractère ethnique ou ont des membres de leurs familles qui en ont été victimes et pourtant, rares sont ceux qui ont obtenu justice pour ces crimes.³⁵⁷ Les

pour réclamer des comptes pour ces exactions. Pour de plus amples informations sur le Burundi, voir Chapitre VI.C du présent rapport.

³⁵⁴ Human Rights Watch, *Leave None to Tell the Story*, p. 286.

³⁵⁵ Ibid., p. 290.

³⁵⁶ Ibid., p. 26.

³⁵⁷ Pour une analyse plus approfondie des cycles de violence et de l'impunité au Burundi, voir, en général, Stef Vandeginste, *Transitional Justice for Burundi: A Long and Winding Road*, présenté lors de l'atelier Bâtir l'avenir sur la paix et la justice, 25-27 juin 2007, <http://www.peace-justice-conference.info/download/WS10-Vandeginste%20report.pdf> (consulté le 16 mai 2009).

extrémistes ont exploité la colère et la peur ainsi insufflées au sein des deux groupes ethniques, incitant à la violence pour servir leurs propres intérêts. La nature ethnique du conflit a masqué et envenimé ce qui était, au demeurant, une bataille pour le pouvoir économique et politique. Après 2003, un groupe hutu rebelle a continué à combattre le gouvernement dirigé par des Hutus, mettant en lumière le caractère politique du conflit.

Le manque d'accès à la justice pour les crimes de guerre est l'un des facteurs qui a poussé les mouvements rebelles à prendre les armes et il a ensuite été utilisé par ces derniers pour justifier leurs propres exactions. L'absence de lutte contre l'impunité a également créé une situation où des politiciens de premier plan, ainsi que des hauts responsables et des membres moins importants de la police, de l'armée et des services de renseignement, pourraient avoir commis des crimes de guerre contre les citoyens qu'ils sont aujourd'hui tenus de protéger.

Au Burundi, les cycles de violence à caractère ethnique ont commencé sous le règne d'un roi tutsi, Mwambutsa, peu après que le pays eut obtenu son indépendance de la Belgique en 1962. Un réfugié tutsi rwandais a été accusé d'avoir assassiné le premier Hutu à occuper le poste de premier ministre, trois jours seulement après sa nomination en janvier 1965. Lorsque Mwambutsa a nommé un Ganwa³⁵⁸ plutôt qu'un Hutu pour lui succéder en octobre de la même année, des soldats et gendarmes hutus ont tenté de réaliser un coup d'État.³⁵⁹ Par la suite, l'armée a exécuté plusieurs officiers hutus de l'armée et presque tous les politiciens hutus importants. Elle a également purgé les forces armées des Hutus. Les Hutus de la province de Muramvya ont attaqué des habitants et soldats tutsis, et les milices ont réagi en massacrant quelque 5 000 Hutus.³⁶⁰ Une loi d'amnistie, adoptée en 1967, a protégé les auteurs de ces violences.³⁶¹

Les flambées de violence ont repris en avril 1972 lorsque les insurgés hutus ont attaqué et se sont emparés de deux villes du sud du Burundi, tuant un grand nombre d'habitants tutsis. L'armée du gouvernement dirigé par des Tutsis a facilement réprimé le soulèvement mais

³⁵⁸ Les Ganwas, souvent associés à « une classe princière », sont des descendants d'anciens rois du Burundi. Ils sont considérés par certains comme formant un sous-groupe tutsi, tandis que d'autres les considèrent comme un groupe ethnique à part.

³⁵⁹ Mwambutsa a refusé de nommer un premier ministre hutu alors que les Hutus avaient remporté une majorité décisive aux élections législatives qui avaient suivi l'assassinat.

³⁶⁰ Human Rights Watch, *Les civils pris pour cible : Une guerre civile par personnes interposées au Burundi* (New York : Human Rights Watch, 1998), <http://www.hrw.org/node/78530>, pp. 23-24 (citant René Lemarchand, *Burundi: Ethnocide as Discourse and Practice* (Cambridge : Cambridge University Press, 1994), pp. 58-75).

³⁶¹ Voir Décret-Loi N° 1/119 du 27 novembre 1967 portant actes de clémence en faveur de détenus et auteurs de certaines infractions, *Bulletin Officiel du Burundi*, 8 (1968) 51.

s'en est servi comme prétexte pour massacrer un grand nombre de Hutus : l'armée et les milices tutsies ont tué quelque 200 000 personnes, visant particulièrement les enseignants, les étudiants, les membres du clergé et autres intellectuels hutus, ainsi que les soldats hutus. Les auteurs de ces atrocités, qui ont été qualifiées de « génocide sélectif », n'ont jamais été amenés à rendre des comptes.³⁶² Au cours des deux décennies suivantes, les responsables gouvernementaux tutsis ont poursuivi leur politique de discrimination systématique envers les Hutus.³⁶³

L'impunité pour les massacres de 1972 et les événements survenus chez le voisin rwandais ont profondément marqué la pensée et l'action politiques ultérieures.³⁶⁴ Les membres de chaque groupe redoutaient la violence de l'autre—voire un possible anéantissement par lui—et ressentaient de la colère face aux souffrances du passé. Les Tutsis burundais voyaient dans le massacre des Tutsis au Rwanda suite à leur perte de pouvoir dans ce pays en 1959 un avertissement et ils craignaient que le partage du pouvoir avec les Hutus au Burundi ne débouche également sur un massacre de Tutsis à grande échelle. Les Hutus gardaient gravé au plus profond de leur mémoire le "génocide sélectif" des intellectuels hutus de 1972 et ils craignaient et se méfiaient des autorités tant civiles que militaires. Ils avaient le sentiment qu'ils demeuraient vulnérables à ce type d'attaques aussi longtemps que les Tutsis conserveraient le monopole du pouvoir politique et militaire. Des centaines de milliers de Hutus ont fui le pays après les massacres de 1972 ; c'est un groupe composé de ces réfugiés qui, en 1980, dans un camp de réfugié tanzanien, a fondé le mouvement rebelle appelé Parti pour la libération du peuple hutu—Forces nationales de libération (Palipehutu-FNL).

En 1988, lorsque les Hutus se sont soulevés dans les provinces limitrophes du Rwanda et ont tué plusieurs milliers de Tutsis, le Président Pierre Buyoya a autorisé l'armée à restaurer « l'ordre et la paix » en utilisant des hélicoptères et des véhicules blindés pour massacrer quelque 20 000 Hutus.³⁶⁵ Buyoya a rejeté les appels réclamant une enquête indépendante sur les massacres de 1988 et il a adopté une nouvelle loi d'amnistie en 1990.³⁶⁶ En 1991 et 1992, le Palipehutu-FNL a lancé plusieurs attaques dans les provinces du nord-ouest du

³⁶² Human Rights Watch, *Les civils pris pour cible*, p. 25 (citant René Lemarchand et David Martin, *Selective Genocide in Burundi* (London : Minority Rights Group, 1973), pp. 18-19).

³⁶³ Human Rights Watch, *Les civils pris pour cible*, p. 26.

³⁶⁴ Voir la section sur le Rwanda au Chapitre VI.B.

³⁶⁵ Human Rights Watch, *Les civils pris pour cible*, p. 27.

³⁶⁶ Voir Décret-Loi N°1/034/90 du 30 août 1990 portant mesure d'amnistie en faveur de prévenus ou condamnés de certaines infractions, *Bulletin Officiel du Burundi* (1990) 287. Trois ans plus tard, une autre loi d'amnistie a été adoptée. Loi du 9 septembre 1993 portant amnistie, *Bulletin Officiel du Burundi* (1993) 543.

Burundi, tuant un certain nombre de Tutsis. Lors de chaque incident, l'armée a usé de représailles contre la population hutue, tuant un millier de civils.³⁶⁷

Le 10 juillet 1993, Melchior Ndadaye est devenu le premier président hutu du Burundi. Afin de prévenir les changements envisagés par le président, un petit groupe d'officiers tutsis a tenté de s'emparer du pouvoir le 21 octobre 1993. Ils ont capturé, puis exécuté Ndadaye ainsi qu'un certain nombre d'autres hauts responsables politiques civils. Suite à l'assassinat, des bandes de Hutus ont massacré des milliers de Tutsis. Les soldats burundais et la police nationale, parfois aidés par des civils tutsis, ont massacré des milliers de Hutus, y compris dans les zones où peu de Tutsis avaient été tués, voire aucun. En l'espace de quelques semaines seulement, entre 30 000 et 50 000 personnes appartenant aux deux groupes allaient être tuées.³⁶⁸

Face au tollé général provoqué au Burundi et au sein de la communauté internationale, le Conseil de sécurité de l'ONU a mis sur pied une commission chargée d'enquêter sur ces crimes. La commission a établi que « l'impunité a été sans aucun doute une cause non négligeable du pourrissement de la crise actuelle ». Elle a conclu que des actes de génocide avaient été perpétrés contre les Tutsis et que des massacres aveugles de Hutus avaient eu lieu.³⁶⁹ Bien qu'en 1995, la commission ait recommandé qu'une compétence internationale soit exercée à l'égard du génocide commis contre les Tutsis en 1993 et qu'elle soit étendue aux actes perpétrés dans le passé, notamment aux efforts entrepris en 1972 pour exterminer les Hutus instruits, le Conseil de sécurité n'a pris aucune mesure pour créer un tribunal (comme il l'avait fait en ex-Yougoslavie en 1993 et au Rwanda en 1994) et les responsables sont restés au pouvoir, ce qui a entraîné des conséquences désastreuses. Les nations bailleuses de fonds n'ont pas davantage insisté pour que les criminels soient traduits en justice—ni les officiers de l'armée responsables de l'assassinat de dirigeants politiques et des massacres de civils hutus, ni les fonctionnaires hutus et les citoyens hutus ordinaires qui avaient massacré des Tutsis. Les personnes les plus impliquées dans les tueries ont continué à exercer le pouvoir comme avant. Cela a démontré aux populations du Burundi et du Rwanda que les gouvernements influents étaient prêts à tolérer des massacres dans une région qui n'offrait pas d'intérêt stratégique.³⁷⁰

³⁶⁷ Amnesty International, « Burundi: Leaders are changing, but human rights abuses continue unabated », AI Index : AFR 16/21/96, août 1996, <http://www.grandslacs.net/doc/0265.pdf> (consulté le 14 mai 2009).

³⁶⁸ Human Rights Watch, *Les civils pris pour cible*, p. 33 ; *Burundi – La justice doit faire partie du processus de paix*, vol. 12, no. 2(A), mars 2000, <http://www.hrw.org/legacy/french/press/2000/burundifr.htm>.

³⁶⁹ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Lettre datée du 25 juillet 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général » (avec en annexe le rapport final de la Commission d'enquête internationale pour le Burundi), S/1996/682, 22 août 1996, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/1996/19960822.JAMEL.html> (consultée le 29 juin 2009), para. 490.

³⁷⁰ Human Rights Watch, *Leave None to Tell the Story*, 134-137.

Les tribunaux burundais n'ont pas davantage rendu justice de façon satisfaisante pour la plupart des crimes de 1993. Les magistrats qui ont jugé les personnes accusées d'avoir assassiné Ndadaye ont reconnu coupables un certain nombre d'officiers de l'armée de grade inférieur mais en ont acquitté d'autres qui étaient hauts gradés ou avaient un plus grand poids politique. D'autres tribunaux n'ont jugé qu'environ vingt pour cent des 9 500 personnes emprisonnées pour avoir soi-disant participé aux crimes de 1993. La plupart des accusés étaient Hutus et pratiquement tous les juges étaient Tutsis, ce qui a amené beaucoup de personnes à mettre en doute la crédibilité des procédures et des verdicts dans ces affaires.³⁷¹

Les années qui ont suivi les massacres de 1993 ont été marquées par des cycles continus de violence ethnique et de guerre civile. Deux groupes de guérilleros hutus, le Palipehutu-FNL et le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), ont attaqué des cibles militaires ainsi que des civils tutsis au Burundi, avec le soutien de la population hutue en général ; en réaction, les forces armées et les milices ont exercé de fortes représailles à l'encontre des civils hutus, tuant des centaines de non-combattants dans le cadre de « campagnes de pacification ». ³⁷²

L'impunité pour les atrocités perpétrées par les civils et les soldats tutsis est restée la norme. Parce que si peu de Tutsis avaient été traduits en justice pour les crimes commis contre des Hutus, les Hutus ne s'attendaient pas à ce que les tribunaux dominés par les Tutsis leur rendent justice. Ainsi, un tribunal militaire a condamné deux officiers à quatre mois de prison pour leur implication dans le massacre de 173 civils perpétré dans la commune d'Itaba, province de Gitega, en 2002. Les officiers n'ont pas été reconnus coupables de meurtre mais plutôt d'avoir failli à leur obligation de rapporter la situation avec exactitude et ils ont été libérés immédiatement car ils avaient déjà passé cinq mois en prison dans l'attente de leur procès.³⁷³ Par la suite, afin de justifier l'absence de poursuites judiciaires à l'encontre des soldats tutsis, les procureurs du système de justice militaire ont invoqué une

³⁷¹ Human Rights Watch, *Burundi – La justice doit faire partie du processus de paix*.

³⁷² Human Rights Watch, *Les civils pris pour cible*, p. 41. Par exemple, début novembre 1998, les troupes gouvernementales ont tué au moins 100 personnes dans la commune de Mutambu, près de Bujumbura, après que les rebelles eurent tué cinq personnes dans la région. Peu de temps après, les rebelles ont également attaqué et assassiné des dizaines de personnes près de Bujumbura et dans le sud du pays. Human Rights Watch, *Rapport mondial 2000*, chapitre sur le Burundi, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k/Africa-01.htm#TopOfPage>. Certains membres des forces burundaises ont entraîné et armé des civils tutsis et les ont utilisés pour servir leurs propres intérêts et leur agenda ethnique. Voir Human Rights Watch, *Protéger le peuple : Programme gouvernemental d'autodéfense au Burundi*, vol. 13, no. 7(A), décembre 2001, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bururfr1201.pdf>, p. 4. Les civils hutus craignaient que « les Tutsis ne soient entraînés pour les abattre ». Ibid., p. 14. Les milices tutsies ont profité de l'occasion pour se venger des populations hutues pour la mort de leurs proches et la perte de leurs biens. Human Rights Watch, *Les civils pris pour cible*, p. 39.

³⁷³ Human Rights Watch, *Transition au Burundi : Concrétiser les promesses*, 30 avril 2003, <http://www.hrw.org/legacy/french/press/2003/burundio403bp.htm>, p. 2.

clause d'immunité incluse dans un accord signé en 2003 entre le gouvernement et un groupe rebelle réfractaire.

Même après qu'une série d'accords de paix conclus entre 2000 et 2003 eut amené d'autres groupes rebelles hutus au sein du gouvernement, un groupe, les Forces nationales de libération, a continué à employer un discours ethnique pour attiser la violence. Les FNL ont parfois invoqué l'impunité pour les crimes commis contre les Hutus dans le passé pour soi-disant justifier leurs propres exactions, comme lors du massacre de plus de 150 Banyamulenge congolais (groupe assimilé aux Tutsis) dans le camp de réfugiés de Gatumba le 13 août 2004.³⁷⁴ Dans un communiqué de presse diffusé le 30 août 2004, les FNL ont déclaré vouloir savoir « pourquoi la même compassion [affichée à l'égard des victimes de Gatumba] ne s'est pas manifestée lors des massacres de millions de Hutus burundais et de réfugiés rwandais au Congo ». Le communiqué faisait en outre spécifiquement allusion au massacre de 2002 perpétré dans la commune d'Itaba, dans lequel le chef du camp militaire de Gatumba avait été impliqué.³⁷⁵

L'Accord d'Arusha de 2000 et les accords ultérieurs conclus entre le gouvernement et divers groupes rebelles ont finalement inclus des dispositions relatives à la création d'une commission vérité et réconciliation ainsi qu'à la mise sur pied d'un tribunal spécial chargé de réprimer les crimes liés au conflit. Néanmoins, un accord de cessez-le-feu signé en 2003 par le gouvernement et le groupe rebelle hutu le plus puissant, le CNDD-FDD, a prévu une « immunité provisoire » pour toutes les parties au conflit.³⁷⁶ Aux termes de l'accord, l'immunité provisoire devrait se prolonger jusqu'à ce qu'une commission vérité et réconciliation ait été mise en place et ait pu établir les responsabilités pour les crimes passés. Une clause similaire a été incluse dans un accord conclu avec le Palipehutu-FNL en 2006.³⁷⁷

Après l'entrée du CNDD-FDD au gouvernement et sa victoire ultérieure aux élections nationales de 2005, des ex-rebelles ont été incorporés dans les rangs de la police et de l'armée réformées sans aucune procédure d'enquête individuelle. Des soldats et gendarmes

³⁷⁴ Human Rights Watch, *Burundi : Le massacre de Gatumba*, septembre 2004, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burundi0904fr.pdf>, pp. 3, 20-21, 30.

³⁷⁵ Ibid., p. 31 (citant le Secrétariat national aux relations extérieures du FNL, COMMUNIQUE PH-FNL 010/08/2004, « A qui profite [sic] les événements de Gatumba ? »).

³⁷⁶ Protocole de Pretoria sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi, 2 novembre 2003, <http://www.pcr.uu.se/gpdatabase/peace/Bur%2020031102.pdf>, art. 2.

³⁷⁷ Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de la République du Burundi et le Palipehutu-FNL, Dar es-Salaam, Tanzanie, 7 septembre 2006, http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/ANNEXE1.PDF?link_id=29&slink_id=3596&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3 (version anglaise disponible en ligne et consultée le 19 mai 2009), annexe 1.

tutsis ont également été intégrés sans faire aucun cas de leurs exactions passées. Les rebelles FNL incorporés dans les forces de sécurité en avril 2009 n'ont pas davantage fait l'objet d'une enquête individuelle. La présence probable, au sein de ces forces, d'individus ayant commis des crimes de guerre entretient le sentiment de méfiance qui prévaut entre la population et la police, les policiers, entre autres, continuant à commettre des exactions. D'autres personnes impliquées dans de graves exactions occupent des fonctions politiques. Le dirigeant actuel des FNL, Agathon Rwasa, possible candidat à la présidentielle de 2010, a été inculpé pour le massacre de Garumba en 2004 mais n'a pas été jugé. Les Burundais citent fréquemment certains membres hauts placés des autres principaux partis politiques, notamment du Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU) et de l'Union pour le Progrès national (UPRONA), les accusant d'avoir incité à la violence politique dans le passé, en particulier entre 1993 et 1996.

