

Droit d'asile et justice internationale : le dilemme du Rwanda

Gérard Sadik

GISTI, Décembre 1999

Le 8 octobre 1999, la Commission des recours des réfugiés confirmait la décision de rejet de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour « complicité de génocide » à l'encontre d'un demandeur d'asile rwandais. Le même jour, elle annulait le refus de protection d'un autre demandeur d'asile estimant que, « dans le cas d'espèce, il n'y avait pas de raison sérieuse de penser que le requérant avait commis un crime de génocide ». Dans chacun de ces cas, s'est posé le dilemme entre protection internationale et lutte contre l'impunité.

Depuis 1994, les deux instances chargées d'examiner les demandes de statut de réfugié, OFPRA et Commission des recours (CRR), sont confrontées à des demandes émanant de personnes dont les responsabilités politiques, administratives ou

militaires au Rwanda au cours de la période d'avril à juillet 1994 ou leur désignation par des organisations des droits de l'homme comme instigatrices de génocide, leur posent la question de l'application de la Convention de Genève.

La clause 1 F a) de cette Convention exclut, en effet, les personnes dont on a de sérieuses raisons de penser qu'elles ont commis un crime de guerre, un crime contre la paix ou un crime contre l'humanité au sens donné par les instruments internationaux.

A ce jour, la Commission des recours a été amenée à examiner six recours contre des décisions d'exclusion sur cette base. Ce faible nombre, comparé au nombre de demandes d'asile rwandaises (près de sept cents depuis 1994), et la longueur des procédures sont le signe des précautions prises par l'OFPRA (instruction longue avec convocation systé-

matique) et la CRR (observations de la division des affaires juridiques et renvoi des affaires aux sections réunies).

Les premières décisions d'exclusion ont été prononcées le 19 juin 1996, soit un mois après l'entrée en vigueur de la loi du 22 mai 1996 portant adaptation, à la législation française, de la résolution 955 du Conseil de sécurité de l'ONU qui instaurait le tribunal pénal international sur le Rwanda (TPIR). Cette loi donne compétence aux juridictions françaises pour connaître des faits relevant de la compétence du TPIR dès lors que l'auteur de ces faits se trouve sur le territoire français.

La Commission a donc été la première juridiction française à statuer sur les responsabilités des présumés génocidaires dans le cadre de la procédure de détermination du statut de réfugié. Ces décisions historiques devaient fixer une norme jurisprudentielle de responsabilité.

La première remarque générale que l'on peut faire est que ces décisions visent des personnes qui ont eu des responsabilités de très haut niveau au sein de l'État rwandais ou dans le para-étatique : en 1996, un ministre du gouvernement intérimaire Ntagerura, ainsi qu'un responsable d'une entreprise nationale et son épouse ; en 1997, un journaliste de radio ; en 1999, deux hauts fonctionnaires.

Pour la Commission des recours, il semble clair, en effet, que l'appartenance au gouvernement intérimaire établi le 8 avril 1994 est, en soi, un motif d'exclusion. Dans sa première décision, elle précise que la participation au gouvernement intérimaire, alors « *qu'il est notoire qu'il a toléré et même encouragé des actes qualifiés par la communauté internationale de crimes de génocide* », et dans la mesure où la personne ne démontre pas qu'elle s'est opposée à ce crime, détermine une responsabilité politique susceptible d'exclusion.

Il en a été de même pour les dirigeants d'entreprises nationales. Dans la décision qui concernait un directeur général de la société publique Rwandex chargée de la collecte de fonds qui servaient au gouvernement pour l'achat d'armes, la CRR a estimé « *qu'au regard de son activité professionnelle au caractère éminemment politique, il ne pouvait ignorer qu'il contribuait ainsi, même indirectement, à la perpétration d'exécutions massives* ». Pour la CRR, les responsabilités politiques étaient donc de même ordre que celles d'un membre du gouvernement patenté.

Hauts fonctionnaires

Les décisions d'octobre 1999 concernent, quant à elles, deux hauts fonctionnaires en poste avant le gé-

nocide. Dans l'un des cas, la CRR a estimé que la responsabilité existait dans la mesure où même si l'intéressé a été rétrogradé, selon ses dires, pour des raisons politiques, « *il n'a pas été privé des attributions attachées à son poste, ni [...] s'est désolidarisé de la politique qu'il était chargé d'exécuter* », à savoir la préparation, avec le concours des administrations, des massacres systématiques. Il s'est de plus mis à la disposition du gouvernement intérimaire.

Dans l'autre cas, la CRR a estimé, par contre, que bien qu'ayant occupé un poste central comme chef de cabinet du ministre Nzabonimana, lequel lancera des appels publics au meurtre des Tutsis, l'intéressé avait quitté ses fonctions – à temps, pourrait-on dire – et n'avait été ni responsable du parti, ni signalé sur une liste. On pouvait donc lui accorder le bénéfice du doute.

