

VERSION FRANCAISE

La Mise en Oeuvre Effective du Principe de Complémentarité – République démocratique du Congo

UN EXTRAIT DU RAPPORT “Putting Complementarity into Practice: Domestic Justice for International Crimes in the Democratic Republic of Congo, Uganda, and Kenya”, publié en Janvier 2011 par le Open Society Justice Initiative. Rapport rédigé par Eric Witte.

(http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/international_justice/articles_publications/publications/complementarity-in-practice-20110119)



Au fil de son histoire, le Congo n'a cessé de lutter pour instaurer un système judiciaire efficace. À partir du début du XVI^e siècle et pendant plus de 200 ans, les expéditions étrangères de traite des esclaves ont décimé la population et anéanti des cultures établies sur le territoire actuel de la République démocratique du Congo. À la fin du XIX^e siècle, le Congo a été décrété propriété personnelle du roi des Belges Léopold II, qui a commis un grand nombre d'atrocités pour optimiser son pillage des ressources naturelles du territoire.¹ En 1908, le Congo a cessé d'être la propriété personnelle de Léopold pour devenir une colonie belge officielle, en réponse à l'inquiétude internationale croissante suscitée par la persécution et le massacre de millions de Congolais. Alors que cette brutalité diminuait au fil du temps, la Belgique a continué d'exploiter le Congo.² En juin 1960, au plus fort de la guerre froide, la colonie a obtenu son indépendance, mais elle est rapidement tombée sous la domination autoritaire et kleptocratique de Mobutu Sese Seko, qui bénéficiait du soutien de l'Occident et qui a rebaptisé le pays « Zaïre ». Pendant toute cette période, depuis les premières expéditions négrières jusqu'aux années quatre-vingt-dix, le visage des persécuteurs a changé mais l'impunité des responsables au pouvoir est demeurée.

Après le génocide rwandais de 1994, des centaines de milliers de réfugiés hutus ont rejoint l'Est du Zaïre. Parmi eux se trouvaient des auteurs du génocide, qui ont bénéficié du soutien de Mobutu pour se servir des camps de réfugiés comme bases arrière des attaques perpétrées continuellement au Rwanda. La première guerre du Congo a débuté en novembre 1996, lorsque des forces rebelles soutenues par des troupes rwandaises et ougandaises ont commencé à prendre le contrôle de villes et de villages de l'Est du pays. L'État zaïrois étant alors en pleine décomposition, son armée s'est effondrée et les rebelles venus de l'Est ont pu traverser le pays et renverser Mobutu en mai 1997. Pendant cette guerre, les forces rebelles et les troupes rwandaises et ougandaises ont poursuivi non seulement les extrémistes hutus de la guérilla, mais aussi des dizaines de milliers de civils rwandais hutus innocents.³ À la faveur de ce mouvement, un chef rebelle jusqu'alors méconnu, Laurent Kabila, a accédé à la présidence avant de renommer le pays « République démocratique du Congo ».

Lorsque Laurent Kabila s'en est pris à ses alliés rwandais, le Rwanda et l'Ouganda ont encouragé une nouvelle invasion par différentes forces rebelles, qui a marqué le commencement de la deuxième guerre du Congo, en août 1998. Les forces rebelles se

¹ L'étude faisant autorité sur le règne de Léopold sur le Congo est l'œuvre de HOCHSHILD, Adam, *Les Fantômes du roi Léopold II : un holocauste oublié*, Paris : Belfond, 1998.

² Bien que la Belgique ait investi dans les infrastructures congolaises, notamment dans les services sanitaires, elle a évité scrupuleusement de mettre en valeur le capital humain du Congo jusqu'à une époque très tardive. À l'indépendance du pays, en juin 1960, seuls 17 citoyens congolais avaient un diplôme universitaire (Cf WRONG, Michela, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, Londres : Fourth Estate, 2000, p. 50). Cette pénurie précoce explique de nombreuses déficiences dans les capacités de l'administration congolaise, notamment dans le secteur de la Justice.

³ Voir FRENCH, Howard, *A Continent for the Taking: the tragedy and hope of Africa*, New York : Vintage Books, 2005.

sont scindées et se sont multipliées et des conflits parallèles se sont développés. Kabila, quant à lui, a cherché à obtenir le soutien de l'Angola, de la Namibie et du Zimbabwe. Les ressources minières disponibles au Congo poussaient les forces nationales et étrangères à ne rien céder. D'innombrables atrocités ont été commises par toutes les parties au conflit. On estime qu'au moment où un accord de paix a été signé à Sun City (Afrique du Sud) pour mettre un terme officiel à la deuxième guerre du Congo, en décembre 2002, plus de trois millions de Congolais avaient péri comme conséquence directe ou indirecte du conflit.⁴ Le conflit et les atrocités ont toujours cours à l'heure actuelle, notamment dans l'Est du Congo, où les violences sexuelles et les violences liées au genre sont quelques-uns des symptômes endémiques d'une perpétuelle impunité.

L'accord de paix de 2002 prévoyait la création de mécanismes judiciaires de transition, notamment d'un tribunal pénal international pour la RDC qui n'a jamais vu le jour.⁵ En revanche, sous la présidence de Joseph Kabila, la RDC a demandé justice à la Cour pénale internationale (CPI) de La Haye, bien que, d'après le Statut de Rome, la CPI n'a compétence qu'à l'égard des crimes commis après le 1^{er} juillet 2002.⁶ Le gouvernement a déféré la situation à la CPI en 2004 et le Bureau du Procureur a ouvert des enquêtes qui, en janvier 2011, avaient abouti à la délivrance de cinq mandats d'arrêt liés aux conflits dans la région de l'Ituri, appartenant à la Province-Orientale, et dans les provinces du Nord et du Sud-Kivu. En janvier 2011, quatre des accusés avaient été placés en détention par la CPI ou étaient en attente de transfert vers La Haye et trois autres étaient en cours de jugement.⁷

Parmi cette multitude de crimes graves, seuls quelques-uns des cas les plus sérieux pourront être traités par la CPI. Depuis 2002, des procureurs militaires de la RDC ont commencé à interrompre les efforts faits pour inculper les auteurs présumés de crimes internationaux. Depuis 2006, certains d'entre eux citent le Statut de Rome à l'appui. Comme il va l'être démontré, ces tentatives sont survenues dans le contexte de profondes carences du système et un grand nombre d'entre elles se sont révélées défectueuses, malgré la bonne intention à leur origine.

⁴ International Rescue Committee, *Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis*, 2007, p. ii, disponible sur http://www.theirc.org/sites/default/files/resource-file/2006-7_congoMortalitySurvey.pdf.

⁵ Cf WETSH'OKONDA KOSO, Marcel, *République démocratique du Congo : La Justice militaire et le respect des droits de l'homme – L'urgence du parachèvement de la réforme*, AfriMAP et l'Open Society Initiative for Southern Africa, 22 juin 2009, p. 5, disponible sur http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP_DRC-MilitaryJustice_full_EN.pdf.

⁶ Joseph Kabila est devenu président à la suite de l'assassinat de son père, Laurent Kabila, en janvier 2001.

⁷ Les procès en cours sont celui de Thomas Lubanga (Ituri) et celui des coaccusés Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui (Ituri). Callixte Mbarushimana (Kivus) a été arrêté en France en octobre 2010. En janvier 2011, il avait épuisé tous les recours visant à contester son transfert à la CPI, qui était imminent à la date d'écriture du présent document. Le procès d'un autre citoyen congolais, Jean-Pierre Bemba, est actuellement en cours à La Haye, mais les charges pesant contre lui sont liées à des accusations de crimes commis en République centrafricaine et non en RDC.

Au fil de l'année 2010, un courant s'est formé au sein de la communauté internationale afin d'aider la RDC à mettre en œuvre une Justice nationale crédible en réponse aux crimes de guerre, aux crimes contre l'humanité et au génocide. La conférence de révision du Statut de Rome, organisée à Kampala en mai et juin 2010, a reconnu les limites de la CPI et l'importance de la construction d'une volonté et d'une capacité de l'État —dans le respect du principe de complémentarité— pour mettre réellement un terme à l'impunité des crimes graves. En attendant, l'horreur des atrocités commises en RDC s'est poursuivie. En juillet et août 2010, des milices ont attaqué des villages de l'Est du Congo et ont violé des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants.⁸ Certaines de ces atrocités ont été commises près d'un avant-poste de Casques bleus surchargés, ce qui n'a fait que souligner les limites de la dissuasion par les seules forces de sécurité. En août 2010, la première version d'un rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies décrivant le conflit et les atrocités commises en RDC de mars à juin 1993 a déchaîné les foudres de la communauté internationale en désignant le Rwanda et l'Ouganda comme complices, voire responsables directs, des crimes commis en RDC. Ce rapport soulignait également l'ampleur des souffrances des Congolais. Une version officielle du rapport (qui aurait été tempéré, d'après certains avis), a été publiée officiellement en octobre 2010.⁹ Ce rapport du projet « Mapping » a suscité de sérieux débats nationaux et internationaux quant à la meilleure façon de structurer et de soutenir un nouveau système de Justice en RDC. Les défis à relever sont impressionnants. Alors qu'elle tente de se débarrasser du lourd fardeau historique de l'impunité, la RDC doit également faire face aux héritages entremêlés de l'autoritarisme et de la corruption, qui ont laissé l'État dépourvu de ressources, de talent et, trop souvent, de bonne volonté.

Complémentarité : besoins et actions en sa faveur

Cadre législatif

La RDC est un État moniste, ce qui signifie que les traités internationaux y ont autant de valeur que le droit constitutionnel et qu'ils peuvent être appliqués directement.¹⁰ La RDC

⁸ BBC News, *DR Congo rebel leader arrested over mass rapes*, 6 octobre 2010, disponible (en anglais) sur <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-11480809>.

⁹ Haut-Commissariat 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*, disponible sur

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf

¹⁰ La Constitution adoptée en 2006 prévoit que les juridictions civiles et militaires appliquent les traités dûment ratifiés même en l'absence de mesures législatives d'application pour autant qu'ils soient « conformes aux lois et à la coutume » [Note du traducteur : l'article de la Constitution énonce en réalité que les juridictions civiles et militaires « appliquent les traités internationaux dûment ratifiés, les lois, les actes réglementaires pour autant qu'ils soient conformes aux lois ainsi que la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. »] Cf Constitution de la République démocratique du Congo, février 2006, article 153.

Consulter également l'article 215. La Constitution est disponible sur http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Constitution_de_la_RDC.pdf. Pour une analyse des

ayant ratifié le Statut de Rome en mars 2002, ce traité est en théorie applicable depuis lors dans le pays. En novembre 2002, la RDC a adopté de nouveaux codes de procédure pénale et de procédure pénale militaire mentionnant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide. Les procureurs militaires n'ont pas tardé à s'en servir pour ouvrir des enquêtes et lancer des poursuites. Puis, en 2006, des juges militaires ont commencé à appliquer directement le Statut de Rome. Dans le même temps, toute mention relative aux crimes internationaux étant absente des codes de procédure pénale de droit commun et de procédure pénale, les cours civiles se sont abstenues de mettre en œuvre des efforts pour appliquer le Statut de Rome.¹¹

L'application du Statut de Rome par les juridictions militaires a été controversée, notamment car les procureurs ont appliqué la loi à des civils comme à des membres de l'armée et de la police. Des déficiences dans la qualité des enquêtes et des poursuites ont nuit aux procédures, en particulier au début.¹² Le code de procédure militaire énonce qu'un officier ne peut être jugé que si un officier de rang supérieur au sien figure parmi les juges. Cette disposition a bloqué les poursuites engagées contre des militaires de haut rang.¹³ Plusieurs juges et procureurs du système de Justice militaire ont résolu de manières variées et imprévisibles des points où le Statut de Rome et la législation nationale entraînent en conflit, appliquant le droit « au hasard », selon un responsable.¹⁴ Cette situation s'explique en partie par la méconnaissance du droit des traités, et notamment du Statut de Rome, de la part des magistrats. Des divergences existent également entre le Statut de Rome et les codes de procédure pénale et de procédure pénale militaire, créant la confusion dans l'esprit des juges militaires et des magistrats examinant les affaires. Le Statut de Rome défend, par exemple, la protection des témoins et des victimes, alors qu'aucun mécanisme similaire n'est prévu par le droit national. De même, l'article 77 du Statut de Rome établit des peines par catégories de crimes, alors

fondements juridiques actuels de l'application du Statut de Rome en RDC, consulter le rapport d'Avocats sans frontières (ASF), *Case study: the application of the Rome Statute of the International Criminal Court by the courts of the Democratic Republic of Congo*, mars 2009, pp. 9-20, disponible sur

http://www.asf.be/publications/ASF_CaseStudy_RomeStatute_Light_PagePerPage.pdf.

¹¹ Pour une vision d'ensemble, consulter le rapport de WETSH'OKONDA KOSO, Marcel, *République démocratique du Congo : La Justice militaire et le respect des droits de l'homme – L'urgence du parachèvement de la réforme*, AfriMAP et l'Open Society Initiative for Southern Africa, 22 juin 2009, p. 8, disponible sur

http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP_DRC-MilitaryJustice_full_EN.pdf.

¹² En 2009, ASF a réalisé une excellente analyse en la matière. Cf Avocats sans Frontières, *Case study: the application of the Rome Statute of the International Criminal Court by the courts of the Democratic Republic of Congo*, mars 2009, disponible (en anglais) sur

http://www.asf.be/publications/ASF_CaseStudy_RomeStatute_Light_PagePerPage.pdf.

¹³ Actuellement, le plus haut grade de juge du système de Justice militaire est celui de Brigadier Général. Entretien avec un officier du système de Justice militaire. L'une des affaires toujours bloquées est celle d'un général accusé de coresponsabilité dans le meurtre de neuf Casques bleus à Ituri, en 2005. Entretien avec des responsables du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO).

¹⁴ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

que la législation nationale prévoit l'application de peines spécifiques en fonction de crimes définis précisément.¹⁵

Afin de résoudre ces insuffisances, entre autres, et de rendre les juridictions civiles compétentes pour juger les crimes internationaux, les législateurs ont commencé par présenter une proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome, en 2008. Une version révisée a presque été adoptée lors de la session législative achevée en juin 2010 et l'espoir de voir cette proposition approuvée a été reporté sur la session ouverte le 15 septembre 2010.¹⁶ Parmi les obstacles techniques ayant empêché cette adoption lors de la dernière session législative, certains mentionnent la nécessité d'harmoniser le texte avec les réformes globales de la Justice pénale, de la Justice militaire et du système pénitentiaire, toutes parvenues à différentes étapes du processus législatif à la fin de l'année 2010.¹⁷

La proposition de loi modifie le code pénal en y ajoutant une définition des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité et du génocide dans les termes du Statut de Rome,¹⁸ ainsi que les éléments entrant dans ces catégories de crimes. De même, la proposition adopte les peines maximales décrites dans le Statut de Rome, ce qui exclut la possibilité d'appliquer la peine de mort pour les crimes internationaux.¹⁹ La proposition diffère toutefois du Statut de Rome en ce qu'elle détermine plus précisément quelle peine est encourue pour quel crime.

La proposition de loi amende également le code de procédure pénale. Elle transfère la compétence relative aux crimes internationaux du système de Justice militaire vers le système de Justice civile et confère à ce dernier la même compétence temporaire que celle attribuée à la CPI depuis juillet 2002. Plus particulièrement, les cours d'appel civiles

¹⁵ Des problèmes similaires sont survenus dans le domaine de la coopération de la RDC avec la CPI selon les termes du Statut de Rome. Le Statut requiert la coopération des États parties, mais, à l'heure actuelle, en l'absence de textes d'application, les magistrats de la RDC ne sont pas en mesure de déterminer à quels services nationaux ni à travers quelles procédures ordonner cette coopération.

¹⁶ Entretien avec le professeur et député Nyabirungu Mwene Songa. Des membres de l'Action Mondiale des Parlementaires (PGA) ont joué un rôle clé dans la rédaction de la proposition de loi et dans la défense de son adoption, notamment le professeur Nyabirungu. Pour prendre connaissance du débat sur les perspectives politiques de l'adoption de la proposition de loi, se référer à la section relative à la rhétorique politique et au soutien législatif, ci-après.

¹⁷ Entretien avec des représentants de la communauté internationale. Selon un autre avis, les législateurs de la RDC ont montré leur préférence pour une approche sectorielle de la réforme et aucune raison ne pousse à croire qu'il sera nécessaire d'attendre les résultats d'une approche globale pour adopter les textes d'application. Entretien avec des représentants de la société civile. Pour prendre connaissance du débat sur les perspectives politiques de l'adoption de la proposition de loi, se référer à la section relative à la rhétorique politique et au soutien législatif, ci-après.

¹⁸ Les détails sur le contenu de la proposition ont été fournis par son coauteur, le professeur et député Nyabirungu.

¹⁹ Les députés favorable à l'adoption du texte d'application ont fourni de gros efforts pour éviter que le thème de la peine de mort, qui a encore de nombreux partisans en RDC, ne menace leur proposition. Entretien avec des représentants de la société civile.

seraient alors les juridictions de première instance en matière de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide. La juridiction de deuxième instance serait la Cour de Cassation. Le texte renforce les droits relatifs à l'équité des procès et reprend des innovations du Statut de Rome concernant les victimes, telles que leur droit à la représentation, leur droit à obtenir des réparations et leur droit et celui des témoins à bénéficier de mesures de protection. Outre ces aspects relatifs à la complémentarité aux termes du Statut de Rome, la loi créerait des mécanismes de coopération de la RDC avec la CPI.

Dans la proposition de loi, les collèges de cinq juges examinant des affaires de crimes internationaux comportent toujours un magistrat militaire lorsqu'au moins un des suspects est membre de l'armée ou de la police.²⁰ La disposition très critiquée dans la législation actuelle, par laquelle ce juge militaire devrait être de rang égal ou supérieur à celui de l'accusé, est toutefois conservée. En toute rigueur, la proposition de loi énonce qu'aucune fonction ne permet d'être exempté de poursuites. Cette disposition signifie que le chef de l'État n'est protégé par aucune immunité. Cependant, avec la disposition qui place les militaires et les policiers de plus haut rang à l'abri de toutes poursuites, le texte actuel conserve une incohérence interne en conflit avec l'article 27 du Statut de Rome.

La proposition de loi présente l'inconvénient d'impliquer une perte possible des connaissances en droit pénal international acquises par les magistrats du secteur de la Justice militaire depuis huit ans.²¹ Cette perte pourrait être évitée en permettant aux magistrats militaires de continuer à participer aux affaires impliquant du personnel de l'armée ou de la police.²² Un responsable militaire a également fait remarquer que les magistrats civils et militaires pourront continuer à coopérer dans le cadre des enquêtes.²³ Les magistrats militaires pourraient également être impliqués dans la formation de leurs homologues civils.

La société civile a joué un rôle capital dans les efforts déployés en faveur de l'adoption de la loi de mise en œuvre du Statut de Rome par l'Assemblée nationale. Le Centre international pour la Justice transitionnelle a travaillé en collaboration avec d'autres ONG, telles qu'Avocats sans Frontières (ASF) et la Coalition pour la Cour pénale internationale (CCPI), afin d'élaborer des propositions d'éléments à introduire dans la législation et de fournir un enseignement aux parlementaires sur le Statut de Rome.²⁴ L'Action Mondiale des Parlementaires (PGA) a joué un rôle éducatif et ses membres congolais ont apporté un contingent de députés issus de différents partis qui a appuyé

²⁰ Entretien avec le professeur et député Nyabirungu. Cette disposition est sans doute nécessaire car la Constitution demande qu'une Justice militaire soit appliquée aux responsables de l'armée et de la police. Entretien avec un responsable des Nations Unies.

²¹ Entretien avec des membres de l'Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA).