Compte tenu de ce paysage politique, il n'est pas surprenant de constater que pratiquement aucun progrès n'a été opéré sur le plan de l'établissement des mécanismes de justice que le Burundi s'est engagé à mettre sur pied dans le cadre d'accords conclus avec les Nations unies. Tant le CNDD-FDD que les FNL ont intérêt à promouvoir « l'amnistie » et le « pardon » plutôt que la justice, bien qu'une étude récente ait montré que la majorité des citoyens burundais étaient favorables à la mise en œuvre d'initiatives de justice.³⁷⁸ Une commission de l'ONU envoyée en 2004 pour enquêter sur les possibilités de mettre en place des mécanismes visant à s'attaquer à l'impunité pour les crimes graves perpétrés au Burundi a conclu : « Dans une société divisée sur le plan ethnique, où il n'y a guère d'accord sur aucune des questions relatives aux principaux événements qui se sont produits au Burundi depuis son indépendance en 1962, la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale qui aurait pour tâches ... d'enquêter sur les crimes commis par le passé et qui, au cas où elle qualifierait ceux-ci de génocide, de crimes de guerre ou d'autres crimes contre l'humanité, déclencherait également la mise en place d'un tribunal pénal international, a bénéficié d'un appui unanime ». ³⁷⁹ Le soutien des dirigeants politiques à ce type de mécanismes a toutefois semblé faiblir lorsqu'ils ont pris conscience du fait qu'ils risquaient de faire eux-mêmes l'objet de poursuites judiciaires. La communauté internationale, souffrant peut-être de la lassitude des donateurs après la création des tribunaux ad hoc

³⁷⁸ BBC World Service Trust, « Ready to Talk About the Past: A Survey of Knowledge and Attitudes toward Transitional Justice in Burundi », décembre 2008, <http://www.communicatingjustice.org/files/content/file/Project%20News/Burundi.pdf> (consulté le 29 juin 2009).

³⁷⁹ Conseil de sécurité de l'ONU, « Rapport de la mission d'évaluation concernant la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale pour le Burundi », S/2005/158, 11 mars 2005, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No5/264/72/PDF/No526472.pdf?OpenElement> (consulté le 18 mai 2009), para. 12.

pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, n'a pas suffisamment poussé à la mise sur pied de mécanismes de vérité et de justice.

Comme l'a souligné Neil Kritz dès 1996, « certains observateurs pourraient suggérer que le meilleur moyen d'aboutir à la réconciliation dans une situation telle que celle vécue actuellement au Burundi est de laisser le passé derrière soi. ... Toutefois, si l'objectif est de marquer plus qu'une pause fragile et temporaire dans la violence, il s'avère indispensable de s'attaquer aux atrocités passées avec clarté et détermination ».³⁸⁰

Le risque de conflit armé est alimenté par la peur et la haine exacerbées qui habitent les groupes ethniques et les factions politiques, émotions qui sont à la fois réelles et manipulées par les dirigeants politiques pour servir leurs propres intérêts. Le fait que le système judiciaire ait été incapable d'établir des culpabilités individuelles a permis aux politiciens d'attribuer la responsabilité des crimes passés à la totalité du groupe ethnique opposé, rendant dès lors plus vif le sentiment de haine et de peur tant chez les Hutus que chez les Tutsis. Alors que les dimensions ethniques du conflit se sont progressivement réduites pour faire place à des différends politiques, l'impunité pour les crimes passés a également contribué à des conflits entre groupes hutus. En l'absence de jugements crédibles devant des tribunaux, il est plus facile pour les politiciens de désigner des coupables en se fondant sur leur propre version de l'histoire.³⁸¹ La justice pour toutes les victimes de crimes graves — quel que soit l'auteur de ces actes — pourrait limiter l'utilisation de la haine ethnique comme instrument puissant de mobilisation de sympathisants à des fins violentes.³⁸²

³⁸⁰ Neil J. Kritz, The United States Institute of Peace, « The Problem of Impunity and Judicial Reform in Burundi », 1996, <http://www.grandslacs.net/doc/0817.pdf> (consulté le 18 mai 2009), p. 1.

³⁸¹ Human Rights Watch, *Burundi – La justice doit faire partie du processus de paix*.

³⁸² Human Rights Watch, *Burundi : Le massacre de Gatumba*, p. 31.

VII. Pour un État de droit renforcé: De meilleurs mécanismes judiciaires nationaux

Lorsque se pose un problème de tension apparente entre la paix et la justice, il est peu probable que les avantages potentiels à plus long terme de la lutte contre l’impunité pèsent lourd dans la balance. Pourtant, nous avons vu que l’un des bénéfices sous-évalués de la promotion de la justice internationale pour les crimes graves est l’impact positif qu’elle a sur le développement d’instruments pénaux nationaux et sur l’État de droit. Les poursuites devant des tribunaux établis loin des endroits où se sont produits les crimes ont joué un rôle en renforçant ou en stimulant la mise en place de mécanismes nationaux chargés de réprimer ces crimes. Cela s’est fait en partie en offrant un cadre où la confrontation avec les atrocités passées était attendue et acceptable. Les tribunaux internationaux sont également devenus une référence en matière de procès équitables. Ils ont aussi fourni, à l’occasion, une assistance directe sur le plan du renforcement des capacités dans les tribunaux nationaux chargés de juger les crimes de guerre.

L’essor des mécanismes judiciaires internationaux a contribué de diverses autres façons, à la fois directement et indirectement, au développement de l’État de droit. Le désir d’obtenir et de juger des affaires traitées par les tribunaux ad hoc a fortement poussé le Rwanda et les pays de l’ex-Yougoslavie à créer des chambres spécialisées et des mécanismes de poursuites visant à répondre aux normes fixées par les tribunaux pour le transfert des dossiers.³⁸³ Dans chaque pays où enquête la Cour pénale internationale, des mesures ont été prises — tout au moins symboliquement — pour engager des procédures nationales. Même dans les pays où des enquêtes de la CPI sont envisagées mais n’ont pas encore été ouvertes, afin que les affaires restent entre les mains des tribunaux nationaux, des efforts ont été faits pour réclamer des comptes aux auteurs de crimes, ce qui ne se serait pas produit autrement. Enfin, la perspective d’une justice internationale a également promu l’État de droit en sensibilisant davantage aux crimes qui relèvent de la compétence internationale. Les dirigeants ont l’œil sur ce que fait la cour et se sentent davantage motivés pour éduquer leurs soldats à propos du type de conduite qui constitue une infraction susceptible d’entraîner des poursuites.

³⁸³ Dans le cas de la Serbie, de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine, la capacité du système judiciaire à juger les crimes de guerre au niveau national et la volonté de coopérer avec le Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie sont des questions liées au processus d’adhésion à l’Union européenne. Cela a constitué un important élément d’incitation au changement.

A. Les tribunaux ad hoc

Les tribunaux internationaux ont encouragé les efforts de poursuites judiciaires devant les tribunaux nationaux. L'ampleur et la brutalité des crimes perpétrés en ex-Yougoslavie et au Rwanda ont amené le Conseil de sécurité à établir des tribunaux ad hoc chargés de traduire en justice les auteurs de violations des droits humains commises lors de ces conflits. En créant le TPIY, le secrétaire général de l'ONU a souligné que « l'intention du Conseil de sécurité ne visait pas à exclure ou empêcher l'exercice de leur compétence par les tribunaux nationaux » et a encouragé ces derniers à exercer une compétence conformément à leurs lois et procédures nationales.³⁸⁴ Néanmoins, à l'époque, l'ex-Yougoslavie comptait sur une capacité et un soutien public limités pour poursuivre les auteurs de crimes de guerre. Au fil des ans, la situation a, dans une certaine mesure, évolué. Les tribunaux ont contribué à créer un cadre qui, au minimum, a permis de reconnaître que si la répression des crimes de guerre devait avoir lieu, il était préférable qu'elle se fasse dans des tribunaux nationaux. Alors que les tribunaux ad hoc commençaient à se préparer à fermer leurs portes, l'amélioration des tribunaux nationaux est devenue une priorité. En 2003, le Conseil de sécurité a noté qu' « il est d'une importance cruciale pour le respect de l'État de droit en général et la réalisation des Stratégies d'achèvement des travaux du TPIY et du TPIR en particulier de renforcer les systèmes judiciaires nationaux ».³⁸⁵

Afin de mener à bien la stratégie générale visant à réduire progressivement les opérations approuvées par le Conseil de sécurité, les règles du TPIY ont été amendées en septembre 2002 de façon à octroyer au tribunal de plus larges pouvoirs en matière de renvoi d'affaires et de dossiers devant les juridictions nationales.³⁸⁶ La même stratégie a été adoptée au Tribunal pénal international pour le Rwanda. Cette stratégie a entraîné des changements positifs en matière de justice dans les États de l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, même si l'impact réel de ces changements ne ressort pas toujours clairement.

1. Bosnie-Herzégovine

Les profondes lacunes dont souffrait le système judiciaire bosnien pendant et après le conflit ont sérieusement limité les efforts déployés au niveau local pour combattre

³⁸⁴ Rapport du Secrétaire général établi conformément au paragraphe 2 de la Résolution 808 (1993) du Conseil de sécurité, Doc. ONU S/25704, 3 mai 1993, <http://www.un.org/icty/legaldoc-e/basic/statut/s25704.htm> (consulté le 28 mai 2009), para.64.

³⁸⁵ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1503 (2003), S/RES/1503, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No3/481/71/PDF/No348171.pdf?OpenElement> (consultée le 26 mai 2009), préambule. Voir également Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 1534 (2004), S/RES/1534 (2004), <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/No4/286/30/PDF/No428630.pdf?OpenElement> (consultée le 26 mai 2009), para. 9.

³⁸⁶ *Procureur c. Radovan Stankovic*, TPIY, Affaire No. IT-96-23/2-AR11bis.1, Décision relative au renvoi de l'affaire en application de l'article 11 bis (Chambre de première instance), 17 mai 2005, para. 2.

l’impunité endémique dont jouissaient les auteurs de crimes de guerre. Même si pendant que le pays se remettait du conflit, une réforme de la justice était en cours, le TPIY a été le catalyseur des changements complémentaires qui ont été opérés. Il a joué un rôle clé à la fois dans la création de la Chambre chargée des crimes de guerre en Bosnie et en garantissant son efficacité en tant qu’institution.

Alors que le TPIY commençait à envisager de mettre un terme à ses opérations, il a accordé une attention plus marquée à la création des capacités nécessaires pour juger équitablement les affaires de crimes de guerre en Bosnie. L’un des principaux axes de la stratégie du TPIY pour réduire les causes mises au rôle a été de déférer devant les tribunaux nationaux bosniens les accusés de rang intermédiaire ou inférieur.³⁸⁷ Néanmoins, le tribunal ne pouvait procéder au renvoi des affaires que si ses responsables étaient convaincus que les tribunaux de Bosnie seraient capables de statuer avec efficacité et conformément aux normes de procès équitable reconnues au niveau international.

Bien que des réformes juridiques aient été mises en route, il restait à combler certaines lacunes avant que les affaires du TPIY ne puissent être déférées. Afin de résoudre ce problème, un rapport préparé en 2002 par le TPIY pour le Conseil de sécurité préconisait la création, au sein de la Cour d’État, d’une chambre spéciale compétente pour connaître des affaires de crimes de guerre. Le rapport recommandait que ladite chambre soit composée, dans un premier temps, de juges internationaux siégeant aux côtés des juges nationaux. Il suggérait également un certain nombre de réformes dans le système judiciaire bosnien (ainsi que des arrangements pratiques), à opérer avant que des déferrals ne soient possibles.³⁸⁸ Le Conseil de sécurité a approuvé les recommandations du TPIY.³⁸⁹ L’année suivante, le TPIY et le Bureau du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine ont émis des conclusions recommandant la création d’une chambre spécialisée au sein de la Cour d’État de Bosnie-Herzégovine, chargée de juger les affaires de crimes de guerre les plus délicates. Cette recommandation commune a donné lieu à un ensemble de lois adoptées en 2004 par

³⁸⁷ Lettre datée du 17 juin 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Doc. ONU S/2002/678, 19 juin 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/434/48/IMG/N0243448.pdf?OpenElement> (consultée le 28 mai 2009) (« Déclaration du SG au Conseil de sécurité ») ; Déclaration du Président du Conseil de sécurité, Doc. ONU S/PRST/2002/21, 23 juillet 2002, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/491/48/PDF/N0249148.pdf?OpenElement> (consultée le 28 mai 2002) (« Déclaration du Président du Conseil de sécurité »).

³⁸⁸ Déclaration du SG au Conseil de sécurité. Les réformes recommandées visaient notamment à réduire au minimum le risque de partialité des juges et la corruption, à améliorer les dispositifs de protection des témoins, à assurer des formations sur la conduite des enquêtes et des procédures judiciaires en matière de crimes de guerre, à augmenter les ressources financières ainsi que l’efficacité et à améliorer la comptabilité du droit substantiel national avec le droit international. Pour une description de l’effet d’une réforme de la justice sur les tribunaux nationaux, voir Human Rights Watch, *Still Waiting: Bringing Justice for War Crimes, Crimes against Humanity and Genocide in Bosnia and Herzegovina’s Cantonal and District Courts*, 1-56432-341-2, juillet 2008, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/bosnia0708_1.pdf, pp. 16-17.

³⁸⁹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité.

l’Assemblée bosnienne, débouchant sur la création de ladite chambre. Le TPIY s’est largement associé à la rédaction de ces projets de loi ainsi que de ceux visant à la création d’une section spécialisée chargée des crimes de guerre au sein du parquet.³⁹⁰

La Chambre pour les crimes de guerre établie à Sarajevo a entamé ses travaux le 9 mars 2005. La Chambre d’appel du TPIY lui a déféré sa toute première affaire le 1^{er} septembre 2005. Ce faisant, elle a confirmé que la Chambre pour les crimes de guerre était pleinement à même de garantir à l’accusé, Radovan Stankovic, un procès équitable.³⁹¹ D’autres déférements ont eu lieu depuis lors.

La Chambre pour les crimes de guerre demeure en étroit contact avec le Greffe et le Bureau du Procureur du TPIY. Des responsables ont été désignés au sein du greffe de la Chambre pour les crimes de guerre et du TPIY pour faciliter le transfert à ladite chambre de documents et d’éléments de preuve se rapportant aux affaires du TPIY. Les équipes du parquet au sein du Département spécial pour les crimes de guerre à Sarajevo ont reçu l’autorisation d’accéder à la base de données du TPIY relative aux preuves.³⁹² Les conseils de la défense auprès de la cour ont également accès à la base de données du TPIY de façon plus ponctuelle.³⁹³

Outre les affaires qui lui sont déférées par les juges du TPIY, la Chambre pour les crimes de guerre est responsable des dossiers qui lui sont soumis par le Bureau du Procureur du TPIY lorsque les enquêtes n’ont pas encore été menées à terme. La plus grande partie de sa charge de travail consiste toutefois à traiter des affaires ouvertes au niveau local. Bien qu’à l’origine, la chambre ait compté dans ses rangs du personnel à la fois national et international, il s’agit essentiellement d’une institution nationale, opérant en vertu de la législation nationale, et la participation internationale se réduit progressivement. La chambre a renforcé la capacité des professionnels et des institutions bosniennes à mener à bien et avec efficacité des procès équitables pour crimes de guerre et elle joue un rôle important en rendant justice pour les atrocités perpétrées pendant la guerre, ainsi qu’en restaurant la confiance dans l’État de droit. Bien qu’elle soit confrontée à un certain nombre

³⁹⁰ Tribunal pénal international pour l’ex-Yougoslavie, page web sur le programme de sensibilisation et le renforcement des capacités : <http://www.icty.org/sid/240> (consultée le 20 mai 2009).

³⁹¹ *Procureur c. Radovan Stankovic*, TPIY, Affaire No. IT-96-23/2-AR11 bis.1, Décision relative au renvoi de l’affaire en application de l’article 11 bis (Chambre d’appel), 1^{er} septembre 2005, para. 30.

³⁹² Human Rights Watch, *Looking for Justice: The War Crimes Chamber in Bosnia and Herzegovina*, vol. 18, no. 1(D), février 2006, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ijo206webwcover.pdf>, pp. 17-19.

³⁹³ Human Rights Watch, *Narrowing the Impunity Gap: Trials before Bosnia’s War Crimes Chamber*, vol. 19, no. 1(D), février 2007, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ijo207webwcover.pdf>, pp. 24-26.

de difficultés, notamment un volume de travail considérable et un manque de ressources, la mise sur pied de la chambre constitue un pas en avant.³⁹⁴

Dans une certaine mesure, les perspectives de justice internationale ont peut-être également sensibilisé davantage aux crimes qui relèvent de la compétence internationale. Les poursuites engagées par le TPIY ont poussé les responsables militaires bosniens à transmettre à leurs troupes les définitions des infractions prévues par les Conventions de Genève en plein cœur du conflit, même s'ils ne l'ont fait qu'en vue de se couvrir pour les actes illégaux.

2. Serbie

Bien que le TPIY n'ait pas joué de rôle direct dans la création de la Chambre pour les crimes de guerre en Serbie, il a sans nul doute contribué indirectement à promouvoir la création de ladite chambre. Les responsables gouvernementaux qui ont appuyé les poursuites judiciaires nationales l'ont fait pour étayer les arguments contre la tenue de procès devant le TPIY et non en raison d'un réel attachement à la lutte contre l'impunité.³⁹⁵ Comme l'a confié un journaliste serbe à l'Open Society Institute, « C'est simple. En fait, sans le tribunal de La Haye, personne [en Serbie] ne traduirait jamais en justice aucun des auteurs de ces crimes ». ³⁹⁶

Certains membres du gouvernement étaient partisans de la mise sur pied d'une Chambre pour les crimes de guerre en Serbie car ils croyaient que cela déboucherait sur le renvoi d'un certain nombre d'affaires en Serbie dans le cadre de la stratégie d'achèvement du TPIY.³⁹⁷ Le Premier ministre serbe Kostunica a cherché à convaincre le tribunal que la Serbie était à même de poursuivre les inculpés qui n'avaient pas encore été arrêtés et remis à La Haye. Le sentiment anti-La Haye a peut-être aussi rendu l'idée de poursuites nationales plus acceptable pour la population serbe. Un sondage d'opinion réalisé auprès de la population fin 2004 a établi que 71 pour cent des personnes interrogées estimaient qu'il valait mieux engager des poursuites pour crimes de guerre devant des tribunaux nationaux plutôt qu'à La

³⁹⁴ Voir Human Rights Watch, *Narrowing the Impunity Gap et Looking for Justice*.

³⁹⁵ Human Rights Watch, *Justice at Risk: War Crimes Trials in Croatia, Bosnia and Herzegovina and Serbia and Montenegro*, vol. 16, no. 7(D), octobre 2004, <http://www.hrw.org/reports/2004/icty1004/icty1004.pdf>, p. 5.

