



Création d'un mécanisme de vérification des antécédents (« vetting ») pour les forces de sécurité de la République démocratique du Congo

Avril 2014

La République démocratique du Congo a été en proie à des cycles répétés de violence et d'attaques contre les civils depuis plus de vingt ans, en particulier dans l'est du pays. Des membres des forces de sécurité congolaises ont été responsables de certaines des pires exactions, notamment de massacres ethniques, d'exécutions sommaires, de viols massifs, d'actes de torture, d'arrestations arbitraires et d'enlèvements.¹ Le cycle de la violence est dû en partie à l'absence de justice pour les exactions passées et au fait que de nombreux anciens rebelles ont été intégrés dans les forces de sécurité sans formation ni vérification formelles de leur éventuelle implication dans des violations passées de droits humains. Bien qu'il y ait eu des progrès concernant l'engagement de poursuites au cours des dernières années, la grande majorité des soldats, des policiers et des officiers responsables de graves violations en RD Congo restent impunis, et bon nombre d'entre eux continuent de servir dans les forces de sécurité congolaises.

Human Rights Watch estime qu'il sera difficile de mettre fin aux cycles de violence en RD Congo tant que les responsables de violations graves n'auront pas été retirés des forces de sécurité et traduits en justice. À cette fin, nous pensons qu'un mécanisme de vérification des antécédents devrait être un élément central de la réforme du secteur de sécurité (RSS) en RD Congo. Un tel mécanisme devrait retirer des forces de sécurité les auteurs de violations graves des droits humains et soutenir les efforts pour former des

¹ Pour une vue d'ensemble des exactions commises par les forces de sécurité congolaises entre 2009 et 2013, veuillez consulter Human Rights Watch, « République démocratique du Congo : Contribution à l'Examen Périodique Universel », septembre 2013, <http://www.hrw.org/fr/news/2013/10/07/republique-democratique-du-congo-contribution-lexamen-periodique-universel-septembre>. D'autres recherches sur les exactions commises par les forces de sécurité congolaises sont également disponibles sur le site de Human Rights Watch, dans la section concernant la RDC : <http://www.hrw.org/fr/drc>.

forces de l'ordre disciplinées, respectueuses des droits, qui protègent les civils au lieu de s'en prendre à eux.

Les récents engagements et les déclarations publiques du président congolais Joseph Kabila et de son gouvernement indiquent qu'il peut y avoir une opportunité de faire avancer le projet d'un tel mécanisme de vérification des antécédents dans le cadre des efforts globaux de RSS en RD Congo dans les prochains mois. En octobre 2013, le Président Joseph Kabila, dans un discours tenu devant les deux chambres du Parlement, a souligné l'importance de la lutte contre l'impunité pour les atrocités commises contre les civils en RD Congo.²

Tout au long des pourparlers de paix menés à Kampala avec le groupe rebelle M23, le gouvernement congolais est resté ferme sur sa position que les combattants du M23 ne seraient pas autorisés à être réintégrés en masse dans l'armée congolaise, et que les dirigeants du M23 responsables de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et autres violations graves ne pourraient pas bénéficier d'une amnistie, mais devraient plutôt être traduits en justice. Cette position a été maintenue dans les déclarations finales signées à Nairobi en décembre 2013, marquant un changement significatif dans la façon dont le gouvernement a traité les rébellions par le passé — notamment en intégrant d'anciens rebelles dans l'armée et en récompensant certains ex-chefs de guerre avec des grades supérieurs et l'accès à la richesse, aux ressources et au pouvoir.

La mise en place d'un mécanisme de vérification des antécédents figurait parmi les critères initiaux du Mécanisme National de Suivi (MNS) pour l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RD Congo et la région, signé à Addis-Abeba en février 2013. Selon ces critères, quatre catégories de soldats seraient amenés à quitter l'armée dans le cadre des efforts de réforme de l'armée : 1) ceux ayant l'âge de la retraite ; 2) les personnes responsables de graves violations des droits humains ; 3) les mineurs ; et 4) tous les autres qui ne correspondent pas au profil du service militaire.³

² Discours du Président Kabila devant les deux chambres du Parlement congolais, 23 octobre 2013, <http://afrique.kongotimes.info/rdc/politique/6768-cohesion-nationale-discours-joseph-kabila-devant-congres.html> (consulté le 5 avril 2014).