Une autre responsabilité dessinée par la CRR, est celle des médias. Deux de ses décisions [1] sont basées totalement ou partiellement sur le fait que les personnes ont travaillé à Radio-Rwanda qui, aux yeux de la CRR, était un « *vecteur de propagande gouvernementale à une époque où il est notoire que le gouvernement rwandais a toléré, et même encouragé des massacres systématiques* ». Si cette position est correcte pour la période du génocide, elle ne l'est pas pour la période antérieure.

En effet, Radio-Rwanda, sous la pression des partis d'opposition et de la communauté internationale, avait été purgée de ses éléments extrémistes, et la création de Radio Mille Collines avait été décidée, en juillet 1993, pour permettre aux extrémistes de continuer à propager leurs appels à la haine raciale.

En revanche, il est étonnant que la CRR n'ait pas motivé ses décisions sur le fait que des requérants avaient fait partie du cercle des fondateurs de Radio Mille Collines, pourtant instrument important du génocide, qui signalait aux tueurs le nom et la localisation des victimes et incitait la population à effectuer rapidement son « travail ».

En établissant les responsabilités susceptibles d'entraîner l'exclusion de l'application de la Convention de Genève, la Commission des recours a semblé l'étendre aux membres de famille. En effet, la décision K... épouse M... reprend la jurisprudence établie dans la décision Mme Duvalier et estime que les craintes de persécutions n'étaient pas fondées sur l'un des motifs de la Convention de Genève mais en raison des activités du conjoint.

Cette position impliquerait que le cas des familles de présumés responsables de génocide ne pourrait pas être intégré dans la Convention de Genève. Il semble pourtant que l'OF-PRA n'applique pas cette jurisprudence en première instance et qu'elle

accorde le statut de réfugié à un conjoint ou à des enfants, et exclut de la Convention la personne sur qui pèse la suspicion.

L'un des chantiers qui reste concerne la responsabilité éventuelle des militaires. Les premières décisions de rejet visant des gradés des Forces armées révolutionnaires (FAR) sont récentes, et la CRR a été saisie d'un recours par un militaire haut gradé, commandant d'un camp militaire au moment du génocide et dont la demande de statut de réfugié a été rejetée par l'OFPRA.

La CRR a été prudente dans la détermination des responsabilités susceptibles d'être visées par la clause d'exclusion mais elle a toujours qualifié ces responsabilités de complicité.

Auteur ou complice ?

Il est étonnant que la CRR n'ait pas estimé, dès 1996, au vu des rapports d'enquête de la Commission des droits de l'homme de l'ONU et des organisations de défense des droits de l'homme, que ce gouvernement avait notoirement organisé les massacres et joué un rôle fondamental dans la mise en œuvre du génocide puisqu'il prenait l'apparence d'un gouvernement légitime dont les ordres devaient être exécutés par l'appareil administratif rwandais et par la population, ce qui fut un élément décisif de la rapidité

et de l'efficacité du génocide. En affirmant que les requérants, y compris les ministres et les hauts fonctionnaires, étaient simplement des complices, la Commission semble dire que ce génocide n'a pas d'auteur principal. En réalité, elle n'a pas su ou n'a pas voulu dresser une échelle des responsabilités quasi pénales.

Les premiers jugements rendus par le TPIR en 1998 ont cependant donné une qualification pénale à la responsabilité politique du gouvernement intérimaire. En particulier, dans l'arrêt prononçant la culpabilité de génocide du premier ministre Kambanda, le TPIR a estimé que tout membre du gouvernement intérimaire, non démissionnaire, était coupable de conspiration de génocide et donc un auteur du génocide.

La CRR a pris note de ces premiers jugements puisque, dans la décision H..., elle requalifie l'action du gouvernement intérimaire et considère que les « *massacres systématiques étaient non seulement tolérés mais encouragés voire organisés* » par celui-ci. Elle a donc défini toute une série de responsabilités dont l'exercice entraîne l'exclusion de la Convention de Genève.

La CRR s'est cependant strictement limitée à son rôle de juridiction administrative se prononçant sur le statut de réfugié et ne s'est aucunement substituée à une procédure judiciaire visant éventuellement les in-

téressés.

L'application de l'article 40 du code de procédure pénale qui contraint les fonctionnaires à saisir le procureur de la République des crimes et délits qu'ils pourraient constater, entre en effet en contradiction avec la confidentialité des demandes de statut de réfugié qui a été qualifiée de principe général de droit par le Conseil constitutionnel. L'exclusion du statut de réfugié, rendu publiquement et définitivement, serait donc la seule sanction dans sa compétence.

Cette attitude légitime en faveur du maintien de la confidentialité des demandes d'asile pose néanmoins de graves problèmes du point de vue de la lutte contre l'impunité. Et pour cause. Après le rejet définitif de leur demande de statut de réfugié et leur exclusion solennelle, les requérants sont banalement invités, par les préfetures, à quitter le territoire comme tout demandeur d'asile débouté, mais ne font pas l'objet d'une mesure d'éloignement vers leur pays. On estime, en effet, à juste titre, qu'ils risquent de subir des traitements inhumains ou dégradants, dans la mesure où le Rwanda applique la peine de mort à l'encontre des condamnés pour génocide. Ils deviennent alors des sans papiers d'un type particulier.