³⁹⁶ Diane F. Orentlicher, *Shrinking the Space for Denial: The Impact of the ICTY in Serbia*, (New York : Open Society Institute 2008), p. 17.

³⁹⁷ Entretien de Human Rights Watch avec un responsable du gouvernement américain (anonymat préservé), Belgrade, 30 mars 2007 ; et Orentlicher, *Shrinking the Space for Denial*, p. 47. Les déférements à la Serbie ont été peu nombreux car les accusés serbes occupent des fonctions trop élevées pour être jugés dans leur pays. Par ailleurs, bon nombre des déférements ont eu lieu vers le territoire où les crimes s'étaient produits, à savoir principalement en Bosnie.

Haye.³⁹⁸ Le Procureur serbe pour les crimes de guerre était lui-même en faveur de cette idée, en partie parce que l'alternative aux poursuites nationales était La Haye, mais dans son cas, il s'agissait davantage d'une question de fierté professionnelle et nationale.³⁹⁹

En dépit de l'opposition des nationalistes extrémistes, la chambre a vu le jour après qu'un changement de gouvernement eut débouché sur une période d'avancées réformistes. Un solide engagement international a contribué à faire en sorte que la chambre soit finalement créée.⁴⁰⁰ Depuis lors, la Chambre pour les crimes de guerre a eu un certain impact positif en Serbie : les poursuites qu'elle a engagées ont été considérées par le public comme plus légitimes que celles engagées à La Haye, où les accusés sont parfois perçus comme des « héros » ou des « patriotes »,⁴⁰¹ bien que beaucoup voient encore dans ces poursuites le prix à payer pour entretenir des liens avec l'UE.

Après l'institution de la Chambre pour les crimes de guerre, le TPIY a joué un rôle important en l'a aidant à acquérir de l'efficacité. En vertu d'un Protocole d'accord conclu en 2006 entre le Bureau du Procureur du TPIY et le Bureau du Procureur pour les crimes de guerre en Serbie, les procureurs serbes chargés des crimes de guerre ont accès à la base de données du TPIY.⁴⁰² Du personnel actuel et ancien du TPIY a été engagé pour faciliter les contacts avec les témoins de souche albanaise pour les affaires liées à des crimes commis au Kosovo et renvoyées à la Serbie par le TPIY ; sans ce lien, il pourrait être difficile pour le bureau d'établir un contact avec des témoins en raison des soupçons de partialité vis-à-vis des Albanais de souche.⁴⁰³ Par ailleurs, le TPIY a participé à des programmes de formation approfondie destinés aux procureurs et juges serbes de la Chambre pour les crimes de guerre tant en Serbie qu'à La Haye.⁴⁰⁴ C'est lui qui est à la source d'un certain nombre

³⁹⁸ Orentlicher, *Shrinking the Space for Denial*, p. 47 (citant un sondage réalisé par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Belgrade Centre for Human Rights et Strategic Marketing Research).

³⁹⁹ Tatjana Tagirov, « Confidence is the Key to Cooperation », *Justice in Transition*, septembre 2006 (Édition spéciale), p. 56, citant le Procureur serbe pour les crimes de guerre Vladimir Vukcevic : « Au moment où j'ai accepté ce poste, je l'ai fait aussi parce que la seule alternative, si nous ne voulons pas organiser de procès, c'est le Tribunal de La Haye... . Nous sommes un pays européen qui compte des gens capables, des juges et des procureurs, préparés pour ce type de travail... . Mon premier défi a été de mettre sur pied une équipe de procureurs ... qui prouveront à la fois à La Haye et à l'opinion publique internationale et nationale que nous sommes capables et prêts à faire face au problème des crimes de guerre ».

⁴⁰⁰ Orentlicher, *Shrinking the Space for Denial*, p. 47.

⁴⁰¹ Ibid., p. 56.

⁴⁰² « Memorandum of understanding on access to Documents through the electronic disclosure suite between the Office of the Prosecutor of the ICTY and the Office of the War Crimes Prosecutor of the Republic of Serbia », réédité par le Center for Transitional Processes (Belgrade), *Justice in Transition*, septembre 2006 (Édition spéciale), pp. 152-153.

⁴⁰³ Human Rights Watch, *Unfinished Business: Serbia's War Crimes Chamber*, juin 2007, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/eca/serbia0607/serbia0607web.pdf>, p. 23.

⁴⁰⁴ Voir Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, page web sur le programme de sensibilisation et le savoir-faire du Tribunal au service des juridictions nationales : <http://www.icty.org/sid/244#scg> (consultée le 27 mai 2009).

d'innovations, notamment la mise sur pied d'une unité de soutien aux victimes et aux témoins, l'autorisation de l'utilisation de liens vidéo, ainsi que la préparation des enregistrements audio des audiences.⁴⁰⁵ Le tribunal a également exercé un impact positif sur les tribunaux nationaux en servant de modèle en matière de procédures équitables.⁴⁰⁶

La chambre souffre encore d'une incapacité ou d'un manque de volonté pour engager des poursuites à l'encontre de hauts dirigeants. Par ailleurs, une série d'arrêts d'annulation de la Cour suprême composée en majorité de membres nommés par Milosevic a démoralisé les victimes qui participaient aux procédures. En dépit de ces imperfections, la chambre est une instance d'une importance capitale, qui assure l'établissement des responsabilités pour les crimes perpétrés durant les conflits dans les Balkans.

3. Croatie

Dans les années qui ont suivi les déclarations du Conseil de sécurité appuyant le renvoi d'affaires du TPIY devant les tribunaux nationaux, la Croatie a également opéré des changements dans son système judiciaire. En octobre 2003, le parlement croate a adopté une loi prévoyant la création de nouvelles chambres spécialisées chargées de juger les crimes de guerre au sein de quatre tribunaux de canton du pays (Osijek, Split, Zagreb et Rijeka).⁴⁰⁷ Les tribunaux croates entendent une trentaine d'affaires par an relatives aux crimes commis pendant la guerre de 1991-1995 en Croatie.⁴⁰⁸ En octobre 2003, la Croatie a également adopté une loi relative à la protection des témoins et deux ans plus tard, elle a créé, au sein du Ministère de la justice, une section chargée d'aider les témoins et les personnes prenant part aux procès pour crimes de guerre. Ces lois, ainsi que celle incorporant le statut de la Cour pénale internationale dans le droit national, prévoient des mesures de protection des témoins similaires à celles utilisées par le TPIY, telles que l'utilisation de pseudonymes, la réinstallation des témoins ainsi que le témoignage avec distorsion de l'image et de la voix. En 2004, la Croatie a modifié par amendement son code pénal afin de se conformer plus rigoureusement au statut du TPIY en retenant le principe de la responsabilité de commandement.

⁴⁰⁵ Orentlicher, *Shrinking the Space for Denial*, pp. 50-51.

⁴⁰⁶ Ibid., pp. 51-52.

⁴⁰⁷ Loi relative à l'application du Statut de la Cour pénale internationale et à la poursuite des personnes présumées responsables de violations du droit international de la guerre et du droit international humanitaire, *Narodne novine* (Journal officiel de la République de Croatie), No. 175/2003, 4 novembre 2003, art. 13(2).

⁴⁰⁸ Elitsa Vucheva, « Time running out for Croatia's EU reforms », *EU Observer* (Bruxelles), 22 avril 2009.

En 2005, citant ces développements, la formation de renvoi du TPIY a ordonné le renvoi de sa première affaire à l'un des tribunaux spécialisés de Croatie.⁴⁰⁹ Depuis lors, les préjugés ethniques dans les procédures judiciaires ont limité l'efficacité de ces procédures et l'effet concret des modifications introduites dans la loi n'apparaît pas clairement.⁴¹⁰ Toutefois, la réforme de la justice est un premier pas sur la voie d'une amélioration des mécanismes pénaux nationaux.

4. Rwanda

Le système de justice rwandais, déjà fragile et souffrant d'un manque de personnel avant le génocide, n'en a été que plus paralysé suite aux pertes subies en temps de guerre. Après le conflit, il s'est retrouvé face à une tâche démoralisante : poursuivre des centaines de milliers de personnes ayant participé au génocide. Au cours des années qui ont suivi, avec l'aide considérable de la communauté internationale, l'infrastructure du système national a été reconstruite et les rangs du personnel reconstitués. Des lois ont été adoptées pour accroître l'indépendance de l'appareil judiciaire, éléver les critères relatifs à l'engagement des juges et améliorer l'efficacité du traitement des affaires.⁴¹¹ Le code de procédure pénale a été modifié en 2004 pour octroyer à toutes les personnes le droit de bénéficier de l'assistance d'un conseil à toutes les étapes de la procédure, y compris lors des interrogatoires. Le nouveau code accorde également aux juges le pouvoir *d'habeas corpus*, à savoir d'ordonner à la police et aux procureurs de comparaître devant eux en compagnie des personnes qui pourraient avoir été détenues illégalement et il autorise les juges à condamner les agents de l'État qui ont détenu des personnes illégalement.⁴¹²

En 2007, le Rwanda a également entrepris une réforme judiciaire importante visant à faciliter le renvoi d'affaires du TPIR à ses tribunaux nationaux. Parce que le tribunal ne pouvait pas renvoyer d'affaires devant des juridictions pouvant appliquer la peine de mort, le Rwanda a aboli la peine de mort. Suite à cette abolition, 1 365 personnes ont vu leurs peines

⁴⁰⁹ Procureur c. Rahim Ademi et Mirko Norac, TPIY, Affaire No. IT-04-78-PT, Décision portant renvoi d'une affaire aux Autorités de la République de Croatie en application de l'Article 11 bis du Règlement (Chambre de première instance), 14 septembre 2005, para. 52.

⁴¹⁰ Voir Centre International pour la Justice Transitionnelle, « Croatia: Selected Developments in Transitional Justice », Occasional Paper Series, décembre 2006, <http://www.ictj.org/static/Europe/TJdevelopments.eng.pdf> (consulté le 26 mai 2009), pp. 2, 17-21.

⁴¹¹ Voir Human Rights Watch, *La loi et la réalité : Les progrès de la réforme judiciaire au Rwanda*, 1-5643-566-8, juillet 2008, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/rwanda0708frweb_0.pdf, pp. 27-29 (citant la Loi organique No. 07/2004 du 25/04/2004 portant code d'organisation, fonctionnement et compétence judiciaires, arts. 6, 64, 143 et 168 ; et la Loi No. 06 bis/2004 du 14/04/2004 portant statut des juges et des agents de l'ordre judiciaire, arts. 8 et 22).

⁴¹² Ibid., pp. 32-33 (citant le Journal officiel de la République du Rwanda, 30 juillet 2004, la Loi No. 13/2004 du 17/5/2004 portant code de procédure pénale, arts. 64, 89, 96 ; et la Loi No. 20/2006 du 22/4/2006 modifiant et complétant la Loi no. 13/2004 du 17/5/2004 portant code de procédure pénale, art. 19).

commuées en emprisonnement à perpétuité.⁴¹³ Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour obtenir le renvoi des affaires du TPIR au Rwanda, le parlement a adopté une Loi relative au transfert qui prévoit un certain nombre de procédures visant à renforcer les droits des accusés, il a construit une nouvelle prison qui répond aux normes internationales et a mis en place des programmes de protection et d'aide aux témoins.⁴¹⁴

En dépit de ces réformes, de profondes inquiétudes subsistent quant à la possibilité pour les accusés d'obtenir un procès équitable au Rwanda.⁴¹⁵ À ce jour, le TPIR n'a autorisé aucun transfert d'affaires vers des tribunaux nationaux rwandais, évoquant, en autres, les difficultés qui se posent pour obtenir des témoins pour la défense et assurer leur sécurité.⁴¹⁶ Suite à une décision de la Chambre d'appel refusant un transfert vers le Rwanda en partie à cause du système de peines appliqué dans ce pays,⁴¹⁷ le parlement rwandais a adopté une loi supprimant la possibilité d'une peine de réclusion à perpétuité dans l'isolement pour toutes les affaires transférées du TPIR ou en cas d'extradition d'autres pays.⁴¹⁸ Afin que les affaires puissent être déférées du TPIR en vertu du règlement du tribunal, les responsables rwandais ont également fait part de leur intention d'introduire de nouvelles réformes de façon à répondre aux préoccupations des juges au sujet des droits des accusés pendant les procès.⁴¹⁹ Le tribunal a dès lors agi en tant que catalyseur, entraînant une amélioration des lois rwandaises qui, à son tour, a débouché sur une amélioration des mécanismes judiciaires nationaux.

⁴¹³ Ibid., p. 31. La peine de mort a été remplacée par la peine d'emprisonnement à perpétuité et la peine de réclusion criminelle à perpétuité assortie de modalités spéciales, qui n'a été définie que comme le maintien d'un prisonnier en « isolement ». Journal officiel de la République du Rwanda, 25 juillet 2007, Loi organique No. 31/2007 du 25 juillet 2007 portant abolition de la peine de mort.

⁴¹⁴ *Procureur c. Yussuf Munyakazi*, TPIR, Affaire No. ICTR-97-36-R11bis, *Amicus Curiae* Brief on Behalf of the Government of Rwanda (Chambre d'appel), 28 juillet 2002, para. 2.

⁴¹⁵ Les témoins de la défense refusent de témoigner en partie parce qu'ils craignent que toute personne témoignant contre la position du gouvernement ne risque d'être perçue comme faisant cause commune avec les accusés et ne soit dès lors accusée de promouvoir « l'idéologie génocidaire ». Par ailleurs, le gouvernement ne s'est pas montré disposé à ouvrir des dossiers à l'encontre des soldats de l'Armée patriotique rwandaise pour les crimes contre l'humanité commis entre 1994 et 1995. Voir Human Rights Watch, *La loi et la réalité*, pp. 82, 96-102.

⁴¹⁶ Voir, par exemple, *Procureur c. Gatete*, TPIR, Affaire No. ICTR-2000-61-R11bis, Decision on Prosecutor's Request for Referral to the Republic of Rwanda, 17 novembre 2008, paras 54-64 ; *Procureur c. Munyakazi*, TPIR, Affaire No. ICTR-97-36-R11bis, Decision on the Prosecutor's Request for Referral of Case to the Republic of Rwanda, 28 mai 2008, paras. 59-66 (confirmée en appel dans *Procureur c. Munyakazi*, TPIR, Affaire No. ICTR-97-36-R11bis, Décision relative à l'appel interjeté par le Procureur contre la décision portant rejet de la demande de renvoi en application de l'article 11 bis du règlement (Chambre d'appel), 8 octobre 2008, paras. 32-39).

⁴¹⁷ *Procureur c. Munyakazi*, TPIR, Affaire No. ICTR-97-36-R11bis, Décision relative à l'appel interjeté par le Procureur contre la décision portant rejet de la demande de renvoi en application de l'article 11 bis du règlement (Chambre d'appel), 8 octobre 2008, paras. 8-21.

⁴¹⁸ « ICTR Prosecutor to Apply for Further Referral Cases once Kigali Removes Judicial Obstacles », Agence de presse Hirondelle, 20 novembre 2008, <http://www.hirondellenews.com/content/view/11707/288/> (consulté le 18 mai 2009).

⁴¹⁹ « Transfer of Genocide Cases: Kigali gives in to make legal amendments », Agence de presse Hirondelle, 20 novembre 2008, <http://allafrica.com/stories/200811210199.html> (consulté le 18 mai 2009).

B. La Cour pénale internationale

Contrairement aux tribunaux ad hoc, la CPI ne peut exercer une compétence sur des affaires que lorsque les juridictions nationales ne sont pas disposées à mener réellement elles-mêmes les enquêtes ou les poursuites judiciaires ou lorsqu'elles ne sont pas en mesure de le faire. Parce que les tribunaux nationaux ont la priorité, les États ont l'occasion d'intenter des actions qu'ils pourraient autrement ne pas intenter. Dans chacune des situations sur lesquelles la CPI a ouvert une enquête, des efforts au minimum symboliques ont été faits en vue d'améliorer les mécanismes judiciaires nationaux pour les crimes internationaux graves. Ces efforts sont la conséquence de l'action de la CPI.

1. Ouganda

L'action de la CPI en Ouganda a suscité un intérêt accru pour la répression des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité dans le pays. Comme mentionné au Chapitre III.D, avant l'action de la CPI, le Parlement ougandais avait adopté une loi offrant une amnistie générale aux rebelles qui s'étaient rendus au gouvernement. Néanmoins, lors des pourparlers de paix amorcés en juillet 2006 entre le gouvernement et l'Armée de résistance du Seigneur (LRA, Lord's Resistance Army), l'intérêt pour les poursuites nationales s'est intensifié car elles étaient perçues comme une alternative séduisante aux poursuites des dirigeants de la LRA par la CPI. L'accord signé entre la LRA et le gouvernement ougandais en février 2008 a finalement prévu une division spéciale de la Haute Cour ougandaise chargée de poursuivre les individus ayant planifié ou commis des crimes de guerre ou autres attaques généralisées, systématiques ou graves à l'encontre des civils.⁴²⁰ L'accord comprenait également des mesures visant à mettre en place une unité spéciale d'enquêtes dirigée par l'avocat général du ministère public ougandais ainsi qu'un greffe compétent pour faciliter la protection des victimes et des témoins.⁴²¹ Bien que l'accord de paix définitif n'ait jamais été signé par le dirigeant de la LRA Joseph Kony, la conclusion des accords prévoyant de réclamer des comptes aux criminels est le reflet d'une attention accrue pour la répression des crimes graves au niveau national et elle offre la possibilité d'engager des poursuites contre la LRA en dehors des personnes soupçonnées par la CPI. Bien que les dispositions législatives relatives à la création de la division crimes de guerre de la Haute Cour et à la

⁴²⁰ Annexe à l'Accord sur la responsabilité et la réconciliation conclu entre le Gouvernement de la République d'Ouganda et l'Armée/Mouvement de résistance du Seigneur le 29 juin 2007, Juba, Soudan, 19 février 2008, paras. 7, 10-14. Il faut noter que bien que certaines personnes proches du processus de paix aient fait valoir que la division spéciale ne jugerait que des personnes soupçonnées par la CPI, l'accord n'évoque aucune limitation de ce genre dans son mandat.