²² La Constitution de la RDC établit que le système de Justice militaire est responsable des affaires impliquant des membres des forces de l'armée et de la police. La disposition de la proposition de loi en faveur de la participation d'un magistrat militaire dans de telles affaires a pour but de répondre à cette exigence.

²³ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

²⁴ Entretiens avec des membres d'ASF et du Centre international pour la Justice transitionnelle.

l'adoption de la proposition de loi. Le groupe de travail « Lutte contre l'impunité » du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO) a également défendu l'adoption de la loi d'application.

Capacité technique

De multiples efforts ont été déployés pour améliorer la capacité interne du secteur de la Justice en RDC, dont un grand nombre étaient axés sur des aspects de la complémentarité. En effet, beaucoup de formations en cours reposent sur le travail d'experts congolais. Néanmoins, ces efforts limités dans un pays de si grande envergure et aux besoins si importants ne permettent pas de fournir les capacités nécessaires dans chaque domaine pour mener des enquêtes et des poursuites satisfaisantes et pour organiser des procès équitables, comme en témoigne l'ampleur du mandat de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), dont le but est d'aider le secteur de la Justice.²⁵

Maintien de l'ordre et enquêtes

La police de la RDC est en cours de restructuration, de réforme et de formation, mais elle est partie de capacités presque inexistantes. Lors de la promulgation de la nouvelle Constitution, en 2006, les forces de police n'avaient qu'une vague idée du nombre de leurs agents et, en l'absence de budget opérationnel, elles s'appuyaient sur un financement au coup par coup.²⁶ À cause de problèmes tenaces et d'un processus de réforme sans doute inévitablement lent, la police est encore mal préparée et mal équipée pour garantir la sécurité, pour seconder les procureurs dans leurs enquêtes ou pour procéder à des arrestations dans le cadre des poursuites nationales pour crimes de guerre.

La capacité de la police à assurer la sécurité du corps judiciaire est étroitement liée à l'imprévisibilité du contexte sécuritaire général en RDC. De nombreuses milices, dont certaines bénéficient toujours du soutien d'États voisins, continuent de s'opposer. Le personnel et les infrastructures du secteur de la Justice courent toujours un grand danger, notamment lorsque des efforts sont mis en œuvre pour traduire en Justice des membres et des chefs de factions armées responsables d'atrocités. Les Forces armées de la RDC, ou FARDC, sont un conglomérat de groupes militaires opposés les uns aux autres et dont la loyauté envers le gouvernement central est faible, voire inexistante. Encore indiscipliné et sous-payé, ce corps est trop souvent à l'origine de l'instabilité qu'il devrait enrayer. La police congolaise, mal préparée et mal équipée, offre une piètre protection vis-à-vis des

²⁵ Le Conseil de sécurité a décidé que la MONUSCO aurait pour mandat d' « élaborer et exécuter, en étroite consultation avec les autorités congolaises et conformément à la stratégie congolaise de réforme de la Justice, un programme pluriannuel des Nations Unies pour l'appui à la Justice axé sur le développement de l'appareil de Justice pénale — police, Justice et prisons — dans les régions en conflit et la mise en place à Kinshasa d'une capacité centrale d'appui stratégique au programme ». S/RES/1925 (2010), point 12 (o).

²⁶ International Crisis Group, *Congo : l'enlèvement du projet démocratique*, Briefing Afrique n° 73, 8 avril 2010, p. 5.

éléments prédateurs des FARDC. Qui plus est, l'insuffisance de la formation et de la rémunération des policiers est non seulement responsable de la faiblesse de leurs compétences et de leur motivation, mais elle crée également les conditions de leur recours persistant à la corruption et à des abus.

En RDC, les procureurs sont en charge de l'enquête et la police —officiers de police judiciaire (OPJ) et inspecteurs de police judiciaire (IPJ)— exerce un rôle de soutien et de subordination à leur égard. À l'heure actuelle, plusieurs initiatives de renforcement des capacités ont été entreprises pour conférer aux inspecteurs de police un rôle plus décisif que celui qu'ils jouaient par le passé ; un différend oppose d'ailleurs actuellement le ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice pour déterminer dans quelle mesure la police devrait être considérée comme relevant du secteur de la Justice plutôt que de la sécurité.²⁷

Les procureurs et les policiers qui les secondent n'ont pas les moyens suffisants pour mener des enquêtes solides. Si la police est généralement capable de rédiger des rapports soignés, en revanche, elle se révèle particulièrement déficiente dans la gestion des preuves et des scènes de crimes, ainsi que dans l'analyse des dossiers.²⁸ Le recours à l'analyse médico-légale est quasiment inconnu. En juin 2010, le pays disposait d'un seul laboratoire médico-légal, financé par la France et installé dans l'école de police. La corruption est un autre facteur affectant les chances de faire régner la Justice. Par exemple, les policiers demandent parfois aux victimes d'infractions pénales de les payer pour que les enquêtes soient menées.

Les compétences de la police pour mener à bien des arrestations sont sensiblement meilleures. Malgré un transfert des compétences en matière de crimes internationaux de la sphère de la Justice militaire vers celle de la Justice civile, la police militaire restera responsable de l'arrestation du personnel militaire et pourra même faciliter d'autres arrestations.²⁹ Aidée à différents degrés par la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), la police militaire a déjà procédé à des arrestations pour la CPI, à savoir celles de Thomas Lubanga, Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo-Chui. Néanmoins, chaque arrestation éventuelle comporte un risque en raison de la multitude de factions souvent rivales présentes dans les FARDC. Le recrutement d'anciennes milices ennemies a également eu pour conséquence la formation d'un corps de policiers militaires aux compétences très diverses : certains sont bien formés et ont reçu une éducation, alors que d'autres sont indisciplinés et souvent analphabètes.³⁰

La future capacité de la police congolaise à veiller à la sécurité, à mener des enquêtes de qualité et à procéder à des arrestations dans le cadre des poursuites pour crimes de guerre lancées au niveau national dépendra dans une large mesure du soutien apporté par la

²⁷ Pour toute information supplémentaire, consulter la section sur la capacité de coordination et de planification nationales.

²⁸ Entretien avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale.

²⁹ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

³⁰ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

MONUSCO et divers autres acteurs internationaux aux initiatives de réforme du secteur de la sécurité.

À la suite de l'accord signé en 2002 à Sun City, qui appelait à la formation d'un corps de police mixte, le président Laurent Kabila a créé par décret, la même année, la Police nationale congolaise (PNC).³¹ Comme dans le cas de l'armée, le nouveau corps a été formé à la hâte à partir des forces de sécurité déjà existantes de l'État et de celles des anciens groupes rebelles. La consolidation de la Police nationale congolaise reste un défi à relever, en partie du fait qu'une proposition de loi organique définissant sa structure n'a pas encore été adoptée par le Parlement. Le principal obstacle à cette adoption est un différend opposant les ministères de l'Intérieur et de la Justice.³²

La réforme générale de la police a reçu le soutien de la police des Nations Unies, qui apporte également une formation à des milliers de policiers nationaux congolais depuis 2002.³³ Depuis 2005, la section « État de droit » de la MONUC a fourni différents types de formations aux enquêteurs et aux procureurs du système de Justice militaire, qui les ont trouvés utiles.³⁴ Les Nations Unies ont également commencé à fournir des formes de soutien plus directes. La police des Nations Unies a récemment débuté une formation sur place pour les forces de police. En 2010, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO) a commencé à apporter son soutien aux procureurs militaires, par l'intermédiaire de ses bureaux hors Siège, en organisant des missions d'interrogation des victimes et des témoins de crimes graves pour les équipes communes d'enquête (JIT, *Joint Investigation Teams*). Ces équipes sont constituées de magistrats militaires en charge d'enquêtes, qui endossent toujours la responsabilité, et d'agents des Nations Unies spécialisés dans les droits de l'homme, qui assument un rôle de conseil. Pendant la première moitié de l'année, 33 missions de ce type ont été organisées pour enquêter sur des crimes graves, notamment des viols et des meurtres.³⁵

L'Union européenne et ses États membres ont également été actifs dans le domaine de la réforme et la formation de la police. Depuis 2005, l'Union européenne a fourni des

³¹ Pour des informations plus détaillées sur la réforme de la police en RDC, se référer à DAVIS, Laura, *Justice-sensitive security sector reform in the Democratic Republic of Congo, Initiative for Peacebuilding*, février 2009, pp. 19-20, disponible (en anglais) sur http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Justice_Sensitive_Security_System_reform_in_the_DRC.pdf, et BOSHOF, Henri, et al, *Supporting SSR in the DRC: between a Rock and a Hard Place*, Clingendael Institute, avril 2010, pp. 13-18, disponible (en anglais) sur http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100400_cru_paper_smore.pdf.

³² La police judiciaire n'est pas encore intégrée à la PNC. Elle est actuellement placée sous l'autorité ultime du ministère de la Justice, mais la proposition de loi suggère de l'unir à la PNC sous l'autorité du ministère de l'Intérieur.

³³ Jusqu'en 2005, la police des Nations Unies était appelée Police civile (CIVPOL) de la MONUC. Elle fut ensuite rebaptisée Police de la MONUC ou UNPOL. Un résumé des activités de la Police des Nations Unies est disponible sur <http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4152>.

³⁴ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

³⁵ Entretien avec des responsables de l'UNJHRO et document de l'UNJHRO, *Overview of UNJHRO efforts in the Justice Sector*.

conseils à la RDC dans ce domaine, par l'intermédiaire de sa mission EUPOL. D'autres activités ont été réalisées dans le cadre de programmes financés en grande partie par l'UE, comme la réforme du secteur de la Justice en République démocratique du Congo (REJUSCO, abordée ci-après dans la section relative à la coordination) ou l'initiative néerlandaise de soutien à toute la chaîne judiciaire du Maniema. Les partenaires engagés dans leur mise en œuvre comportent des ONG telles qu'ASF, Réseau de Citoyens/*Citizen's Network* (RCN) et la *Rule of Law Initiative* de l'*American Bar Association* (ABA ROLI). Le Royaume-Uni a mis l'accent sur les questions relatives à l'État de droit en 2007 et 2008 et son département pour le développement international (*Department for International Development*, DFID) se concentre dorénavant sur la réforme de la police et le renforcement de ses capacités, en insistant particulièrement sur la responsabilité interne et externe de la PNC. En 2009, le pays a fait concevoir par des spécialistes un programme de réforme de la police et de responsabilisation du secteur de la sécurité (« *Security Sector Accountability and Police Reform Program* ») à mettre en œuvre dans les cinq ans.³⁶ D'autres pays ont entrepris des efforts plus isolés. Par exemple, de 2008 à 2010, l'agence allemande de développement GTZ a mis en place, en coordination avec EUPOL, une formation pour une unité spéciale d'enquête de cinquante personnes dont une partie se spécialise pour enquêter dans le secret et l'autre pour devenir un commando mobile de forces spéciales. Le programme de GTZ propose également à la police une formation spécialisée dans les enquêtes sur les violences sexuelles et les violences liées au genre.³⁷

Certains de ces efforts ont directement ciblé la capacité de la police à traiter des crimes internationaux. Avec les soutiens néerlandais et allemand, par exemple, la MONUSCO a apporté son aide aux magistrats militaires en leur fournissant un moyen de transport dans le cadre de leurs enquêtes.³⁸ Dans le mandat reçu par la MONUSCO en mai 2010, le Conseil de Sécurité a autorisé la création de cellules d'appui aux poursuites judiciaires afin d'apporter un soutien aux efforts déployés par les FARDC pour traduire en Justice les auteurs de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire arrêtés par les militaires.³⁹ L'initiative, menée par la section « État de droit » de la MONUSCO, est destinée à apporter, à court terme, un bénéfice concret à la Justice, par l'intermédiaire d'un accompagnement permettant de renforcer, à long terme, les capacités et la responsabilisation des FARDC. Le modèle de base de chacune des cinq cellules d'appui aux poursuites judiciaires comporte quatre conseillers spécialisés dans les enquêtes policières internationales (deux civils et deux militaires) et deux conseillers en poursuites pénales (un civil et un militaire). Cette composition est susceptible d'être

³⁶ Entretien avec un représentant du DFID.

³⁷ Une présentation du projet est disponible (en anglais) sur le site Web de GTZ : <http://www.gtz.de/en/praxis/30774.htm>.

³⁸ Entretien avec des responsables de l'UNJHRO.

³⁹ S/RES/1925 (2010), point 12 (d), disponible sur <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/DRC%20S%20RES%201925.pdf>. Un intérêt existe également pour aider aux enquêtes relatives au pillage des ressources naturelles, qui pourraient demander de faire appel à des conseillers ayant une expérience différente. Échange de courriels avec un responsable de la MONUSCO.

modifiée en fonction de l'expérience des conseillers et des spécificités des enquêtes. Le programme comprend la fourniture de tous les équipements nécessaires aux enquêteurs sur le terrain. Le budget de la MONUSCO, toujours en attente d'approbation à New York à la mi-novembre 2010, comporte le financement de trois à cinq cellules. Le Fonds pour la consolidation de la paix ainsi que le Canada, entre autres donateurs bilatéraux, ont également proposé leur soutien. Il est prévu que le personnel permanent composant les premières cellules puisse être recruté au début de l'année 2011. En attendant, l'approbation par le Canada d'un budget de 2,6 millions CAD alloué au projet a permis à la MONUSCO de commencer le recrutement pour un nombre limité de postes temporaires et de lancer un appel d'offres.⁴⁰ Les capacités acquises par les enquêteurs militaires en matière de crimes internationaux ne seront pas nécessairement perdues en cas d'adoption de la législation d'application et de transfert des compétences des juridictions militaires vers les juridictions civiles. Les militaires seront toujours disponibles pour collaborer avec les enquêteurs.⁴¹

La CPI a joué un rôle modeste dans la formation des procureurs et de la police, qu'il s'agisse de leur capacité à mener des enquêtes de manière générale ou, de manière plus spécifique, dans les affaires de crimes internationaux. Bien que le Bureau du Procureur de la CPI n'organise pas de formations pour les enquêteurs de la police, il a envoyé des représentants participer aux formations financées par d'autres, notamment par les Nations Unies, l'Union européenne, les États-Unis et différentes ONG. Ainsi, en octobre 2010, le personnel du Bureau du Procureur de la CPI a participé à un atelier de renforcement des capacités sur les violences sexuelles et les violences liées au genre organisé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à Goma (Nord-Kivu).⁴²

Outre sa participation à des formations, le Bureau du Procureur de la CPI a offert une collaboration importante dans le cadre d'enquêtes congolaises menées sur des crimes aux termes du Statut de Rome. Un responsable de la Justice militaire s'est plaint de ce que la coopération avec le Bureau du Procureur de la CPI fonctionnait dans un seul sens. Selon lui, alors que les militaires de la RDC ont toujours apporté une aide immédiate au Bureau, ce dernier n'a jamais accédé aux demandes d'informations qui lui ont été adressées sur des affaires nationales.⁴³ Un représentant du Bureau du Procureur de la CPI a répondu que le Bureau est investi d'une mission judiciaire lui imposant d'apporter son aide aux enquêtes locales dans les pays où une situation a été ouverte auprès de la CPI et qu'il souhaite agir en conséquence, mais que sa préoccupation pour la protection de la sécurité des témoins, des sources et des magistrats lui impose des contraintes.⁴⁴ Dans le cadre de la seconde enquête ouverte en RDC, dans le Nord et le Sud-Kivu, le Bureau du

⁴⁰ Les faits précités s'appuient sur un entretien téléphonique et des échanges de courriels avec un responsable de la MONUSCO.

⁴¹ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁴² Entretien téléphonique avec un représentant du Bureau du Procureur de la CPI.

⁴³ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁴⁴ Selon ce responsable, une seule demande formelle a été adressée par la RDC, dans le cadre de l'enquête relative à l'Ituri. Le Bureau du Procureur a demandé aux responsables congolais d'apporter certains éclaircissements mais n'a jamais reçu de réponse.

Procureur de la CPI a adopté une approche plus active pour aider les enquêteurs militaires à trouver eux-mêmes des informations pertinentes.⁴⁵

Enseignement juridique

La RDC a des écoles de droit dans les universités publiques de Kinshasa et de Lubumbashi, ainsi qu'à l'Université Protestante du Congo (privée). Néanmoins, bien que des professeurs aient de l'expérience dans ce domaine, notamment en tant que juristes auprès de la CPI et du TPIR, aucune école ne propose de cours de droit pénal international.⁴⁶ De même, aucune formation n'est dispensée sur la Justice relative aux questions de genre et aux droits des femmes. Ces absences peuvent constituer un obstacle à la durabilité des efforts déployés au niveau national pour juger les crimes internationaux.

Les modèles d'assistance internationale en matière d'enseignement juridique existent. Ainsi, au titre d'un accord de coopération signé entre les universités de Kinshasa et de Würzburg (Allemagne), la faculté de droit de Würzburg s'est rendue en RDC en 2010 pour y organiser des séminaires d'anglais juridique, de langue allemande et de droit allemand. En novembre 2009, les deux facultés ont fondé une association germano-congolaise de juristes (*German-Congolese Jurists Association*) afin de faciliter leur coopération future.⁴⁷ Les écoles de droit spécialisées en droit pénal international, en droit international humanitaire ou en droits de l'homme internationaux pourraient mettre en œuvre des programmes semblables avec au moins l'une des trois écoles congolaises de droit. Tout effort destiné à introduire le droit pénal international dans les formations des écoles de droit devrait tenir compte des professeurs dès les premières étapes,⁴⁸ ainsi que du ministre de l'Éducation supérieure, qui fixe les programmes universitaires.⁴⁹

L'accusation

Comme il a déjà été expliqué, en attendant l'adoption de la législation de mise en œuvre du Statut de Rome, les juridictions militaires conservent leur compétence pour juger les crimes internationaux. Certains juges militaires ont cherché à appliquer le Statut de Rome alors que d'autres y restent étrangers, ce qui aboutit à une mosaïque d'applications différentes.⁵⁰ En général, toutefois, les efforts de renforcement des capacités déployés

⁴⁵ Entretien téléphonique avec un représentant du Bureau du Procureur de la CPI.

⁴⁶ Entretiens avec des responsables du secteur de la Justice congolaise. Pour un aperçu de l'enseignement juridique en RDC, consulter le lien suivant (en anglais) : http://www.nyulawglobal.org/Globalex/Democratic_Republic_Congo.htm#_Toc182803285.

⁴⁷ Entretien avec un responsable de l'ambassade allemande. Pour plus d'informations sur les programmes, consulter le lien suivant (en allemand) : http://www.jura.uni-wuerzburg.de/studium/fachsprachen_und_auslaendisches_recht/kongo/.

⁴⁸ Entretien avec le Secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature, Jean Ubulu Pungu.

⁴⁹ Entretien avec des membres du Centre international pour la Justice transitionnelle.

⁵⁰ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

depuis 2002 pour améliorer la complémentarité ont abouti à la formation d'un petit noyau de personnes appartenant au système de Justice militaire et possédant une base de connaissances en droit pénal international.

L'Institut d'études juridiques internationales de la défense américaine (*Defense Institute of International Legal Studies*, DIILS), programme de l'*U.S. Defense Security Cooperation Agency*, a fourni des formations et un ensemble de textes juridiques aux tribunaux militaires de tout le pays et a organisé un programme d'études pour les officiers des juridictions militaires.⁵¹ Le bureau de la CPI chargé de la sensibilisation s'est impliqué dans des formations pour les procureurs du système de Justice militaire, de même qu'ASF, l'ABA ROLI, RCN et autres ONG.⁵² Comme il l'a été décrit dans la section sur le maintien de l'ordre ci-dessus, la MONUSCO prépare le lancement de cellules d'appui aux poursuites judiciaires afin de renforcer les enquêtes et les poursuites engagées dans le cadre de violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme internationaux. Outre les conseillers d'enquête, les cellules comprendront des conseillers internationaux en poursuites judiciaires.⁵³ L'Initiative des femmes pour la Justice des genres (*Women's Initiative for Gender Justice*, WIGJ) s'est fortement impliquée dans le soutien de la formation en matière de Justice des genres, en particulier à destination des organisations de femmes, et pourrait s'impliquer de plus en plus en aidant les juridictions nationales dans les enquêtes et les poursuites engagées dans le cadre d'affaires de crimes sexuels, qui pourraient comprendre des crimes internationaux.

