

# Les défis de la répression des crimes internationaux en R. D. Congo

Par Eloi Urwodhi et Me Nengowe Amundala  
FICHL Policy Brief Series No. 44 (2016)

## 1. Introduction

La République Démocratique du Congo (RDC) est un territoire de 2.345.000 de km<sup>2</sup> avec une population estimée à 60.000.000 d'habitants. Depuis sa création en 1885, l'une des préoccupations principales des pouvoirs publics a été l'organisation judiciaire. Des efforts ont été entrepris sur le plan de la production législative et la mise en place effective des institutions judiciaires, mais des contraintes de divers ordres ont freiné l'essor d'une justice indépendante, impartiale et de proximité. Les différents conflits armés et tensions politiques qu'a connus le pays ont occasionné des violations graves et massives des droits de l'homme dont certains sont constitutifs des crimes internationaux: crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crime de génocide et crime d'agression. Beaucoup de ces faits sont restés à ce jour impunis, avec le risque que d'autres soient commis, causant ainsi l'absence des objectifs de la rédemption du coupable et de l'intimidation des émules éventuels que vise la sanction pénale.

La poursuite des personnes les plus responsables exige en effet «une justice tout à fait indépendante, en mesure de résister aux pressions de certains hauts gradés responsables des crimes internationaux commis dans le passé. Ce n'est certes pas le cas dans l'état actuel du système judiciaire congolais».<sup>1</sup>

Dans les lignes qui suivent, sans être exhaustifs, nous allons essayer d'analyser les défis auxquels la répression des graves violations des droits de l'homme est confrontée en les regroupant en trois catégories: les défis d'ordre matériel et financier, les défis liés au cadre légal et les défis d'ordre politique. Nous tâcherons, par la suite, de relever quelques stratégies ayant servi à les contourner,

et permettant de leur trouver solution.

## 2. Les Défis

### 2.1. Les Défis d'Ordre Matériel et Financier

La Cour d'appel et les différentes juridictions militaires sont compétentes pour juger les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le crime de génocide.

Dans la perspective de l'installation de nouvelles provinces, il sera question de mettre en place 14 autres cours d'appel qu'il faudra doter en infrastructures et personnel. Cette décentralisation judiciaire pourrait permettre de résoudre un des problèmes cruciaux dans l'administration de la justice au Congo: l'éloignement du justiciable de son juge. Mais, lorsqu'on sait les difficultés auxquelles sont confrontées les cours d'appel et juridictions inférieures actuellement en place, on ne peut espérer que les juridictions à installer seront mieux loties.

Les cours et tribunaux congolais font face à des contraintes qui sont connues depuis longtemps:

Les bâtiments abritant les juridictions et les offices sont en général vétustes et ne sont pas entretenus [...] Certaines institutions sont installées dans des bâtiments inappropriés, tel que résidences privées, et/ou ne réunissant pas des conditions acceptables de travail [...] Le mobilier, déjà vétuste [...], a été endommagé ou a disparu et n'a pas été remplacé. Les magistrats et les greffiers doivent souvent se procurer eux-mêmes le mobilier qu'ils utiliseront durant leur carrière. Parfois, le matériel de bureau (machines à écrire, ordinateurs) est loué auprès des particuliers [...] aucune juridiction ne dispose d'un véhicule. Les juridictions ne disposent pas de documentation suffisante, ou de bibliothèques équipées et régulièrement ravitaillées [...] Les salaires payés aux différents agents du système judiciaire par l'Etat sont très bas [...] La justice congolaise fonctionne principalement grâce aux fonds illégalement récoltés par les magistrats et les autres agents auprès du justiciable, qui supporte en fin de compte

<sup>1</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo », août 2010, para. 1014.

les charges de fonctionnement de l'appareil judiciaire.<sup>2</sup>

Ce diagnostic, fait il y a 11 ans, est encore aujourd'hui d'actualité et trouve ses racines, notamment dans la faible dotation du secteur de la Justice dans le budget de l'Etat.

Dans tous les cas, sans un renforcement des capacités logistiques et techniques du personnel judiciaire et une rémunération conséquente de celui-ci en vue d'assurer leur indépendance vis-à-vis des justiciables et du pouvoir politique, la lutte contre l'impunité et la complémentarité positive entre les juridictions congolaises et la Cour pénale internationale ne seront que de simples vœux pieux. Les barreaux ne sont pas aussi à oublier dans l'appui qu'il y a lieu d'apporter au secteur de la justice car l'assistance juridique et judiciaire gratuites, qu'ils offrent aux indigents, ne pourra être de qualité que dans la mesure où les moyens dont ils disposent le permettront.