⁴²¹ Ibid., paras. 8, 10-11.

modification de la législation ougandaise de façon à autoriser la répression des crimes internationaux soient encore en souffrance, des juges et un greffier ont été nommés.⁴²²

2. République démocratique du Congo

En 2004, année où le Congo a déféré la situation dans son pays à la CPI pour qu'elle y mène des enquêtes et des poursuites, les tribunaux militaires ont eux-mêmes engagé des poursuites pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité en se fondant sur les définitions des crimes contenues dans le Statut de Rome.⁴²³ En avril 2006, à Mbandaka (dans le nord-ouest de la RDC), un tribunal militaire a reconnu sept officiers de l'armée coupables de viols de masse commis sur plus de cent femmes à Songo Myobo en 2003. C'était la première fois que le viol était jugé en tant que crime contre l'humanité au Congo. En août 2006, un chef de milices a été condamné à vingt ans d'emprisonnement pour des crimes de guerre perpétrés en Ituri.⁴²⁴ Dans ce qui aura été le plus grand procès du genre dans l'histoire du Congo, un tribunal militaire du Katanga a reconnu Gédéon Kyungu Mutanga et d'autres individus coupables de crimes contre l'humanité commis entre 2004 et 2006.⁴²⁵ Bien qu'à ce jour, seuls quelques procès aient eu lieu, principalement contre des soldats de rang inférieur (et ils ont suscité des préoccupations quant à leur caractère équitable), dans chacune de ces affaires, le tribunal a appliqué les définitions des crimes apparaissant dans le Statut de Rome.⁴²⁶ Ces cas ne représentent qu'une avancée modeste, mais significative, sur le chemin de la lutte contre la culture persistante de l'impunité en RDC.

Les travaux de la CPI au Congo ont également contribué à sensibiliser davantage aux actes qui sont constitutifs de crimes de guerre. Comme en Bosnie, les enquêtes de la CPI au Congo ont encouragé les responsables militaires à diffuser, en 2004, des émissions radio dans lesquelles ils expliquaient aux soldats en quoi consistaient les crimes internationaux. Par ailleurs, grâce à l'arrestation, en mars 2006, du commandant rebelle Thomas Lubanga

⁴²² Rachel Irwin, « Uganda's Ability to Try Rebels Questioned », communiqué de presse de l'Institute for War and Peace Reporting, 21 novembre 2008, <http://www.ictj.org/en/news/coverage/article/2150.html> (consulté le 27 mai 2009).

⁴²³ Actuellement, en RDC, les tribunaux militaires exercent une compétence exclusive sur les crimes internationaux car la loi portant application du Statut de Rome dans la législation nationale n'a pas encore été adoptée.

⁴²⁴ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2007* (New York : Human Rights Watch, 2007), chapitre sur la République démocratique du Congo, <http://www.hrw.org/legacy/french/docs/2007/01/11/congo14969.htm>.

⁴²⁵ « RD Congo : Un chef de milices reconnu coupable dans un procès marquant », communiqué de presse de Human Rights Watch, 10 mars 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/03/10/rd-congo-un-chef-de-milices-reconnu-coupable-dans-un-proc-s-marquant>.

⁴²⁶ Amnesty International, « Rapport 2008 : Les droits humains en République démocratique du Congo », <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48427244c.html> (consulté le 27 mai 2009).

accusé de recrutement et d'utilisation d'enfants soldats, les chefs des groupes armés et le grand public ont pris davantage conscience que l'utilisation d'enfants soldats est illégale.⁴²⁷

3. Soudan

Pour expliquer en partie son refus de coopérer avec la CPI, le gouvernement soudanais a fait valoir qu'il avait la capacité de juger les affaires devant des tribunaux nationaux et que, par conséquent, les affaires étaient irrecevables pour la CPI. Afin d'étayer ses affirmations, le gouvernement a périodiquement annoncé des mesures soi-disant destinées à améliorer la lutte contre l'impunité dans le pays. Le 7 juin 2005, soit un jour après que le procureur de la CPI eut annoncé qu'il ouvrait des enquêtes sur les événements au Darfour, les autorités soudanaises ont institué la Cour pénale spéciale sur les événements du Darfour afin de prouver la capacité et la volonté du gouvernement de traiter les poursuites au niveau national. Lors de la mise sur pied de la cour, un responsable du gouvernement a déclaré qu'elle était « considérée comme remplaçant la Cour pénale internationale ». ⁴²⁸ Une déclaration du Ministère de la Justice contestant la compétence de la CPI a fait explicitement mention de la disposition du Statut de Rome, article 17, qui autorise la cour à juger qu'une affaire est irrecevable si elle fait l'objet de poursuites de la part des autorités nationales.⁴²⁹ Plus tard dans l'année, de nouveaux décrets ont étendu la compétence de la cour de façon à y inclure les crimes mentionnés par le « droit humanitaire international » et ils ont établi trois sièges permanents pour la cour à Nyala, El Fasher et El Geneina, les capitales respectives des États du Sud-Darfour, Nord-Darfour et Darfour occidental.⁴³⁰ Bien que ces tribunaux se soient révélés inefficaces, dans l'une des rares affaires qu'ils ont jugées, un accusé a dû répondre du chef de pillage tel que le définit le Statut de Rome. Même si l'accusé n'a pas été reconnu coupable de ce crime, c'était la première fois que le Statut de Rome (que le Soudan a signé mais n'a pas ratifié) était utilisé dans des procédures judiciaires au Soudan.⁴³¹

Outre la création de tribunaux spéciaux, le gouvernement soudanais a pris des mesures supplémentaires pour améliorer en apparence les mécanismes judiciaires nationaux afin d'éviter éventuellement que la CPI n'exerce sa compétence. Le 18 septembre 2005, un

⁴²⁷ Davis et Hayner, ICTJ, « Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC », mars 2009, pp. 31-32.

⁴²⁸ « Sudan: Judiciary challenges ICC over Darfur cases », *IRINnews*, 24 juin 2005, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/164/28521.html> (consulté le 28 mai 2009), citant le ministre soudanais de la justice, Ali Mohamed Osman Yassin.

⁴²⁹ Ibid., citant une déclaration faite par le Ministère soudanais de la justice le 15 juin 2005.

⁴³⁰ Amendement à l'ordonnance portant établissement d'une cour pénale spéciale pour le Darfour, 10 novembre 2005, communiqué de presse du pouvoir judiciaire soudanais, <http://www.sudanjudiciary.org/news/news.php?id=9> (consulté le 27 mai 2009) ; Human Rights Watch, *Lack of Conviction*, p. 9.

⁴³¹ Human Rights Watch, *Lack of Conviction*, pp. 14, 16.

Bureau spécialisé chargé de la répression des crimes contre l'humanité a été mis sur pied à Khartoum par décret du Ministre de la justice par intérim.⁴³² Depuis le moment où le procureur de la CPI a annoncé qu'il avait introduit une requête aux fins de délivrance de ses premiers mandats d'arrêt à l'encontre d'Ahmed Haroun et d'Ali Kosheib, le gouvernement a signalé à intervalles réguliers qu'il enquêtait à propos de Kosheib pour les crimes perpétrés au Darfour.⁴³³ D'autres efforts ont été entrepris pour réformer le code pénal soudanais. En novembre 2008, le gouvernement a adopté des amendements au code de façon à y inclure des crimes internationaux tels que les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, mais à ce jour, personne n'a été inculpé en vertu de ces dispositions.⁴³⁴ Bien qu'aucun réel progrès n'ait été opéré permettant de se diriger vers la fin de l'impunité pour les atrocités commises au Darfour et bien que l'absence de volonté politique reste un obstacle à toute procédure judiciaire digne de ce nom, l'introduction de réformes juridiques n'en demeure pas moins une avancée positive.

4. République centrafricaine

Le 25 octobre 2005, l'ex-chef d'état-major de l'armée de la République centrafricaine, le Gén. François Bozizé, a lancé une offensive rebelle contre le Président en fonction à l'époque, Ange-Félix Patassé. Ne pouvant compter sur son armée qui avait été affaiblie par plusieurs mutineries et coups d'État militaires, Patassé a obtenu le soutien des forces du Mouvement de Libération du Congo, dirigé par le rebelle congolais Jean-Pierre Bemba, ainsi que d'une force mercenaire composée en majorité de Tchadiens. En 2002 et 2003, les deux groupes se sont livrés à des atrocités généralisées, notamment à des massacres et des viols. Des combats sporadiques ont continué à avoir lieu d'octobre 2002 au 15 mars 2003, date à laquelle Bozizé s'est finalement emparé du pouvoir.

Le 22 décembre 2004, le gouvernement de la RCA a déféré les événements de 2002-2003 au Bureau du Procureur après que la Cour d'appel de RCA eut reconnu l'incapacité des

⁴³² Décret portant établissement d'un Bureau spécialisé chargé de réprimer les crimes contre l'humanité, 18 septembre 2005. Voir également Haut Commissariat aux droits de l'homme, « Second Periodic Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Human Rights Situation in Sudan », 27 janvier 2006, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/sudanjanuary06.pdf> (consulté le 27 mai 2009), p. 29.

⁴³³ Voir, par exemple, « Sudan to try three people on Darfur crimes », Associated Press, 7 mars 2007, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article20618> (consulté le 27 mai 2009) ; « Sudan to try Janjaweed militia leader for war crimes », Agence France Presse, 15 octobre 2008, <http://www.france24.com/en/20081015-sudan-janjaweed-militia-leader-kosheib-war-crimes-sudan-darfur> (consulté le 27 mai 2009) (« Un procureur spécial soudanais enquêtant sur les atrocités commises au Darfour a établi qu'il était fondé de juger un dirigeant des milices janjawids redoutées... . Idris Suleiman, chef adjoint de la mission soudanaise au Caire, a déclaré à l'AFP que le dirigeant des milices soudanaises soutenues par le gouvernement, Ali Kosheib, sera traduit en justice au Darfour à une date fixée par un juge, 'probablement la semaine prochaine' »).

⁴³⁴ Human Rights Watch et al., « Rhétorique contre réalité : La situation au Darfour », rapport d'une coalition d'organisations non gouvernementales, décembre 2008, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/RhetoriqueEtRealite%20Rapport.pdf (consulté le 27 mai 2009), p. 19.

tribunaux nationaux à enquêter et à poursuivre efficacement les criminels de guerre. Deux ans et demi plus tard, le procureur de la CPI a annoncé qu'il allait ouvrir une enquête sur les crimes perpétrés lors des combats de 2002-2003 et examiner des événements plus récents afin de déterminer si les crimes commis dans le nord dans le cadre d'une campagne anti-insurrectionnelle justifieraient une enquête.

La possibilité de poursuites engagées par la CPI (point sur lequel ont insisté les associations de victimes réclamant justice) a mis la pression sur le gouvernement centrafricain pour qu'il réagisse aux exactions commises au nord dans le cadre d'un conflit qui avait éclaté dans la foulée des élections de mai 2005. Le rapport sur la violence en RCA publié par Human Rights Watch en septembre 2007,⁴³⁵ qui désignait des suspects et mettait l'accent sur la compétence de la CPI, a mis à l'avant-plan la question de savoir si la CPI allait ouvrir une enquête sur les dirigeants de la Garde présidentielle d'élite (qui se trouve sous le contrôle du président), après quoi le gouvernement pouvait plus difficilement fermer les yeux sur ces crimes. Suite à la publication du rapport de Human Rights Watch, le Président Bozizé a reconnu que les forces centrafricaines avaient perpétré des exactions et a déclaré que les responsables allaient devoir répondre de leurs actes.⁴³⁶ Le procureur de la CPI a exercé des pressions directes sur les autorités centrafricaines pour qu'elles donnent suite aux poursuites pour les crimes plus récents. Le 10 juin 2008, il a adressé une lettre au Président Bozizé notant qu' « une attention soutenue devait être accordée aux actes de violence commis dans le nord de la République centrafricaine ». ⁴³⁷ En réaction, Bozizé a cherché l'aide des Nations Unies pour obtenir la suspension de l'enquête de la CPI, faisant valoir dans une lettre au secrétaire général de l'ONU que le système de justice centrafricain était compétent pour ouvrir lui-même des enquêtes et engager des poursuites pour les crimes les plus récents.⁴³⁸

Bien que peu d'éléments tendent à faire la preuve d'une réelle volonté d'engager des poursuites en RCA (à la mi-2009, seuls des membres individuels des forces de sécurité

⁴³⁵ Human Rights Watch, *République centrafricaine – État d'anarchie : Rébellions et exactions contre la population civile*, vol. 19, no. 14(A), septembre 2007, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/caro907frweb.pdf>.

⁴³⁶ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2008* (New York : Human Rights Watch, 2008), chapitre sur la République centrafricaine, <http://www.hrw.org/legacy/englishwr2k8/docs/2008/01/31/carepu17887.htm>.

⁴³⁷ Lettre du Procureur de la CPI Luis Moreno Ocampo au Président François Bozizé, 10 juin 2008, copie en possession de Human Rights Watch. Voir également Human Rights Watch, *Rapport mondial 2009* (New York : Human Rights Watch, 2009), chapitre sur la République centrafricaine, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/car_fr.pdf.

⁴³⁸ En août 2008, le président de la RCA, François Bozizé, a adressé une lettre au secrétaire général de l'ONU, demandant aux Nations Unies d'intercéder dans toute enquête éventuelle de la CPI sur les crimes commis dans le nord du pays, étant donné que les tribunaux de la République centrafricaine étaient compétents pour juger les affaires relatives aux actes commis pendant la période couverte par les lois d'amnistie. Lettre de François Bozizé à Ban Ki-moon, 1^{er} août 2008, copie en possession de Human Rights Watch. Voir également Human Rights Watch, *Rapport mondial 2009*, chapitre sur la République centrafricaine, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/car_fr.pdf.

centrafricaines occupant un rang inférieur avaient été poursuivis et reconnus coupables de crimes de droit commun tels que des agressions, des voies de fait et des homicides), en septembre 2008, le gouvernement centrafricain a institué au sein de l'armée un bureau pour le droit humanitaire international, chargé de transmettre les lois de la guerre à ses membres.⁴³⁹ Les exactions commises dans le nord ont diminué après que les pressions internationales eurent incité le gouvernement à retirer de la région une grande partie de la Garde présidentielle.⁴⁴⁰ L'action de la CPI a au moins servi à sensibiliser davantage aux crimes, ce qui peut constituer un premier pas vers leur prévention.

5. Situations à l'examen : Kenya et Colombie

Même dans les pays où le procureur a entrepris un examen préliminaire pour déterminer s'il convient d'ouvrir une enquête, la possibilité imminente d'une action de la CPI a suffi pour encourager des efforts nationaux en matière de justice pénale.

Kenya

Depuis le rétablissement de la politique multipartite en 1991, les élections au Kenya ont régulièrement été marquées par la violence. Toutefois, comme expliqué au Chapitre VI.A, personne n'a été amené à répondre de ces crimes. Les résultats des enquêtes sur la violence politique ont systématiquement été classés sans suite, l'impunité devenant dès lors le seul point à l'ordre du jour.⁴⁴¹ Les flambées de violences encore plus graves qui ont suivi les élections fin 2007 ont donné lieu à des appels réclamant de rompre le cycle de l'impunité. En l'occurrence, puisque le Kenya a le statut d'État partie à la CPI et compte tenu des réactions plus nombreuses de la communauté internationale, les exigences de justice semblent plus prometteuses. La Commission d'enquête sur les violences postélectorales (« Commission Waki »), qui a été nommée par le gouvernement de coalition dans le cadre du processus de médiation, a recommandé, dans son rapport d'octobre 2008, la création d'un tribunal spécial ayant une composante internationale, chargé de juger les individus portant la plus grande part de responsabilité dans les attaques.⁴⁴² La commission a ajouté un argument incisif à sa recommandation, confiant au médiateur, Kofi Annan, une enveloppe scellée contenant une liste des principaux suspects des crimes avec preuves à l'appui, avec

⁴³⁹ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2009*, chapitre sur la République centrafricaine, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/car_fr.pdf.

⁴⁴⁰ Ibid. ; et Human Rights Watch, *Rapport mondial 2008*, chapitre sur la République centrafricaine, <http://www.hrw.org/legacy/englishwr2k8/docs/2008/01/31/carepu17887.htm>.

⁴⁴¹ Commission d'enquête du Kenya sur les violences postélectorales (« Commission Waki »), rapport final, 15 octobre 2008, <http://www.dialoguekenya.org/docs/PEV%20Report.pdf> (consulté le 27 mai 2009), p. 16 (« Rapport Waki »).

⁴⁴² Ibid., p. ix.

pour consigne de remettre l'enveloppe au procureur de la CPI si les efforts déployés pour mettre sur pied le tribunal venaient à échouer.⁴⁴³ Ce faisant, la commission a cherché à s'assurer que les résultats de son enquête ne seraient pas ignorés. Le procureur de la CPI a également fait des déclarations indiquant qu'il examinait les violences postélectorales au Kenya afin de déterminer si des crimes relevant de sa compétence avaient été perpétrés.⁴⁴⁴

En décembre 2008, quelques heures avant le délai initial fixé par la commission pour que les noms soient remis à la CPI, le premier ministre et le président kenyans ont signé un accord pour la création d'un tribunal spécial.⁴⁴⁵ Une commission vérité avait déjà été instituée fin 2008 pour examiner les crimes commis depuis l'indépendance en 1963,⁴⁴⁶ et un projet de loi relatif aux crimes internationaux a fait l'objet d'une procédure d'adoption accélérée au parlement en décembre 2008, conformément aux recommandations de la Commission Waki.⁴⁴⁷ Depuis lors pourtant, un projet de statut établissant le tribunal spécial a été rejeté par le parlement, et bien que le gouvernement prétende œuvrer pour garantir que justice soit rendue, il semble, sur ce plan, ne rien faire d'autre qu'user de faux-fuyants.⁴⁴⁸ Même si le sort définitif du tribunal spécial n'a pas encore été déterminé (c'est pourquoi les scellés sont toujours apposés sur l'enveloppe contenant la liste des principaux suspects), l'existence de la CPI et la menace de poursuites qu'elle pourrait engager ont modifié le débat sur la lutte contre l'impunité au Kenya.

⁴⁴³ Ibid., p. 18.

⁴⁴⁴ Bureau du Procureur, « Déclaration du Bureau du Procureur relative aux événements survenus au Kenya », 5 février 2008, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9CA17069-34D6-42A6-A8EB-ACB3496F6B9C/0/ICCOTPST20080205FRA.pdf> (consultée le 27 mai 2009) ; et « ICC Prosecutor reaffirms that the situation in Kenya is monitored by his office », communiqué de presse de la CPI, 11 février 2009, <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/06455318-783E-403B-8C9F-8E2056720C15/279793/KenyaOTPpubliccommunication20090211.pdf> (consulté le 27 mai 2009).

⁴⁴⁵ David Mugonyi, « Secret list: Now Kibaki and Raila sign pact », *Daily Nation* (Nairobi), 17 décembre 2008, <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/503642/-/uomhno/-/index.html> (consulté le 27 mai 2009).

⁴⁴⁶ « Kenya set to get truth commission », *BBC News Online*, 24 octobre 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7688505.stm> (consulté le 27 mai 2009).