Après le transfert de compétences du système de Justice militaire vers le système de Justice civile, les poursuites engagées contre des crimes internationaux seront menées dans le contexte d'un système en évolution. D'après la Constitution de 2006, la fonction de procureur général sera divisée en trois postes, dont un sera assigné à un procureur spécifique aux affaires pénales chargé de porter les litiges devant la Cour de cassation.⁵⁴ Cette juridiction n'a pas encore été créée, pas davantage que le poste correspondant de procureur général près la Cour de cassation. Ce développement structural incomplet est révélateur de plus grandes lacunes dans les capacités de l'État, qui limitent son aptitude à mener des poursuites pénales. Au-delà d'un simple manque de tribunaux, les procureurs sont bien trop peu nombreux et le financement assigné au développement du système est largement insuffisant.⁵⁵

⁵¹ Les participants aux formations organisées par les États-Unis sont soumis à un contrôle pour vérifier qu'ils ne figurent pas sur une liste noire de l'ambassade contenant les noms d'individus impliqués dans la perpétration d'atrocités. Entretiens avec un responsable de la Justice militaire et un responsable du développement international.

⁵² Entretiens avec un responsable du système de Justice militaire et des membres d'ASF.

⁵³ Entretien téléphonique et échange de courriels avec un responsable de la MONUSCO.

⁵⁴ Cf ZONGWE, Dunia, et al., *The Legal System and Research of the Democratic Republic of Congo (DRC): An Overview*, août-septembre 2010, disponible sur http://www.nyulawglobal.org/globalex/Democratic_Republic_Congo1.htm.

⁵⁵ Entretien avec des représentants de la société civile. Le manque de magistrats sera abordé dans de plus amples détails dans la section consacrée au corps judiciaire et le financement le sera dans la section sur la planification nationale et la capacité de coordination.

La défense

Le droit congolais confie au Conseil du barreau la tâche d'apporter une aide juridique, mais l'État ne fournit aucun financement pour la défense des suspects et des accusés indigents.⁵⁶ Peu de Congolais sont au courant des possibilités qui s'offrent à eux pour obtenir une aide juridique et ceux qui sont intéressés sont tenus de payer une déclaration d'indigence alors qu'ils ne sont pas souvent en mesure de le faire. L'assistance juridique commise d'office est souvent assurée par des avocats inexpérimentés encore en formation. Souvent, les Congolais ayant besoin d'une aide juridique se dirigent plutôt vers les permanences spécialisées gérées par des ONG.

En général, les avocats de la défense partagent les problèmes rencontrés par la communauté juridique en RDC, à savoir, un manque global de professionnels du droit et une connaissance insuffisante du droit pénal international. Les avocats de la défense intervenant dans des affaires de crimes de guerre traitées par le système de Justice militaire n'ont bénéficié d'aucune politique de formation. Les formations organisées par l'*International Bar Association* (IBA) ou par d'autres ONG l'ont seulement été au fur et à mesure des besoins.⁵⁷

Le corps judiciaire

Le corps judiciaire est en cours de transition vers une nouvelle structure définie dans la Constitution de 2006. L'ancienne Cour Suprême de Justice va être séparée en hautes cours constitutionnelle, publique/administrative et civile/pénale. Cependant, le Parlement et le gouvernement ont été lents à mettre en œuvre les changements et la Cour de cassation, qui connaît des pourvois en matière pénale des juridictions civiles et militaires inférieures, n'existe pas encore.⁵⁸

Le système juridique de la RDC manque cruellement de professionnels du droit, notamment de procureurs et de juges. Le pays compte moins de 1 500 magistrats civils et militaires, soit un magistrat pour 45 000 personnes et pour 77 700 km².⁵⁹ Les deux tiers

⁵⁶ Les informations suivantes sont extraites du rapport de l'International Bar Association et de l'International Legal Assistance Consortium, *Rebuilding courts and trust: An assessment of the needs of the Justice system in the Democratic Republic of Congo*, août -34, p 46, disponible (en anglais) sur <http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=54396461-F637-4842-AD27-416E63413AB9>.

⁵⁷ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁵⁸ International Crisis Group, *Congo : l'enlèvement du projet démocratique*, Briefing Afrique n° 73, 8 avril 2010, p. 5.

⁵⁹ Entretien avec un responsable du développement international. Consulter également le rapport 2009 du ministère américain des Affaires étrangères sur les droits de l'homme en République démocratique du Congo (2009 *U.S. State Department Human Rights Report for the Democratic Republic of the Congo*), 11 mars 2010, disponible sur <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/af/135947.htm> (ci-après « rapport 2009 de l'administration américaine sur les droits de l'homme en RDC »). Le nombre exact de magistrats

d'entre eux se trouvent à Kinshasa, dans le Bas-Congo voisin et dans la deuxième ville du pays, Lubumbashi. Dans le reste du pays, la répartition est donc pire encore que ne le suggèrent ces statistiques modérées.⁶⁰ Les cours d'appel sont particulièrement insuffisantes au niveau provincial.⁶¹

Le gouvernement a pris des mesures pour augmenter le nombre de magistrats, mais des difficultés financières ont entravé leur application. Après des années de recrutement nul ou presque, le gouvernement a constitué une promotion de 1 000 magistrats en 2010. Ces nouveaux magistrats ont suivi une formation de trois mois, mais, en octobre 2010, ils n'avaient toujours pas reçu leur affectation ni n'avaient été déployés dans les juridictions du pays car le gouvernement a oublié d'inclure leur salaire dans le budget 2010.⁶² Le recrutement de mille autres magistrats est prévu en 2011, mais les sources de financement de leur formation de trois mois n'ont pas encore été fixées.⁶³ Quoi qu'il en soit, le Secrétaire permanent du Conseil supérieur de la magistrature affirme qu'une formation de trois mois est insuffisante.⁶⁴

Les juges ont un accès limité aux textes juridiques et aux décisions de leurs pairs. Bien que la RDC ait un système de droit civil, ils ont tout intérêt à voir comment leurs collègues ont statué sur des points de droit similaires. Le nouvel organe administratif du corps judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), manque lui-même de financement pour assurer le déplacement et la sécurité des magistrats ou pour lancer d'autres sessions de recrutement. En interne, le CSM manque de compétences dans les domaines de l'administration, des ressources humaines et de la gestion financière.⁶⁵

Des informations font état d'une corruption largement répandue parmi les magistrats. Selon certains observateurs, les progrès réalisés pour réformer le corps judiciaire et les tribunaux ont été plus nombreux dans le système de Justice militaire. Le salaire des magistrats a été augmenté à un niveau décrit par certains donateurs comme confortable

en RDC n'est pas certain. Des débats sont en cours pour organiser la création d'une base de données recensant les magistrats en activité. D'après une anecdote racontée par un responsable du développement international, un magistrat qui avait quitté le pays il y a des années a récemment eu la surprise d'apprendre qu'un inconnu continuait à percevoir son salaire de magistrat. En l'absence de registre central des magistrats en activité tenu en état, plusieurs « magistrats fantômes » pourraient encore être répertoriés.

⁶⁰ Rapport 2009 de l'administration américaine sur les droits de l'homme en RDC. L'inégalité de la répartition est due en grande partie à l'absence d'un système d'indemnités de pénibilité pour les postes difficiles. Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

⁶¹ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

⁶² Entretien avec un responsable du développement international.

⁶³ Entretiens avec un responsable du développement international et avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu. En octobre 2010, le PNUD, l'UE et la MONUSCO étaient en pourparlers pour fournir le budget de la formation, mais ils étaient peu disposés à dépasser 3000 000 USD et trois mois de formation.

⁶⁴ La formation devrait plutôt durer douze mois. Avec l'UE, le CSM travaille au développement possible de l'école de formation des magistrats. Entretien avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu.

⁶⁵ Entretien avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu.

par rapport aux conditions locales.⁶⁶ Néanmoins, certains responsables congolais estiment qu'il ne permet toujours pas de garantir une indépendance financière, faisant remarquer que les riches ont tendance à toujours obtenir gain de cause.⁶⁷ Le salaire mensuel des juges est passé de 500 USD-600 USD il y a trois ans à 3 000 USD aujourd'hui, soit un salaire très élevé en RDC.⁶⁸ Ces faits suggèrent que la corruption incessante est moins le résultat d'une lutte pour survivre que l'héritage d'une culture de la malversation. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), à travers ProJustice, et EUPOL, qui bénéficie du soutien du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO), ont établi un partenariat avec le ministère de la Justice et le CSM afin d'élaborer un code de déontologie pour la police et les magistrats.⁶⁹

L'Union Européenne a été, souvent en collaboration avec d'autres donateurs, le principal acteur du financement de plusieurs initiatives de soutien à la Justice, qui ont comporté des formations pour les magistrats civils et militaires.⁷⁰ La plupart des projets parrainés par l'UE et ses États membres ont été ceux mis en œuvre par les ONG partenaires, telles qu'ASF, l'ABA ROLI et RCN. L'USAID, en collaboration avec les associations locales d'avocats et le CSM, a parrainé des formations et des ateliers de gestion des affaires pour les magistrats.⁷¹ En 2009-2010, le Japon a financé des formations pour les magistrats du Bas Congo, entre autres efforts variés.

En matière de droit pénal international, les juges sont confrontés au même problème fondamental que les procureurs et les avocats de la défense : l'absence de toute formation systématique sur le sujet. Les quelques magistrats s'étant familiarisés avec ce domaine l'ont fait en participant à des ateliers et des séminaires isolés.⁷² La plupart des magistrats ne connaissent toujours pas les Conventions de Genève de 1949 et autres pierres angulaires de la discipline.⁷³

Avec peu de moyens, il ne serait pas difficile d'inclure systématiquement des éléments de droit pénal international aux programmes de formation déjà en place.⁷⁴ En revanche, une amélioration radicale des capacités des magistrats congolais pouvant être confrontés à des cas de crimes d'atrocités nécessiterait une intégration de cette discipline aux cursus des écoles de droit ou aux formations complémentaires des magistrats.

⁶⁶ Entretiens avec des représentants de la communauté internationale.

⁶⁷ Entretien avec un responsable du ministère de la Justice.

⁶⁸ Entretien avec un responsable de l'UE. Les magistrats déplorent qu'une partie de ce salaire soit perçue sous la forme d'une allocation, qui n'intervient pas dans le calcul du montant de leur retraite. Entretien avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu.

⁶⁹ Entretien avec un responsable du développement international. Le code doit encore être approuvé par l'assemblée générale du CSM.

⁷⁰ Pour un aperçu de plusieurs vastes programmes conduits par l'UE (REJUSCO, PAG, PARJ et PARJE), consulter la section relative à la coordination.

⁷¹ Entretien avec un responsable du développement international.

⁷² Entretien avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu.

⁷³ Entretien avec le professeur et député Nyaburinga.

⁷⁴ Multiples entretiens avec des responsables congolais et des pays donateurs.

Administration des tribunaux

La capacité d'administration des tribunaux est « quasiment nulle », selon un responsable du système de Justice militaire, qui explique qu'en l'absence de systèmes de technologies de l'information, les fonctionnaires classent encore les procédures à l'aide de papier et de crayons.⁷⁵ Les secrétaires et autre personnel administratif sont insuffisants. Les tribunaux s'appuient souvent sur des greffiers "bénévoles" pour qu'ils aident à administrer les procédures, mais ces postes sont de simples "tribunes" à partir desquelles ces entrepreneurs du système judiciaire peuvent solliciter des pots-de-vin auprès des parties.⁷⁶

Très peu d'aide internationale a été offerte en matière d'administration des tribunaux.⁷⁷ Dans les quatre provinces de Bandundu, Katanga, Maniema et Sud-Kivu, l'USAID propose des formations dans ce domaine.⁷⁸ En outre, les initiatives ayant pour but de renforcer la chaîne judiciaire tout entière à un endroit précis comportent parfois des efforts destinés à améliorer l'administration des tribunaux de manière limitée.⁷⁹

Un système judiciaire durable requiert davantage de ressources allouées à l'administration des tribunaux par le gouvernement de la RDC ou la communauté internationale. Dans cette optique, l'évaluation du système de Justice réalisée conjointement par l'IBAHRI (*International Bar Association Human Rights Institute*) et l'ILAC (*International Legal Assistance Consortium*) en août 2009 recommandait de remettre en activité l'École de recyclage et de formation du personnel judiciaire de RDC.⁸⁰

Protection des témoins et des victimes

Actuellement, aucun fondement juridique ne défend la protection des victimes et des témoins, hormis un statut de 1972 qui n'a jamais été appliqué. Ce fondement existerait pour les affaires de crimes internationaux si la proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome était adoptée. Néanmoins, même après la mise en place d'un cadre légal, les défis à relever pour créer un régime de protection sont titanesques.

Dans de nombreuses régions du pays, les auteurs de crimes ont conservé une position de pouvoir et, souvent, les forces gouvernementales créent de nouvelles victimes au lieu de

⁷⁵ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁷⁶ Entretien avec un responsable du développement international.

⁷⁷ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁷⁸ Entretien avec un responsable du développement international.

⁷⁹ Consulter la section relative à la stratégie, ci-après, pour un aperçu de cette approche régionale du renforcement des capacités.

⁸⁰ International Bar Association Human Rights Institute, International Legal Assistance Consortium, *Rebuilding courts and trust: An assessment of the needs of the Justice system in the Democratic Republic of Congo*, août 2009, p 46, disponible (en anglais) sur <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=6C2BE523-F512-48C1-B09C-FC9A8B1D0AAB>.

remplir leur rôle de protection. Certaines des affaires de crimes de guerre jugées par les cours militaires ont été accompagnées de menaces à l'encontre des victimes et des témoins. Ainsi, en 2005-2006, dans le cadre de l'affaire *Songo Mboyo*, 12 membres des FARDC ayant appartenu à une ancienne faction rebelle étaient inculpés de crimes, notamment de viol et de pillage, considérés comme crimes contre l'humanité aux termes du Statut de Rome. Lors de la longue période préparatoire du procès, des victimes et des témoins des villages saccagés ont été menacés à plusieurs reprises par des membres des FARDC.⁸¹

Même s'il est pourvu de bonnes intentions, le gouvernement n'a pratiquement aucun moyen de protéger les victimes et les témoins.⁸² Les équipes de policiers spécialisés et d'autres agents de protection ont besoin de se déplacer rapidement et de transporter les témoins vers des lieux sûrs, mais le financement disponible pour leurs salaires est limité, comme l'est celui alloué à d'autres postes essentiels, notamment la formation, les équipements de communication, la mise à disposition de lieux sûrs, les véhicules et l'essence.

Comme dans tant d'autres domaines où les dysfonctionnements de l'État perdurent, la communauté internationale a été appelée à l'aide. En 2000, le Conseil de Sécurité a confié à la MONUC une mission de « protection des civils se trouvant sous la menace imminente de violences physiques ».⁸³ En mai 2010, lors du changement de nom de la mission, rebaptisée MONUSCO, le Conseil de Sécurité a fait de ce point la priorité.⁸⁴ Bien qu'il dépasse clairement les limites du système de la Justice, ce mandat a jeté les bases du rôle dominant joué par les Nations Unies dans l'application de mesures de protection à l'égard de victimes et de témoins impliqués dans des affaires jugées par les tribunaux militaires et civils. De même, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme a procédé à la protection et au déplacement de témoins dans des affaires de crimes de guerre jugées par les tribunaux militaires.⁸⁵ Le Canada a financé un programme mis en œuvre par l'UNJHRO, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) destiné à rendre Justice aux victimes de violences sexuelles du Nord et du Sud-Kivu. Le programme comportait la protection des victimes et des témoins, notamment leur déplacement des zones de conflit.⁸⁶ Ces efforts, ainsi que d'autres initiatives ponctuelles, se sont toujours beaucoup appuyés sur la MONUC/MONUSCO pour le transport et autres besoins logistiques.

⁸¹ Les informations sur cette espèce sont issues du rapport du Haut-Commissariat 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, § 862, 863 et 922, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf.

⁸² Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁸³ S/RES/1291 (2000), point 8.

⁸⁴ S/RES/1925 (2010), point 12 (a).

⁸⁵ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁸⁶ Entretien avec un responsable de l'ambassade canadienne.

La société civile a également joué un rôle important. L'*Open Society Initiative for Southern Africa* (OSISA), par exemple, a apporté son soutien aux victimes et aux témoins lors des procès liés à des violences sexuelles et des violences liées au genre. Canalisé par des partenaires locaux, ce soutien va de la mise à disposition de lieux sûrs à un soutien psycho-social.⁸⁷ ASF a également apporté son soutien aux poursuites engagées contre les responsables de crimes de guerre en assurant la protection et le déplacement de témoins.⁸⁸

Administration des prisons et des lieux de détention

La capacité de la RDC à administrer les prisons et les unités de détention (qui, en pratique, ne sont pas différenciées) est presque inexistante. Le problème est exacerbé par la surpopulation carcérale, elle-même résultat du manque de moyens accordés au corps judiciaire. Sur 22 000 détenus, plus de 80 % sont en attente de jugement.⁸⁹ Outre la grande pénurie d'infrastructures du système pénitentiaire, qui sera abordée plus loin, le secteur manque sévèrement de personnel, notamment dans les régions éloignées. La plupart des employés ne sont pas qualifiés et leur salaire est insuffisant, voire inexistant. De fait, le service des gardiens pénitentiaires n'existe que sur le papier.⁹⁰

Les conséquences de cet état des choses sur le développement de l'État de droit peuvent être dévastatrices. Le gouvernement néerlandais a concentré son aide au développement par la Justice sur les crimes de violences sexuelles et de violences liées au genre commis dans la province du Maniema, par l'intermédiaire d'un projet dont l'application est organisée par la *Rule of Law Initiative* de l'*American Bar Association* (ABA ROLI) et par *Heal Africa*. En octobre 2010, le soutien apporté à l'ensemble du système en matière d'enquêtes, de poursuites et de jugements a abouti à 70 condamnations et les condamnés ont été envoyés dans une prison rénovée. Bien que les gardiens de prison aient également reçu une formation dans le cadre du programme, leur salaire reste faible et ils sont toujours enclins à la corruption et l'indifférence : sur les 70 condamnés, tous se sont évadés, sans exception.⁹¹ De tels incidents sont préoccupants pour la sécurité des victimes, des témoins et des magistrats ; ils font chanceler la confiance fragile que les participants aux procès pouvaient avoir commencé à placer dans le système judiciaire et ils tournent à la dérision le rôle dissuasif que pourrait jouer la Justice à l'égard des crimes futurs. Pour faire régner l'État de droit en RDC, y compris pour les crimes internationaux, l'administration pénitentiaire doit bénéficier de ressources appropriées et d'un renforcement des capacités.

La réaction de la communauté internationale à la faiblesse des capacités dans ce domaine s'est faite attendre. La section « État de droit » de la MONUSCO met en place, quant à

⁸⁷ Entretien avec un membre de l'OSISA.

⁸⁸ Entretien avec des responsables du système de Justice militaire.

⁸⁹ Ce calcul s'appuie sur les données de la Coordination pénitentiaire conjointe, mécanisme de coordination des politiques de la MONUSCO et des ministères de la Justice et de la Défense. Cf *L'Unité pénitentiaire, nouvelle section au sein de la MONUSCO*, 21 octobre 2010, disponible sur <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1042&ctl=Details&mid=1096&ItemID=10766>.