³ Mécanisme national de Suivi (MNS), « Critères et indicateurs de progrès de septembre 2013 à septembre 2014 : Engagements pris au niveau national aux termes de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République démocratique du Congo et dans la région », 18 septembre 2013, archivé par Human Rights Watch.

Ce document donne un bref aperçu de la façon dont un mécanisme de vérification des antécédents pourrait fonctionner dans le contexte congolais. Un soutien financier, technique et autre à long terme des partenaires internationaux de la RD Congo sera crucial pour la réussite du développement et de la mise en œuvre d'un tel programme. La mission de maintien de la paix des Nations Unies en RD Congo, la MONUSCO, a également reçu un mandat spécifique du Conseil de sécurité des Nations Unies pour soutenir le gouvernement congolais dans la mise en œuvre de la RSS, notamment par le biais de mécanismes de vérification des antécédents.⁴

1. *Qu'est-ce qu'un « mécanisme de vérification des antécédents » ?*

Un mécanisme de vérification des antécédents (« *vetting mechanism* » en anglais) est un processus formel pour identifier les personnes responsables d'exactions et les renvoyer de la fonction publique, notamment la police, l'armée, les services pénitentiaires et le pouvoir judiciaire. Un tel mécanisme est souvent mis en œuvre dans les situations post-conflit ou post-autoritarisme dans le cadre de vastes réformes institutionnelles ou d'efforts de justice transitionnelle. Les mécanismes de vérification des antécédents ciblent généralement les personnes qui sont personnellement responsables de violations graves des droits humains ou de crimes graves en violation du droit international. Il s'agit notamment de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de crimes de génocide, d'exécutions extrajudiciaires, d'actes de torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, de disparitions forcées et d'esclavage.

Un mécanisme de vérification des antécédents ne remplace pas les poursuites pénales, mais il peut aider à garantir que les personnes impliquées dans des exactions graves ne soient pas autorisées à continuer de servir dans les institutions publiques, en attendant les procédures judiciaires, lesquelles pourraient prendre plus de temps dans un contexte post-conflit.⁵

⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2147 (2014), S/RES/2147 (2014), 28 mars 2014, [http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2147\(2014\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2147(2014)) (consulté le 4 avril 2014). L'Article 5(e) stipule : « *Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement en vue de l'élaboration et de la mise au point définitive d'une feuille de route claire et globale pour la réforme du secteur de la sécurité, comprenant notamment des critères de référence et des échéanciers pour la mise en place d'institutions de sécurité efficaces et responsables ainsi que de mécanismes de vérification des antécédents.* »

⁵ Pour plus d'information sur les directives de vérification et des exemples de vérification dans différents contextes, voir Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Vetting: An Operational Framework », 2006, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf> (consulté le 4 avril

2. Quelle est la différence entre un mécanisme de vérification des antécédents et le processus de « filtrage » relatif aux droits humains employé par la MONUSCO ou la loi Leahy du gouvernement américain ?

Le processus de filtrage relatif aux droits humains (« *human rights screening process* » en anglais) employé par la MONUSCO a pour but de veiller à ce que cette mission ne fournisse aucun soutien logistique, militaire ou autre aux unités de l'armée congolaise responsables de violations flagrantes des droits humains ou dirigées par des commandants impliqués dans des atteintes graves, comme énoncé par la politique de l'ONU de diligence raisonnable en matière de droits humains.⁶ La loi Leahy des États-Unis vise à garantir que le gouvernement des États-Unis ne prévoit pas de formation militaire ou autre assistance à des personnes ou unités impliquées dans des violations flagrantes des droits humains.⁷

Bien que ces processus empêchent les auteurs présumés d'atteintes aux droits humains de recevoir certains types d'aide, ils ne conduisent pas à leur retrait des forces de sécurité congolaises. Un mécanisme global de vérification des antécédents retirerait ces personnes des forces de sécurité, rendant en théorie beaucoup plus simple et rapide la mise en œuvre du processus de filtrage de l'ONU et d'autres programmes similaires.

