

États généraux de la justice en République démocratique du Congo

Recommandations sur la lutte contre l'impunité pour les graves crimes internationaux

Avril 2015

Du 27 avril au 2 mai 2015 se tiendront à Kinshasa, à l'initiative du Ministère de la Justice et des Droits Humains congolais, des États généraux sur l'état de la justice en République démocratique du Congo (RD Congo).

Selon les termes de références, les objectifs des États généraux sont de poser un diagnostic du fonctionnement de l'appareil judiciaire en RD Congo, d'évaluer les réformes déjà entreprises et de formuler des recommandations autour des réformes et actions prioritaires qui devraient encore être mises en œuvre. Des représentants du système judiciaire militaire et civil, des fonctionnaires du Ministère de la Justice, d'autres ministères et de la présidence, des représentants du pouvoir législatif et des barreaux, des universitaires, des partenaires techniques et financiers, ainsi que des représentants de la société civile nationale et internationale sont attendus pour participer aux travaux. Plus de 200 participants devraient être présents dont la moitié en provenance des provinces.

Diagnostic de la lutte contre l'impunité devant les tribunaux nationaux

Depuis le début des années 1990s, l'est de la RD Congo est en proie à une série de conflits locaux et régionaux. De nombreux groupes rebelles ont émergé à répétition, parfois avec le soutien de pays voisins. Des groupes armés, ainsi que les forces armées régulières qui les combattent ont commis et continuent de commettre des violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits humains à l'encontre des populations civiles.

Pendant longtemps, l'impunité la plus complète a régné pour ces crimes.

En 2002, la RD Congo a ratifié le Statut de la Cour pénale internationale (CPI) et en 2004 le président Joseph Kabila a renvoyé la situation en RD Congo à la Cour. Depuis lors, en plus des affaires à la CPI, on a également constaté un certain progrès concernant la justice pour les crimes les plus graves devant le système judiciaire national. Soucieux d'encourager la complémentarité entre la CPI et les juridictions nationales, les autorités congolaises et les partenaires internationaux ont élaboré de nombreux projets visant à renforcer les capacités du système judiciaire militaire pour la poursuite des graves crimes internationaux (parmi lesquels formations spécialisées, audiences foraines, soutien aux parties civiles, et appui à la protection.)

Au cours des dix dernières années, une trentaine de procès pour crimes de guerre ou crimes contre l'humanité se sont tenus devant les juridictions militaires.¹ Environ deux tiers de ces procès concernent des membres de l'armée congolaise, le reste des membres des groupes armés. De plus, les tribunaux militaires et civils ont également rendu plusieurs centaines de jugements portant sur des viols et violences sexuelles en tant que crimes de droit commun (notamment lors d'audiences foraines soutenues par les partenaires internationaux). Ces progrès sont encourageants et méritent d'être soulignés.

Toutefois, malgré ces progrès, il convient de noter que le nombre total de procès concernant des crimes de guerre ou crimes contre l'humanité est extrêmement limité au vu de l'ampleur des crimes graves commis en RD Congo. De nombreux crimes graves ne font jamais l'objet d'enquêtes ou, bien souvent, les enquêtes sont bloquées pendant des années. De plus, la grande majorité de ceux qui ont été poursuivis demeurent des soldats de rang et les procès qui ont eu lieu n'ont pas été sans problèmes. Les enquêtes pré-juridictionnelles ne sont souvent pas de bonne qualité, les victimes et témoins, ainsi que les magistrats parfois, font l'objet d'intimidation, et les droits des accusés à un procès équitable ne sont pas toujours bien respectés. Les procès les plus sensibles ont été marqués par des ingérences de la part d'officiels politiques ou d'officiers de l'armée, et ceux qui sont condamnés arrivent parfois à s'échapper étant donné le mauvais état des prisons.

Selon les normes internationales et régionales, c'est le système judiciaire civil qui devrait être compétent pour juger les crimes internationaux graves mais aucune procédure pour ces crimes n'a encore eu lieu devant les juridictions civiles en RD Congo.