⁴⁴⁷ Judie Kaberia, « The Kenya house Speaker recalled Parliament to save a year old grand coalition gov't from the brink of collapsing », *Majimbo Kenya*, 8 janvier 2009, <http://majimbokenya.com/home/2009/01/08/the-kenya-house-speaker-recalled-parliament-to-save-a-year-old-grand-coalition-govt-from-the-brink-of-collapsing/> (consulté le 27 mai 2009) ; et Rapport Waki, p. 476 (recommandant que « le projet de loi 2008 relatif aux crimes internationaux fasse l'objet d'une procédure accélérée en vue de sa promulgation par le Parlement afin de faciliter les enquêtes et poursuites pour crimes contre l'humanité »).

⁴⁴⁸ Projet de loi relatif au Tribunal spécial pour le Kenya, 2009, 28 janvier 2009, http://www.kenyalaw.org/Downloads/Bills/2009/The_Special_Tribunal_for_Kenya_Statute_2009.pdf (consulté le 27 mai 2009) ; et Assemblée nationale kenyane, Bill Tracker 2009, 10^e Parlement, 2^e Session, 24 février 2009, <http://www.bunge.go.ke/parliament/downloads/Tenth%20Parl%20201st%20Session/Bill%20Tracker%202008-2009.pdf> (consulté le 27 mai 2009). Voir également Bernard Namunane, Njeri Rugene et Lucas Barasa, « Hague beckons for Kenya violence chiefs », *Daily Nation* (Nairobi), 12 février 2009, <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/529756/-/item/o/-/w88ygrz/-/index.html> (consulté le 27 mai 2009).

Colombie

Alors qu'elle doit décider comment gérer les violations des droits humains commises par les escadrons de la mort paramilitaires, la Colombie n'a cessé de tenir à l'œil la CPI. Elle a ratifié le Statut de Rome le 5 août 2002, précisant dans une déclaration qu'elle n'accepterait pas la compétence de la CPI sur les crimes de guerre commis avant 2009. Dans l'intervalle, la possibilité d'une action de la CPI a eu sa part d'influence sur les décisions prises à propos de l'imputabilité des responsabilités au niveau national.

Au cours des trois dernières décennies, des groupes paramilitaires alliés aux puissantes élites politiques, militaires et économiques ont ravagé la Colombie quasiment en toute impunité, prétendant combattre les guérillas de gauche. En dépit des massacres, des actes de torture, des disparitions forcées et des meurtres de milliers de civils, défenseurs des droits humains et responsables locaux, les paramilitaires et leurs complices ont invariablement réussi à échapper à toute enquête, toute poursuite et tout châtiment.⁴⁴⁹ Les demandes d'extradition émanant des États-Unis en 2002 ont incité les dirigeants paramilitaires à négocier un marché avec l'administration colombienne dans l'espoir d'échapper à de longues peines de prison aux États-Unis pour trafic de drogue. Les négociations ont débouché sur la Loi 975 (plus connue sous le nom de « Loi Justice et Paix »), qui constituait la première loi du pays en matière de justice transitionnelle.⁴⁵⁰ En échange de la supposée démobilisation de leurs groupes, la loi a offert aux commandants paramilitaires responsables d'effroyables atrocités des peines réduites allant de cinq à huit ans (pouvant encore être réduites à moins de trois ans), terriblement disproportionnées par rapport à leurs crimes. La loi présentait de sérieuses lacunes mais a été améliorée suite à sa révision par la Cour constitutionnelle colombienne en 2006, évoquant des normes internationales relatives à la vérité et la justice.⁴⁵¹

Dès le début de la démobilisation et des négociations sur la Loi Justice et Paix, le procureur de la CPI a manifesté un intérêt pour le processus. En mars 2005, il a adressé une lettre au gouvernement colombien demandant des informations sur le projet de loi alors à l'examen.⁴⁵² Il y a donné suite en posant des questions sur l'application de la loi et sur les enquêtes visant les complices des paramilitaires au sein de l'appareil politique, faisant remarquer que son bureau « observe les procédures ouvertes à l'encontre des responsables

⁴⁴⁹ Human Rights Watch, *Breaking the Grip? Obstacles to Justice for Paramilitary Mafias in Colombia*, 1-56432-385-4, octobre 2008, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/colombia1008webwcover.pdf>, pp. 25-26.

⁴⁵⁰ Ibid., pp. 26-28. Voir également Human Rights Watch, *Smoke and Mirrors: Colombia's demobilization of paramilitary groups*, vol. 17, no. 3(B), 31 juillet 2005, <http://www.hrw.org/reports/2005/colombia0805/>.

⁴⁵¹ Human Rights Watch, *Breaking the Grip?* pp. 29-32.

⁴⁵² Ibid., p. 137 (citant une lettre adressée par le Procureur de la CPI, Luis Moreno Ocampo, à l'ambassadeur colombien accrédité auprès de la CPI, Guillermo Fernandez de Soto, 2 mars 2005).

paramilitaires, question qui implique des membres du Congrès ».⁴⁵³ Lors d'une visite effectuée en Colombie en 2007, il a déclaré : « des informations ont vu le jour qui impliquent d'autres personnes faisant l'objet d'une enquête. Ces personnes pourraient également porter une plus grande part de responsabilité dans les crimes, et dès lors, elles nous intéressent. Nous regardons comment la Colombie gère ce type d'affaires. Nous observons ».⁴⁵⁴ En 2008, le procureur a de nouveau demandé des informations sur la façon dont les personnes portant la plus grande part de responsabilité dans les crimes relevant de la compétence de la CPI seront traduites en justice.⁴⁵⁵

À diverses reprises, le gouvernement colombien a proposé des projets de loi ou des initiatives qui auraient permis aux paramilitaires ou à leurs complices de se tirer d'affaire malgré leurs crimes. L'intérêt manifesté par le procureur de la CPI pour les procédures colombiennes a été très médiatisé en Colombie et c'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement colombien n'a pas mené ces initiatives à terme.

C. La compétence universelle

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs États européens ont commencé à poursuivre des personnes se trouvant à l'étranger et soupçonnées d'avoir commis des crimes internationaux graves à l'encontre de leurs ressortissants. Ces efforts déployés pour rendre justice devant des tribunaux nationaux en invoquant des lois de compétence universelle ou le principe de la « nationalité passive » (lorsque la victime est un citoyen du pays qui intente l'action) ont provoqué un « effet d'entraînement » extrêmement important dans les tribunaux nationaux des États où les crimes s'étaient produits : ils ont déclenché des enquêtes et des poursuites judiciaires en Amérique latine. L'arrestation d'Augusto Pinochet au Royaume-Uni et le litige qui s'est ensuivi en Belgique, en France, en Espagne et en Suisse ont poussé les tribunaux nationaux chiliens à ouvrir leurs portes aux victimes qui, jusque là, s'étaient vu refuser tout accès à des recours effectifs. À Buenos Aires (Argentine), une décision judiciaire espagnole a contribué à la réouverture, en août 2003, de procès d'officiers de l'armée responsables de violations graves des droits humains perpétrées pendant la « sale guerre » vécue par l'Argentine. Le juge espagnol avait délivré des mandats

⁴⁵³ « Corte Penal Internacional analiza posibilidad de investigar crímenes de Farc y 'paras,' » *El Tiempo* (Bogota), 14 mars 2008, http://www.eltiempo.com/justicia/2008-03-15/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-4013520.html (consulté le 27 mai 2009).

⁴⁵⁴ « Corte Penal Internacional sigue pista a la parapolítica, asegura su fiscal jefe, Luis Moreno Ocampo », *El Tiempo* (Bogota), 20 octobre 2007, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3775574> (consulté le 27 mai 2009).

⁴⁵⁵ Voir Human Rights Watch, *Breaking the Grip?* pp.136-138 (citant la lettre adressée par le Procureur de la CPI, Luis Moreno Ocampo, à l'Ambassadeur colombien à La Haye, Francisco José Lloreda, non datée, retranscrite dans « Corte Penal Internacional Hace Requerimientos a Gobierno Uribe », *El Nuevo Siglo* (Bogota), 15 août 2008, <http://www.elnuevosiglo.com.co/noticia.php>, et « A verificar si Colombia investiga y juzga a criminales vino fiscal de Corte Penal Internacional », *El Tiempo* (Bogota), 25 août 2008, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4465892>).

pour l’extradition de 48 ex-officiers de l’armée et un civil accusés de torture et de « disparitions » en Argentine afin qu’ils puissent être jugés en Espagne. Ces affaires ont suscité d’une part un regain d’intérêt pour l’imputabilité des responsabilités au niveau national et, d’autre part, une pression accrue sur les tribunaux nationaux pour qu’ils traitent ces affaires dans le pays. Les poursuites engagées par des tribunaux étrangers ont dès lors contribué à relancer l’usage des tribunaux nationaux afin de juger des dirigeants pour les exactions commises dans leurs propres pays.

1. Chili

Le 16 octobre 1998, des officiers de la police de Londres, agissant à la requête du magistrat espagnol Baltasar Garzon, ont arrêté l’ancien dictateur chilien, le Gén. Augusto Pinochet, alors qu’il se trouvait en convalescence dans une clinique privée londonienne suite à une opération du dos. L’arrestation a plongé le Chili dans un état de choc et a fait naître des inquiétudes quant au risque de voir les efforts déployés pour poursuivre Pinochet déstabiliser, voire détruire, la fragile démocratie instaurée dans le pays.

Pendant les 17 ans de règne de Pinochet au Chili, plus de 2 600 personnes ont été tuées par ses forces de sécurité ou ont « disparu » entre leurs mains, plus de 28 000 ont été torturées, et des centaines de milliers ont été exilées de force ou ont fui le pays craignant pour leur vie. En dépit des crimes perpétrés par le régime, Pinochet et ses collègues semblaient intouchables, hors d’atteinte de la loi. Même suite à son retour à la vie civile en mars 1998 après avoir occupé la fonction de chef militaire suprême du Chili pendant un quart de siècle, Pinochet n’avait jamais été poursuivi par des tribunaux chiliens pour quelque infraction que ce soit : son poste de sénateur à vie lui conférait une immunité constitutionnelle le mettant à l’abri de toute arrestation ou procédure pénale. Par ailleurs, en 1978, il avait accordé à son gouvernement une auto-amnistie pour la période s’étendant du 11 septembre 1973 au 10 mars 1978, moment où la répression militaire et les violations des droits humains étaient à leur comble. Il continuait, de surcroît, à exercer une grande influence politique auprès d’anciens associés militaires au parlement et auprès du pouvoir judiciaire, dont il avait nommé plusieurs membres importants.⁴⁵⁶ Son arrestation pour violations graves des droits humains suite à une enquête menée par un magistrat espagnol semblait inconcevable.

Au final, « l’affaire Pinochet » a eu des conséquences importantes et en grande partie imprévues au Chili. L’arrestation a montré que la décision du Chili d’éluder les obligations qui lui étaient imposées par le droit international en matière de droits humains était

⁴⁵⁶ Human Rights Watch, *When Tyrants Tremble: The Pinochet Case*, vol. 11, no. 1(B), octobre 1999, <http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/chile/>, pp. 23-24.

sérieusement en décalage avec l’opinion mondiale. Grâce à elle, l’ensemble de l’échiquier politique a, pour la première fois, pris conscience que les familles des morts et « disparus » avaient droit à des réponses de la part des responsables concernant le sort de leurs proches et que le succès de la transition chilienne vers la démocratie dépendait des réponses qui seraient apportées. Comme l’a expliqué le leader du Parti socialiste, Ricardo Lagos, « la communauté internationale ... nous a infligé un carton jaune ».⁴⁵⁷ Avant l’arrestation, jamais il n’aurait été possible que certains politiciens de droite se montrent disposés à reconnaître que les violations des droits humains étaient le résultat de la politique gouvernementale.⁴⁵⁸

En même temps, l’arrestation de Pinochet et les charges retenues contre lui ont suscité une énorme polémique. Certains responsables chiliens ont fait valoir qu’ « une bombe géante avait été larguée sur la transition [démocratique] »⁴⁵⁹ et que si cette décision n’était pas rapidement annulée, elle « créera inévitablement un climat d’instabilité ... et pourrait aboutir à une grave détérioration de la coexistence nationale que nous avons eu tant de peine à construire ».⁴⁶⁰ Les opposants aux poursuites engagées contre Pinochet avaient le pressentiment que la « réouverture de vieilles blessures » déstabiliserait la fragile démocratie chilienne mais cette intuition s’est avérée être fortement exagérée. Ceux qui avaient affirmé que l’arrestation de Pinochet entraînerait le chaos et l’instabilité au Chili, contrariant l’avancée du pays sur la voie d’une démocratie pleine et entière, se sont révélés avoir tort, l’apocalypse prédite ne s’étant jamais produite. Les Chiliens se sont adaptés à ces événements cruciaux sans sombrer dans une franche anarchie.⁴⁶¹ Hormis quelques moments de tensions politiques et de bruyantes manifestations de rue lorsque des décisions étaient prises contre Pinochet, seuls quelques incidents violents ont été déplorés.⁴⁶² Les sondages d’opinion réalisés à des moments critiques de la crise Pinochet ont montré que plus des deux tiers des personnes interrogées ne pensaient pas que la démocratie était en danger ou que

⁴⁵⁷ Carton brandi par l’arbitre lors d’un match de football pour signifier un avertissement au joueur ayant commis une faute. Ibid., p. 29.

⁴⁵⁸ Ibid, pp. 4-5. En 1991, la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (connue sous le nom de Commission Rettig) a publié un rapport de 2 000 pages. Ce document et un rapport ultérieur publié en 1996 ont fixé à 3 197 le nombre officiel de personnes ayant perdu la vie à cause des violations des droits humains perpétrées sous le régime militaire. La Commission n’avait pas le pouvoir d’enquêter sur les tortures ou autres exactions. Bon nombre des recommandations les plus importantes formulées par la Commission Rettig au sujet de la protection des droits humains n’ont pu être mises en œuvre en raison du climat politique. Ibid.

⁴⁵⁹ Sebastian Rotella, « Pinochet Arrest Forces Chile to Revisit Past », *Los Angeles Times*, 25 octobre 1998, <http://articles.latimes.com/1998/oct/25/news/mn-36094> (consulté le 20 mai 2009), citant le Général en retraite Ernesto Videla, ancien haut diplomate sous le régime Pinochet.

⁴⁶⁰ Davison, « The Pinochet Affair: Chile polarized as army grumbles divided by arrest in London », *Independent*, citant Fernando Lihn, directeur de la Chambre nationale de commerce du Chili.

⁴⁶¹ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2000*, chapitre sur le Chili, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k/americas-02.htm>.

⁴⁶² Human Rights Watch, *When Tyrants Tremble*, p. 1.

l’arrestation avait affecté leur vie ; une forte majorité d’entre elles voulaient que Pinochet soit traduit en justice et la plupart voulaient qu’il le soit au Chili.⁴⁶³

L’opposition du gouvernement chilien au mandat d’arrêt se fondait sur le principe de la compétence territoriale. Comme l’a expliqué le Président Eduardo Frei à l’époque, « tous nos efforts pour que le Sénateur Pinochet puisse rentrer au pays avaient un seul objectif : que ce soient des tribunaux chiliens, et non ceux d’un autre pays, qui appliquent la loi ».⁴⁶⁴ Certes, la loi accorde une préférence aux tribunaux nationaux par rapport aux tribunaux étrangers pour les crimes commis par un individu dans son pays d’origine et pouvant donner lieu à une extradition. Cependant, en vertu du principe d’*aut dedere aut judicare* (extrader ou poursuivre), les gouvernements qui refusent d’extrader des personnes recherchées pour des violations des droits humains sont tenus de les juger eux-mêmes.

Mais comme mentionné plus haut, peu avait été fait au niveau national pour le poursuivre. Les efforts initiaux du gouvernement chilien pour montrer à la Grande-Bretagne que le Chili enquêtait sérieusement sur la responsabilité pénale de Pinochet au Chili se sont soldés par un échec.⁴⁶⁵ Toutefois, au-delà des apparences, l’affaire Pinochet a provoqué d’importants changements : elle a contribué à encourager les initiatives menées au Chili pour réprimer les atrocités commises lorsque Pinochet était au pouvoir. Quand ce dernier est rentré au Chili après que le Ministre britannique de l’intérieur de l’époque, Jack Straw, eut décidé de rejeter la demande d’extradition de l’Espagne pour des raisons médicales en mars 2000, le paysage politique avait changé.

Au cours de la première année qui a suivi l’arrestation, trois généraux, dont un ancien membre de la junte militaire, et au moins trente officiers et ex-officiers de l’armée de terre et de la force aérienne ont été inculpés de violations graves des droits humains au Chili. La Cour suprême a autorisé les poursuites en dépit de la loi d’amnistie de 1978 en raison d’une nouvelle doctrine qui, en théorie, permettait la répression des « disparitions ».⁴⁶⁶ Au moment où Pinochet est retourné au Chili, soixante plaintes avaient été déposées contre lui au pénal dans le pays depuis janvier 1998 par des parents de victimes d’exécutions extrajudiciaires,

⁴⁶³ Ibid., p. 32.

⁴⁶⁴ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2001*, chapitre sur le Chili, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k1/americas/chile.html>.

⁴⁶⁵ Le gouvernement s’est dérobé à l’idée de prendre des mesures qui écarteraient les obstacles aux poursuites judiciaires contre Pinochet au Chili. Le 11 novembre 1998, le ministre des affaires étrangères a demandé à la Cour suprême de désigner l’un de ses membres au titre de « juge spécial » chargé de reprendre les enquêtes ouvertes dans l’affaire Pinochet par un juge de la cour d’appel, mais la Cour suprême a refusé. Le gouvernement a également demandé au Conseil de défense de l’État d’intervenir en tant que partie à l’affaire, ce qui aurait permis au gouvernement de pouvoir participer davantage à l’affaire et d’améliorer par ailleurs son image, mais le conseil a refusé d’être partie à l’affaire. Human Rights Watch, *When Tyrants Tremble*, pp. 29-30.