⁹⁰ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

⁹¹ Entretien avec une personne impliquée dans le projet.

elle, des formations pour le personnel des prisons depuis 2006. La France a appuyé l'élaboration des nouveaux codes pénitentiaire et de procédure pénitentiaire, mais ce projet s'est terminé en 2008 et le texte doit encore être achevé ou adopté par l'Assemblée nationale.⁹² La création fin 2010 d'une Unité pénitentiaire de la MONUSCO (*MONUSCO Corrections Unit*) suggère que l'engagement en faveur de la résolution de ces problèmes a atteint un degré supérieur. Dotée de 70 spécialistes des systèmes pénitentiaires, l'Unité cherche à rapprocher la RDC du respect des normes internationales en conseillant le gouvernement dans tous les domaines de l'administration, notamment l'organisation, la sécurité et la gestion des peines.⁹³ On ignore toutefois si le gouvernement ou la communauté internationale partageront cet engagement lorsqu'il sera nécessaire d'élargir le personnel pénitentiaire et de lui accorder une rémunération décente.

Gestion des archives

La capacité à administrer des archives judiciaires est presque inexistante. La RDC ne dispose d'aucun archiviste professionnel et très peu de greffiers ont reçu ne serait-ce qu'un minimum de formation. Les salles remplies de piles désorganisées de feuilles et de dossiers sont la norme. Dans ces conditions, les dossiers sont facilement perdus pendant des années, voire à jamais, ce qui signifie parfois que les suspects sont maintenus dans un purgatoire sans fin ou en détention préalable au procès pour des raisons oubliées depuis longtemps par tous, sauf par eux-mêmes.⁹⁴

Les efforts réalisés par la communauté internationale pour améliorer la capacité du corps judiciaire à administrer les archives sont peu nombreux. Par l'intermédiaire de ProJustice, l'USAID soutient la normalisation des procédures d'archivage et la France a fourni une aide à l'utilisation de techniques spécialisées dans ce domaine. En lien direct avec la Justice transitionnelle, la Suède soutient le Centre international pour la Justice transitionnelle dans ses activités de documentation et d'archivage en relation avec les conflits en RDC.⁹⁵

Journalisme

Le secteur journalistique n'est pas insignifiant en RDC, mais il n'y a pas de culture du journalisme d'investigation. Les journalistes manquent largement de connaissances en matière de Justice pénale internationale et ont tendance à couvrir les événements liés à la

⁹² BOSHOFF, Henri, et al: *Supporting SSR in the DRC: between a Rock and a Hard Place*, Clingendael Institute, avril 2010, p. 8, disponible sur

http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100400_cru_paper_smore.pdf.

⁹³ *L'Unité pénitentiaire, nouvelle section au sein de la MONUSCO*, 21 octobre 2010, disponible sur

<http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1173&ctl=Details&mid=1143&ItemID=1076>

1

⁹⁴ Entretien avec un responsable du DFID.

⁹⁵ Entretien avec des membres du Centre international pour la Justice transitionnelle.

CPI de manière simpliste ou mal informée.⁹⁶ Les professionnels assurant la couverture des sujets liés aux droits de l'homme, notamment ceux liés à la CPI, affirment qu'ils sentent que la sécurité de leur travail et de leur personne est menacée. Les informations qu'ils fournissent sur la Justice internationale sont sujettes à modification par les éditeurs, qui ont eux-mêmes des craintes ou des partis pris.⁹⁷

L'USAID fournit une aide considérable à la formation des médias et le DFID a un projet de soutien des médias à la démocratie. L'Allemagne apporte une aide importante à Radio Okapi, qui émet à l'échelle nationale et a été un facteur d'amélioration de la cohésion nationale.⁹⁸ Radio Okapi fournit de bons emplois aux journalistes et leur apporte une formation continue. L'ambassade allemande invite également des journalistes ayant été sélectionnés à se rendre en Allemagne pour des circuits d'études sur des sujets particuliers.⁹⁹ Pour améliorer la diffusion d'informations sur les initiatives relatives à la complémentarité auprès du public congolais, ces différents programmes actuels de soutien aux médias pourraient être complétés par des modules sur la Justice pénale internationale.

Sensibilisation

Quiconque tente d'élargir la portée des questions judiciaires en RDC est confronté aux obstacles accablants que constituent l'immensité du territoire, la décrépitude des routes et des compagnies aériennes, le manque d'infrastructures de communication et le taux élevé d'analphabétisme d'une population qui communique dans un grand nombre de langues différentes. Pour aggraver ces problèmes, le manque général de ressources du secteur de la Justice fait que, pour expliquer les processus et les évolutions judiciaires, l'État ne dispose de presque aucun autre moyen que leur publication sur le site Web du ministère de la Justice.¹⁰⁰

De nombreux programmes internationaux, y compris ceux visant à améliorer l'accès à la Justice et ceux favorisant la Justice en matière de violences sexuelles et de violences liées au genre, comprennent des éléments d'éducation du public sur le système de Justice. Ce sujet est tout à fait standard dans les programmes internationaux visant à renforcer l'ensemble de la capacité judiciaire dans une région spécifique.¹⁰¹ En outre, les efforts de sensibilisation sont souvent inclus dans de nombreuses initiatives qui visent à renforcer un élément particulier de la capacité nationale dans le secteur de la Justice. Par exemple, en 2009 le DFID a commencé la planification d'un programme de réforme et de responsabilisation de la police sur cinq ans comprenant la diffusion d'informations sur les réformes des secteurs de la sécurité et de la Justice pour les citoyens ordinaires de la

⁹⁶ Entretien avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale.

⁹⁷ Cf Cour pénale internationale, *Rapport 2009 sur les activités d'information et de sensibilisation* p. 40, disponible sur http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/8A3D8107-5421-4238-AA64-D5AB32D33247/281636/OR_2009_FRA_web.pdf.

⁹⁸ Entretien avec un responsable de l'ambassade allemande.

⁹⁹ Entretien avec un responsable de l'ambassade allemande.

¹⁰⁰ Entretiens avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale.

¹⁰¹ Pour un aperçu de ces programmes, consultez la section sur la stratégie ci-dessous.

RDC.¹⁰² Ces différents programmes collaborent souvent avec des ONG internationales telles qu'ASF, ABA ROLI et RCN, mais aussi avec une multitude d'organisations de la société civile congolaises.

En RDC, l'organisation qui est la plus axée sur la sensibilisation spécifiquement liée au Statut de Rome est, sans surprise, la CPI. A partir des bureaux extérieurs de la CPI à Kinshasa et Bunia (Ituri), l'Unité de la sensibilisation de la section de l'information et de la documentation du Greffe a concentré ses efforts dans ces deux régions ainsi que dans les provinces du Kivu, le lieu de la deuxième enquête CPI-BdP. Ses activités comprennent les émissions radio, l'organisation de « clubs d'écoute » pour suivre et discuter des nouveautés liées aux procédures, des projections de résumés des procès dans des lieux souvent éloignés, des réunions-débat, parfois avec des fonctionnaires de la Cour, et des réunions d'information avec des groupes démographiques ou d'intérêt spécifiques. Le bureau a également commencé à organiser des séminaires de courte durée en droit pénal international dans quatre universités de Kinshasa et dans des universités de Lubumbashi, Kisangani, Goma, et Bukavu.¹⁰³

Un rapport de 2009 du International Bar Association Human Rights Institute reproche l'insuffisance des ressources de l'unité de sensibilisation de la CPI afin qu'elle puisse atteindre toutes les communautés touchées, sans parler de l'ensemble du pays.¹⁰⁴ La responsabilité de cette lacune est imputable à l'Assemblée des États Parties et de son Comité du budget et des finances, mais la qualité de l'action de sensibilisation de la CPI a également été mise en cause. Plus précisément, certains acteurs de la société civile à Kinshasa considèrent que l'unité de sensibilisation ne communique pas toujours de manière efficace. Par exemple ils indiquent que les documents de sensibilisation contiennent trop de jargon juridique et doivent être simplifiés afin d'être mieux saisis par le grand public.¹⁰⁵

Indépendamment de l'importance et qualité de l'action de sensibilisation de la CPI sur le Statut de Rome, s'il est nécessaire que les procédures internes relatives aux crimes internationaux soient comprises par les victimes, les communautés affectées, les auteurs actuels et potentiels, de plus grands efforts seront requis pour mettre l'accent sur le principe de complémentarité, les lois nationales pertinentes, et les mécanismes de son application. Des efforts limités ont déjà été menés à cet égard. Par exemple, l'OSISA fait de la vulgarisation sur les questions de Justice internationale et le CIJT (Centre international pour la Justice transitionnelle) produit des fiches sur les cas individuels de

¹⁰² Entretien avec un représentant du DFID.

¹⁰³ Un aperçu des activités de la CPI en RDC est disponible sur <http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Structure+of+the+Court/Outreach/Democratic+Republic+of+the+Congo/>.

¹⁰⁴ International Bar Association Human Rights Institute : *The Quest for a Public Face: the public debate on the International Criminal Court and its efforts to develop a vision and coherent strategy on external communications*, octobre 2009, p. 20, disponible sur <http://www.ibanet.org/Document/Default.aspx?DocumentUid=5330218e-84c0-4331-959f-217473318b2c>.

¹⁰⁵ Entretiens avec des représentants de la société civile.

crimes de guerre.¹⁰⁶ Le gouvernement et la communauté internationale pourraient faire en sorte que les efforts actuels d'information et de sensibilisation du public sur le secteur de la Justice comprennent toujours un aperçu de la question de la complémentarité et des mécanismes internes pertinents.

Contrôle des tribunaux par la société civile et mobilisation

La solidité de la société civile en RDC varie selon les régions et change considérablement en fonction des organisations. Mais dans le domaine du droit pénal international, peu d'organisations disposent d'une connaissance approfondie sur ce sujet pouvant servir de base à la mobilisation ou au contrôle des tribunaux.

Une part considérable du financement des travaux de la société civile sur la réforme de la Justice est issue des grands programmes multi-donateurs conduits par l'UE (REJUSCO, PAG, PARJ, et PARJE) qui seront analysés en détail ci-après. Des ONG internationales telles qu'ASF et RCN, ainsi que des organisations locales, ont joué un rôle majeur en tant que partenaires opérationnels de ces programmes.¹⁰⁷ OSISA a joué un rôle important de soutien à la société civile congolaise. L'USAID a centré ses efforts sur certaines régions spécifiques en accordant de petites subventions aux organisations locales de la société civile dans le Bandundu, le Katanga, le Maniema, le Sud-Kivu visant à diffuser des informations sur le système de Justice et sur l'accès à la Justice par les citoyens.¹⁰⁸ De 2008 à 2010, avec le soutien de la Suède, le CIJT a conduit des actions de renforcement des capacités des organisations de la société civile congolaises en particulier dans le domaine de la Justice transitionnelle.¹⁰⁹

En dépit des diverses sources de soutien présentées ci-dessus, l'un des plus grands défis de la société civile congolaise est le manque de financements durables. Pour favoriser une plus grande prévisibilité au sein de la société civile, de nombreux donateurs vont commencer à offrir leur soutien à travers un panier de fonds qui sera géré par Christian Aid.¹¹⁰

L'infrastructure matérielle

En dépit de l'amélioration des capacités techniques, la RDC manque cruellement des équipements et de l'infrastructure matérielle nécessaires pour mener des enquêtes et procès de crimes, sans parler quand il s'agit de traiter des dossiers complexes et sensibles de crimes internationaux.

¹⁰⁶ Entretiens avec des membres de l'OSISA et du Centre international pour la Justice transitionnelle.

¹⁰⁷ Entretien avec un représentant de la délégation de l'UE.

¹⁰⁸ Entretien avec un responsable du développement international.

¹⁰⁹ Entretien avec des membres du Centre international pour la Justice transitionnelle.

¹¹⁰ Entretien avec des membres du Centre international pour la Justice transitionnelle.

Palais de Justice et installations judiciaires

Un responsable du développement international décrit les infrastructures judiciaires en RDC comme étant « insuffisantes à Kinshasa, à peine existantes au niveau provincial, et inexistantes au niveau communal ». ¹¹¹ Les bâtiments et installations des tribunaux existants manquent généralement du matériel de bureau de base le plus élémentaire et les systèmes modernes de gestion des affaires sont pratiquement inconnus.

La MONUSCO a le mandat, dérivant de celui de la MONUC, de mobiliser les donateurs pour l'équipement des institutions de Justice militaires et de la police. ¹¹² À partir de 2009, un programme de stabilisation multilatéral pour l'Est de la RDC (STAREC) comprenait la construction de tribunaux et de centres de détention par l'UNOPS. Le programme STAREC a été conçu par les autorités congolaises et est soutenu par un partenariat entre la MONUC, les agences des Nations Unies, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède et le Canada. ¹¹³

La Commission européenne a soutenu la remise en état des installations judiciaires dans la ville de Bunia dans le district de l'Ituri. Grâce à son Programme de 6 000 000 € pour le soutien de la Justice (*Programme d'appui à la Justice* ou PAJ) de 2003 à 2006, la CE a soutenu la construction, la rénovation et l'équipement des tribunaux à Kinshasa, Bandundu et Bas Congo. ¹¹⁴ De 2007 à 2010, le programme REJUSCO financé par la CE, la Belgique, le Royaume-Uni et les Pays-Bas comprenait le soutien aux infrastructures judiciaires du district de l'Ituri de la province orientale, et du Nord et Sud Kivu. D'autres programmes financés par la Commission européenne, la Suède et la Belgique sur la période 2009 à 2014 comprennent entre autres la construction, la réhabilitation et l'aménagement des tribunaux en Ituri, au Nord et Sud Kivu, à Kinshasa, à Bakongo, et au Kasai-Occidental. ¹¹⁵ Dans les provinces de Bandundu, Katanga, Maniema et Sud-Kivu, l'USAID aide le corps judiciaire à rénover et meubler ses bureaux et à installer des technologies de l'information. ¹¹⁶ Le Japon a financé la réhabilitation d'une cour de magistrat dans le Bas Congo. ¹¹⁷

¹¹¹ Entretien avec un responsable du DFID.

¹¹² S/RES/1925 (2010), points 12(m) et 12(n).

¹¹³ Entretien avec un responsable de l'ambassade canadienne. Voir également le communiqué de la MONUC du 10 novembre 2009 : « L'Organisation des Nations Unies appuie le plan de stabilisation pour l'Est de la RDC », <http://www2.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EGUA-7XPR6Z?OpenDocument>.

¹¹⁴ Ce qui suit est basé sur un entretien avec un représentant de la délégation de l'UE.

¹¹⁵ Voir la section sur la coordination ci-dessous pour plus d'informations sur REJUSCO et les programmes multilatéraux soutenus par la CE mentionnés dans le présent document (PARJ et PARJE, ce dernier étant également connu sous le nom de *Uhaki Safi*).

¹¹⁶ Entretien avec un responsable du développement international.

¹¹⁷ Cf Boshoff, Henri, et al: *Supporting SSR in the DRC: between a Rock and a Hard Place*, Clingendael Institute, avril 2010, p. 7, disponible sur http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100400_cru_paper_smore.pdf

Centres de détention et prisons

L'infrastructure pénitentiaire en RDC existe à peine. Les prisons manquent souvent de portes, de toits et de fenêtres, et là où devraient se trouver des prisons n'est parfois présent qu'un panneau indiquant son existence passée.¹¹⁸ Les prisons existantes sont surpeuplées. Seule la prison de Makala à Kinshasa a un budget pour couvrir les coûts d'exploitation, il est de moins d'un centime de dollar par détenu par jour.¹¹⁹ Le gouvernement dispose de peu de ressources, et, en outre, en raison de la corruption, elles ont été gaspillées. Le gouvernement a par exemple inscrit au budget une prison qui n'existe pas.¹²⁰ De nombreux prisonniers comptent sur les membres de la famille pour se nourrir, et certains sont morts de faim.¹²¹ D'autres prisons ne sont pas surveillées ou le sont en théorie, et les détenus vont et viennent librement ne rentrant qu'en raison du logement fourni. Le manque d'infrastructures pénitentiaires contribue à l'absence de confiance du public concernant la capacité du système judiciaire à isoler les criminels dangereux de la société et à les punir.¹²²

Un petit nombre de projets vise à améliorer l'infrastructure du système pénal. Ainsi, la Commission européenne et la France ont financé sur la période 2003-2004 la remise en état des lieux de détention de la ville de Bunia, dans le nord-est, située dans le district de l'Ituri. Depuis 2006, la MONUSCO a dépensé en moyenne 2 200 USD dans le cadre de 50 projets à effet rapide (QIP) qui ont contribué à vaguement améliorer l'infrastructure des prisons centrales dans onze provinces. Une nouvelle prison militaire a été construite à Kinshasa dans le cadre d'un QIP financé par les Pays-Bas.¹²³ Les Pays-Bas, en vue de renforcer toute la chaîne judiciaire dans le Maniema en mettant spécifiquement l'accent sur les violences sexuelles et les violences liées au genre, ont également soutenu la rénovation d'une prison dans cette Province.¹²⁴

Volonté réelle de réaliser des enquêtes et poursuites au niveau national

¹¹⁸ Entretien avec le professeur et député Nyabirungu.

¹¹⁹ Entretien avec un responsable des Nations Unies.

¹²⁰ Entretien avec un responsable des Nations Unies.

¹²¹ Se référer à DAVIS, Laura, *Justice-sensitive security sector reform in the Democratic Republic of Congo, Initiative for Peacebuilding*, février 2009, pp. 1923, disponible (en anglais) sur

http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Justice_Sensitive_Security_System_reform_in_the_DRC.pdf.

¹²² Cet état de choses crée un grave obstacle politique à l'abolition de la peine de mort en RDC. Entretien avec le professeur et député Nyabirungu.

¹²³ La nouvelle prison de Kinshasa est la seule qui ait été construite en RDC après l'indépendance. Se référer à *L'Unité pénitentiaire, nouvelle section au sein de la MONUSCO*, 21 octobre 2010, disponible sur

<http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1042&ctl=Details&mid=1096&ItemID=10766>.

¹²⁴ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

La rhétorique politique et le soutien législatif

Suite aux élections controversées de 2006, le Président Kabila a indiqué dans son discours d'investiture vouloir « garantir les droits de l'homme et la Justice » en RDC.¹²⁵ Périodiquement, les dirigeants gouvernementaux et militaires ont rappelé qu'ils étaient en faveur du traitement des crimes graves par la Justice. Par exemple, en juillet 2009, les FARDC ont proclamé une politique de « tolérance zéro » à l'égard des violations des droits de l'homme commises par ses forces et se sont engagées à poursuivre les responsables en Justice.¹²⁶

Les critiques indiquent que si les discours du Président portent sur la tolérance zéro pour les crimes, dans les faits rien n'est fait pour la mettre en application.¹²⁷ Au contraire, des membres du gouvernement tolèrent les officiers de l'armée qui encouragent ou permettent à leurs soldats de commettre des violences sexuelles et des violences liées au genre, abus qui dans certains cas peuvent être susceptibles d'entraîner une responsabilité pénale internationale.

Les retards réitérés dans l'examen par le Parlement du projet de loi visant la mise en œuvre du Statut de Rome s'expliquent en partie par la charge de travail de la législature.¹²⁸ Mais les sceptiques estiment que les projets de loi ne sont votés au Parlement que si le président Kabila le veut, et considèrent ainsi que, la législation en question étant au point mort, la réforme judiciaire n'est pas une priorité pour ce dernier.¹²⁹ En réponse, un corédacteur du projet de loi a déclaré qu'il serait inapproprié que le Président interfère dans les affaires parlementaires en encourageant le passage du projet de loi.¹³⁰

Selon certains observateurs, les obstacles politiques aux poursuites ont commencé à s'effondrer au cours de la période 2009-2010 suite au travail intense réalisé par les Nations Unies et des ONG visant à expliquer le Statut de Rome et à plaider en faveur de l'application de la législation.¹³¹ La visite en RDC du Président de la CPI, M. Sang-Hyun

¹²⁵ Le texte intégral du discours d'investiture de Kabila est disponible à l'adresse :

<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=72397>.