3. Quelle sera la relation entre un mécanisme de vérification des antécédents et les autres initiatives dans le cadre du processus RSS ?

Retirer les auteurs de violations des droits humains des forces de sécurité congolaises facilitera probablement d'autres aspects de la RSS. Un grand nombre des personnes

2014) ; Programme de Développement des Nations Unies, « Vetting Public Employees in Post-conflict Settings: Operational Guidelines », 2006, <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-UNDP-Global-Vetting-Operational-Guidelines-2006-English.pdf> (consulté le 4 avril 2014); Alexander Mayer-Rieckh et Pablo de Greiff, eds. (pour le Centre international pour la justice transitionnelle), « Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies », Social Science Research Council, 2007, http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7B57efec93-284a-de11-afac-001cc477ec70%7D.pdf (consulté le 4 avril 2014).

⁶ Nations Unies, A/67/775-S/2013/110, « Lettres identiques datées du 25 février 2013, adressées par le Secrétaire général au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité » et en annexe « Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes », 5 mars 2013, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/AMeetings/20thsession/IdenticalLetterSG25Feb2013_fr.pdf (consulté le 4 avril 2014).

⁷ Département d'État des États-Unis, « An Overview of the Leahy Vetting Process », 9 juillet 2013, <http://www.humanrights.gov/2013/07/09/an-overview-of-the-leahy-vetting-process/> (consulté le 5 avril 2014).

responsables de graves violations des droits humains en RD Congo ont également été impliquées dans l'exploitation illégale des ressources, le soutien à des groupes armés, le détournement du salaire de militaires et d'autres formes de corruption. Le fait de renvoyer ces personnes — et de veiller à ce qu'elles soient arrêtées et poursuivies — pourrait contribuer de manière notable à la mise en place de forces de sécurité modernes, professionnelles et disciplinées. Comme mentionné ci-dessus, retirer les auteurs de violations des droits humains pourrait être une composante de l'assainissement global de l'armée congolaise, au-delà de l'exigence du départ des personnes en âge de la retraite et de celles qui ne répondent pas aux autres critères du service.

4. Quelles sont les catégories de personnel qui seront soumises à la procédure de vérification des antécédents ?

La vérification peut être appliquée à tous les employés du gouvernement. Ce document se concentre spécifiquement sur un processus de vérification pour les forces de sécurité congolaises et en particulier les membres des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et de la Police nationale congolaise (PNC). Des programmes similaires pourraient également être envisagés pour les membres de la Garde républicaine, de l'Agence nationale de renseignement (ANR), du personnel pénitentiaire, ainsi que pour les juges, les magistrats et d'autres fonctionnaires du secteur public.

5. Qui va gérer le processus de vérification et comment cela fonctionnerait-il ?

Les autorités congolaises devraient adopter une loi établissant une « Commission de vérification. » Les membres de cette Commission devraient être nommés par un organisme indépendant, avec pour mandat de surveiller la mise en œuvre du mécanisme de vérification des antécédents. Le succès de ce mécanisme dépendra largement de la garantie que les membres de la Commission soient indépendants, impartiaux et très qualifiés. Bien que la participation congolaise sera importante afin d'assurer l'appropriation nationale du processus, des non-Congolais devraient également participer de façon à fournir un appui technique et afin d'assurer l'impartialité ainsi qu'aider à prévenir les ingérences de responsables militaires et politiques de haut niveau. Les membres de la Commission devraient avoir de solides antécédents en matière de droits humains, ainsi qu'une compréhension approfondie du contexte militaire et politique congolais. La Commission devrait être exempte de parti pris ethnique, géographique ou

politique. Les membres devraient être nommés de manière transparente, à la suite de larges consultations avec le public, notamment les groupes de victimes et les organisations congolaises de défense des droits humains.