Réformes et actions prioritaires à intégrer dans les Recommandations adoptées par les Etats généraux

Au cours des Etats généraux, les participants travailleront au sein de neuf groupes de travail sur divers aspects du secteur de la justice en RD Congo. Ci-dessous, nous donnons un aperçu des réformes prioritaires qui devraient être incluses selon Human Rights Watch dans les recommandations adoptées par les Etats généraux pour les six groupes suivants, dans le but de renforcer la lutte contre l'impunité pour les crimes les plus graves: 1) lutte contre l'impunité; 2) indépendance de la justice; 3) organisation, compétence et procédures judiciaires; 4) accès à la justice; 5) justice pénale; et 6) planification, coordination, suivi des réformes et financement de la justice.

¹ Voir par exemple Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies, "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" ("ONU Mapping Report 2010"), August 2010, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf (consulté le 25 avril 2015); Avocats sans Frontières, "Etude de Jurisprudence: L'application du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale par les juridictions de la République Démocratique du Congo," mars 2009, http://www.asf.be/fr/blog/publications/asf_casestudy_romestatute_light_pageperpage/ (consulté le 25 avril 2015); Avocats sans Frontières, "La mise en œuvre judiciaire du Statut de Rome en RD Congo," avril 2014, <http://www.asf.be/blog/publications/la-mise-en-oeuvre-judiciaire-du-statut-de-rome-en-rdc-congo-april-2014/> (consulté le 25 avril 2015); Antonietta Trapani, Impact of International Courts on Domestic Criminal Procedures in Mass Atrocity Cases (DOMAC), "Complementarity in the Congo: the direct application of the Rome Statute in the military courts of the DRC," novembre 2011, <http://www.domac.is/media/domac-skjol/Domac-12-Trapani.pdf> (consulté le 25 avril 2015); Milli Lake, "Ending Impunity for Sexual and Gender-Based Crimes: the International Criminal Court and Complementarity in the Democratic Republic of Congo," *African Conflict & Peacebuilding Review*, vol. 4 no. 1 (2014), pp. 1-32.

1. Lutte contre l'impunité

- i. Elaborer une politique nationale pénale en matière de poursuites des graves crimes internationaux.** Cette politique générale pourrait détailler la stratégie du gouvernement en matière de lutte contre l'impunité, y compris la coopération avec la Cour Pénale Internationale (CPI), la mise en place des Chambres spécialisées et le renforcement du système judiciaire ordinaire. Elle pourrait identifier les faiblesses actuelles du système judiciaire national en la matière, les actions prioritaires à mener, et des stratégies pour mieux diriger et coordonner le soutien des partenaires de développement dans ce domaine.
- ii. Adopter la loi de mise en œuvre du Statut de Rome de la CPI.**
- iii. Adopter et mettre en œuvre le projet de loi portant création de Chambres spécialisées au sein du système judiciaire national :**

Le gouvernement congolais a proposé de mettre en place au sein de trois cours d'appel (juridictions civiles) des chambres spécialisées mixtes chargées exclusivement de poursuivre les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide. Ces chambres seraient composées de personnel judiciaire militaire et civil, national et international. L'idée des chambres spécialisées est très largement soutenue par la société civile congolaise.²

Comme cela est expliqué dans l'exposé des motifs du projet de loi du gouvernement (version mai 2014), ce projet, bien réalisé, pourrait répondre aux obstacles principaux qui freinent la lutte contre l'impunité en RD Congo aujourd'hui. En effet, il est reconnu que les crimes internationaux sont particulièrement complexes et demandent une expertise spécifique. La spécialisation des chambres et la présence d'experts internationaux permettra au personnel judiciaire national d'acquérir et renforcer leur expérience et expertise en matière d'enquêtes et de poursuites de graves crimes internationaux, de protection des témoins, et de défense des droits des accusés. De plus, les chambres permettront de diminuer les interférences pouvant provenir de la hiérarchie militaire ou des autorités politiques dans le fonctionnement de la justice.

En mai 2014, le parlement congolais a cité des erreurs techniques dans le projet de loi sur les chambres spécialisées et ne l'a pas inscrit à l'agenda de la session parlementaire. Nous encourageons le gouvernement congolais à corriger ces erreurs et à re-présenter le projet de loi après avoir consulté et expliqué l'objectif du projet aux membres du parlement et à toutes les autres parties prenantes.