⁴⁶⁶ Ibid., pp. 1, 39-40.

de « disparitions » et d'actes de torture.⁴⁶⁷ Trois mois plus tard, la Cour d'appel de Santiago décidait de lui retirer son immunité, trouvant suffisamment de motifs pour qu'il soit poursuivi en justice. Cet arrêt allait être confirmé à une large majorité par la Cour suprême. Suite à cette décision, l'argument de l'immunité invoqué par Pinochet, s'érigent jadis en obstacle infranchissable, s'écroulait. Cette décision a contribué à instaurer un climat plus favorable à d'autres affaires liées aux droits humains (bien qu'il subsiste quelque incertitude car au Chili, les arrêts des tribunaux ne sont pas contraignants pour les affaires autres que celle à l'examen).⁴⁶⁸ Les pressions pour engager des poursuites suite aux demandes d'extradition ont également débouché sur la réouverture de dossiers déjà classés.⁴⁶⁹ Cependant, au moment où ont été écrites ces lignes, un projet de loi promu par le gouvernement pour modifier le code pénal de façon à ce que les crimes contre l'humanité ne fassent pas l'objet d'amnisties ou d'une prescription demeurait bloqué au Congrès.⁴⁷⁰

Au moment du décès de Pinochet en décembre 2006, il était jugé pour trois affaires de droits humains et d'autres étaient en préparation. En dépit du litige portant sur la question de savoir si son état de santé lui permettait ou non de passer en jugement, à diverses reprises, les juges l'ont assigné à résidence et en octobre 2006, l'ont accusé personnellement de torture. En juillet 2008, 482 ex-membres du personnel militaire et collaborateurs civils devaient répondre des chefs d'accusation de disparitions forcées, exécutions extrajudiciaires et torture ; 256 avaient été reconnus coupables (dont 83 qui avaient vu leur condamnation confirmée en appel) ; et 38 purgeaient des peines d'emprisonnement.⁴⁷¹

2. Argentine

Pendant de nombreuses années, l'Argentine a semblé considérer comme une affaire classée les nombreuses violations systématiques des droits humains commises sous les juntas militaires ayant dirigé le pays de 1976 à 1983. Néanmoins, comme au Chili, les initiatives visant à réclamer des comptes aux auteurs de violations des droits humains ont été réactivées en partie par les efforts déployés par des victimes et des associations de défense des droits humains pour traduire les responsables en justice dans divers pays européens.

⁴⁶⁷ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2001*, chapitre sur le Chili, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k1/americas/chile.html>.

⁴⁶⁸ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2009*, chapitre sur le Chili, <http://www.hrw.org/en/node/79211>.

⁴⁶⁹ Par exemple, en réaction à une demande d'extradition argentine, la Cour suprême du Chili a ordonné que les enquêtes menées au niveau local sur le meurtre du Gén. Carlos Prats, prédécesseur de Pinochet, en Argentine soient rouvertes et elle a désigné des suspects qui ont été inculpés et arrêtés en mars 2003. Voir Naomi Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights* (Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 2005), p. 162.

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2009*, chapitre sur le Chili, <http://www.hrw.org/en/node/79211>.

De 1976 à 1983, l'Argentine a été gouvernée par une dictature militaire qui a perpétré d'effroyables atteintes aux droits humains. Après le coup d'État militaire de mars 1976, une « sale guerre » a été menée au cours de laquelle l'armée et la police ont enlevé au moins 14 000 présumés militants de gauche ; elles les ont torturés dans des centres de détention secrets, les ont exécutés et se sont débarrassées secrètement de leurs corps (bon nombre de victimes ont été jetées dans l'océan depuis des avions). Après le rétablissement de la démocratie en 1983, le ministère public a commencé à juger les membres des juntas militaires. À Buenos Aires, dix hauts responsables de l'armée ont été reconnus coupables de crimes tels que le meurtre et la torture. Cependant, les procès et la condamnation des dirigeants de la junte et d'officiers de l'armée et de la police ont donné lieu à des réactions brutales parmi les officiers de l'armée. Le Président de l'époque, Raul Alfonsin, a fait adopter à la hâte deux lois par le congrès, le 24 décembre 1986 et le 5 juin 1987, espérant apaiser les objections des militaires face aux poursuites.⁴⁷²

La loi de 1986 dite du « point final » (Loi n° 23492) fixait un délai de soixante jours pour intenter de nouvelles poursuites. Cette loi n'ayant pas réussi à entraver les poursuites engagées contre un grand nombre d'accusés, la loi de 1987 dite de « l'obéissance due » (Loi n° 23521) a été adoptée, octroyant automatiquement l'immunité à tous les membres de l'armée, à l'exception des hauts commandants.⁴⁷³ L'arrêt de la Cour suprême confirmant plus tard dans l'année que la loi de l'obéissance due était constitutionnelle a véritablement mis fin, pendant des années, aux poursuites pour les crimes de la « sale guerre ».⁴⁷⁴ Le seul crime pouvant être réprimé était le rapt d'enfants — le vol de bébés nés de mères détenues en secret et tuées par la suite a été considéré comme trop odieux pour pouvoir bénéficier d'une absolution.⁴⁷⁵ Ceux qui avaient été reconnus coupables lors de procès tenus avant l'adoption des lois d'immunité ont été graciés en 1989 et 1990 par le Président de l'époque, Carlos Menem, prétendument comme mesure de réconciliation.⁴⁷⁶ Au début des années 1990, toute possibilité de voir aboutir des poursuites devant les tribunaux pour les milliers de violations des droits humains semblait exclue.

Au cours des années 1990, les organisations de défense des droits humains ont mené campagne et intenté des actions pour faire en sorte que les enquêtes judiciaires sur les

⁴⁷² Voir Human Rights Watch, *Reluctant Partner: The Argentine Government's Failure to Back Trials of Human Rights Violators*, vol. 13, no. 5(B), décembre 2001, <http://www.hrw.org/legacy/reports/2001/argentina/index.html>, pp. 8-12.

⁴⁷³ Ibid., p. 11.

⁴⁷⁴ « Argentina: Amnesty Laws Struck Down », communiqué de presse de Human Rights Watch, 13 juin 2005, <http://www.hrw.org/en/news/2005/06/14/argentina-amnesty-laws-struck-down>.

⁴⁷⁵ Human Rights Watch, *Reluctant Partner*, p. 19.

⁴⁷⁶ Ibid., p. 12.

violations des droits humains continuent même si les poursuites étaient exclues. Des « procès pour la vérité » ont été tenus pour établir la vérité sur le sort réservé aux disparus mais les lois du point final et de l'obéissance due continuaient à protéger les responsables contre toute poursuite.⁴⁷⁷ Comme l'ont expliqué les avocats de l'un des plaignants, « lorsque les procès pour la vérité ont débuté, nous n'avions aucune possibilité de réclamer un procès et un châtiment pour les coupables car Pinochet n'avait pas encore été arrêté, la Chambre des Lords [britannique] n'avait pas encore statué, Baltazar [sic] Garzon n'avait pas encore demandé l'extradition des officiers de l'armée argentine. Tout cela a fait prendre conscience de la compétence universelle, a fait comprendre que les auteurs de crimes contre l'humanité pouvaient être poursuivis n'importe où dans le monde ». ⁴⁷⁸

Suite à l'affaire Pinochet, les efforts déployés à l'étranger pour engager des poursuites contre des Argentins pour des crimes commis sous le régime militaire se sont accélérés. Des actions ont été intentées en Italie, en France, en Espagne, en Suède et en Allemagne pour des crimes perpétrés en Argentine contre des citoyens de ces pays.⁴⁷⁹ Le 30 décembre 1999, le juge espagnol Baltasar Garzon a émis un mandat d'arrêt international à l'encontre de 48 ex-officiers de l'armée.⁴⁸⁰ Un ancien responsable militaire argentin, Ricardo Miguel Cavallo, a été appréhendé au Mexique en août 2000 et extradé en Espagne. Pour la toute première fois, un suspect était envoyé dans un pays tiers pour répondre d'accusations de violations des droits humains commises dans son propre pays.⁴⁸¹ Ces affaires ont contribué à accroître la pression pour que soient abrogées les lois d'amnistie en Argentine.

Au départ, le gouvernement refusait de coopérer avec les enquêtes menées à l'étranger, invoquant des raisons de souveraineté nationale. Il a même émis des arrêtés visant à bloquer les enquêtes.⁴⁸² Bien qu'un juge argentin ait ordonné l'arrestation de suspects suite à une autre requête de Garzon, ces derniers ont été libérés par la suite sur la base de décisions prises par le pouvoir exécutif. Les ministres argentins des relations extérieures et

⁴⁷⁷ Ibid., pp. 15-19.

⁴⁷⁸ Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect*, p. 107.

⁴⁷⁹ Human Rights Watch, *Reluctant Partner*, pp. 3-4.

⁴⁸⁰ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2001*, chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k1/americas/argentina3.html>.

⁴⁸¹ En raison d'une erreur administrative, Cavallo n'avait pas été visé par les premiers actes d'accusation espagnols. Un mandat d'arrêt séparé a été délivré à son encontre fin août 2000. Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect*, pp. 141-145.

⁴⁸² Le 26 janvier 1998, le Président Carlos Menem a émis un décret rejetant toute assistance judiciaire au motif que les poursuites engagées par l'Espagne violaient la souveraineté de l'Argentine. Human Rights Watch, *Reluctant Partner*, pp. 3, 6-7, 32. Voir également *Rapport mondial 1999*, chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/worldreport99/americas/argentina.html>.

de la défense ont rejeté les demandes d'extradition, affirmant que seule l'Argentine était habilitée à juger les responsables de crimes commis sur son territoire.⁴⁸³

Néanmoins, le principe « extrader ou poursuivre » a suscité des pressions supplémentaires pour que ces affaires soient traitées devant des tribunaux nationaux. Le gouvernement du Président de l'époque, Fernando de la Rua, a alors entrepris de soumettre les dossiers d'extradition à des tribunaux nationaux en vue de possibles poursuites en Argentine.⁴⁸⁴ Le ministre de la défense, qui, en 2001, avait rejeté une demande du juge espagnol Garzon visant 18 Argentins, a renvoyé les affaires à l'avocat général aux fins de poursuites.⁴⁸⁵

Un tournant décisif a été marqué avec la décision historique prise par le Juge fédéral argentin Gabriel Cavallo en 2001, déclarant les lois d'amnistie inconstitutionnelles et sans effet juridique. Dans sa décision, le juge s'est fondé sur les faits établis dans l'enquête de Garzon en Espagne ainsi que sur les procédures d'extradition américaines. Il a cité l'affaire Pinochet et d'autres décisions internationales pour montrer que la communauté internationale se sentait concernée par ces affaires et qu'au regard du droit international, l'Argentine avait l'obligation légale d'engager des poursuites.⁴⁸⁶ Interrogé sur la raison pour laquelle les juges argentins avaient attendu si longtemps avant d'annuler les lois d'amnistie, Cavallo a déclaré,

Les pressions externes et internes s'intensifiaient et l'opinion publique changeait. Ensuite, des juges étrangers ont commencé à émettre des demandes concrètes de détention, et ceux d'entre nous qui travaillions dans ce domaine avons commencé à penser : « Ce pays ne sera pas considéré comme sérieux tant que nous n'aurons pas résolu ce problème ». Les gouvernements étrangers ne voulaient pas être dérangés par le traitement de ce type d'affaires devant leurs tribunaux et ils ont mis la pression sur le gouvernement argentin pour qu'il ne fasse pas obstacle aux procès sur place et que les juges étrangers ne doivent finalement pas mener ces enquêtes. La pression sur les juges a changé.⁴⁸⁷

⁴⁸³ Human Rights Watch, *Reluctant Partner*, p. 32-33 ; et Human Rights Watch, *Rapport mondial 2001*, chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k1/americas/argentina3.html>.

⁴⁸⁴ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2003*, chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k3/americas1.html> ; et « Argentina: Decision not to Extradite Astiz Condemned », communiqué de presse de Human Rights Watch, 15 août 2001, <http://www.hrw.org/en/news/2001/08/15/argentina-decision-not-extradite-astiz-condemned>. Cette position est contraire aux principes fondamentaux de compétence universelle et autres principes de compétence, qui ne limitent pas les poursuites d'infractions criminelles à l'endroit où les crimes ont été commis.

⁴⁸⁵ « Argentina: Support Human Rights Trials », communiqué de presse de Human Rights Watch, 12 décembre 2001, <http://www.hrw.org/en/news/2001/12/12/argentina-support-human-rights-trials>.

⁴⁸⁶ Voir Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect*, pp. 114-115 ; et Human Rights Watch, *Reluctant Partner*, pp. 23-25.

⁴⁸⁷ Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect*, p. 115.

En confirmant cette décision, la Cour fédérale de Buenos Aires a estimé que « rendre justice n'est pas une option mais une obligation ».⁴⁸⁸ En 2005, la Cour suprême a affirmé une fois pour toutes l'inconstitutionnalité des lois d'amnistie, qui, à ce moment, avaient déjà été annulées par le Congrès argentin.⁴⁸⁹

Depuis 2005, plusieurs juges fédéraux ont annulé les grâces que le Président Menem avait accordées en 1989 et 1990 aux anciens responsables reconnus coupables ou devant répondre de violations des droits humains.⁴⁹⁰ Fin 2008, près de 400 personnes devaient répondre de crimes perpétrés pendant la dernière dictature militaire, la majorité d'entre elles se trouvant en détention préventive.⁴⁹¹ Parmi les détenus figure un ex-Capitaine de la marine, Alfredo Astiz (« l'ange de la mort ») qui, après que son extradition eut été refusée par l'Argentine, a été condamné par contumace à la prison à perpétuité par les tribunaux français et italiens pour la « disparition » de deux religieuses françaises et de trois ressortissants italiens.⁴⁹²

L'autre point qu'illustre l'expérience du Chili et de l'Argentine est que même des décennies après la perpétration de crimes, les blessures ne guérissent pas s'il n'y a pas confrontation avec le passé. Des années après le coup d'État militaire en Argentine, des dizaines de milliers de personnes descendent toujours dans les rues afin de réclamer justice pour les crimes qui ont été commis.⁴⁹³

⁴⁸⁸ « Argentina: Support Human Rights Trials », communiqué de presse de Human Rights Watch.

⁴⁸⁹ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2006*, (New York : Human Rights Watch, 2006), chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/english/docs/2006/01/18/argent12203.htm>. Dans une opinion à l'intention de la cour, l'Avocat général Nicolas Becerra a plaidé en faveur d'un verdict d'inconstitutionnalité, soulignant le lien entre la violence actuelle et l'héritage laissé par les violations des droits humains en Argentine : « Les violences qui éclatent encore au sein de certaines institutions et envahissent aujourd'hui la vie quotidienne de notre pays de façon généralisée doivent être jugulées en faisant clairement comprendre que l'État de droit est en vigueur ». Human Rights Watch, *Rapport mondial 2003*, chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k3/americas1.htm>.

⁴⁹⁰ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2008*, chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/englishwr2k8/docs/2008/01/31/argent17764.htm>.

⁴⁹¹ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2009*, chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/en/node/79336>.

⁴⁹² Human Rights Watch, *Reluctant Partner*, pp. 35-36 ; et *Rapport mondial 2002* (New York : Human Rights Watch, 2002), chapitre sur l'Argentine, <http://www.hrw.org/legacy/wr2k2/americas1.htm>. Voir également « Italy convicts 'Dirty War' five », *BBC News Online*, 15 mars 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6454443.stm> ; et Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect*, pp. 122-124, 133-134.

⁴⁹³ John Catalinotto, « Argentina: Massive marches demand 1976 militarists be punished », *Workers World*, 27 mars 2007, <http://www.workers.org/2007/world/argentina-0405/> (consulté le 26 mai 2009) ; et James Reynolds, « Argentina remembers Dirty War », *BBC News Online*, 25 mars 2001, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1240921.stm> (consulté le 26 mai 2009).

VIII. Une protection contre le révisionnisme

Si vous ne faites pas face au sombre passé..., si vous ne regardez pas véritablement la bête dans les yeux, cette bête n'ira pas se coucher tranquillement ; elle reviendra, c'est sûr et certain, pour vous hanter épouvantablement.⁴⁹⁴

—Mgr Desmond Tutu, archevêque

Un autre bénéfice à long terme de la lutte contre l'impunité est lié à l'importance que revêt la confrontation avec le passé. Les procès apportent une contribution particulière en établissant un registre des événements passés. Les règles en matière de preuves utilisées lors des procédures judiciaires, ainsi que l'obligation de fonder les jugements sur des faits avérés, aident à conférer une légitimité à des faits qui, autrement, seraient contestables et il est ainsi plus difficile pour « les sociétés de céder à leurs fantasmes de dénégation ».⁴⁹⁵ Dès lors, l'un des avantages majeurs des procès est qu'ils permettent, mieux que tout autre moyen, de préserver un registre plus précis des crimes, même s'ils ne vont pas nécessairement autant en profondeur qu'une commission vérité. Ils peuvent aider une communauté à s'attaquer plus aisément à son passé en reconnaissant publiquement les victimes et en exposant (du moins pour les affaires qu'ils couvrent) la vérité sur ce qu'il s'est produit. Il s'agit, par conséquent, d'un outil crucial pour combattre la dénégation et le révisionnisme. Suite aux procès de Nuremberg, par exemple, il est devenu plus difficile pour les générations ultérieures d'individus niant l'Holocauste de faire passer leurs idées, même des décennies plus tard. Les éléments de preuve dévoilés lors des procès se sont mués en obstacle insurmontable pour ceux qui cherchent à prouver que les crimes du régime nazi n'ont pas eu lieu.

Certains aspects des travaux du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie font ressortir l'importance que revêtent les procès, à la fois en exposant des preuves qui risqueraient autrement de ne pas être dévoilées et en réfutant les affirmations de ceux qui nient l'existence de crimes.

A. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

Au fil de ses procès, le TPIY a accumulé une formidable quantité de preuves écrites et de témoignages qui peuvent servir de référence et contribuer à prévenir la manipulation de

⁴⁹⁴ Desmond Tutu, « Healing a Nation », *Index on Censorship*, vol. 25 (1996), p. 39.

⁴⁹⁵ Ignatieff, « Articles of Faith », *Index on Censorship*, pp. 117-18.

l'histoire en vue de semer les graines de nouveaux conflits.⁴⁹⁶ Sans le travail du TPIY, les secrets d'État seraient peut-être restés secrets et les efforts déployés par le gouvernement pour désinformer la population auraient pu ne pas être mis au jour avec autant d'efficacité. Une étude récente montre également que le travail du TPIY influence peut-être quelque peu les attitudes affichées en Serbie à l'égard des crimes de guerre perpétrés dans les Balkans, même si l'acceptation des crimes sera un processus de longue durée.

1. Le procès de Milosevic

Le procès de Slobodan Milosevic a été la première affaire traitée par le TPIY où des preuves ont été introduites concernant les trois principaux conflits liés à l'éclatement de la Yougoslavie : la Bosnie, la Croatie et le Kosovo. Bien que le décès de Milosevic ait empêché d'arriver au stade du verdict, Human Rights Watch a établi que le long procès avait permis de réunir de nombreuses informations relatives aux conflits dans la région, ce qui aidera les futures générations à comprendre pourquoi les guerres ont eu lieu.⁴⁹⁷ Parce que la participation de Belgrade avait en grande partie été gardée secrète, les révélations faites à ce propos lors du procès de Milosevic ont présenté les événements sous un nouveau jour. Le fait que Milosevic ait eu l'occasion de vérifier les éléments de preuve du procureur lors de contre-interrogatoires leur donne une valeur d'autant plus grande en tant que registre historique.