La Commission devrait établir une base de données des membres de l'armée et de la police congolaises qui auraient été responsables de graves violations des droits humains, conformément à la documentation des Nations Unies et aux rapports publics, aux rapports des organisations congolaises et internationales des droits humains, aux dossiers judiciaires, aux enquêtes indépendantes et aux rapports des médias. La Commission devrait également accepter les allégations émanant des membres du public. Un bon point de départ serait la base de données des membres des forces de sécurité présumés responsables de violations graves qui a déjà été développée par l'unité de profilage (« *profiling unit* » en anglais) de l'ONU.

La Commission de vérification serait alors chargée de vérifier et d'enquêter sur les allégations des personnes figurant dans la base de données. Si la Commission est en mesure de confirmer qu'un individu a probablement été impliqué dans les exactions alléguées, la Commission recommande le renvoi de la personne des forces de sécurité. Étant donné que la vérification est un processus administratif plutôt que judiciaire, avec des conséquences moins graves, un niveau de preuve moins rigoureux est exigé. Les lignes directrices des Nations Unies recommandent l'emploi du « *critère d'établissement de la preuve* » selon lequel la Commission suivrait la « *version des événements qui semble la plus probable, raisonnable ou vraisemblable, compte tenu des tous les éléments de preuve* », au lieu du critère de « *l'intime conviction* » (« *au-delà de tout doute raisonnable* ») utilisé dans les procédures pénales.⁸

Il est essentiel que le mécanisme de vérification des antécédents soit incorporé dans le droit congolais pour faire en sorte que les recommandations de la Commission pour l'élimination soient contraignantes.

Il sera également important de s'assurer que des mesures sont en place pour protéger les victimes, les témoins et les membres de la société civile qui présentent des allégations ou

⁸ Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Assainissement - Cadre opérationnel », 2006, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingfr.pdf> (consulté le 4 avril 2014), p. 28.

qui sont interrogés au cours du processus de vérification. Le partage des informations et la coopération entre la Commission de vérification et la MONUSCO, la Mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC-RDC), la Mission de police de l'Union européenne (EUPOL), et d'autres acteurs internationaux impliqués dans la réforme du secteur de la sécurité congolais, seront également cruciaux pour le succès du processus de vérification.

Vérification des antécédents des nouvelles recrues

Une composante d'un mécanisme de vérification des antécédents devrait veiller à ce que les nouvelles recrues qui rentrent dans l'armée ou la police n'aient pas d'antécédents de participation ou de responsabilité dans de graves violations des droits humains. La commission de vérification devrait examiner les nouvelles recrues et enquêter sur les personnes soupçonnées d'implication dans des exactions passées. Une attention particulière devrait être accordée aux anciens membres de groupes armés. Si les allégations sont confirmées, la Commission devrait recommander que ces personnes ne soient pas autorisées à rejoindre l'armée ou la police.

Vérification des antécédents des personnes en service actif dans l'armée et la police

Le deuxième volet d'un mécanisme de vérification des antécédents devrait viser à éliminer les membres actuels de l'armée et de la police présumés responsables de violations graves des droits humains. Compte tenu de la taille de l'armée et de la police congolaises, la commission de vérification pourrait procéder par étapes, en commençant d'abord par les hauts gradés et / ou continuer avec l'armée et la police unité par unité. La commission pourrait commencer, par exemple, par la Force de réaction rapide de l'armée congolaise nouvellement proposée, qui est censée assumer les responsabilités de la Brigade d'intervention de l'ONU après le départ de cette brigade. Le Conseil de sécurité de l'ONU a spécifiquement demandé à la MONUSCO d'appuyer la création d'une « Force de réaction rapide » vérifiée, bien formée et bien équipée » au sein de l'armée congolaise.⁹

⁹ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2147 (2014), S/RES/2147 (2014), 28 mars 2014, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2147\(2014\)&referer=/english/&Lang=F](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2147(2014)&referer=/english/&Lang=F) (consulté le 4 avril 2014). L'Article 5(f) stipule : « Prêter bons offices, conseils et concours au Gouvernement, conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, en vue de la réforme de l'armée, dont la première étape consistera à mettre en place au sein des

FARDC une force de réaction rapide bien équipée, bien formée et dont les éléments ont été agréés et qui constituera le noyau d'une force de défense nationale professionnelle, responsable, dotée des moyens nécessaires et efficace, et appuyer, selon

6. Qu'advient-il des personnes dont il s'avère qu'elles sont impliquées dans de graves violations des droits humains ?

Une fois que la commission a déterminé qu'un membre actif de la police ou de l'armée est raisonnablement soupçonné d'être personnellement responsable de graves violations des droits humains, à la suite d'une enquête indépendante et impartiale, cette personne devrait être démise de ses fonctions dans l'armée ou la police.