En somme, sans moyens matériels et financiers à la hauteur de la tâche, le pouvoir judiciaire aura du mal à remplir son rôle de garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens, et sera exposé au plus grand allié de l'impunité qu'est la corruption.

## 2.2. Les Défis Liés au Cadre Légal

La RDC a déposé auprès du Secrétaire général de l'ONU ses instruments de ratification du Statut de Rome, le 11 avril 2002. Depuis lors, plusieurs initiatives législatives, sous forme de projet ou de proposition de loi, ont été prises sans succès à ce jour pour permettre d'intégrer dans l'ordre judiciaire congolais interne certains principes internationaux en matière de répression de graves violations des droits de l'homme : non pertinence de la qualité officielle, protection des victimes et témoins, réparation effective en faveur des victimes, etc.

L'un des obstacles à l'adoption d'une loi dite de « mise en œuvre du Statut de Rome » est, à ce jour, l'existence des immunités constitutionnelles et de procédures de mise en accusation, que le parquet et le juge national doivent respecter. Sur ce point précis, une révision constitutionnelle est nécessaire pour que les juridictions internes soit à même de prendre en compte le principe de la non pertinence de la qualité officielle en matière de graves violations des droits de l'homme. La problématique ne se pose pas pour les immunités instituées par une loi organique ou ordinaire dans la mesure où les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois. Le Statut de Rome prime dans ce cas. Il en est autrement de la Constitution du 18 février 2006 qui, elle, a primauté

2 Mission conjointe multibailleurs, « Audit organisationnel du secteur de la justice en République démocratique du Congo, Rapport d'Etat des lieux, Synthèse », mai 2004, p. 26.

sur les traités internationaux et amis dont l'élaboration, l'adoption et la promulgation n'avaient pas tenu compte, en l'espèce, de la contrariété éventuelle avec le Statut de Rome ratifié le 11 avril 2002.

Dans l'hypothèse où la loi, dite de mise en œuvre du Statut de Rome au Congo, est un jour adoptée sans révision constitutionnelle la conséquence sera, que dans certains cas, seule la Cour pénale internationale (CPI) devra juger certaines personnalités congolaises présumées auteurs des crimes internationaux. En effet, on se trouverait là dans une situation de manque de volonté manifeste de l'Etat, dont les procédures internes sont incompatibles avec l'intention de traduire en justice la personne concernée, comme l'entend le paragraphe 2 de l'article 17 du Statut de Rome.

## 2.3. Les Défis d'Ordre Politique

Les graves violations des droits de l'homme se commettent généralement avec le concours, actif ou passif, des personnes qui sont haut placées dans la hiérarchie politique, militaire ou administrative. Celles-ci sont souvent liées par des communautés d'intérêts de toutes sortes au point qu'elles constituent un réseau de pouvoir et d'influence. Un cartel est vite créé entre elles en vue de s'assurer protection, et mettre en œuvre des mécanismes de lobbying pour faire échec à toute initiative visant à leur demander de rendre compte de leurs actes répréhensibles.

Dans un tel contexte, l'adoption de certaines lois traîne, des procès mascarades sont organisés, des rapports trafiqués aux conclusions partiales sont produits, des intimidations et assassinats ciblés des victimes et témoins sont organisés, des extraditions ou des transfèrements des accusés sont bloqués.

Toutes sortes de justification juridique et/ou politique sont invoquées, avec comme intention non avouée d'assurer l'impunité. Tel a été le cas dans l'affaire *Bosco Ntaganda* que le Gouvernement congolais avait, en son temps, refusé d'arrêter en exécution du mandat délivré contre lui par la CPI<sup>3</sup>, et de transférer à la Haye au motif qu'il fallait sauvegarder la paix.

L'échec de certaines réformes, nécessaires à la répression de graves violations des droits de l'homme, trouve sa source dans la grande importance accordée de manière inavouée aux considérations politiques qui ne priorisent pas la justice. C'est ainsi que la souveraineté vient à être utilisée comme motif de refus de la mise en place d'un organe juridictionnel ayant en son sein des

3 ICC, *Procureur v. Bosco Ntaganda*, Chambre Préliminaire I, Mandat d'arrêt, No : ICC-01/04-02/06, 22 août 2006 (<http://www.legal-tools.org/doc/40fab6/>); ICC, *Procureur v. Bosco Ntaganda*, Chambre Préliminaire II, Décision relative à la requête déposée par le Procureur en vertu de l'article 58,, No : ICC-01/04-02/06, 13 juillet 2012 (<http://www.legal-tools.org/doc/f628f8/>).

juges étrangers.