De nombreux pays dans le monde ont créé des unités d'enquêtes ou des chambres spécialisées nationales ou mixtes, pour la poursuite des crimes les plus graves. Des chambres spécialisées mixtes existent en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, au Kosovo, au Timor Oriental, ainsi qu'au Sénégal. Le 22 avril 2015, le parlement de transition de la République Centrafricaine a adopté à une écrasante majorité un projet de loi créant une Cour pénale spéciale au sein de son système judiciaire pour connaître des crimes graves commis sur le territoire depuis 2003, avec la participation d'experts internationaux.

² « RD Congo: La justice ne peut plus attendre (déclaration conjointe), » 1 avril 2014, <http://www.hrw.org/fr/news/2014/04/01/rd-congo-la-justice-ne-peut-plus-attendre-declaration-conjointe>.

iv. Garantir la compétence exclusive des cours civiles pour les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide :

En RD Congo, jusqu'à présent, ce sont les juridictions militaires exclusivement qui ont exercé leur compétence en matière de crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Comme expliqué ci-dessus, la gestion de ce contentieux par les tribunaux militaires connaît un certain nombre de problèmes.

Prenant en compte les difficultés qui se posent pour les systèmes de justice militaire dans la poursuite de crimes commis par du personnel militaire contre des civils, les normes internationales et régionales recommandent que les tribunaux militaires ne soient pas impliqués dans les poursuites de graves violations des droits humains et se focalisent seulement sur les infractions militaires.³ Cette approche est recommandée pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles : le fait que les violations graves des droits humains ne peuvent être considérées comme faisant partie des fonctions militaires, le fait que l'accès à la justice militaire peut être plus difficile ou traumatisant pour les victimes de crimes graves commis par des militaires, et le fait que les systèmes de justice militaire peuvent manquer d'indépendance par rapport à la hiérarchie militaire.

En avril 2013, une nouvelle loi portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire a donné compétence aux cours d'appel civiles sur les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide « *commis par les personnes relevant de leur compétence et de celle des tribunaux de grande instance* ».⁴

Cette disposition sous-entend que l'article donnant compétence aux cours d'appels ne s'appliquent pas si les présumés responsables sont des membres de l'armée ou des civils qui bénéficient de « privilèges de juridiction » en droit congolais, et qui ne sont donc pas jugés par les cours d'appels ou les tribunaux de grande instance en temps ordinaire (voir ci-dessous à propos des privilèges de juridiction). La loi entretient donc un manque de clarté en droit congolais quant à quelles juridictions ont véritablement compétence pour ces crimes. Il y a en effet des désaccords entre juristes et académiques sur la question de savoir si le système

³ Commission Africaine des droits de l'Homme et des Peuples, Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, 2003, http://www.achpr.org/files/instruments/principles-guidelines-right-fair-trial/achpr33_guide_fair_trial_legal_assistance_2003_fra.pdf (consulté le 25 avril 2015), principe L(a) : « a) Les tribunaux militaires ont pour seul objet de connaître des infractions d'une nature purement militaire commises par le personnel militaire, b) Dans l'exercice de leurs fonctions, les tribunaux militaires sont tenus de respecter les normes du procès équitable énoncées par la Charte et les présentes Directives, c) Les tribunaux militaires ne peuvent, en aucune circonstance, juger des civils. De même, les juridictions spéciales ne connaissent pas des infractions qui ressortissent de la compétence des tribunaux ordinaires. » ; Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Impunité, E/CN.4/RES/2005/81, Résolution 2005/81, April 21, 2005, principe 29; Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Droits Civils et Politiques, Notamment la Question Concernant l'Indépendance du Pouvoir Judiciaire, l'Administration de la Justice, l'Impunité, Question de l'administration de la Justice par les Tribunaux Militaires, N.U. Doc. E/CN.4/2006/58, 13 janvier 2006, principe 9; Assemblée Générale des Nations Unies, Déclaration sur la protection de toutes les personnes des disparitions forcées, adoptée le 18 décembre 1992, A/Res/47/133, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/47/133 (consulté le 25 avril 2015), art. 16, qui dit que les auteurs présumés de tout acte couvert dans la déclaration « *ne peuvent être jugés que par les juridictions de droit commun compétentes, dans chaque Etat, à l'exclusion de toute autre juridiction spéciale, notamment militaire.* » ; Le même principe existe dans la Convention Inter-américaine sur les Disparitions Forcées de 1995, art. IX.