Les personnes renvoyées en raison de leur responsabilité dans de graves violations de droits humains, telles que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, devraient être traduites en justice au moyen de procédures pénales. Des mesures devraient être prises pour empêcher les personnes renvoyées de l'armée ou de la police de reprendre des activités criminelles ou de rejoindre des groupes armés dans l'attente d'être traduites en justice. Le mécanisme de vérification des antécédents pourrait donner des indemnités de départ aux personnes qui sont renvoyées des forces de sécurité, mais il sera important de veiller à ce que ces personnes ne soient pas perçues comme étant récompensées pour leur comportement.

7. Quels sont les droits des accusés ?

Même si le processus de vérification n'est pas une procédure pénale, les droits de l'accusé à une procédure régulière doivent toujours être respectés. Les accusés doivent bénéficier de la possibilité d'un procès équitable dans un délai raisonnable après le début de la procédure. Parmi les autres droits, les accusés devraient être informés des accusations portées contre eux, avoir la possibilité de répondre aux allégations pendant l'enquête, avoir accès aux données et aux preuves pertinentes, ainsi qu'avoir le droit d'être représentés par un avocat. Une fois que la commission détermine que la personne est très probablement responsable des crimes allégués, après avoir pris en compte tous les éléments de preuve, l'accusé doit être informé de la décision ainsi que des arguments

qu'il conviendra et en coordination avec les partenaires internationaux, la formation de la force de réaction rapide, qui, eu égard aux critères et aux calendriers définis dans la feuille de route pour la réforme du secteur de la sécurité, acquerra la capacité d'assumer dès que possible les responsabilités en matière de sécurité dévolues à la Brigade d'intervention de la MONUSCO. »

de la commission pour parvenir à cette conclusion. L'accusé doit également avoir le droit de faire appel de la décision auprès d'un tribunal ou d'un autre organisme indépendant.¹⁰

Pour demander le renvoi d'une personne de l'armée ou de la police, la commission doit déterminer que celle-ci est *personnellement* responsable de violations graves de droits humains ou d'autres crimes internationaux, y compris en matière de responsabilité de commandement. L'appartenance à une unité de l'armée ou de la police s'étant livrée à des exactions graves ne devrait pas être suffisante en soi pour exclure une personne du service.

8. Comment le mécanisme de vérification des antécédents pourrait-il fonctionner avec la proposition d'établir des Chambres spécialisées mixtes ?

Le gouvernement congolais discute actuellement d'un projet de loi pour créer des Chambres spécialisées mixtes afin de poursuivre les responsables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crimes de génocide commis en RD Congo au cours des vingt dernières années.¹¹ Ces chambres seraient établies au sein du système judiciaire congolais, mais seraient composée de juges internationaux et congolais et d'autres membres du personnel. Si elles sont établies, les chambres mixtes pourraient jouer un rôle important en veillant à ce que les personnes qui sont renvoyées de l'armée et de la police durant le processus de vérification et qui sont soupçonnées des crimes les plus graves, comme les crimes de guerre et crimes contre l'humanité, soient ensuite poursuivies lors de procès équitables devant un tribunal compétent, indépendant et impartial. Des procédures et des garanties devraient être mises en place pour un échange équitable et efficace d'informations et de preuves entre la Commission de vérification et les chambres spécialisées mixtes.

¹⁰ Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Vetting: An Operational Framework », 2006, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf> (consulté le 4 avril 2014), pp 25-26.

¹¹ Voir Human Rights Watch, « Justice pour les atrocités perpétrées en République démocratique du Congo », avril 2013, <http://www.hrw.org/fr/news/2014/04/01/justice-pour-les-atrocites-perpetrees-en-republique-democratique-du-congo>.