Dans l'ordre international, raisons d'Etat et souveraineté sont donc intimement liées, et même quelquefois se confondent lorsqu'un Etat maquille avec le concept, plus présentable et plus juridique, de souveraineté des actes accomplis au nom de la raison d'Etat pour souvent, sinon toujours, les légitimer ou tout au moins les soustraire à tout contrôle international, voire de ses propres juridictions [...] la souveraineté permet donc à l'Etat, dans l'ordre international, d'opposer aux comptes susceptibles de lui être demandés par la société internationale, les autres Etats, voire les individus ou groupes d'individus, quant à ses agissements dans l'ordre interne, ou même international, le principe de non-intervention ou de non-ingérence.<sup>4</sup>

En fait, ce n'est qu'une question de manque de volonté politique, et non un obstacle juridique insurmontable car la souveraineté s'exerce, notamment par la capacité à vouloir et à ne pas vouloir. Lorsqu'un Etat ne veut pas, pour diverses raisons, parce qu'il ne trouve pas son intérêt ou a des intérêts à protéger, dont parfois ceux des personnes qui détiennent l'imperium, la souveraineté est toujours brandie ; et lorsqu'il veut, ce sera toujours au nom de la même souveraineté. Parfois, on arrive à des situations contradictoires où dans un Etat donné, au cours d'une période déterminée, au nom de la même souveraineté, on accepte de combattre conjointement des insurgés avec des troupes étrangères et on refuse, en même temps, de dire le droit avec des juges étrangers.

Ce genre des situations est fréquente dans les Etats post-conflit où, à la faveur soit d'une réconciliation soit d'une victoire sur la partie adverse, les institutions politiques et l'armée sont aux mains des personnes qui ont intérêt à ce qu'une justice indépendante ne remue pas le passé afin de déterrer les cadavres sur qui ils ont marché pour conquérir ou conserver le pouvoir.

C'est la situation actuelle de la RDC qui a connu depuis les années 1990 plusieurs crises politiques, rébellions et invasions de toutes sortes accompagnées des violations graves des droits de l'homme. A l'issue de plusieurs séries de négociations, du partage du pouvoir entre les différents belligérants pour la conduite de la transition, du brassage au sein d'une armée nationale des troupes des anciens belligérants, des promotions et nominations dans les institutions politiques et dans l'armée, de désintégration des alliances politiques et du vagabondage politique, le paysage politique s'est complexifié au point qu'au sein de la majorité, tout comme au sein de l'opposition et dans diverses institutions de la République, se trouvent des gens qui n'ont pas inté-

rêt que toute justice indépendante s'établisse au Congo et qui peuvent, à quelques niveaux, maintenir le statu quo de l'impunité des graves violations des droits de l'homme.

### 3. Les Stratégies

Les organisations de la société civile (OSCs) de défense des droits humains jouent un rôle important dans le contournement et la solution des défis relevés ci-haut. Toutes leurs actions ne sont pas couronnées de succès immédiat, mais à long terme, elles finissent par atteindre les buts assignés.

Le lobbying est l'arme qui leur permet de gagner des batailles dans la lutte contre l'impunité.

Les OSCs plaident pour l'augmentation du budget réservé à la justice, et pour le renforcement des capacités logistiques et techniques des institutions du secteur de la justice. Elles militent pour l'adoption des lois importantes qui garantissent que le droit sera dit comme il se doit, et les victimes et communautés affectées obtiendront réparation des dommages qu'elles ont subis.

Elles effectuent un monitoring des violations des droits de l'homme qu'elles documentent, dénoncent et médiatisent pour attirer l'attention sur les victimes abandonnées d'une part et les auteurs présumés d'autre part, dont l'impunité heurtent la conscience humaine. Le tapage médiatique qui a entouré la venue du Président de la République du Soudan Omar Al Bashir à Kinshasa du 26 au 27 février 2014 s'inscrit dans cette optique de ne pas laisser les criminels présumés dormir sur leurs lauriers.

Ce qu'aucune d'entre elles ne peut faire seule, elles coalisent pour le réaliser ensemble. C'est ainsi que ce sont créées des structures telles que le Groupe de Travail pour les droits des Victimes (GTDV), le Forum des Organisations nationales humanitaires de développement (FONAHD), la Synergie des ONGs congolaises pour la lutte contre les violences sexuelles (Sycovis), la Synergie des ONGs congolaises pour les victimes (Sycovi) et le Réseau des Associations des Droits Humains de l'Ituri (RADHIT).