⁴ Loi organique portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, promulguée le 11 avril 2013, <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/LOI.13.011.11.04.2013.htm> (consulté le 25 avril 2015), art. 91.

judiciaire militaire a compétence exclusive sur les militaires et les policiers en vertu de l'article 156 de la Constitution. Nous appelons les autorités congolaises à clarifier cette situation, si nécessaire par l'adoption d'une loi ou en demandant une interprétation de la constitution à la Cour Constitutionnelle, afin de favoriser une compétence exclusive des juridictions civiles pour les graves crimes internationaux.

- v. **Créer un pôle spécialisé d'enquêteurs, procureurs et magistrats spécialisés dans la poursuite des crimes les plus graves** qui seraient affectés pour des durées longues dans les tribunaux militaires et civils des provinces où la majorité des graves crimes internationaux sont commis.
- vi. **Renforcer la qualité et l'impact des Cellules d'appui aux poursuites (CAP) des Nations Unies** en s'assurant de la présence de personnel ayant véritablement une expertise dans le domaine de la poursuites des crimes les plus graves et renforcer la collaboration entre magistrats nationaux et experts des CAP afin d'améliorer la qualité des enquêtes pré-juridictionnelles dans les affaires de crimes graves internationaux.
- vii. **Finaliser la réforme du code judiciaire militaire de 2002** afin de le mettre en conformité avec la constitution de 2006. Inclure dans le nouveau code judiciaire militaire les réformes suivantes:
 - **Transférer aux juridictions civiles la compétence pour les poursuites des graves crimes internationaux, même quand le présumé responsable est un membre de l'armée.**
 - **Tant que les juridictions militaires continuent de juger les graves crimes internationaux, adopter des mesures afin de s'assurer que les hauts officiers de l'armée peuvent être poursuivis en pratique.** Afin de diminuer les conséquences négatives de la règle exigeant que les juges des cours militaires doivent être de rang égal ou supérieur à l'accusé considérer les actions suivantes : 1) nommer un nombre suffisant de magistrats militaires de haut-rang ; 2) éliminer cette règle dans le cas de poursuites pour graves crimes internationaux ; ou 3) éliminer les rangs militaires pour les magistrats militaires, qui pourraient être affectés dans une catégorie distincte.
 - **Tant que les juridictions militaires continuent de juger les graves crimes internationaux, garantir qu'une majorité de magistrats militaires soient présents dans les cours militaires** pour les affaires concernant ces crimes, qui impliquent souvent des concepts complexes de droit international, comme la responsabilité pénale du supérieur hiérarchique. Selon le code judiciaire actuel, les magistrats de carrière sont en minorité et assistés par des officiers de l'armée sans formation juridique.
- viii. **Recruter des enquêteurs, procureurs et magistrats féminins**, les former dans le domaine des poursuites pour crimes internationaux, y compris les violences sexuelles, et les affecter dans les tribunaux militaires et civils des provinces où la majorité des graves crimes internationaux sont commis.

- ix. Renforcer les droits des accusés à un procès juste et équitable, y compris en garantissant le droit d'appel pour tous ; en adoptant une loi sur l'aide légale pour les accusés indigents qui garantisse une aide légale payée par l'Etat ; et en suspendant les frais de levée de copie des dossiers pour les avocats *pro deo* :**

Le droit de tous à avoir sa cause entendue en appel est garanti à l'article 21 de la Constitution congolaise ainsi qu'à l'article 14 du Pacte international sur les droits civils et politiques, que la RD Congo a ratifié en 1976. Toutefois, ce droit élémentaire et fondamental n'est pas disponible pour tous en RD Congo.

En effet, le code judiciaire militaire dispose à son article 87 qu'aucun recours n'est disponible devant les Cour militaires opérationnelles établies en temps de guerre. La Cour militaire opérationnelle de Goma, établie en 2008, a jugé des affaires concernant des crimes de guerre parmi lesquelles l'affaire concernant les viols et pillages de masse commis par des soldats de l'armée congolaise dans et aux alentours de la ville de Minova en novembre 2012, sans recours possible.

En mai 2014, la Ministre de la Justice alors en exercice, Mme Wivine Mumba Matipa, avait déposé un projet de loi visant à créer un double degré de juridiction devant les Cours militaires opérationnelles. Le parlement, toutefois, n'a pas inscrit ce projet de loi à l'agenda de la session parlementaire.