¹²⁶ Human Rights Watch : *You will be punished* : attacks on civilians in eastern Congo, décembre 2009, p. 131 et p. 132, disponible sur <http://www.hrw.org/en/reports/2009/12/14/you-will-be-punished>.

¹²⁷ Entretiens avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale.

¹²⁸ Par exemple, le Parlement a subi une très forte pression pour passer une kyrielle de lois requises pour l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) avant les réunions avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) qui se sont tenues fin juin 2010. Entretien avec un membre de Action Mondiale des Parlementaires (PGA).

¹²⁹ Entretiens avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale.

¹³⁰ Entretien avec M. Nyabirungu, professeur, député et membre du parti politique de Kabila.

¹³¹ Les principaux acteurs dans ce domaine ont été l'unité de lutte contre l'impunité du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme, PGA, le CIJT, et ASF.

Song, en décembre 2009, a également favorisé cet effort.¹³² Les partisans du projet de loi avaient l'espoir qu'elle serait remise sur la table lors de la session commencée le 15 septembre 2010. Bien que la session porte officiellement sur des questions budgétaires, le jour d'ouverture les responsables des chambres haute et basse ont tous deux déclaré que la réforme de la Justice serait reprise comme priorité avant le nouvel ajournement du Parlement.¹³³ Certains des partisans du projet de loi indiquent qu'il est nécessaire de poursuivre les pressions car certains fonctionnaires craignent d'être poursuivis en Justice et souhaiteraient voir ces efforts s'estomper.¹³⁴

Bilan du gouvernement en matière d'indépendance judiciaire

Pendant des décennies, sous Mobutu, le système judiciaire de l'ancien Zaïre n'était qu'un prolongement du pouvoir exécutif. Dans la mesure où il y avait un pouvoir judiciaire sous le régime de Laurent Kabila, les magistrats et les juges devaient toujours suivre les ordres du Président. Bien que la constitution de la RDC de 2006 contienne des dispositions explicites sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'action du gouvernement de Joseph Kabila sur cette question a été décidément limitée, et l'ingérence politique continue sur le système judiciaire restreint les perspectives de complémentarité. Aux niveaux inférieurs les défis à l'indépendance judiciaire persistent également. De nombreux magistrats des systèmes de Justice militaire et civil obtiennent l'aval de leur hiérarchie avant d'émettre leurs décisions.¹³⁵

Les représentants du gouvernement admettent ouvertement l'ingérence politique occasionnelle dans le système judiciaire afin de préserver la paix et la cohésion nationale.¹³⁶ En février 2009, le ministre de la Justice a écrit au Procureur général et au juge-avocat général des FARDC au sujet de la milice du CNDP et d'autres groupes récemment intégrés dans l'armée, en leur demandant de « ne pas engager de poursuites contre les membres des factions armées susmentionnées et d'arrêter toutes les procédures en cours ».¹³⁷

¹³² Le Président Song a rencontré de hauts responsables gouvernementaux à Kinshasa et est intervenu lors d'un événement organisé par PGA à l'Assemblée nationale sur la paix et la Justice, et dans chacun de ces forums il a préconisé l'adoption de loi de mise en œuvre. En tant que fonctionnaire de la CPI à l'époque, l'auteur a accompagné le Président à ces réunions. L'opinion que ce voyage a contribué à briser les obstacles politiques à la loi de mise en œuvre repose sur un entretien avec les membres du personnel de ASF.

¹³³ Entretien avec un membre de la communauté diplomatique qui a assisté à l'ouverture.

¹³⁴ Les députés n'ont toujours pas une compréhension technique adéquate du Statut de Rome et les commanditaires du projet de loi proposent d'organiser une vaste séance de formation pour les députés. Parallèlement la communauté internationale doit continuer de présenter cette question auprès du Président Kabila, du Président de l'Assemblée nationale, et du Ministre de la Justice.

Entretien avec des représentants de la société civile.

¹³⁵ Entretien avec un responsable du ministère de la Justice.

¹³⁶ Entretien avec un responsable du ministère de la Justice.

¹³⁷ Citation issue de WETSH'OKONDA KOSO, Marcel, *République démocratique du Congo : La Justice militaire et le respect des droits de l'homme – L'urgence du parachèvement de la réforme*, AfriMAP et l'Open Society Initiative for Southern Africa, 22 juin 2009, p. 8, disponible sur <http://www.afriMAP.org/english/images/report/AfriMAP-RDC-JusticeMilitaire-FR.pdf>.

Au-delà de l'intervention dans des cas ou circonstances particuliers, le gouvernement a évité les réformes institutionnelles visant à soutenir l'indépendance judiciaire. Dans cette même ligne, il existe une lutte en cours entre le ministère de la Justice et le corps relativement nouveau des magistrats administratifs (le *Conseil Supérieur de la Magistrature* ou CSM). En vertu de la loi de 2008 sur la liberté et l'indépendance de la magistrature, le CSM en tant que corps de juristes devrait prendre la charge de l'administration des magistrats au ministère.¹³⁸ Au départ, le CSM a été menacé par le gouvernement qui souhaitait maintenir son influence sur le pouvoir judiciaire et par des luttes intestines dans son secrétariat.¹³⁹ En pratique, il n'a pas encore établi son indépendance opérationnelle ou financière. Malgré le mandat du CSM, l'exécutif désigne encore les candidats aux postes clé de la magistrature et détermine le budget de l'organisme. Ce budget est limité, le CSM doit ainsi grappiller même pour les fournitures de bureau de base.¹⁴⁰ Selon un fonctionnaire international travaillant sur la réforme du secteur de la justice, le ministre de la justice traite le secrétaire permanent du CSM comme un employé.¹⁴¹ Aussi dérangeantes qu'elles soient, les luttes en cours sont un progrès par rapport à la tentative échouée du Parlement en novembre 2007 de modifier la constitution afin de permettre au ministre de la Justice ou au Président de siéger au CSM.¹⁴²

En février 2008, Kabila a renvoyé environ 92 magistrats et en a nommés 26 autres, y compris un nouveau juge en chef de la Cour suprême et un nouveau procureur général. Malgré de vives critiques des ONG et des juges eux-mêmes, cinq mois plus tard le Président a renvoyé 90 autres magistrats.¹⁴³ Kabila les a accusés de corruption, mais aucune preuve n'a été publiquement fournie, et aucune procédure judiciaire n'a été lancée contre eux. Les représentants de la société civile et la communauté internationale partagent largement l'évaluation du International Crisis Group (ICG) qui considère que « le remplacement des juges ne visait pas la lutte contre la corruption mais l'installation

¹³⁸ Le CSM était prévu dans la constitution de 2006, mais sa mise en place a nécessité l'adoption de la loi de 2008.

¹³⁹ International Crisis Group, *Congo : l'enlèvement du projet démocratique*, Briefing Afrique n° 73, 8 avril 2010, p. 15.

¹⁴⁰ Entretien avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu.

¹⁴¹ Entretien avec un responsable du développement international. Le CSM a un secrétariat permanent, dirigé par un secrétaire permanent qui a pris ses fonctions en avril 2010. Son organe directeur est un Bureau composé de quatre hauts fonctionnaires du pouvoir judiciaire, et une assemblée générale de tous les magistrats qui est le dernier organe de décision. L'Assemblée générale du CSM doit se réunir annuellement, mais dans la pratique, jusqu'en septembre 2010, cela n'a pas été le cas. Un fonctionnaire d'un pays donateur a mis en question un dépassement de 1 million de dollars du budget pour convoquer une seule session de l'Assemblée générale du CSM.

¹⁴² International Crisis Group, *Congo : l'enlèvement du projet démocratique*, Briefing Afrique n° 73, 8 avril 2010, p. 9.

¹⁴³ International Crisis Group, *Congo : l'enlèvement du projet démocratique*, Briefing Afrique n° 73, 8 avril 2010, p. 9. Voir également, Davis, Laura et Priscilla HAYNER, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, Centre international pour la justice transitionnelle, mars 2009, p. 25.

d'une nouvelle structure judiciaire fidèle, docile du point de vue politique et sujette aux mêmes pressions que les précédentes structures ». ¹⁴⁴

Bien que la corruption judiciaire n'a, dans cette circonstance, servi que de prétexte à l'ingérence politique, il ne fait aucun doute qu'elle demeure un problème majeur. Les responsables congolais, les donateurs et les partenaires d'exécution internationaux considèrent tous que la corruption, dans le secteur de la justice (et ailleurs), se nourrit du manque de ressources et de l'absence de volonté politique. ¹⁴⁵ Selon certains observateurs, les progrès réalisés pour réformer le corps judiciaire et les tribunaux ont été plus nombreux dans le système de Justice militaire. Mais même dans ce cas, certains bailleurs de fonds internationaux considèrent que les procédures judiciaires sont sujettes à la volonté politique. ¹⁴⁶ Les fonctionnaires du ministère de la Justice peuvent examiner les cas de potentiel manquement à la déontologie, mais selon un fonctionnaire, les magistrats corrompus se plaignent de l'ingérence politique dans le processus judiciaire. ¹⁴⁷

Poursuite des affaires sensibles

Il existe le danger que les fonctionnaires de la RDC recourent à l'argument du manque de capacités comme moyen de s'abstenir de toute action alors que le vrai problème réside dans la volonté politique. Le gouvernement a autorisé la poursuite de criminels secondaires accusés de crimes de guerre et crimes contre l'humanité, mais les allégations contre des militaires haut-placés ou hauts fonctionnaires du gouvernement n'ont pas été corroborées. Comme l'indique un représentant de la société civile, « en RDC tout le monde est dans l'attente qu'un général haut-placé soit tenu pour responsable ».

Ceux qui ont fait pression sur les hauts fonctionnaires du système de justice militaire afin qu'ils poursuivent en justice des militaires de haut rang ont régulièrement échoués dans leur initiative. ¹⁴⁸ Les magistrats militaires sont responsables devant la hiérarchie militaire, et toute arrestation doit être approuvée par les supérieurs. De même, les promotions des magistrats dépendent du Conseil de la défense. Dans la pratique, les poursuites contre des officiers supérieurs n'aboutissent tout simplement pas, sauf s'il existe une forte pression internationale. Mais même dans ce cas le système judiciaire peut se révéler lent. Lorsque la MONUC a fait part aux plus hautes instances du gouvernement des allégations que cinq officiers supérieurs des FARDC, dont un général, ont été impliqués dans la perpétration de violences sexuelles et de violences liées au genre entre 2004 et 2006, il n'y a eu aucune réaction. ¹⁴⁹ C'est seulement après qu'une délégation du Conseil de

¹⁴⁴ International Crisis Group, *Congo: l'enlèvement du projet démocratique*, Briefing Afrique n° 73, 8 avril 2010, p. 9.

¹⁴⁵ Plusieurs entretiens à Kinshasa.

¹⁴⁶ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

¹⁴⁷ Entretien avec un responsable du ministère de la Justice.

¹⁴⁸ Entretiens avec des représentants de la communauté internationale.

¹⁴⁹ Cet exemple repose sur des entretiens avec des représentants de la communauté internationale et sur le document S/2009/303 du conseil de sécurité de l'ONU « Rapport de la mission du Conseil de sécurité auprès de l'Union africaine, au Rwanda, en République démocratique du

sécurité en visite en RDC ait soulevé la question auprès du Président Kabila qu'il y a eu trois arrestations.¹⁵⁰

Dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité, les FARDC ont également résisté à un processus d'examen. La MONUSCO a tout de même procédé à une sélection moins intensive que prévue des soldats au nom des pays donateurs qui parrainent les entraînements militaires. Le gouvernement n'a montré aucun intérêt à utiliser ce processus pour faire avancer les enquêtes et lancer d'éventuelles poursuites, mais la MONUSCO continue de recueillir des informations sur les auteurs présumés en vue de possibles actions en justice futures.¹⁵¹

Bilan de la coopération avec la CPI

Le bilan du gouvernement en matière de coopération avec la CPI offre un aperçu du niveau d'engagement de ce dernier concernant la justice pour des crimes relevant du Statut de Rome. Le bilan est mitigé.

La RDC a ratifié le Statut de Rome en mars 2002, et a adhéré à l'Accord sur les privilèges et immunités en 2007. La RDC est devenue, pendant l'ère Kabila, le deuxième pays à renvoyer son propre conflit à la CPI, et à remettre par la suite trois suspects à la Cour aujourd'hui en procès. Malgré ces signes positifs de l'engagement de la RDC vis-à-vis de la CPI, les sceptiques remarquent qu'aucun des mandats d'arrêt émis par le tribunal à ce jour n'a ciblé des fonctionnaires ou alliés importants du gouvernement, et pour autant ces initiatives ne constituent pas une véritable preuve d'engagement.¹⁵²

Concernant la coopération de la RDC dans le cadre des enquêtes de la CPI, le Bureau du Procureur de la CPI fait part de sa satisfaction.¹⁵³ Les réponses aux demandes de coopération judiciaire peuvent parfois prendre du temps, surtout en ce qui concerne des questions complexes telles que les demandes d'informations financières, mais le Bureau remarque que, même ainsi, la RDC répond plus rapidement aux demandes de coopération judiciaire que ne le font la plupart des États occidentaux. Les contraintes qui pèsent sur ce

Congo, et au Libéria », disponible sur

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Liberia%20S%202009%20303.pdf>.

¹⁵⁰ En septembre 2010, les procès des trois accusés étaient imminents, un des auteurs présumés est resté en liberté et un autre a pris la fuite. Entretien avec des représentants de la communauté internationale.

¹⁵¹ Entretien avec des responsables du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO).

¹⁵² Au contraire, de nombreux observateurs méfiants, en particulier en RDC, indiquent que le mandat d'arrêt de la CPI visant l'ex-vice-président Jean-Pierre Bemba reposant sur des accusations de crimes présumés en République centrafricaine, ont beaucoup servi les intérêts du président Kabila en écartant son plus grand rival politique et le chef du principal parti d'opposition.

¹⁵³ Entretien téléphonique avec un représentant du Bureau du Procureur de la CPI.

type de coopération sont liées aux capacités limitées et aux obstacles logistiques, et non à l'absence de volonté.

Toutefois, la volonté politique est la principale raison de l'échec du gouvernement à arrêter un fugitif, M. Bosco Ntaganda. M. Ntaganda est recherché par la CPI depuis que son mandat d'arrêt pour crimes de guerre en Ituri a été rendu public en avril 2008. En janvier 2009, le ministre de l'Intérieur et chef de la police est apparu lors d'une conférence de presse conjointe avec M. Ntaganda pour annoncer que la faction rebelle du CNDP (Congrès national pour la défense du peuple) dirigée par ce dernier intégrerait les FARDC. Jusqu'en octobre 2010, il pouvait encore être ouvertement vu à Goma, affirmant dans une interview être directement impliqué dans des opérations militaires soutenues par l'ONU.¹⁵⁴ Lorsqu'on les interroge sur M. Ntaganda, les fonctionnaires du gouvernement (et de la MONUSCO) indiquent qu'ils sont prêts à coopérer pleinement avec la CPI, mais font remarquer que la situation sécuritaire dans l'Est est encore fragile et que les demandes de justice doivent être évaluées en fonction de cela. Par exemple, en janvier 2010, le Président Kabila a déclaré que, s'agissant de M. Ntaganda, le pays avait le choix entre « une justice internationale accélérée ou la paix et la sécurité pour les habitants de l'Est du pays ». [...] Pour moi, le choix est clair. Le choix est la stabilité et la sécurité ». ¹⁵⁵ En termes de stabilité à court terme à l'Est du pays, cette position ne peut pas être écartée à la légère. Mais cette volonté de renforcement de la sécurité est difficilement conciliable avec la décision début 2010 de Kabila de passer la sécurité du pays à la MONUC, puis de changer d'avis et de la remettre aux mains des FARDC.

L'élaboration des politiques par les parties prenantes

Planification nationale et capacité de coordination

Bien que l'engagement en RDC de la communauté internationale, en particulier des Nations Unies, reste indispensable à tous les niveaux, le mandat de la MONUSCO indique clairement que le gouvernement de la RDC a le « rôle de premier plan » dans la réforme des institutions sécuritaires et judiciaires.¹⁵⁶

La constitution de la RDC prévoit que le ministère de la Justice a la responsabilité de définir et d'élaborer les politiques gouvernementales pour le secteur de la justice.¹⁵⁷ Dans la pratique, le ministère a eu énormément de difficultés à remplir ce rôle. Le taux de rotation élevé au plus haut de la hiérarchie est un problème, trois ministres ayant été

¹⁵⁴ *Congo war indictee says directs UN-backed ops*, Reuters, 6 oct 2010, disponible sur <http://www.reuters.com/article/idUSTRE6953T120101006>.

¹⁵⁵ Associated Press, *Congo: Rwanda, Uganda troops to leave in February*, 31 janvier, 2009, disponible sur <http://congowatch.blogspot.com/2009/01/african-leaders-meet-on-dr-congo.html>.

¹⁵⁶ S/RES/1925 (2010), point 12(1).

¹⁵⁷ Entretien avec un responsable du ministère de la Justice.

nommés sur une période de cinq ans.¹⁵⁸ Les mandats des différentes institutions du secteur judiciaire restent flous, les questions ont été personnalisées, et divers organismes ont suivi leurs propres priorités.¹⁵⁹ Le ministère de la Justice est plus faible que le ministère de l'Intérieur, et hésite donc à coordonner les questions relatives à la police.¹⁶⁰ En effet, le ministère de l'Intérieur n'est pas représenté dans l'organisation de coopération se déclarant à l'échelle du secteur, le *Comité Mixte de la Justice*, ou CMJ.¹⁶¹ Le maintien de l'ordre est généralement considéré comme relevant de la sécurité et non de la justice, et donc une question à traiter par le ministère de l'Intérieur plutôt que par le ministère de la Justice. Depuis 2008, le ministère de l'Intérieur dirige une organisation de coordination distincte, le *Comité de Suivi de la Réforme de la police*, ou le CSRP, dont le rôle est pour certains mal défini.¹⁶² La capacité de planifier et de coordonner les services de police en pâtit. Ce problème affecte les performances générales de la police, une question essentielle pour toute affaire judiciaire, ainsi que des aspects particulièrement importants dans les cas de crimes internationaux, tels que la protection des victimes et des témoins vulnérables. La rivalité entre le ministère de la Justice et le CSM, un autre exemple d'antagonismes qui sapent le succès de la coordination des politiques nationales, a été traitée précédemment.¹⁶³ Outre les problèmes issus des conflits inter-agence mentionnés ci-dessus, un audit organisationnel du ministère réalisé en 2009 à la demande des donateurs, a conclu que la rationalisation au sein du ministère était une condition préalable à la mise en place d'un nouveau système de coordination des politiques nationales dans le secteur de la justice.¹⁶⁴

La capacité de planification et de coordination nationale souffre également du fait que le gouvernement central fournit des ressources minimales pour le secteur de la justice. Les données disponibles varient, mais toutes indiquent que les ressources mises à la disposition du secteur de la justice représentent moins de un pour cent du budget national, ou 8,3 millions de dollars annuels si l'on prend la partie supérieure de la fourchette.¹⁶⁵ Un

¹⁵⁸ Cependant, jusqu'en janvier 2011, le troisième ministre, Luzolo Bambi Lessa, est resté en fonction pendant environ deux ans ; ce problème pourrait l'être de moins en moins. Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

¹⁵⁹ Entretien avec des représentants de la société civile.

¹⁶⁰ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

¹⁶¹ Le CMJ est non seulement un forum pour la coordination nationale, mais également pour celle avec la communauté internationale. Cette question est traitée en détail ci-dessous dans la section sur la coordination.

¹⁶² DAVIS, Laura, *Justice-sensitive security sector reform in the Democratic Republic of Congo, Initiative for Peacebuilding*, février 2009, pp. 1920, disponible (en anglais) sur http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Justice_Sensitive_Security_System_reform_in_the_DRC.pdf.