Inertie des parquets

On pourrait ici s'interroger sur le rôle des parquets. La loi du 22 mai 1996 a donné la compétence aux juridictions françaises pour connaître des faits relevant de la compétence du TPIR, dès lors que l'intéressé est trouvé sur le territoire français. En clair, les procureurs sont compétents pour demander l'ouverture d'une information judiciaire contre une personne suspectée de crime de génocide, que l'intéressé ait formulé une demande d'asile ou non, et à tout stade de l'éventuelle procédure de détermination du statut de réfugié.

Le moins que l'on puisse dire est que ceux-ci ont fait preuve d'inertie et d'incurie. En effet, en dépit de la présence avérée sur le territoire français de personnes suspectées d'avoir pris une part dans le génocide – cette présence étant connue soit par les décisions publiques et publiées de la CRR, soit par l'audition, devant la mission d'information de l'Assemblée nationale, d'un historien spécialiste du Rwanda, qui a nommé deux responsables présumés du génocide se trouvant en France – aucune information judiciaire n'a été ouverte depuis la mise en œuvre de la loi du 22 mai 1996.

Si deux Rwandais ont fait l'objet d'informations judiciaires en France, celles-ci ont été faites antérieurement à la loi après le dépôt de plaintes

contre les personnes, et la procédure en est encore, quatre ans après, à un stade embryonnaire. Ces deux Rwandais sont connus par des articles de presse.

Dans le cas de l'abbé W..., une première mise en examen a eu lieu en juillet 1995, une bataille judiciaire s'en est suivie sur la compétence des juridictions françaises, remontant jusqu'à la Cour de cassation. Une instruction chaotique a abouti à une décision de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris en date du 23 juin 1999 de reprendre l'instruction pratiquement à zéro. L'intéressé est en liberté et officie tous les dimanches. Dans le deuxième cas qui concerne un gynécologue de Butare, l'information judiciaire ouverte sur plainte, en octobre 1995, n'a même pas abouti, quatre ans après, à une mise en examen qui pourrait pourtant permettre un débat contradictoire entre les parties.

Les décisions de la CRR, pourtant publiques et explicites, n'ont pas éveillé les parquets : à titre d'exemple, le ministre Ntagerura est actuellement incarcéré près du siège du TPIR à Arusha et a été mis en accusation pour génocide. S'il y a été extradé, ce n'est pas le fait des autorités françaises qui n'ont pu ignorer sa présence en France, mais celui des autorités camerounaises où il s'était réfugié après son rejet en France.

Cette inertie des parquets a

pour conséquence pratique de garantir l'impunité en catimini de présumés responsables du génocide. Cette situation est intolérable pour les victimes du génocide, qui voient les responsables de la tragédie de leurs proches se promener dans les rues de nos villes, pour la majorité des demandeurs d'asile rwandais qui peuvent faire l'objet d'un amalgame avec les génocidaires, mais également pour les intéressés eux-mêmes à qui ne sont pas garanties la présomption d'innocence et les droits de la défense, inhérents à la procédure pénale française.

A la traîne de la justice internationale

Il semble que les autorités françaises, promptes à se féliciter de l'avancée du droit international avec la création de la Cour pénale internationale, de la mise en accusation du dictateur chilien ou de la condamnation et de l'arrestation d'un haut fonctionnaire français pour complicité de crimes contre l'humanité, ne se sentent pas concernées lorsque des présumés responsables de génocide se trouvent sur le territoire français.

A l'évidence, la volonté politique nécessaire pour sortir de cette impunité n'y est pas. Cette absence se traduit par le silence sur la question des

présomés génocidaires se trouvant en France, en dépit de la circulaire du 22 juillet 1996. Elle se traduit également par une totale absence de moyens. La coopération avec le TPIR se limite le plus souvent à l'envoi, certes précieux, de magistrats, mais il n'a jamais été question de se donner les moyens de rassembler documentation et information sur le génocide rwandais, alors même que la coopération française se vante d'être le premier contributeur pour l'amélioration de la justice au Rwanda.

En 1994, un génocide a été commis au Rwanda. La communauté internationale s'est donné pour but de juger les responsables présumés. De nombreux pays ont accepté ce

principe. La France, tout en prenant les mesures législatives nécessaires et tout en appliquant une jurisprudence sévère sur le statut de réfugié, est à la traîne de la justice internationale. Tout en préservant le droit d'asile pour toutes les victimes du conflit Rwandais, il faut que la France prenne sa part de responsabilité, y compris dans la tenue de procès. Sinon, elle portera toujours le soupçon de complicité.

Notes

[1] Bicomumpaka, 31 octobre 1997; Hrelimana et Gasarabwe, 8 octobre 1999.