La Ligue pour la Paix, les Droits de l'Homme et la Justice<sup>5</sup>, LIPADHOJ en sigle, est membre de toutes ces plateformes. Elle est activement engagée, notamment dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux au Congo, depuis maintenant près de 15 ans. Dans ce domaine précis, elle axe ses activités sur la documen-

4 Jean-François Lachaume, « Raison d'Etat et ordre pénal international », dans Simone Gaboriau et Hélène Pauliat (Sous la direction de), *La justice pénale internationale*, Pulim, Limoges, 2001, pp. 58-59.

5 LIPADHOJ est une organisation non gouvernementale de droit congolais dont le siège est à Bunia en Ituri. Son champ d'intervention s'étend sur toutes les provinces de l'Est de la République Démocratique du Congo, où elle a une antenne à Goma dans le Nord-Kivu. Son bureau de représentation à Kinshasa sert de relai et de point focal à ses activités dans la capitale et à l'Ouest du pays.

tation des faits pouvant constitués des violations graves des droits de l'homme, la sensibilisation et le soutien aux victimes, l'accompagnement psychosocial des victimes ainsi que l'assistance juridique et/ou judiciaire à ces dernières en vue d'une participation effective et efficace aux procédures.

Elle est, en RDC, un acteur privilégié de l'action de la CPI qu'elle soutient en accompagnant les victimes, désirant participer et participant, à la procédure depuis la phase de l'enquête à celle de la réparation.

En vue d'une complémentarité positive et effective de la CPI avec les juridictions nationales, la Lipadhoj milite depuis 2003 pour l'adoption d'une loi dite de « mise en œuvre du Statut de Rome », qui est à ce jour au niveau du Sénat après son adoption par l'Assemblée nationale au mois de mai dernier.

#### 4. Conclusions

La justice a toujours été une conquête de longue haleine. Suivant la détermination des uns et des autres, elle finit par être rendue aux victimes d'une manière ou d'une autre. C'est plus de vingt ans après les faits poursuivis que le Tribunal pour le Cambodge s'est péniblement mis en place. Le « ... processus fut long et laborieux, à tel point que ce projet fut, durant une période abandonné ».<sup>6</sup>

Le système judiciaire congolais se relève petit-à-petit avec des efforts individuels et communs du Gouvernement, du Parlement, des Cours et Tribunaux, des organisations internationales ainsi que des organisations de la société civile étrangères et congolaises. Néanmoins, le chemin à parcourir est encore long et donc les solutions aux défis mentionnés ci-haut ne s'inscrivent pas toujours dans les courts ou moyens termes.

Lors de la cérémonie d'ouverture des « Etats généraux de la justice », organisés du 27 avril au 02 mai 2015, dans son allocution, le Président de la République Joseph Kabila a déclaré ce qui suit :

j'ai une conviction profonde qu'en dépit des avancées que nous enregistrons sur le terrain des réformes institutionnelles dans le secteur de la justice, les comptes sont loin d'être faits sur ce qui intéresse le justiciable... Je vous encourage donc, à

<sup>6</sup> Jean-Marc Sorel, « Introduction », dans Hervé Ascensio, Elisabeth Lambert-Abdelgawad et Jean Sorel (Sous la direction de), *Les juridictions pénales internationalisées*, Paris, Société de législation comparée, 2006, p. 15.

persévérer dans les efforts que les uns et les autres entreprennent au quotidien en vue de redorer le blason de notre Justice dont la mission première est de garantir l'égalité des citoyens devant la Loi, assurer le respect des libertés individuelles et promouvoir les droits fondamentaux.

Puisse cet acte de foi du garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux<sup>7</sup> guider tous ceux qui soutiennent la RDC dans la consolidation de ses institutions judiciaires.

*Eloi Urwodhi est Expert au Sénat de la RDC, Consultant en RDC de Parliamentarians for Global Action (PGA) et Coordonnateur de l'ONG congolaise « Ligue pour la Paix, les Droits de l'Homme et la Justice » (LIPADHOJ). Nengowe Amundala est avocat au Barreau près la Cour d'appel de Kinshasa/Gombe et coordonnateur adjoint de LIPADHOJ.*

ISBN: 978-82-8348-050-4.

LTD-PURL: <https://www.legal-tools.org/doc/a82ad9/>.

<sup>7</sup> Constitution de la République Démocratique du Congo, 18 February 2006, Journal Officiel de la RDC, 18 February 2006, Article 69 alinéa 3 (<https://www.legal-tools.org/doc/2d693f/>).