¹⁶³ Voir la section portant sur le bilan du gouvernement en matière d'indépendance judiciaire.

¹⁶⁴ Entretien avec des représentants de la société civile.

¹⁶⁵ Selon les données sur le budget obtenues d'une mission internationale, les dépenses réelles en 2009 du secteur de la justice s'élevaient à 0,24% du budget national. A titre de comparaison, en 2009 elles étaient de 0,31 % pour le ministère des Affaires étrangères, de 16 % pour le ministère de la Sécurité et de de 5,45 % pour le ministère de la Défense. Les données fournies par le ministère de la Justice indiquent que les dépenses en matière de justice pour 2009 étaient de

document sur le budget du ministère de la Justice montre des tendances inquiétantes pour la période 2007-2009 : une coupe dans le budget du ministère de 47 pour cent, une légère baisse des dépenses du CSM, et le fait qu'une fraction des salaires des fonctionnaires du ministère et des magistrats est versée par le gouvernement lui-même, la plus grande partie étant couverte par les donateurs. Les représentants du gouvernement indiquent que le budget de la justice est dépensé dans sa totalité pour payer les salaires et faire face aux coûts d'exploitation, aucune ressource n'étant disponible pour les investissements en nouveau personnel, formation, infrastructures et équipements pourtant infiniment nécessaires. L'administration dans le secteur de la justice reste faible, et peu de fonctionnaires disposent des compétences nécessaires ne serait-ce que pour coordonner la logistique de base.¹⁶⁶

Selon un représentant d'une ambassade occidentale à Kinshasa, parmi tous les organismes internationaux de la RDC ce sont les institutions financières internationales (IFI) qui ont eu de loin la plus grande influence sur les priorités budgétaires nationales. Par exemple, afin que la RDC puisse obtenir 12,3 milliards de dollars en allègement de la dette dans le cadre de Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale en juillet 2010, le pays a dû satisfaire diverses conditions budgétaires.¹⁶⁷ Les IFI privilégient les dépenses liées aux recettes et le secteur de la justice n'a donc pas été une priorité.¹⁶⁸

Malgré ces obstacles, le ministère de la Justice a lancé en 2007 un Plan d'action prioritaire sur trois ans. Il s'agit d'un des premiers secteurs de la RDC à articuler de cette manière une liste assez détaillée des besoins.¹⁶⁹

Les donateurs, y compris l'Union européenne et les États-Unis, investissent actuellement dans le renforcement de la capacité administrative du secteur de la justice. Les travaux comprennent des exercices de base tels que la création d'organigrammes pour le ministère de la Justice et le CSM, un travail laborieux qui consiste à identifier l'ensemble des fonctionnaires et à décrire leurs fonctions.¹⁷⁰ USAID aide également le CSM à rédiger un

0,74% du budget national. Certains fonctionnaires internationaux ont exprimé leur scepticisme, aucune donnée budgétaire précise n'existerait.

¹⁶⁶ Entretien avec des représentants de la communauté internationale.

¹⁶⁷ « Le FMI et la Banque mondiale annoncent 12,3 milliards de dollars en allègement de la dette pour la République démocratique du Congo », communiqué de presse du Fonds monétaire international n° 10/274, 1er juillet 2010, disponible sur <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10274.htm>.

¹⁶⁸ Entretien avec un responsable d'une ambassade occidentale à Kinshasa.

¹⁶⁹ Entretien avec un représentant de la communauté internationale. Le plan d'action prioritaire est disponible sur <http://www.justice.gov.cd/j/dmdocuments/pdaction.pdf>.

¹⁷⁰ Entretien avec un responsable du développement international et avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu. La part de l'UE a été financée par le programme PAG, analysé ci-après dans la section sur la coordination. À partir de 2011, le soutien de l'UE et suédois visant à renforcer la capacité administrative centrale du secteur de la justice se poursuivra dans le cadre du programme PARJ, une question qui est également abordée ci-après dans la section sur la coordination.

plan de développement systémique sur les dix prochaines années pour le système judiciaire.

L'intégration de la complémentarité dans la programmation de l'État de droit

La question de la complémentarité a été intégrée par les Nations Unies dans le mandat de sa mission en RDC et cela s'est traduit dans ses actions. Classé parmi les quatre principales priorités de la MONUSCO, le Conseil de sécurité a donné à la mission le mandat de « lutter contre l'impunité, y compris par la mise en œuvre de la politique de tolérance zéro du gouvernement à l'égard des [...] violations du droit humanitaire, commises par des éléments des forces de sécurité, en particulier ses éléments nouvellement intégrés » et de « soutenir les efforts nationaux et internationaux visant à traduire les coupables en justice ». ¹⁷¹ La section de l'État de droit de la MONUSCO et le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO) ont conduit les efforts de l'ONU pour soutenir la complémentarité. ¹⁷²

Alors que les Nations Unies ont d'abord hésité à soutenir la justice militaire, la section État de droit a justement obtenu une plus grande marge de manœuvre pour ce faire au cours des cinq dernières années. ¹⁷³ La section énumère maintenant une partie d'une approche à trois niveaux comme soutien à « la mise en œuvre à court terme des éléments d'urgence de la stratégie de réforme à long terme, y compris le renforcement des capacités nécessaires pour mener les enquêtes et les jugements en rapport avec les affaires impliquant des crimes internationaux ». ¹⁷⁴ En conséquence, la section a directement soutenu des poursuites pour des crimes relevant du Statut de Rome, et la portée du travail favorisant la complémentarité est en progression. Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, en mai 2010 le Conseil de sécurité a donné à la MONUSCO un mandat explicite afin de soutenir les poursuites de la justice militaire grâce à la création de cellules d'appui aux poursuites. ¹⁷⁵ Bon nombre des activités de la section État de droit visant à améliorer la capacité générale des systèmes de justice militaire et civil, contribuent directement à la complémentarité, y compris le soutien pour la planification du gouvernement en matière de justice et d'amélioration de l'infrastructure et de la gestion carcérale.

Pour sa part, le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO) dispose d'une unité de « lutte contre l'impunité » basée auprès du siège de Kinshasa et dans les 21 bureaux extérieurs du UNJHRO dans tout le pays. ¹⁷⁶ Son travail va au-delà du

¹⁷¹ S/RES/1925 (2010), points 12(c) et 12(d).

¹⁷² Le Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme (UNJHRO) a vu le jour grâce à une fusion de la section en charge des droits de l'homme de la MONUC et du bureau de la RDC du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

¹⁷³ Entretien avec un responsable de la MONUSCO.

¹⁷⁴ Voir <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1892>.

¹⁷⁵ Voir la section sur le maintien de l'ordre ci-dessus.

¹⁷⁶ Les renseignements suivants sont fondés sur un entretien avec le personnel du UNJHRO et sur des documents d'information fournis par cette dernière organisation.

droit pénal international, et comprend notamment les poursuites en justice pour les violences sexuelles et les violences liées au genre en vertu du droit pénal national. L'unité collabore avec d'autres acteurs de la communauté internationale pour soutenir le ministère de la Justice et le Parlement dans le cadre de politiques ou de programmes liés à la justice transitionnelle, notamment par la participation au CMJ. Elle a joué un rôle essentiel dans le suivi des cas devant les tribunaux civils et militaires, y compris les poursuites en justice de cinq officiers des FARDC accusés qui sont mentionnées ci-dessus. Sur le terrain, l'unité soutient les enquêtes de justice militaire et met en œuvre certains projets financés directement par des donateurs, y compris l'amélioration de l'accès à la justice pour les victimes de violences sexuelles et de violences liées au genre.

Les donateurs bilatéraux ont soutenu certains projets liés à la complémentarité, et une part considérable de leur aide en faveur du développement de l'État de droit est pertinente pour la complémentarité, mais il existe peu d'indications de l'intégration systématique de la complémentarité dans leur soutien au secteur de la Justice. Parmi les missions des bailleurs de fonds examinées à Kinshasa, il n'y avait qu'une connaissance vague de la Conférence d'examen de la CPI, et aucune de la résolution de la conférence sur la complémentarité. Le personnel des missions à Kinshasa de plusieurs donateurs qui ont pris des engagements spécifiques sur la complémentarité lors de la Conférence d'examen, n'avait aucune conscience apparente de ces deux points. Les fonctionnaires basés sur le terrain ont indiqué ne pas avoir été consultés ou informés de ces engagements. Cela soulève des questions non seulement sur l'efficacité de la communication entre les fonctionnaires du siège et ceux sur le terrain, mais aussi sur le degré de coordination au sein de ces bailleurs de fonds et notamment entre les branches politiques et en charge du développement. Les représentants des principaux bailleurs de fonds ont déclaré que la programmation proposée reposait généralement sur des évaluations sur le terrain envoyées par la suite au siège en vue d'être approuvées.

Comme indiqué dans la section suivante, l'Union européenne a pris l'initiative du financement et du développement de programmes multi-donateurs de taille dans le secteur de la justice. Certains de ces programmes comprennent des éléments directement liés à la complémentarité qui ont été détaillés dans les sections précédentes de ce rapport. Mais l'intégration d'éléments de complémentarité n'a pas été systématique. Jusqu'en septembre 2010, la planification d'une nouvelle vaste initiative (PARJ, décrite ci-dessous) a été complétée, et celle d'un autre nouveau programme axé sur l'Est du Congo a également été quasi achevée (PARJE, décrite aussi ci-dessous).¹⁷⁷

Si l'Assemblée nationale adopte la loi de mise en œuvre du Statut de Rome, certains programmes existants sur l'État de droit pourraient être facilement modifiés pour inclure une composante de droit pénal international. Si la compétence pour les crimes internationaux passait de la justice militaire aux tribunaux civils, les programmes qui soutiennent actuellement ces derniers pourraient favoriser la mise en œuvre de leur nouveau mandat. Par exemple, les programmes axés sur la justice pour les victimes de

¹⁷⁷ Entretien avec un responsable de la délégation de l'UE.

violences sexuelles et de violences liées au genre, pourraient aider les procureurs à juger ces actes comme des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité.¹⁷⁸

Coordination

Coordination entre le gouvernement et la communauté internationale

Les avis sont partagés parmi les fonctionnaires nationaux et internationaux au sujet du degré d'influence des priorités du gouvernement sur les priorités, la conception de programmes, et la prise de décision des bailleurs de fonds. Le gouvernement de la RDC a élaboré un plan d'action prioritaire en 2007 avec l'aide des donateurs.¹⁷⁹ Dans la pratique, cela signifie que les projets reçoivent des fonds si les priorités du gouvernement et des bailleurs de fonds se rejoignent.¹⁸⁰ Dans le secteur de la justice, où il n'existe aucun accord global sur la stratégie, cette approche a contribué aux chevauchements des activités et a favorisé les lacunes dans la programmation.¹⁸¹ Cela pourrait changer si les donateurs s'engagent à soutenir le secteur budgétaire ciblé. Dans le sillage de la décision d'accorder l'allègement de la dette en RDC en juillet 2010, les discussions ont commencé dans le cadre de l'initiative PPTE sur l'appui budgétaire direct potentiel au gouvernement de la RDC. Les bailleurs de fonds européens se sont lancés dans un débat tracassier sur qui financerait tel ou tel secteur, et on ignore la date à laquelle le soutien budgétaire direct commencera.¹⁸²

Le Programme de la Restauration de la Justice à l'Est de la RDC (REJUSCO) représente une approche ciblée de la coordination entre donateurs et gouvernement dans le secteur de la justice. Le projet est né d'un programme pilote dans la ville de Bunia et a été étendu à l'ensemble du district de l'Ituri dans la province Orientale, ainsi qu'aux provinces du

¹⁷⁸ Entretien téléphonique avec un représentant de l'ABA ROLI.

¹⁷⁹ Le plan d'action prioritaire est disponible sur <http://www.justice.gov.cd/j/dmdocuments/pdaction.pdf>. Pour une évaluation des enseignements tirés du Plan d'action prioritaire et du cadre d'assistance pays de la RDC consulter : Évaluation conjointe Banque mondiale-Nations Unies du cadre d'assistance pays de la RDC du 30 mai 2008, « The DRC's Country Assistance Framework : A 'Big Tent' Built from 'Big Ideas'? », disponible sur http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/MONUC_CAF_LL_2008.pdf.

¹⁸⁰ Entretiens avec des fonctionnaires du ministère de la Justice et un représentant de l'ambassade canadienne.

¹⁸¹ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

¹⁸² Certains donateurs ont exprimé leur frustration vis-à-vis du gouvernement suite à la décision de juillet 2010 de la Banque et du FMI d'accorder 12,3 milliards de dollars en allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. (Voir la section sur la capacité nationale de coordination et de planification) Depuis que cet allègement a été accordé, la discipline budgétaire du gouvernement s'est détériorée, et certains donateurs s'attendent à ce que le problème s'aggrave à l'approche des élections générales en 2011. Entretien avec un représentant d'une mission d'un gouvernement européen.

Nord et du Sud Kivu.¹⁸³ Il a été mis en œuvre de mai 2007 à mars 2010, certains projets d'infrastructure résiduels se poursuivant jusqu'à fin 2010, et avait trois objectifs : renforcer les capacités judiciaires, assurer le bon fonctionnement de la justice, et accroître la compréhension du système judiciaire par le public par le biais des activités de suivi et de sensibilisation. La Commission européenne a contribué à hauteur de 7,9 millions € au budget global de 11,5 millions €, la différence ayant été apportée par les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Belgique, et plus tard la Suède. Bien que financé par la communauté internationale, le projet était géré par le gouvernement de la RDC. Le ministère de la Justice a présidé un comité directeur qui comprenait également des représentants du ministère de l'Intérieur, le CSM, l'Ordre des avocats, la délégation de l'UE, le DFID, la Coopération néerlandaise, et la Coopération belge.¹⁸⁴ Concernant la troisième composante du programme, le suivi et la sensibilisation, REJUSCO a rejoint un accord de partenariat avec plusieurs ONG locales.

En tant que modèle de la coordination gouvernement-donateurs, le programme REJUSCO avait des lacunes en raison de la faible participation du gouvernement et d'un manque de coordination entre les donateurs eux-mêmes.¹⁸⁵ Il en est résulté des chevauchements d'activités et des lacunes. Par exemple, de nombreuses formations sur les violences sexuelles et les violences liées au genre ont été organisées, mais d'autres domaines du droit n'ont jamais été couverts. De même, l'effort s'est principalement concentré autour de la rénovation et de l'équipement des installations judiciaires, mais l'amélioration de la responsabilisation des juges n'a fait l'objet que d'une faible attention. L'amélioration des conditions de travail de juges corrompus conduit à la frustration des donateurs.¹⁸⁶

Au-delà des approches *ad hoc* visant à coordonner les actions gouvernementales et internationales dans le secteur de la justice, un effort d'institutionnalisation de la coopération a également été engagé. L'Union européenne a mené une vérification du secteur de la justice de la RDC sur la période 2003-2004 et a identifié un problème de manque de coordination entre les donateurs et le gouvernement.¹⁸⁷ Elle a recommandé la formation d'un comité mixte de la justice, ou CMJ, créé en 2005 et réglementé en 2009. Le ministre de la Justice et le chef de la délégation de l'UE co-présidaient le CMJ. Le

¹⁸³ « La Commission européenne contribue à la restauration de la justice à l'Est de la République démocratique du Congo », communiqué de presse de la Commission européenne, juin 26, 2006, disponible sur http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6062_en.htm.

¹⁸⁴ Pour une analyse de REJUSCO et pour davantage de détails sur le programme, voir *Multipart thematic paper on multi-stakeholder partnerships active in the field of good governance, democracy and the rule of law*, projet Multipart, mai 2010, p. 189-225, disponible sur http://www.multi-part.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=79&Itemid=

¹⁸⁵ Pour une analyse, voir *Multipart thematic paper on multi-stakeholder partnerships active in the field of good governance, democracy and the rule of law*, projet Multipart, mai 2010, p. 189-225, disponible sur http://www.multi-part.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=79&Itemid=

¹⁸⁶ Entretien avec un responsable d'une des organisations qui financent le programme REJUSCO.

¹⁸⁷ D'autres acteurs de la communauté internationale ont également été impliqués, notamment le HCDH, le PNUD, la France, la Belgique et le Royaume-Uni.

ministère de la Justice, la magistrature, le procureur national, la MONUSCO (la section État de droit et JHRO), le PNUD, l'USAID, la Belgique, la France, le Royaume-Uni, le Royaume de Belgique, les Pays-Bas, la Suède, le Canada, le Japon, l'Afrique du Sud, et l'Allemagne étaient également représentés.

La création du CMJ a représenté un pas en avant, mais la RDC rencontre toujours d'énormes difficultés liées à la coordination interne et aux faibles capacités disponibles pour traiter avec les multiples facettes de la communauté internationale, en partie parce que le CMJ s'est débattu.¹⁸⁸ Selon certains participants, le système de coprésidence nationale et internationale a échoué, rendant le CMJ un simple forum de discussion plutôt qu'un réel instrument de coordination.¹⁸⁹ Le CMJ est censé se réunir chaque mois, et il est possible de convoquer des réunions spéciales. Les participants indiquent qu'en réalité les réunions ont été irrégulières.¹⁹⁰ Certains participants considèrent que l'utilité du CMJ souffre de l'excès de participants, d'un ordre du jour trop ambitieux et distribué habituellement à la dernière minute, et de la faiblesse du leadership au sein du secrétariat.¹⁹¹ Il s'agit du seul forum officiel d'interaction entre les bailleurs de fonds internationaux et les partenaires d'exécution dans le secteur de la justice, c'est pourquoi le dysfonctionnement général du CMJ contribue au problème de l'insuffisance de communication et de coordination entre les bailleurs de fonds (examiné plus en détail ci-dessous). Le CMJ compte des groupes de travail thématiques, dont un sur les crimes internationaux. Bien que la délégation de l'UE indique que « plusieurs » réunions du groupe de travail sur les crimes internationaux ont eu lieu entre mars et octobre 2010, certains membres de ce dernier n'étaient pas au courant de leur tenue.¹⁹²

En août 2010, le gouvernement a pris des décisions importantes relatives à un cadre institutionnel aux fins de poursuivre les crimes internationaux.¹⁹³ Mais il l'a fait sans aucune consultation préalable au sein du CMJ. En effet, en septembre, de nombreux représentants des organisations de la société civile, les Nations Unies, et les pays donateurs qui travaillent dans le secteur de la justice n'étaient pas au courant de la décision prise par le Conseil des Ministres le mois précédent (dont le contour est traité ci-dessous dans la section sur la stratégie).¹⁹⁴ Parmi les responsables interrogés dans le cadre de ce rapport, seuls ceux de la délégation de l'UE connaissaient l'initiative du gouvernement. D'autres se sont dits préoccupés du manque de coordination.¹⁹⁵

¹⁸⁸ Entretiens avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale.

¹⁸⁹ Entretiens avec des représentants de la communauté internationale.

¹⁹⁰ Entretiens avec les participants du CMJ à Kinshasa. Le CMJ n'a jamais tenu de réunions entre le 16 juin 2010 et le 29 septembre 2010.

¹⁹¹ Entretiens avec des représentants de la communauté internationale.

¹⁹² Propos recueillis par e-mail auprès d'un responsable de la délégation de l'UE et entretiens avec des représentants des donateurs et des organisations d'exécution considérés par le ministère de la Justice comme étant des membres du groupe de travail sur les crimes internationaux.

¹⁹³ Entretien avec un responsable du ministère de la Justice, document du ministère de la Justice.

¹⁹⁴ Entretiens à Kinshasa.

¹⁹⁵ Entretiens avec des représentants de la communauté internationale.