Même si beaucoup se doutaient que la Serbie appuyait les combattants serbes dans les conflits en Bosnie et en Croatie, toute l'ampleur du soutien et les mécanismes par lesquels ce soutien a été apporté n'ont pas été rendus publics avant le procès de Milosevic.⁴⁹⁸ Dans une déclaration faite à un juge d'instruction de Belgrade qui examinait des accusations de détournement de fonds de douanes en 2001, Milosevic lui-même a décrit la discrétion qui avait régné à ce propos. Dans sa déposition, admise comme pièce à conviction au procès, Milosevic a reconnu que l'argent avait été utilisé pour aider les rebelles serbes en Bosnie et en Croatie :

En ce qui concerne les ressources dépensées pour les armes, les munitions et autres besoins de l'Armée de la Republika Srpska [en Bosnie-Herzégovine]

⁴⁹⁶ « Keynote Speech by Carla Del Ponte », communiqué de presse de l'ONU, 2 septembre 2005.

⁴⁹⁷ Voir Human Rights Watch, *Weighing the Evidence: Lessons from the Slobodan Milosevic Trial*, vol 18, no. 10(D), décembre 2006, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/milosevic1206webcover.pdf>, p. 1.

⁴⁹⁸ Voir, par exemple, Déposition de Milan Babic, ex-Premier ministre/Président du gouvernement de la Région autonome serbe autoproclamée de Krajina, dite par la suite République serbe de Krajina. *Procureur c. Milosevic*, TPIY, Affaire No. IT-02-54, Compte rendu d'audience, 20 novembre 2002, p. 13119 (expliquant que Milosevic lui avait dit de déclarer que la Krajina se prononçait en faveur de la République fédérale de Yougoslavie, et non pas en faveur de la Serbie, « pour qu'on ne constate pas la corrélation directe entre lui, la Serbie et les événements survenus dans la Krajina »).

et de la République serbe de Krajina [en Croatie], ces dépenses constituaient un secret d'État et en raison des intérêts de l'État, elles ne pouvaient être indiquées dans la Loi sur le budget, qui est un document public. Le même principe s'applique aux dépenses encourues pour la fourniture d'équipements, qu'il s'agisse d'une aiguille ou d'une ancre, destinés aux forces de sécurité et aux forces spéciales antiterroristes, des armes légères au matériel pour hélicoptères, en passant par d'autres armes qui demeurent encore là où elles sont aujourd'hui, et cela n'a pas été rendu public car il s'agissait d'un secret d'État, comme toute autre chose qui a été fournie pour l'Armée de la Republika Srpska. À mon avis, ces questions devraient encore constituer un secret d'État.⁴⁹⁹

Le procès de Milosevic a donné accès à ces secrets d'État. Les éléments de preuve introduits au procès ont montré avec précision que les responsables à Belgrade et en République fédérale de Yougoslavie (RFY) avaient financé la guerre, qu'ils avaient fourni des armes et un soutien matériel aux Serbes de Bosnie et de Croatie, et que des structures administratives et de personnel avaient été mises en place pour appuyer les forces serbes bosniaques et croates.

Les procédures judiciaires qui ont exigé du gouvernement serbe qu'il dévoile certains documents ont révélé des informations jusque là inconnues sur la façon dont la guerre avait été gérée depuis la Serbie. Par exemple, les comptes rendus du Conseil suprême de la défense reconnaissant le besoin de dissimuler au public l'assistance massive apportée en temps de guerre à la Republika Srpska et à la République serbe de Krajina ont été rendus publics pour la première fois dans le cadre du procès de Milosevic.⁵⁰⁰ Le Conseil suprême de la défense était composé des présidents de Serbie, du Monténégro et de la République fédérale de Yougoslavie. Il s'est réuni de 1992 à 2000 pour prendre des décisions au sujet de la défense et de la sécurité de la Yougoslavie. Les comptes rendus et notes sténographiées des réunions ont été présentés au procès suite à la requête déposée par le procureur sollicitant la délivrance à la Serbie et au Monténégro d'ordonnances judiciaires leur enjoignant de donner suite à des demandes de documents restées sans réponse en vertu d'un article du règlement du tribunal qui autorise les parties à obtenir des documents

⁴⁹⁹ Déposition du 2 avril 2001, admise comme élément de preuve au procès de Milosevic en tant que pièce à conviction P427.3(a). *Procureur c. Milosevic*, TPIY, Affaire No. IT-02-54, M. Torkildsen : Pièce à conviction 427, int 3, p. 2.

⁵⁰⁰ *Procureur c. Milosevic*, TPIY, Affaire No. IT-02-54, Pièce à conviction 667 (compte rendu du Conseil suprême de la défense, SDC). Voir également Lettre adressée par Branislav Kuzmanovic, Ministre adjoint de la défense, au Secrétaire de la République du Gouvernement serbe, datée du 1^{er} novembre 1991, dans laquelle il est proposé qu'une réunion relative au rapport sur l'assistance aux régions serbes de Croatie soit discutée lors d'une « séance à huis clos » étant donné son « degré de confidentialité ». *Procureur c. Milosevic*, TPIY, Affaire No. IT-02-54, Pièce à conviction 352, int 4, para. a.

auprès des États.⁵⁰¹ Bien que tout le financement n'ait pas été fait secrètement,⁵⁰² le procès de Milosevic a joué un rôle important dans le sens où les éléments de preuve présentés au procès ont jeté une lumière nouvelle, d'une part sur les structures financières établies pour faciliter le soutien aux nouvelles entités et, d'autre part, sur les sources dont provenait l'argent utilisé pour financer les conflits.

D'autres nouveaux éléments ont été révélés pour la première fois au procès de Milosevic, notamment la « vidéo des Scorpions » qui montrait des membres de la tristement célèbre unité des « Scorpions », agissant probablement sous l'égide de la police serbe, en train d'exécuter des hommes et des garçons de Srebrenica à Trnovo. L'enregistrement vidéo a eu un impact énorme sur la Serbie. Dans le cadre des reportages couvrant le procès, il a été diffusé aux informations sur un certain nombre de chaînes de télévision nationales serbes, touchant une large audience et provoquant des ondes de choc dans la société. La diffusion de la vidéo a engendré un vaste débat national à propos des atrocités que beaucoup de personnes en Serbie avaient jusque là niées.

Par ailleurs, le procès a également examiné les efforts déployés par les responsables du gouvernement serbe pour dissimuler les preuves des massacres. Ainsi, des témoins ont expliqué pour la première fois que le Ministre de l'intérieur, Vlajko Stojiljkovic, avait ordonné de cacher la découverte des cadavres en décomposition de 86 Albanais du Kosovo dans un camion frigorifique précipité dans le Danube en 1999.⁵⁰³

2. *Srebrenica*

Outre le fait d'avoir apporté de nouvelles informations historiques sur les conflits, les éléments de preuve présentés aux procès du TPIY ont contribué à mettre à mal la négation des crimes par le gouvernement serbe de Bosnie. Suite au massacre de Srebrenica en

⁵⁰¹ Voir règlement de procédure et de preuve du TPIY, IT/32/Rev. 38, 13 juin 2006, http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Rules_procedure_evidence/IT032_rev38_fr.pdf (consulté le 1er juin 2009), Article 54 bis. Les procédures visant à obtenir des documents de la Serbie et du Monténégro ont, dans un premier temps, été confidentielles. Voir, par exemple, Procureur c. Milosevic, TPIY, Affaire No. IT-02-54, Ordonnance préliminaire relative à la demande faite par l'accusation en application de l'article 54 bis du règlement d'une ordonnance enjoignant à la Serbie et Monténégro de donner suite à des demandes d'assistance restées sans réponse et d'une demande de mesure complémentaire en relation avec des requêtes présentées précédemment par l'accusation en application de l'article 54 bis du règlement, 16 décembre 2005 ; et Procureur c. Milosevic, TPIY, Affaire No. IT-02-54, Décision relative à la demande de l'accusation aux fins de mesures supplémentaires concernant les demandes présentées en application de l'Article 54 bis du Règlement, 31 octobre 2005.

⁵⁰² À l'occasion du contre-interrogatoire de Morten Torkildsen auquel il a procédé, Milosevic a cité la Gazette officielle de la République serbe de Krajina du 25 avril 1993, n° 3, qui, à la page 205, mentionnait ouvertement que des fonds complémentaires de la RFY étaient utilisés comme source de financement. *Procureur c. Milosevic*, TPIY, Affaire No. IT-02-54, Compte rendu d'audience, 11 avril 2003, pp. 1918-21.

⁵⁰³ « Serbs Ordered Cover-Up of Massacre, Witness Says », *Los Angeles Times*, 4 septembre 2002, <http://articles.latimes.com/2002/sep/04/world/fg-milo4> (consulté le 29 juin 2009).

juillet 1995, le gouvernement serbe de Bosnie avait tenté de masquer l'ampleur du carnage, à la fois par le biais d'un rapport et dans ses déclarations publiques. Peu après les attaques, Ratko Mladic avait insisté sur le fait que les soldats serbes de Bosnie avaient traité la population de Srebrenica « correctement » mais il avait signalé qu'un nombre considérable de soldats et de policiers s'étaient habillés en civil et s'étaient « fondus parmi les civils ».⁵⁰⁴ En septembre 2005, le gouvernement avait publié un rapport affirmant que les musulmans épuisés, soumis à une pression extrême, avaient imaginé un massacre ou inventé des histoires pour attirer l'attention de la communauté internationale. Il avait qualifié de « malade mental » un soldat serbe qui avait reconnu avoir pris part aux tueries.⁵⁰⁵

En réponse aux photos prises par le gouvernement américain montrant des corps gisant à proximité d'une fosse le jour de la tuerie, puis la fosse fraîchement recouverte de terre, le porte-parole de l'armée serbe de Bosnie avait déclaré que la fosse contenait les corps de soldats tués au combat. Les exhumations pratiquées par le bureau du procureur du TPIY ont toutefois nettement exposé au grand jour le mensonge du porte-parole. Les éléments de preuve émanant des exhumations et présentées au tribunal ont permis de créer un registre de ce qui s'est produit à Srebrenica avec un degré de certitude qui n'aurait pas été possible autrement.⁵⁰⁶ Par exemple, les nombreuses preuves médicolégales présentées lors du procès du Gén. Radislav Krstic ont montré que plus de 400 ligatures et bandeaux avaient été trouvés lors d'exhumations pratiquées dans treize charniers différents. La majorité des victimes pour lesquelles une cause de décès a pu être établie avaient été tuées par balles ; certaines étaient gravement handicapées et par conséquent, il est peu probable qu'il s'agisse de combattants.⁵⁰⁷ Cette multitude de preuves médicolégales est venue corroborer les dépositions des rescapés et d'une personne ayant participé au massacre. En se fondant sur ces éléments, le tribunal a abouti à la conclusion que des milliers d'hommes musulmans bosniaques de Srebrenica avaient été tués dans le cadre d'exécutions massives méthodiques et soigneusement préparées.⁵⁰⁸ Contrairement aux affirmations du gouvernement selon lesquelles il s'agissait de soldats tués au combat, le tribunal a démontré que la plupart des exécutions avaient suivi un schéma bien établi selon lequel les hommes, qui n'étaient pas armés et avaient souvent les yeux bandés et les poignets

⁵⁰⁴ « General Says Serb Army Ready to Take 'Safe Areas,' » Reuters, 22 juillet 1995.

⁵⁰⁵ Patrick Moore, « Balkan Report: September 6, 2002: Blame and Denial », Radio Free Europe/Radio Liberty, 6 septembre 2002, <http://www.rferl.org/content/article/1341079.html> (consulté le 26 mai 2009).

⁵⁰⁶ Richard Goldstone, « Justice as a Tool for Peace-making: Truth Commissions and International Criminal Tribunals », *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, vol. 28 (1996), p. 489.

⁵⁰⁷ Procureur c. Krstic, TPIY, Affaire No. IT-98-33, Jugement (Chambre de première instance), 2 août 2001, paras. 71-79.

⁵⁰⁸ Ibid., para. 79.

attachés derrière le dos, avaient été alignés et abattus sur des lieux d'exécution situés dans des endroits isolés.⁵⁰⁹

Les aveux ou plaidoyers de culpabilité des criminels de guerre aident également à établir la survenance des événements. Les aveux de Drazan Erdemovic concernant le meurtre de plus de 70 civils musulmans en dehors de Srebrenica ont contribué à confirmer ce qu'il s'y était passé.⁵¹⁰

Une étude réalisée par Diane Orentlicher sur l'impact du TPIY en Serbie a révélé certains signes qui montrent que les travaux du tribunal exercent peut-être un modeste effet positif, changeant la perception que le public à du conflit après des années de propagande. Les figures nationalistes ont longtemps affirmé que le nombre de morts à Srebrenica était beaucoup moins élevé que les autres estimations ne le prétendaient et ils ont rejeté la responsabilité de bon nombre de tueries sur la violence entre musulmans. Dans la société serbe, l'existence-même d'un crime à Srebrenica était niée par un tiers de la population et le fait qu'il était constitutif de génocide était rejeté par une majorité écrasante.⁵¹¹ Bien que des enquêtes montrent que la plupart des citoyens serbes ne sont pas persuadés que les Serbes aient commis la majorité des crimes de guerre pendant le conflit et croient que le TPIY a des préjugés envers les Serbes en raison du nombre plus élevé d'accusés serbes, ces chiffres sont peut-être en train de changer lentement.⁵¹² Même si l'étude d'Orentlicher conclut que le degré d'incrédulité à l'égard du massacre de Srebrenica est élevé, entre 2004 et 2006, le nombre de Serbes interrogés qui croyaient en la véracité des informations relatives aux atrocités commises par les Serbes était en légère augmentation et les faits principaux à la base du génocide de Srebrenica étaient davantage reconnus.⁵¹³ Elle a constaté que beaucoup « estiment que les preuves apportées à La Haye ont considérablement « réduit l'espace public » où les dirigeants politiques peuvent nier de façon crédible la vérité sur des atrocités notoires ». ⁵¹⁴ Même si l'acceptation de ce qu'il s'est passé est un processus de

⁵⁰⁹ Ibid., paras. 66-70.

⁵¹⁰ Goldstone, « Justice as a Tool for Peace-making », *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*, p. 489. L'ex-procureur Louise Arbour a également reconnu l'impact des plaidoyers de culpabilité sur la perception du public, déclarant que « lorsque Jean Kambanda [ex-premier ministre rwandais] a plaidé coupable, le fait qu'il reconnaisse publiquement sa culpabilité a porté un coup important au révisionnisme qui s'implantait déjà, pas tant au Rwanda mais dans les communautés voisines ». Louise Arbour, « Friedmann Award Address: Litigation Before the ICC: Not If and When, But How? », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 40 (2001), p. 6.

⁵¹¹ « Keynote Speech by Carla Del Ponte », communiqué de presse de l'ONU, 2 septembre 2005.

⁵¹² Orentlicher, *Shrinking the Space for Denial*, pp. 59-61. Voir également Mirko Klarin, « The Impact of the ICTY Trials on Public Opinion in the Former Yugoslavia », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 7 (2009), pp. 91-94.

⁵¹³ Orentlicher, *Shrinking the Space for Denial*, pp. 60-61.

⁵¹⁴ Ibid., p. 63.

longue durée (comme cela a été démontré en Allemagne après la Seconde Guerre mondiale), les procès peuvent contribuer à ce processus.

Les enquêtes et poursuites engagées au TPIY sont les premières procédures de la longue histoire des Balkans à avoir été conduites sur les conflits en toute impartialité. Les éléments de preuve exposés aux procès posent les jalons d'une meilleure compréhension du conflit dans la région, susceptible de promouvoir une plus grande stabilité dans les années à venir.

IX. Un effet dissuasif

L'une des raisons de la volonté de rendre justice, raison d'ailleurs invoquée pour l'établissement de la Cour pénale internationale, est la conviction que le fait de mettre fin à l'impunité pour la plupart des crimes graves conduira à leur prévention.⁵¹⁵ Pour prouver que ces tribunaux n'ont pas l'effet escompté, les critiques ont attiré l'attention sur la perpétration de crimes dans des pays où une cour internationale exerçait déjà une compétence (bien que dans les exemples de Srebrenica et du Kosovo maintes fois cités, au moment de ces événements, peu de suspects poursuivis à l'époque par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie avaient été appréhendés. La portée et l'impact du tribunal n'étaient donc pas encore clairement visibles).⁵¹⁶ En extrapolant les expériences nationales, nous avons noté que plus la probabilité d'arrestation et de châtiment est élevée, plus le probable effet dissuasif sur certains crimes prémedités est important. En l'occurrence, l'effet dissuasif dépendra probablement du degré de certitude du châtiment infligé pour ces crimes, et sur la scène internationale, un plus grand nombre de variables entrent en jeu. Dans une large mesure, cet effet dépendra de la volonté des États parties à la CPI d'appuyer la cour et de prôner la coopération, en particulier en ce qui concerne les mandats d'arrêt.

Des années s'écouleront probablement avant que la cour ne fasse ses preuves et ne se construise une image d'institution efficace, prête à agir lorsque les autorités nationales ne sont pas disposées ou capables de le faire. Néanmoins, sans exagérer leur importance, Human Rights Watch a relevé ça et là certains signes qui indiquent que la menace de poursuites judiciaires pourrait avoir produit quelques effets dissuasifs positifs à court terme, même au stade de développement actuel du droit pénal international.

A. Afghanistan

La menace de poursuites a apparemment eu un effet au moins à court terme sur un chef de guerre en Afghanistan. En mai 2002, le *Christian Science Monitor* signalé que l'un des principaux chefs de guerre du nord de l'Afghanistan, le Gén. Abdul Rashid Dostum, avait

⁵¹⁵ Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Statut de Rome), A/CONF.183/9, 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, préambule.