La deuxième catégorie de personnes qui n'ont pas accès au droit d'appel sont celles bénéficiant de privilèges de juridiction en droit congolais, soit en vertu de l'article 153 de la Constitution (une longue liste d'officiels élus et magistrats de l'Etat qui relèvent de la compétence de la Cour de Cassation et non pas des tribunaux de grande instance), soit en vertu de l'article 120 du code judiciaire militaire (généraux de l'armée congolaise ou personnes accusées dans une affaire impliquant un général, qui relèvent de la compétence de la Haute Cour Militaire). Ces personnes étant poursuivies devant les plus hautes cours du pays (Cour de Cassation et Haute Cour Militaire), elles n'ont pas accès à une instance d'appel. Ceci signifie que l'intégrité de tout procès concernant un général de l'armée congolaise, comme par exemple le procès récent du Général Jérôme Kakwavu, jugé coupable de viol, est fortement compromise.

2. Indépendance de la justice

- i. Assurer des enquêtes et poursuites à l'encontre de toute personne qui tente de faire obstruction ou d'interférer dans les affaires portant sur de crimes graves internationaux.**
- ii. Garantir la compétence exclusive des cours civiles pour les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide (voir ci-dessus).**
- iii. Finaliser la réforme du code judiciaire militaire de 2002 afin de le mettre en conformité avec la constitution de 2006. Inclure dans le nouveau code judiciaire les réformes susmentionnées.**

- iv. **Renforcer le fonctionnement et l'efficacité du Conseil supérieur de la magistrature (CSM)**, en exigeant la tenue régulière d'Assemblées générales, et plus de transparence au sujet des délibérations qui mènent aux décisions prises par le CSM.

3. Organisation, compétence et procédures judiciaires

- i. **Garantir la compétence exclusive des cours civiles pour les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide** (voir ci-dessus).
- ii. **Adopter le projet de loi portant création de Chambres spécialisées au sein du système judiciaire national** (voir ci-dessus).

4. Accès à la justice

- i. **Adopter une loi sur l'aide légale qui garantisse une aide légale payée par l'Etat au profit des accusés indigents.** Considérer l'adoption d'une loi qui permettrait aux parties civiles indigentes d'avoir accès à un avocat sans frais.
- ii. **Adopter une loi portant sur la protection des victimes et des témoins**, notamment dans les affaires de crimes graves internationaux et de violences sexuelles. Cette loi devrait compléter les dispositions qui existent à l'article 74 du code de procédure pénale et détailler les mesures de protection et de soutien psychologique disponibles avant, pendant et après les procès (en s'inspirant de mesures déjà prises par la cour militaire de Bukavu et la cour militaire opérationnelle de Goma dans des affaires de crimes de guerre et crimes contre l'humanité en application du Statut de Rome.) La loi devrait également prévoir la création d'une agence nationale de protection avec l'assistance de la force de maintien de la paix des Nations Unies en RD Congo, MONUSCO, afin de pérenniser l'expérience disponible auprès de la force de maintien de la paix au sein du système judiciaire national.
- iii. **Exécuter immédiatement les jugements en réparation prononcés au profit des victimes à l'encontre de l'Etat dans les affaires portant sur des crimes graves internationaux et les violences sexuelles.** De plus, le gouvernement devrait engager des consultations afin d'élaborer une stratégie nationale de réparations pour les crimes graves internationaux qui soit pérenne et efficace.

5. Justice pénale

- i. **Elaborer une politique nationale pénale en matière de poursuites des crimes internationaux** (voir ci-dessus).
- ii. **Adopter et mettre en œuvre le projet de loi portant création de Chambres spécialisées au sein du système judiciaire national** (voir ci-dessus).

6. Planification, coordination, suivi des réformes et financement de la justice :

- i. Créer un sous-groupe sur la complémentarité et la lutte contre l'impunité au sein du Groupe thématique Justice et Droits de l'Homme qui réunit le Ministère de la Justice et les bailleurs de fonds.** Ce sous-groupe devrait se focaliser sur la coordination des activités visant à soutenir les poursuites pour les crimes les plus graves et les violences sexuelles afin de combler les lacunes et d'éviter les duplications d'efforts. Le bureau de la Cour Pénale Internationale à Kinshasa pourrait aider à coordonner ce sous-groupe.
- ii. Les bailleurs de fonds devraient privilégier la durabilité et la diversification des projets sur la lutte contre l'impunité pour les crimes les plus graves.**