Améliorer la coordination entre le gouvernement et la communauté internationale

Il peut être possible d'améliorer le CMJ comme forum encourageant les discussions de fond et la coordination, ce qui favoriserait, entre autres avantages, l'intégration des questions relatives à la complémentarité dans la planification du secteur de la justice.¹⁹⁶ Il serait nécessaire de commencer par l'organisation de rencontres régulières en vue de traiter un nombre réaliste de sujets, l'ordre du jour étant distribué à l'avance. Les réunions pourraient être organisées à différents niveaux, par exemple, une réunion ministérielle et au niveau des ambassadeurs pour la coordination des politiques de haut niveau, et des réunions de travail préparatoires sur des thèmes spécifiques.¹⁹⁷

Le secteur de la Justice, du droit et du maintien de l'ordre en Ouganda, qui a rencontré de nombreux succès, pourrait servir de modèle au CMJ. Certes, la situation en RDC est beaucoup plus complexe qu'en Ouganda, en raison des dimensions du pays, de l'ampleur et de la complexité du conflit, des besoins en capacités, et du nombre d'acteurs internationaux concernés. Néanmoins, le CMJ pourrait enregistrer d'importantes améliorations en adoptant certaines des leçons en matière de coordination du secteur de la justice en Ouganda.¹⁹⁸ En vertu de ce modèle, le CMJ deviendrait un mécanisme purement national de coordination, et, idéalement, fusionnerait avec le CSRP pour assurer une meilleure coordination avec la police.¹⁹⁹ Les donateurs formeraient un corps auxiliaire (en Ouganda, ce dernier est appelé le Groupe des partenaires au développement ou *Development Partners Group*). Les deux groupes interagiraient de manière intensive, mais le partage des responsabilités serait plus clair, et les donateurs et autres acteurs internationaux concernés disposeraient d'une plus ample marge de manœuvre pour améliorer la coordination. Les groupes de travail CMJ pourraient avoir une réelle autorité, comme c'est le cas en Ouganda. Un groupe de travail fonctionnel sur les crimes internationaux qui participerait aux discussions sur la programmation en matière d'État de droit serait un pas en avant important dans l'intégration des questions de complémentarité. Le groupe de travail pourrait également être une pierre angulaire d'un éventuel bureau international de coordination sur la complémentarité si ce dernier était développé.

¹⁹⁶ Certaines des idées ci-dessous ont été discutées avec des représentants des organisations membres du CMJ.

¹⁹⁷ La délégation de l'UE a adopté cette idée. Entretien via email avec un responsable de la délégation de l'UE. Comme l'a souligné un autre fonctionnaire international, un forum de haut niveau du CMJ ne peut être réalisé que si les ambassadeurs et autres hauts fonctionnaires s'engagent à y assister eux-mêmes et pas seulement à envoyer des délégués ou du personnel de plus faible niveau hiérarchique pour les représenter, comme cela a souvent été le cas pour les questions liées à la justice.

¹⁹⁸ Pour plus de détails sur le mécanisme de coordination des politiques JLOS en Ouganda et sa contrepartie, le *Development Partners Group*, consulter la section sur l'Ouganda du présent rapport.

¹⁹⁹ Pour toute information supplémentaire, consulter la section sur la capacité de coordination et de planification nationales.

Dans l'immédiat, le CMJ devrait analyser les options possibles en vue d'améliorer le partage d'informations entre ses membres. Par exemple, il pourrait envisager des solutions techniques simples visant à améliorer la circulation rapide des informations non-sensibles comme par exemple les listes de diffusion électroniques auxquelles seuls les membres du CMJ pourraient souscrire. Ces listes de diffusion pourraient aussi inciter un échange informel d'opinions accessibles à n'importe quelle partie prenante.

À la fin de 2010, le gouvernement et ses partenaires internationaux ont adopté une restructuration partielle du CMJ. Ces changements, qui n'étaient pas entièrement connus au moment de la publication de ce rapport, peuvent avoir répondu à certains des problèmes évoqués ci-dessus.

Coordination entre donateurs

Parmi les bailleurs de fonds actifs dans le secteur de la justice, les États membres de l'UE ont le plus haut niveau de coordination. Certains États membres ont réduit leur objectif car l'Union européenne est devenue un acteur majeur dans l'aide directe pour la programmation de l'État de droit (y compris les aspects liés à la complémentarité). Ainsi, le Royaume-Uni a considérablement réduit ses activités dans le secteur de la justice en vue de les concentrer principalement sur les questions concernant la gestion de la police et la responsabilisation.²⁰⁰ L'UE et ses membres coordonnent toutes les actions politiques et autres interventions relatives au secteur de la justice lors de réunions mensuelles des fonctionnaires de la délégation et des ambassades chargés des droits de l'homme.²⁰¹

De même, les États et institutions européens participent fortement au cofinancement de divers projets. Le REJUSCO, analysé ci-dessus, est un excellent exemple de cette approche, dans laquelle l'UE a joué la plupart du temps un rôle de premier plan. Le programme qui prend la relève du REJUSCO pour soutenir la réforme de la Justice à l'Est (*Programme d'appui à la réforme de la justice à l'Est - PARJE* - également connu sous le nom *Uhaki Safi*, ou « bonne justice » en swahili) sera lancé au cours du premier ou deuxième trimestre 2011.²⁰² Il disposera d'un budget de 18 millions € (10 M € de l'UE, 6 M € de la Suède, et 2 M € de la Belgique) et mettra également l'accent sur l'Ituri et les Kivus. Un programme distinct financé entièrement par la programme d'appui à la gouvernance de la CE (*Programme d'appui à la gouvernance*, ou PAG) en cours d'exécution de 2009 à 2011, consacre 9 M € au renforcement de l'administration judiciaire (ministère de la Justice, CSM, et Bureau du Procureur général) et des tribunaux de Kinshasa. Le nouveau Programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ), doté d'un budget de 29 M €, exécuté sur quatre ans en parallèle au PARJE et succédant à l'activité du PAG de soutien à l'administration centrale de la justice, sera lancé en 2011. Il est financé par l'UE (21 millions €) et la Suède (8 millions €), et au-delà de poursuivre le

²⁰⁰ Entretien avec un responsable du DFID.

²⁰¹ Les organisations congolaises de la société civile sont souvent consultées sur certains sujets avant les rencontres des fonctionnaires en charge des droits de l'homme. Entretien avec un fonctionnaire d'un État membre de l'UE.

²⁰² Sauf indication contraire, ces informations et les détails suivants sont basés sur un entretien avec un représentant de la délégation de l'UE.

renforcement des capacités de l'administration judiciaire, il mettra l'accent sur l'accès à la justice, le développement de contrôles et de méthodes d'évaluation pour la magistrature, les violences sexuelles et les violences liées au genre, et sur les formations et l'infrastructure dans le Bas Congo et au Kasai Oriental.²⁰³

La coordination entre l'UE et ses États membres est bonne, mais il n'existe qu'une coordination *ad hoc* entre ces derniers et d'autres pays et institutions donateurs.²⁰⁴ Une analyse pour le DFID menée en 2007 souligne le manque de leadership dans la communauté internationale quand il s'agit de la réforme du secteur de la sécurité et de la justice, et met en lumière que les différences entre les approches de l'ONU, de l'UE et des divers donateurs bilatéraux représentent un problème considérable.²⁰⁵ Il est préoccupant de constater que trois ans plus tard, le CMJ, dont le fonctionnement est pourtant très défectueux, reste le seul forum institutionnalisé de coordination des donateurs sur les questions de justice.

Les politiques et pratiques internes aux pays donateurs peuvent rendre la coordination moins aisée. La planification des donateurs est souvent réalisée sur des périodes longues, ce qui présente un intérêt en matière de prévisibilité et de suivi, mais peut réduire la flexibilité une fois le programme lancé. Le DFID, par exemple, a mis en œuvre un programme de cinq ans en RDC, qui peut être revu et modifié au bout de deux ans.²⁰⁶ Les exigences des parlements des pays donateurs peuvent également créer des obstacles pour les agences d'exécution ou les ambassades. Par exemple, la loi en vigueur interdit à l'USAID de fournir une aide à des organismes militaires, c'est pourquoi ce dernier organisme n'a pas été en mesure d'aider le système de justice militaire en RDC.²⁰⁷ Un fonctionnaire d'une ambassade occidentale fait référence à une instruction parlementaire plus spécifique exigeant qu'un certain pourcentage des fonds d'aide soit destiné aux programmes sur les violences sexuelles et les violences liées au genre dans l'Est du Congo. Le fonctionnaire considère qu'en réduisant la flexibilité des donateurs, ce type de mandat parlementaire bien intentionné favorise les duplications et les lacunes dans la programmation globale.²⁰⁸ Un fonctionnaire d'une autre ambassade occidentale indique

²⁰³ Pour de plus amples renseignements sur le programme PARJ (en français), voir le document de l'UE suivant http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/af_aap-spe_2009_cod.pdf.

²⁰⁴ Entretien avec des représentants des pays donateurs membres et non membres de l'UE. La Chine fournit une aide substantielle à la RDC mais ne coordonne jamais ses activités avec d'autres donateurs. Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

²⁰⁵ BALL, Nicole, et al: *Security and Justice Sector Reform Programming in Africa, DFID Evaluation*, document de travail d'évaluation du DFID n ° 23, avril 2007, p. 95, disponible sur <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/evaluation/sjr.pdf>.

²⁰⁶ Entretien avec un responsable du DFID.

²⁰⁷ Le gouvernement américain a trouvé un moyen de fournir une aide importante pour la réforme militaire en RDC, y compris le renforcement des capacités de la justice militaire, en canalisant l'aide par le biais du DIILS. Dans la pratique, les sous-traitants de l'USAID qui ont aussi des contrats avec le DIILS ont été en mesure de procéder à la programmation conjointe, par exemple la formation des magistrats civils et militaires, tout en conservant une comptabilité distincte.

Entretien avec des partenaires d'exécution de l'USAID et du DIILS.

²⁰⁸ Une analyse publiée par l'Institut Clingendael a également souligné les inconvénients du chevauchement des activités en matière de violences sexuelles et violences liées au genre, au

que l'activité de lobbying de la société civile nationale est un facteur ayant favorisé la décision de la RDC de soutenir davantage la justice internationale.

Stratégie en matière de complémentarité

Comme l'a remarqué un fonctionnaire à l'égard de la réforme globale du secteur de la justice dans ce pays qui a tant de besoins, « après des années, on ne sait toujours pas par où commencer ». ²⁰⁹ Bien que tous ne partagent pas cette analyse du développement du secteur de la justice au sens large, dans le domaine plus restreint des programmes et réformes liés à la complémentarité, aucune des personnes interrogées dans le cadre du présent rapport n'a identifié de stratégie des bailleurs de fonds ou de planification conjointe par les donateurs et le gouvernement de la RDC sur ce sujet. Au contraire, certains fonctionnaires du gouvernement de la RDC et certains membres de la communauté internationale ont expressément déploré qu'on n'a pas défini de cadre opérationnel ni de stratégie pour l'aide liée à la complémentarité. ²¹⁰ En l'absence d'une véritable stratégie, le gouvernement a commencé à élaborer un plan pour les procédures en matière de crimes de guerre nationaux, et les donateurs ont adopté des approches diverses de soutien, y compris le renforcement de la justice dans des régions spécifiques, et l'appui des tribunaux itinérants, dont les tribunaux itinérants sur les questions liées aux genres (*mobile gender justice courts*).

Un plan gouvernemental

En août 2010, le Conseil des Ministres a approuvé une proposition du ministère de la Justice visant à créer des chambres spéciales au niveau des Tribunaux de grande instance et des Cours d'appel leur attribuant une « compétence universelle exclusive » en matière de crimes internationaux. Les tribunaux militaires perdraient ainsi leur compétence dans ce domaine, mais les juges et procureurs militaires pourraient apporter leur expérience aux collègues. (Le résumé de la décision ne précise pas le fonctionnement de cette proposition). En outre, cette décision présente l'intention du gouvernement de créer une unité au sein du cabinet du ministre de la Justice qui serait chargée de certaines fonctions dont le renvoi d'affaires devant des juridictions spécifiques, la protection des témoins, et l'assistance aux victimes. ²¹¹ Ce bref résumé soulève de nombreuses questions concernant le mandat, la structure et la mise en œuvre, mais précise que les détails sont en cours d'élaboration et seront présentés au Parlement d'ici la fin de l'année 2010. Le ministère élabore actuellement les lois connexes qui seront d'abord examinées par le Conseil des Ministres. ²¹²

détriment des actions en justice pour d'autres formes de criminalité. Cf BOSHOFF, Henri, et al: *Supporting SSR in the DRC: between a Rock and a Hard Place*, Clingendael Institute, avril 2010, p. 8, disponible sur

http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100400_cru_paper_smore.pdf.

²⁰⁹ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

²¹⁰ Entretien avec un responsable du ministère de la Justice et des fonctionnaires des Nations Unies.

²¹¹ Résumé du ministère de la Justice de la proposition obtenue de l'Initiative Justice.

²¹² Entretien avec un responsable du ministère de la Justice.

Il semble que cette proposition recoupe fortement les dispositions du projet de loi de mise en œuvre qui pourrait être présenté au Parlement pendant la session en cours, mais l'ampleur de ce chevauchement est incertaine.²¹³ Un problème potentiel est de savoir si l'attribution au bureau du ministre de la Justice du pouvoir de renvoyer des affaires devant des juridictions spécifiques est susceptible d'entraver l'indépendance des magistrats, et de rendre les procédures judiciaires relatives aux crimes internationaux plus sujettes aux influences politiques. Même s'il existe des motifs en faveur de l'absence de fondements d'une telle préoccupation, un manque durable de coordination avec les parties prenantes non gouvernementales congolaises pourrait détériorer la légitimité de la proposition alimentant la perception que le gouvernement ne cherche qu'à établir un mécanisme légal qu'il peut contrôler. La coordination avec les bailleurs de fonds est essentielle pour la viabilité de tout mécanisme proposé. Ce processus a débuté à la fin de septembre 2010, lorsque le gouvernement a présenté tardivement sa proposition au CMJ.²¹⁴ De nombreux points communs importants pourraient exister entre la proposition du gouvernement (qui en 2010 a été présentée plus en détail) et les nouvelles initiatives internationales, y compris les cellules d'appui aux poursuites judiciaires soutenues par l'ONU.

Approches régionales

Face à la taille et besoins importants du pays, les donateurs ont fréquemment adopté une approche de soutien régional, souvent pour un type de crime spécifique. La ville de Bunia, dans le district de l'Ituri, Province Orientale, est l'un des premiers exemples, au cours de la période 2003-2004, de ce type d'approche focalisée. La Commission européenne et la France ont investi à Bunia une première tranche de 1 M € en faveur du soutien de la réforme judiciaire et policière, du renforcement des capacités, ainsi qu'en vue d'améliorer les infrastructures judiciaires et les centres de détention. Le projet a été mis en œuvre par l'ONG belge *Réseau des Citoyens Network* (RCN) et, avec la coopération de la MONUC, il a finalement aidé les procureurs militaires à obtenir les condamnations de plusieurs individus accusés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.²¹⁵

²¹³ Certains représentants de la communauté internationale et de la société civile ayant lu le document en question considèrent que la proposition semble plutôt innovante, d'autres ont exprimé moins de surprise et indiqué qu'elle est cohérente avec le projet de loi de mise en œuvre.

Un fonctionnaire du ministère de la Justice a déclaré que le nouveau projet de loi doit correspondre avec le projet de loi en vigueur sur la mise en œuvre du Statut de Rome.

²¹⁴ Entretien par e-mail avec un représentant de la délégation de l'UE.

²¹⁵ Les critiques indiquent que la communauté internationale a joué à Bunia un rôle plus important de prise de décision qu'il ne serait aujourd'hui approprié, et que, même dans les circonstances de l'époque, certaines des décisions n'étaient pas conformes avec le droit national ou international. Par exemple, la communauté internationale a soutenu la justice civile pour le jugement des militaires et des policiers en violation du droit congolais, et le RSSG de la MONUC aurait interféré dans les procédures en vue d'obtenir certaines condamnations. Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

D'autres grands programmes soutenus par l'UE, y compris REJUSCO, PAG, PARJ et PARJE, portent entièrement ou en partie sur des régions spécifiques. En dehors de la capacité administrative centrale, l'USAID, dans les domaines de la justice et de la gouvernance, concentre actuellement son aide en matière de renforcement des capacités et des infrastructures sur quatre provinces : Bandundu, Katanga, Maniema et le Sud-Kivu. Ils sont considérés comme des programmes pilotes, puisque la portée géographique de ces derniers pourrait être étendue à d'autres régions du pays.²¹⁶ A partir de 2006, l'UNJHRO a mis en œuvre un programme financé par des donateurs, axé sur le Nord et Sud Kivu, visant à prêter une assistance juridique aux victimes de violences sexuelles et liées au genre et favorisant la poursuite en justice des accusés. En 2010, le projet a été élargi aux six provinces de l'Ouest du pays.²¹⁷ Le gouvernement néerlandais a adopté une approche holistique dans le Maniema, qui vise à soutenir toute la chaîne judiciaire afin de favoriser la crédibilité de la justice pour les crimes de violences sexuelles et liées au genre. Grâce à son partenaire d'exécution principal, ABA ROLI, le projet néerlandais a pris en compte des éléments tels que, notamment, des formations pour les juges, procureurs et avocats, l'infrastructure judiciaire et pénitentiaire, et le transport des victimes.

Les donateurs trouvent intéressante l'approche régionale car elle permet de soutenir l'ensemble du système judiciaire, les résultats étant moins susceptibles d'être compromis par les maillons faibles de la chaîne judiciaire. Elle leur permet également de mettre l'accent sur les régions les plus nécessiteuses. Mais c'est également le principal inconvénient de cette approche. En concentrant les ressources dans certaines régions, généralement Kinshasa et l'Est de la RDC, une partie considérable du pays est laissée de côté. Cela peut favoriser l'hétérogénéité des pratiques et de la qualité des systèmes de justice du pays et n'encourage pas la cohésion nationale déjà fragile en RDC. Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement ait exprimé aux donateurs sa préférence pour un système centralisé plutôt qu'en faveur d'une approche régionale du développement et de la réforme judiciaires.²¹⁸

Tribunaux itinérants

Les tribunaux itinérants sont une option intéressante pour que les populations isolées puissent participer aux procès pour crimes de guerre. Plusieurs initiatives en matière de tribunaux itinérants ont été mises en œuvre ; elles sont conformes à la loi congolaise et leur fonctionnement de base est similaire.²¹⁹ Sur la base des directions de l'enquête, les enquêteurs et les procureurs préparent les affaires liées aux assassinats, aux viols ou autres crimes.²²⁰ Les fonctionnaires de la cour préparent les dossiers, et l'espace pour les audiences est identifié, souvent à l'extérieur ou dans une maison privée. Les juges, au

²¹⁶ Entretien avec un responsable du développement international.

²¹⁷ Il s'agit de l'Équateur, du Bandundu, du Kasai-Oriental, du Kasai Occidental, du Maniema et de Kinshasa. Entretien avec des responsables de l'UNJHRO.

²¹⁸ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

²¹⁹ Code d'organisation et de compétence judiciaire, article 67.