⁵¹⁶ Voir Helena Cobban, « Think Again: International Courts », *Foreign Policy*, mars/avril 2006, p. 22-28. L'effet dissuasif des poursuites engagées par le TPIY sur les criminels est une question qui soulève de vives discussions. En plein cœur du conflit au Kosovo, le procureur du TPIY a rappelé aux responsables serbes les obligations qui leur incombait aux termes du droit international et les a prévenus qu'ils devraient rendre des comptes dans l'espérance que cela aurait un impact sur la gravité des crimes. « Statement by the Prosecutor », communiqué de presse du TPIY, CC/PIU/391-E, 31 mars 1999, <http://www.un.org/icty/pressreal/p391e.htm> (consulté le 29 mai 2009).

forcé plus de 90 commandants à écouter la lecture d'un rapport de 52 pages de Human Rights Watch accusant ses forces d'avoir commis des atrocités après la chute des Talibans.⁵¹⁷ Le rapport, intitulé « Paying for the Taliban's Crimes » (Ils paient pour les crimes des Talibans), décrivait les exactions généralisées – meurtres, violences sexuelles, passages à tabac et actes d'extorsion – commises contre des Pachtounes, pris pour cible parce que leur groupe ethnique était étroitement associé au régime des Talibans. Le rapport appelait à la traduction en justice des commandants et combattants afghans responsables de crimes de guerre.⁵¹⁸

Lors de la réunion, le chef de guerre a mis en garde ses hommes : « Vous devez être prudents à l'avenir. Ce sont [les enquêteurs] des gens très dangereux. Ils peuvent vous traîner devant une cour de justice internationale s'ils arrivent à prouver vos actions ». Il a ajouté : « Ça me tue d'entendre ces accusations de la communauté internationale. ... Si l'un de mes commandants commet ce type d'actes, demain je le tue. »⁵¹⁹ La veille, le général avait signé un accord avec un groupe rival pour retirer les armes lourdes de la ville de Mazar-e Sharif et créer une force multiethnique combinée de 600 effectifs, chargée de maintenir l'ordre dans la ville et de décourager les exactions à l'encontre des groupes ethniques minoritaires. Un responsable de l'ONU a laissé entendre que le rapport de Human Rights Watch avait servi de « stimulant » aux deux forces pour conclure cet accord.⁵²⁰

Il était évident que Dostum réagissait à la menace de poursuites mais en n'allant pas jusqu'au bout et en ne lui réclamant pas de comptes, à lui et à d'autres (comme expliqué au Chapitre IV.A), l'occasion a été perdue de transformer un effet à court terme en résultat plus durable.

B. Côte d'Ivoire

Le 16 novembre 2004, soit un jour après que le conseiller spécial de l'ONU sur la prévention du génocide eut mis en garde contre le fait que la situation pourrait être déférée à la Cour pénale internationale, la Radiodiffusion Télévision Ivoirienne, chaîne contrôlée par le gouvernement, a cessé de diffuser des appels à la haine ethnique, les remplaçant par des messages tout empreints de retenue. Après que le Conseil de sécurité de l'ONU eut imposé un embargo sur les armes en réponse à la violation, par le gouvernement, d'un accord de cessez-

⁵¹⁷ Ilene Prusher, « Battling Warlords Try Civility », *Christian Science Monitor*, 9 mai 2002, <http://www.csmonitor.com/2002/0509/p01s03-wosc.html> (consulté le 28 mai 2009).

⁵¹⁸ Human Rights Watch, *Paying for the Taliban's Crimes: Abuses Against Ethnic Pashtuns in Northern Afghanistan*, vol 14, no. 2(C), avril 2002, <http://www.hrw.org/legacy/reports/2002/afghan2/>.

⁵¹⁹ Prusher, « Battling Warlords Try Civility », *Christian Science Monitor*.

⁵²⁰ Ibid.

le-feu, des émeutes antifrançaises et des affrontements ethniques avaient éclaté. Face aux milliers d'ivoiriens et d'étrangers qui fuyaient le pays, le conseiller spécial avait déclaré que les discours de haine xénophobe risquaient d'exacerber les violations des droits humains déjà généralisées. Il avait particulièrement mis l'accent sur le fait que « les autorités ivoiriennes ont l'obligation de mettre fin à l'impunité et de contenir les expressions publiques de haine raciale ou religieuse, en particulier celles visant à inciter à la violence » et avait souligné que la Côte d'Ivoire avait déposé une déclaration auprès du greffe de la CPI consentant à ce que la cour exerce sa compétence.⁵²¹ Le changement de ton soudain dans les messages du média progouvernemental a permis à la situation de s'apaiser rapidement.⁵²²

C. République démocratique du Congo

Le 17 mars 2006, la République démocratique du Congo a transféré Thomas Lubanga Dyilo à La Haye en vertu d'un mandat d'arrêt délivré par la CPI à son encontre pour enrôlement et conscription d'enfants soldats et pour leur utilisation aux fins de les faire participer activement au conflit en Ituri. Ce jour-là, les chercheurs de Human Rights Watch ont eu un entretien avec un colonel de l'armée congolaise afin de discuter des crimes commis par ses forces contre les Maï Maï, une milice locale. Lorsqu'a été abordée la question des crimes de guerre, le colonel s'est redressé et a déclaré : « Je ne veux pas être comme Lubanga ! Je ne veux pas être transféré à La Haye ! »⁵²³ Les chercheurs de Human Rights Watch ont entendu des chefs de milice exprimer des sentiments analogues en d'autres occasions.

En septembre 2006, lors d'une discussion avec un chef de milice d'Ituri qui, à l'époque, était engagé dans des pourparlers de paix avec le gouvernement congolais, ce commandant a demandé à Human Rights Watch des informations complémentaires sur ce qui constituait un crime de guerre, ayant entendu une émission diffusée depuis La Haye sur les procédures engagées quelques jours auparavant contre Lubanga. Après que les éléments relatifs aux crimes lui eurent été expliqués, il a demandé : « Alors, est-ce que je pourrais moi aussi être transféré à La Haye si je faisais ces choses ? » Averti que c'était une possibilité s'il avait fait ce genre de choses, il s'est pris la tête entre les mains et s'est mis à répéter : « Je n'en avais aucune idée. Je n'en avais aucune idée ». ⁵²⁴

⁵²¹ Déclaration du Conseiller spécial sur la prévention du génocide, 15 novembre 2004, <http://www.un.org/News/dh/infocus/westafrica/mendez-15nov2004.htm> (consultée le 29 mai 2009).

⁵²² « Despite relative calm UN-patrolled separation zone in Côte d'Ivoire reported tense », *Service d'information de l'ONU*, 17 novembre 2004, <http://www.un.org/apps/news/printnewsAr.asp?nid=12560> (consulté le 29 mai 2009) ; et « 'Hate messages ending' in Côte d'Ivoire », *afrol News*, 16 novembre 2004, <http://www.afrol.com/articles/14817> (consulté le 29 mai 2009).

⁵²³ Entretien de Human Rights Watch avec un colonel des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) (anonymat préservé), Mitwaba (Katanga), 17 mars 2006.

⁵²⁴ Entretien de Human Rights Watch avec le chef d'une milice d'Ituri (anonymat préservé), Bunia, août 2006.

L'ONG International Center for Transitional Justice, ainsi que les défenseurs des droits des enfants en RDC, estiment également que « l'arrestation de Lubanga a eu un énorme impact pédagogique, faisant comprendre ce qui n'avait pas été compris auparavant : que le recrutement, l'enrôlement et l'utilisation d'enfants aux fins de se battre constituent un crime de guerre ».⁵²⁵ Bien que les répercussions ne soient pas toutes positives (cette prise de conscience a eu un effet négatif sur la démobilisation, les groupes armés ne voulant pas être impliqués dans des crimes), l'arrestation de Lubanga a sensibilisé au plus haut point les chefs de guerre et les chefs de milice congolais au fait que l'utilisation d'enfants aux fins de les faire participer au conflit était illégal.⁵²⁶ Au fil du temps, la sensibilisation au fait que le recrutement d'enfants soldats constitue un acte criminel susceptible d'entraîner des poursuites pourrait contribuer à décourager l'utilisation d'enfants soldats.⁵²⁷

D. République centrafricaine

Le 22 mai 2007, le procureur de la CPI a annoncé l'ouverture d'une enquête en RCA. Le gouvernement centrafricain avait déféré les événements de 2002-2003 au Bureau du Procureur le 22 décembre 2004. Bien que le procureur se soit concentré principalement sur les crimes perpétrés pendant cette période, parce que la RCA est un État partie au Statut de Rome et fait l'objet d'une enquête de la CPI, les agents gouvernementaux et les rebelles s'inquiètent de la possibilité de voir le procureur se pencher également sur les crimes commis dans le cadre de la campagne de contre-insurrection menée en 2007. En RCA, un groupement actif de défense des droits humains représentant les victimes et réclamant que les responsables répondent de leurs actes a sensibilisé davantage la société civile aux travaux de la CPI et a contribué à l'introduire dans le débat entourant les crimes plus récents.⁵²⁸

⁵²⁵ Davis et Hayner, ICTJ, « Difficult Peace, Limited Justice », mars 2009, p. 31.

⁵²⁶ Ibid. Les chefs de milices ont changé d'attitude par rapport au recrutement d'enfants, montrant par là qu'ils ont pris conscience que le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats constituent un crime. Dans certains cas, ils se sont employés à cacher le fait qu'ils utilisaient des enfants soldats en disant aux enfants de mentir sur leur âge ou en les chassant de leurs rangs. La prise de conscience du caractère illégal de l'utilisation d'enfants soldats dans un conflit a également transparu à l'occasion des pourparlers de paix de janvier 2008 à Goma lorsque le langage employé pour parler de la démobilisation des enfants soldats a été adapté de façon à ne pas être vu comme un aveu d'utilisation d'enfants soldats de crainte que cela ne débouche sur des poursuites. Bien que cette prise de conscience récente ait, à ce jour, suscité une certaine réticence à démobiliser les enfants par peur des poursuites judiciaires et bien qu'elle ait donné lieu à d'autres efforts visant à dissimuler leur utilisation (provoquant ce qu'on appelle parfois « l'effet Lubanga »), les défenseurs des droits des enfants interrogés par l'ICTJ ont abouti à la conclusion que l'effet global de l'action de la CPI était positif en raison de son impact éducatif. Ibid., p. 32.

⁵²⁷ Ibid. L'ICTJ souligne qu'au cours de l'année qui a suivi l'arrestation de Lubanga en mars 2006, le recrutement d'enfants soldats en RDC avait diminué de 8 pour cent (citant le Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo, S/2007/391, 28 juin 2007, p. 5). Néanmoins, d'autres rapports indiquent que le recrutement d'enfants soldats s'est poursuivi à un rythme normal en 2007. Le recrutement a connu un recul lorsque l'ONU et l'UE ont bien fait comprendre que le calcul des primes de démobilisation n'inclurait pas les enfants soldats.

⁵²⁸ Voir Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, « Mission internationale d'enquête, République centrafricaine – Oubliées, stigmatisées : la double peine des victimes de crimes internationaux », No. 457/2, 12 octobre 2006, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/RCA457-2006.pdf> (consulté le 29 mai 2009), pp. 63-64.

Dans un rapport publié en septembre 2007, Human Rights Watch a fourni des informations sur les centaines de meurtres et les incendies de villages auxquels se sont livrés les troupes gouvernementales et les membres de la Garde présidentielle dans le cadre d'une campagne de contre-insurrection menée dans le nord de la RCA. Human Rights Watch a également révélé les atteintes aux droits humains et les violations des lois de la guerre commises par les groupes rebelles. Lors de rencontres avec des chefs rebelles qui ont eu lieu immédiatement après le transfert à La Haye du dirigeant rebelle congolais Thomas Lubanga (voir plus haut), des commandants rebelles ont confié aux chercheurs de Human Rights Watch qu'ils « ne voulaient pas finir devant la CPI ». Avant d'apprendre que Lubanga était poursuivi par la CPI pour enrôlement et conscription d'enfants soldats, les commandants rebelles admettaient volontiers qu'ils comptaient de nombreux enfants dans leurs rangs, y compris des enfants qui n'avaient pas plus de douze ans, et que beaucoup d'entre eux étaient armés et participaient au combat. Après avoir appris que l'utilisation d'enfants en tant que combattants constituait une violation grave du droit international humanitaire, un commandant rebelle a passé deux jours à expliquer aux chercheurs de Human Rights Watch qu'il ne savait pas que l'utilisation d'enfants soldats était un crime, qu'il s'agissait d'un « malentendu » et qu'il n'était pas un criminel. Il a immédiatement proposé de démobiliser les enfants soldats à condition que leur sécurité puisse être garantie et il a demandé à Human Rights Watch de contacter le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) afin que ce dernier l'aide à procéder à la démobilisation. Les enfants ont effectivement été démobilisés.⁵²⁹

⁵²⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Wafio Bertin, conseiller à l'APRD, Boja, 15 février 2007 ; et Human Rights Watch, *État d'anarchie*, pp. 74-75.

Remerciements

Sara Darehshori, conseil principal au Programme de justice internationale de Human Rights Watch, a réalisé le travail de recherche en vue du présent rapport et en a assuré la rédaction. Cet ouvrage s'inspire en grande partie de rapports antérieurs produits au fil des ans par un grand nombre de chercheurs de Human Rights Watch travaillant au sein des différentes divisions de l'organisation. Richard Dicker, directeur du Programme de justice internationale, a guidé les recherches et assuré une révision globale du rapport sur le plan éditorial. Steve Crawshaw, directeur de campagne auprès de l'ONU ; Joe Saunders, directeur adjoint du programme ; et Ken Roth, directeur exécutif, ont également fourni de précieux conseils et d'importants commentaires dans le cadre de ce projet.

Par ailleurs, plusieurs membres du personnel, actuels ou anciens, ont relu, révisé et, dans certains cas, aidé à la rédaction de sections consacrées aux pays qui relèvent de leur domaine d'expertise. Parmi eux figurent Anneke Van Woudenberg, Corinne Dufka et Leslie Lefkow, chercheuses principales à la Division Afrique ; Leslie Haskell, Maria Burnett, Ben Rawlence, Lisa Rimli et Neela Ghoshal, chercheurs à la Division Afrique ; Maria McFarland, chercheuse principale à la Division Amériques ; Rachel Reid, chercheuse à la Division Asie ; Ben Ward, directeur adjoint de la Division Europe et Asie centrale ; Peter Bouckaert, directeur du Programme urgences ; José Miguel Vivanco, directeur de la Division Amériques ; Param-Preet Singh, conseil au Programme de justice internationale ; et les anciens membres du personnel de Human Rights Watch Sam Zia Zarifi et Alex Vines. James Ross, directeur du Bureau juridique et politique, et Ian Gorvin, chargé principal du programme au Bureau du programme, ont assuré la relecture respectivement pour le Bureau juridique et le Bureau du programme. Mia Psorn, associée au Programme de justice internationale, a apporté son concours à la production et Grace Choi, Anna Lopriore et Fitzroy Hepkins ont préparé le rapport en vue de sa publication.

Howard Varney, Avocat à la Haute Cour d'Afrique du Sud, a révisé et fourni des conseils sur les questions relatives à l'Afrique du Sud. Par ailleurs, de nombreux étudiants ont apporté leur précieux concours aux travaux de recherche sur une période de pratiquement trois ans. En particulier, les étudiants de Mark Johnson à la New School (Michael Hill, V. Bonnie Nezaj, Kellie McDaniel, Jesica Santos, Radosh Piletich, Monica Paz Arancibia, Adrian Weisell, Laetitia Pactat et Dustin Friedman), ainsi que les étudiants du premier semestre 2007 de la Lowenstein Human Rights Clinic de la Yale Law School, ont réalisé d'énormes travaux de recherche dans le cadre de ce projet. Les stagiaires qui ont apporté leur aide à différents stades du projet sont Rebecca Jenkin, Pauline Hilmy, Andrew Iliff, Marisa Bassett, Matiangai

Sirleaf, Jesica Santos, Natasha Andrews, Eva Heza, Balkees Jarrah, Anjali Balasingham, Brian Buehler, Joni Canada, Julia Turvey, Matthew Gunn, Sanja Papovic, Amrita Kapur, Aneesa Walji et Mary Hansel. Stavroula Papadopoulos, Taylor Landis et Aneesa Walji ont fourni une assistance précieuse pour les notes de bas de page et la correction des textes.

La justice bradée

Pourquoi la lutte contre l'impunité est importante pour la paix

Alors que la traduction en justice de dirigeants pour des violations graves des droits humains est une possibilité qui se présente de plus en plus fréquemment, la question de savoir si la justice interférera avec la paix suscite des inquiétudes croissantes. Les négociateurs d'accords de paix considèrent souvent la justice comme un dangereux obstacle à leur travail. Certains craignent que le simple fait de soulever le spectre des poursuites judiciaires ne mette fin à de fragiles pourparlers de paix. Face à l'impératif de résoudre un conflit armé, les négociateurs se sentent souvent poussés à mettre la justice à l'écart.

La tentation de renoncer à la justice dans le souci de parvenir à la paix est compréhensible. Néanmoins, faire l'économie des poursuites judiciaires peut finir par coûter cher. Dans « La justice dépréciée : Pourquoi la lutte contre l'impunité est importante pour la paix », Human Rights Watch passe en revue son expérience dans près de 20 pays et constate qu'au lieu d'entraver les négociations ou la transition vers la paix, le fait de se montrer ferme à propos de la justice—ou du moins de laisser ouverte la possibilité de rendre justice— peut être bénéfique à court et à long terme.

L'inculpation de dirigeants responsables d'exactions et la stigmatisation qui en résulte peuvent marginaliser un criminel de guerre présumé et, au final, faciliter la paix et la stabilité. En revanche, l'octroi d'amnisties ou l'intégration de criminels de guerre présumés au sein de gouvernements afin d'obtenir la paix ne produit pas souvent l'effet escompté. Une amnistie explicite pour des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou un génocide risque de créer un précédent qui encourage la perpétration de futures exactions. Beaucoup trop souvent, une paix fondée sur une immunité pour ces crimes graves ne dure pas. Incorporer dans le gouvernement des individus au triste bilan en matière de droits humains ne fait que renforcer la culture de l'impunité et risque d'entamer la légitimité du gouvernement.

Le présent rapport examine également d'autres bénéfices à long terme générés par la justice, notamment le fait de promouvoir des poursuites judiciaires devant les tribunaux nationaux et de contribuer à dresser un compte-rendu historique accepté par la majorité. Même si en dehors de l'impunité, de nombreux autres facteurs peuvent contribuer à la reprise d'un conflit armé, les recherches de Human Rights Watch montrent que l'impact de la justice est trop souvent sous-évalué au moment d'établir les objectifs de la résolution d'un conflit.

*Radovan Karadzic,
dirigeant serbe bosniaque*

© 2008 Reuters



Augusto Pinochet, général de l'armée chilienne ex chef d'État du Chili

© Privé



*Gulbuddin Hekmatyar,
Premier Ministre afghan*

© 2007 Reuters



*Le Général Bosco Ntaganda,
République démocratique du Congo*

© 2009 Reuters



Charles Taylor, Président du Libéria

© 2006 United Nations



*Miguel Angel Cavallo,
officier de l'armée argentine*

© 2000 Reuters