²²⁰ L'ASF prend également en charge les affaires civiles liées à des litiges fonciers. Entretien avec un membre du personnel d'ABA ROLI.

niveau des tribunaux de grande instance et des cours d'appel, sont introduits en vue de statuer dans une affaire. La MONUSCO fournit un soutien logistique et en matière de sécurité. Les individus condamnés, généralement des petits criminels, sont envoyés dans différents établissements pénitentiaires ; toutefois ces derniers sont mal gardés et souvent dans un état de délabrement. C'est le maillon faible de ce processus.²²¹

L'USAID soutient les tribunaux itinérants dans les villages reculés de quatre provinces pilotes : Bandundu, Katanga, Maniema et le Sud-Kivu. De novembre 2008 à octobre 2011, le gouvernement néerlandais finance les tribunaux itinérants pour les violences sexuelles et les violences liées au genre dans le Maniema via ABA ROLI, le principal partenaire d'exécution. L'Open Society Justice Initiative et l'OSISA, conçoivent, développent, et parrainent, via ABA ROLI, des tribunaux itinérants pour les violences sexuelles et les violences liées au genre dans le Sud-Kivu.²²² Au cours de sa première année, la cour, qui a le pouvoir discrétionnaire de statuer sur des crimes non liés au genre, a jugé 115 individus, dont 68 pour des crimes sexuels. Sur ces 68, 51 ont été reconnus coupables et condamnés à des peines de 3 à 20 ans d'emprisonnement. Les tribunaux itinérants sur les questions liées aux genres ont compétence sur les affaires militaires et civiles. Selon l'ABA ROLI, jusqu'en septembre 2010, l'ensemble des personnes condamnées par les tribunaux itinérants étaient toujours emprisonnées dans le centre pénitencier de Bukavu.²²³ Le HCDH a soutenu les tribunaux itinérants au Nord-Kivu, en collaboration avec ASF. Depuis plusieurs années, ASF appuie les tribunaux itinérants dans plusieurs autres régions de la RDC, y compris le Kasai Occidental, le Maniema, et l'Équateur. Les tribunaux itinérants sont également une caractéristique du programme REJUSCO dans l'Ituri et le Sud et Nord Kivu, y compris l'organisation des procès pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité.²²⁴

²²¹ Entretien avec un responsable du développement international et avec des représentants de la société civile.

²²² Le financement initial a été fourni pendant un an, jusqu'en septembre 2010, et pourra être prorogé de deux ans suite aux résultats de l'évaluation du projet. Entretien avec des membres de OSISA.

²²³ Echange d'e-mail avec le personnel d'ABA ROLI.

²²⁴ Lors d'une affaire en avril 2009, dans le cadre d'une audience à Walikale, au Nord-Kivu, d'un tribunal itinérant soutenu par REJUSCO, les juges de la garnison militaire de Goma ont condamné 11 accusés de viol d'avoir commis un crime contre l'humanité, entre autres crimes, dans un village voisin au cours du mois précédent. Voir *Office of the High Commissioner for Human Rights: Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003*, août 2010, paragraphe 884, disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_EN.pdf. Pour une analyse de tribunaux itinérants réalisée par le programme REJUSCO, voir *Multipart thematic paper on multi-stakeholder partnerships active in the field of good governance, democracy and the rule of law*, projet Multipart, mai 2010, p. 208-209, disponible sur http://www.multi-part.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=79&Itemid

=.

Le fonctionnement des tribunaux itinérants coûte cher et le fait que des juges s'absentent de leurs tribunaux ordinaires peut occasionner des retards dans le traitement des affaires par ces tribunaux.²²⁵ Mais les tribunaux itinérants ont en général bien fonctionné et peuvent être le fondement de solutions plus durables et offrir ainsi une approche prometteuse en matière de complémentarité. Au-delà de l'avantage évident d'amener les mécanismes de la justice auprès des populations des zones reculées n'ayant pas normalement accès au système judiciaire, les tribunaux itinérants offrent d'autres bénéfices. Selon un fonctionnaire d'un gouvernement soutenant ce programme, les délais limités liés à l'organisation des visites des tribunaux itinérants favorisent l'efficacité du système judiciaire. Les juges qui sont généralement réticents à accepter des affectations éloignées ont participé avec enthousiasme aux tribunaux itinérants en raison des indemnités journalières qu'ils perçoivent. En outre, ne connaissant pas les structures locales de pouvoir, les occasions de corruption judiciaire sont moindres.²²⁶ Les partenaires d'exécution des donateurs, et parfois les responsables des pays donateurs eux-mêmes, sont présents aux audiences et remplissent une fonction de surveillance pouvant également favoriser la pertinence des procédures.²²⁷

Options pour favoriser la complémentarité en RDC

Assistance internationale

Certains partisans d'attribuer au système judiciaire de la RDC la compétence sur les atrocités commises après le 1er juillet 2002 considèrent également qu'il devrait y avoir un mécanisme international solide, à l'instar du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), pour les crimes commis avant cette date.²²⁸ Ils indiquent qu'il est nécessaire de disposer d'un tribunal totalement indépendant du gouvernement et basé à l'extérieur de ce dernier pour poursuivre en justice les individus responsables d'avoir commis des atrocités avant cette date et qui sont toujours très puissants. Le développement d'un tel tribunal, indépendamment de la compétence temporaire, semble très peu probable étant donné la fatigue extrême des donateurs concernant les tribunaux *ad hoc* existants et le souci que les dépenses dans le domaine de la justice pénale internationale pour la RDC devraient privilégier le renforcement des capacités.²²⁹ En effet, il est à craindre que même si les fonds des donateurs pouvaient en quelque sorte être destinés à la création d'une nouvelle

²²⁵ Les coûts varient selon l'emplacement et la durée des audiences. Une session de 14 jours peut coûter de l'ordre de 25 000 à 30 000 USD. Entretien téléphonique avec un représentant de l'ABA ROLI.

²²⁶ Entretien avec un représentant de la communauté internationale.

²²⁷ *Rebuilding courts and trust: An assessment of the needs of the justice system in the Democratic Republic of Congo*, International Bar Association et International Legal Assistance Consortium, août 2009, p 27, disponible sur <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=6C2BE523-F512-48C1-B09C-FC9A8B1D0AAB>.

²²⁸ Entretien avec M. Nyaburunga, professeur et député.

²²⁹ Entretien avec un représentant de la communauté internationale et avec des membres du personnel d'ASF.

« Cour pénale internationale pour la RDC », cela se ferait au détriment des dépenses dans le secteur de la justice du pays actuellement très limitées, y compris des mécanismes visant à rendre justice pour les crimes commis après juillet 2002.²³⁰

Bien que la communauté internationale n'ait apparemment pas l'ambition de lancer un nouveau tribunal *ad hoc*, le développement d'une certaine forme de mécanisme judiciaire mixte qui inclurait les responsables congolais et internationaux a un regain d'intérêt. Le rapport « Mapping » de l'ONU publié en octobre 2010 préconisait une certaine forme de mécanisme mixte.²³¹ Les modèles varient, et comprennent un tribunal international hybride à l'instar du Tribunal spécial pour la Sierra Leone qui opère en dehors du système judiciaire normal. Ils comprennent également des modèles tels que la Chambre des crimes de guerre devant la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine, où un greffe international organise les juges et autres juristes internationaux pour travailler temporairement aux côtés des Bosniaques, le tout dans le cadre du système juridique national. L'idée d'appliquer en RDC une variation de l'approche adoptée en Bosnie a été approuvée par Human Rights Watch, entre autres.²³²

L'incorporation de juges internationaux pourrait renforcer la confiance du public en l'indépendance de la cour et rendre les juges plus résistants aux pressions politiques. En travaillant ensemble, des juges internationaux expérimentés pourraient renforcer les capacités de leurs collègues congolais. Les fonctionnaires congolais interrogés dans le cadre de ce rapport semblaient ouverts à l'idée d'une participation internationale, bien qu'ils aient fait part de certaines préoccupations communes.²³³ Plusieurs fonctionnaires ont fait référence à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, et notamment aux conséquences de la participation internationale sur l'appropriation et la durabilité du processus.²³⁴ Par ailleurs, les personnes interrogées ont indiqué qu'en cas de création d'un mécanisme judiciaire hybride en RDC il ne devrait pas y avoir d'écart entre la rémunération et les conditions de vie des fonctionnaires internationaux et congolais qui travaillent au même niveau.²³⁵ Étant donné les incitations éventuellement nécessaires

²³⁰ Ce calcul glacial laisse sans réponse les demandes de poursuites pour les atrocités commises avec le Statut de Rome. Le développement d'un autre mécanisme de justice transitionnelle avec un mandat qui englobe cette période, y compris les mémoires et une Commission vérité et réconciliation fonctionnelle, pourrait être une approche possible.

²³¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Report of the Mapping Exercise documenting the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed within the territory of the Democratic Republic of the Congo between March 1993 and June 2003*, août 2010, paragraphe 61, disponible sur

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf.

²³² Human Rights Watch, *Tackling Impunity in Congo: Meaningful follow-up to the UN Mapping Report: A Mixed chamber and other accountability measures*, Octobre 2010, disponible sur <http://www.hrw.org/node/93228>.

²³³ Entretiens avec des responsables du ministère de la Justice et du CSM.

²³⁴ La Déclaration de Paris est disponible sur

http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

²³⁵ La GTZ dispose d'une équipe intégrée au sein du Bureau de l'environnement constituée de ressortissants allemands et congolais. Cette expérience pourrait fournir des enseignements utiles

pour recruter du personnel international hautement qualifié, satisfaire les ambitions susmentionnées rendrait le coût du mécanisme mixte prohibitif et entraînerait des problèmes pour la durabilité du projet après le départ des cadres internationaux.

Certains font valoir que l'inclusion de juges internationaux est moins importante que d'assurer un soutien adéquat à tous les aspects de la chaîne judiciaire aux niveaux plus techniques.²³⁶ Une autre approche pourrait être celle prise pour soutenir la Division pour les crimes de guerre de l'Ouganda, en vertu de laquelle les bailleurs de fonds recrutent deux experts en droit pénal international, un national et un international, chargés de conseiller le mécanisme de coordination du secteur de la justice. De même, l'USAID soutient une organisation internationale sans but lucratif (le *Public International Law and Policy Group*) qui fournit au secteur de la justice des conseils techniques confidentiels de haut niveau sur les questions de droit pénal international.²³⁷ Toutefois, étant donné les besoins importants de capacités en RDC, cette approche aurait probablement besoin d'être complétée par des formes d'assistance plus solides.

Un tribunal modèle

Le débat sur la manière de structurer une réponse judiciaire aux atrocités mises à nu par le rapport « Mapping » de l'ONU se déroule dans un contexte d'efforts disparates et nombreux pour renforcer le système de justice pénale dans l'ensemble de la RDC, mais aussi en l'absence de toute vision ou stratégie pour atteindre l'objectif d'un système de justice fonctionnel qui pourrait traiter complètement tous les crimes, y compris les crimes atroces. Le gouvernement congolais et la communauté internationale pourraient constituer un mécanisme mixte, une nouvelle mesure tactique *ad hoc* pour renforcer le secteur de la justice. Ils pourraient sinon élaborer un mécanisme mixte de telle sorte qu'il mette l'accent sur les efforts visant à soutenir la complémentarité, désentrave les obstacles aux initiatives existantes, favorise la création d'un système de justice réalisable dans des délais relativement brefs, et devienne un modèle reproductible pour la justice pénale fonctionnelle en RDC.

Un tribunal modèle pour les crimes de guerre pourrait être au niveau des tribunaux de grande instance et des Cours d'appel proposés par le gouvernement en août pour les chambres des crimes de guerre. Les tribunaux de grande instance sont basés au niveau provincial, ce qui implique que pour attribuer à une chambre spécialisée de la Haute Cour la compétence sur tout le territoire de la RDC il faudrait un changement dans la loi.²³⁸ Une chambre mixte centralisée pour les crimes de guerre pourrait être basée à Kinshasa, mais serait plus proche de la plupart des communautés touchées par le conflit si elle était basée dans l'Est du pays. Afin de favoriser la visibilité des procédures de la cour pour les victimes et les communautés affectées par le conflit, elle pourrait se déplacer par le biais des tribunaux itinérants.

sur la mise en œuvre d'une approche hybride. Entretien avec un responsable de l'ambassade allemande.

²³⁶ Entretien avec des représentants de la société civile.

²³⁷ Voir la section sur l'Ouganda de ce rapport pour plus de détails.

²³⁸ Entretien téléphonique avec un représentant de l'ABA ROLI.

Les donateurs ayant un intérêt particulier à appuyer les initiatives sur la complémentarité pourraient concentrer leurs efforts sur cette chambre spécialisée. Des cours intensifs de formation pourraient être offerts aux enquêteurs, procureurs, magistrats, agents de protection des témoins, agents de gestion des cas, greffiers, archivistes, et autres fonctionnaires. Comme en Bosnie, l'avocat de la défense pourrait être tenu d'assister à des formations sur le droit pénal international et ses procédures ; il s'agirait d'une condition préalable à la comparution devant la chambre spécialisée.²³⁹ Le gouvernement et les donateurs se coordonneraient pour faire en sorte que tous les fonctionnaires de la cour disposent des équipements adéquats pour s'acquitter de leurs fonctions, des véhicules, carburant et outils de médecine légale pour les enquêteurs, aux ordinateurs et matériel d'enregistrement du tribunal pour le personnel du greffe. Si nécessaire, les donateurs pourraient financer un centre de détention et prison dédiés pour la chambre, et s'assurer qu'il dispose de gardiens bien formés. Les donateurs pourraient soutenir des formations de sensibilisation, réalisées soit par le personnel du tribunal soit par le biais d'ONG locales, veiller à ce que la société civile locale ait la capacité de contrôler les procédures de la cour et s'assurer également que les journalistes puissent obtenir des renseignements sur ses activités.

Une partie de cette aide pourrait être facilitée grâce aux initiatives existantes. Par exemple, les nouvelles cellules d'appui aux poursuites judiciaires de la MONUSCO pourraient être utilisées pour former et soutenir les enquêteurs qui travaillent sur des affaires pour la chambre spécialisée. Certaines formations judiciaires pourraient être offertes par l'entremise des programmes existants ou la chambre spécialisée pourrait, par le biais des tribunaux itinérants, profiter des tribunaux et infrastructures pénales nouvellement construits ou rénovés.

Concentrer les ressources sur un tribunal modèle au sein du système congolais, que ce soit avec ou sans la participation internationale temporaire, permettrait à la chambre spécialisée de fonctionner de manière crédible dans un délai relativement bref. Les activités de la cour et son efficacité pourraient être constatées et saisies par de nombreuses victimes si elle est déployée par le biais des tribunaux itinérants et soutenue par de vastes campagnes de sensibilisation. Quand il devient évident que les auteurs de crimes peuvent être tenus responsables de leurs actions et, si reconnus coupables, être emprisonnés dans des centres pénitenciers fiables, la justice a plus de chance d'exercer un effet dissuasif sur les criminels potentiels futurs.

En allouant plus efficacement les ressources et en puisant dans les initiatives existantes, la concentration de l'aide sur un mécanisme de complémentarité unique peut ne pas requérir de nouveaux financements importants ou le détournement de financements existants destinés à la programmation en matière d'État de droit, qui sont susceptibles d'être des problèmes clé. En effet, en mettant en marche une partie du système judiciaire

²³⁹ Ceci devrait être fait en coopération avec l'Association nationale du barreau. Comme mesure incitative, l'avocat de la défense comparissant devant la chambre spécialisée devra être rémunéré correctement, mais à des taux pouvant être vraisemblablement durables s'ils étaient appliqués à l'échelle du système.

congolais au sein de la chaîne judiciaire, un tribunal des crimes de guerre servirait de modèle pouvant être reproduit. Après un délai donné, certains fonctionnaires de la cour formés et expérimentés pourraient être transférés vers d'autres chambres spécialisées en vue de les nourrir de leurs compétences, éventuellement aussi pour les crimes de guerre, ou se concentrer sur des domaines tels que les violences sexuelles et liées au genre ou la lutte contre la corruption.

Différentes idées à l'appui de la complémentarité

Quelle que soit l'approche qu'ils décident d'adopter pour créer une chambre mixte, le gouvernement et la communauté internationale peuvent mettre en œuvre un certain nombre d'étapes distinctes qui renforceront la capacité congolaise d'entamer des procédures pour crimes de guerre, y compris les crimes sexuels :

- Le CSM a demandé l'inclusion du droit pénal international dans la formation standard pour les magistrats, mais jusqu'à présent les donateurs ont rejeté cette proposition invoquant le manque de ressources.²⁴⁰ Les donateurs devraient examiner à nouveau cette demande et envisager diverses formes de partenariats, dont certaines pourraient atténuer les problèmes de financement. La coopération avec des fondations, des ONG internationales et locales, le Comité international de la Croix-Rouge, la CPI, et des facultés de droit étrangères est tout à fait possible. Au-delà des points de droit de fond, le programme d'études supplémentaires pourraient mettre l'accent sur les questions de procédure particulières aux procès pour crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, y compris la façon de traiter les victimes et témoins vulnérables, et la protection des victimes et des témoins.
- Tel que discuté dans la section sur l'éducation juridique, le gouvernement et la communauté internationale devrait étudier les moyens d'inclure le droit pénal international dans les programmes des facultés de droit congolaises. Les partenariats avec les facultés de droit occidentales qui ont des spécialités en droit pénal international, en particulier tel qu'il est appliqué dans les juridictions de droit civil, pourraient être particulièrement prometteurs. À cette initiative devraient également participer les professeurs de droits et le ministère de l'Éducation supérieure qui fixent les programmes universitaires.²⁴¹
- Les formations en classe, quel que soit le sujet, sont devenues sources de difficultés car les fonctionnaires visés sont déjà débordés et finissent par passer une partie importante de leur temps dans des ateliers et des séminaires. Les modèles de mentorat où les formateurs conseillent les stagiaires dans le cadre de leur travail, sont des formes plus adéquates d'enseignement et n'interfèrent pas avec le flux de travail des fonctionnaires (et peuvent même l'accélérer).²⁴² Il existe

²⁴⁰ Entretien avec le Secrétaire permanent du CSM, Jean Ubulu Pungu.

²⁴¹ Entretien avec les membres du Centre international pour la Justice transitionnelle.

²⁴² Entretiens avec des représentants de la société civile et de la communauté internationale.

- des indications que les donateurs et leurs partenaires d'exécution envisagent de plus en plus cette approche pratique, et cela devrait être encouragé.
- La communauté internationale pourrait développer un panier d'options de formation par les médias sur la justice pénale internationale, et collaborer avec les bailleurs de fonds à vocation médiatique et les associations de médias pour inclure des modules sur la justice pénale internationale dans les programmes de renforcement des capacités existants.
 - La communauté internationale doit chercher de nouveaux moyens d'obtenir les ressources pour équiper le secteur de la justice. Par exemple, les entreprises de technologies de l'information, de communication et de biotechnologie pourraient être contactées afin qu'elles fournissent éventuellement les équipements nécessaires aux enquêtes sur les crimes graves en RDC qui font actuellement cruellement défaut. Ces entreprises pourraient être intéressées par les retombées médiatiques favorables dont elles feraient l'objet en échange de modestes contributions en nature.
 - Le gouvernement et la communauté internationale devraient remanier le CMJ afin d'améliorer la coordination des politiques. Plusieurs options sur ce sujet sont détaillées ci-dessus dans la section sur l'amélioration de la coordination entre le gouvernement et la communauté internationale. En outre, il faudrait envisager la création d'un petit bureau pour les crimes internationaux au sein du ministère de la justice et / ou du CSM, ou encore dans le secrétariat du CMJ. Il serait chargé d'assurer la liaison avec d'autres organismes gouvernementaux compétents, la société civile et les donateurs. Il assurerait la liaison avec tout mécanisme de coordination qui pourrait être créé par l'ASP ou l'ONU. Une forme de dotation en personnel temporaire international pourrait être envisagée pour un tel bureau.
 - Enfin, la communauté internationale devrait exhorter le gouvernement à accroître les ressources nationales pour le secteur de la justice, et les pays donateurs devraient aussi utiliser leur poids au sein de la Banque mondiale et du FMI pour inciter les institutions financières internationales à accorder une priorité plus importante au secteur de la justice au sein du budget national de la RDC.

**E-mail: info@justiceinitiative.org
www.justiceinitiative.org**



The Open Society Justice Initiative uses law to protect and empower people around the world. Through litigation, advocacy, research, and technical assistance, the Justice Initiative promotes human rights and builds legal capacity for open societies.. Our staff is based in Abuja, Amsterdam, Bishkek, Brussels, Budapest, Freetown, The Hague, London, Mexico City, New York, Paris, Phnom Penh, Santo Domingo, and Washington, D.C.