

LE MAPPING REPORT ET LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RD CONGO

*« L'impunité des crimes passés autorise tacitement
leur reproduction »*

Jacques DJOLI
Eseng'Ekeli
Professeur ordinaire
Université de
Kinshasa.
Sénateur

d'Hauteville.

in *le Tribunal pénal international de la Haye.
Le droit à l'épreuve de la purification ethnique*, Paris,
L'harmattan, 2000, p. 39.

La justice ...

Le CEPAS a choisi cette année comme thème de réflexion la trilogie « **justice - paix - travail comme fondement de notre ordre social.** » Une trilogie, qui est notre devise constitutionnalisée, qui malheureusement est faiblement intériorisée dans notre conscience mais surtout qui n'est pas conductrice de notre agir collectif et individuel.

Cependant, malgré sa réduction en un slogan (d'autres ajouteront, « creux »), cette trilogie mérite une introspection qu'elle traduit une idéalité, une utopie créatrice, un mythe qui doit structurer notre être collectif, donnant ainsi un sens à notre vie commune, à notre existence en tant que Nation.

En effet, au-delà de l'espace, l'État n'existe comme communauté de destin ou utopie collective que si et seulement si ses éléments constitutifs que sont le territoire, la population, les pouvoirs publics et la souveraineté sont cimentés et orientés par et autour de certaines valeurs qui jouent un rôle cohésif. Il faut une adhérence à ces éléments référentiels et axiologiques de vitalisation ou de revitalisation du vivre ensemble. Ces principes constituent la réponse permanente à la question suivante : *Quelle société voulons-nous bâtir pour nous-mêmes et pour nos enfants¹ ?*

1 V. Lasserre, Préface, in Kelsen, *Qu'est ce que la justice ?*, Genève, éd Markus haller, 2012.

Le Constituant congolais a choisi la « justice » comme valeur primordiale dans cette trilogie conceptuelle ; la justice comme primat d'idéalité du projet de notre ordre social. La « Justice » comme principe fondamental qui doit ordonner notre projet historique et conditionne la fin du désordre dans lequel notre pays se débat .

Mais qu'est-ce que la justice ? Une interrogation fondamentale depuis des millénaires...

Pour Platon, le représentant de la voie philosophique, la justice est le problème fondamental de toute sa philosophie mais elle « *est un mystère que seul Dieu révèle le secret* à une poignée d'élus et ce secret doit rester le leur car ils ne peuvent le transmettre à d'autres »².

La lecture de Platon sur ce point est proche de la dimension théologique, celle de Jésus dont le sujet le plus important était la justice. Ainsi, après avoir rejeté énergiquement la formule rationaliste et symétrique de la justice de l'Ancien Testament « œil, pour œil, dent pour dent », il proclame une nouvelle approche asynchrone de la justice : *Répondre au mal par le bien et non par le mal, ne pas dédaigner le méchant mais aimer le malfaisant, voire aimer l'ennemi*.

Aux apories philosophique et théologiques, les certitudes positives de la science juridique nous conduisent, au-delà de la polysémie de la notion, à retenir comme définition de la justice, celle que nous donne le jurisconsulte romain Ulpien. Il la définit comme : « *la volonté constante et perpétuelle de rendre à chacun le droit qui lui revient* »³.

Mieux, l'organisation des Nations Unies conçoit la justice comme « *un idéal de responsabilité et d'équité en ce qui concerne la protection, la revendication des droits, la prévention et la punition des violations. La justice implique la prise en considération des droits de l'accusé, des intérêts de la victime, et du bien-être de la société toute entière* »⁴

L'essentiel dans notre trilogie est de rappeler que sans justice, il n'y a pas de paix, et sans paix il n'y aura pas de travail, et sans travail, il ne faut espérer un quelconque développement.

En effet la justice est la condition première et ultime qui crée les possibilités de la paix sans laquelle le travail générateur du développement et du progrès n'est en aucun cas garanti.

2 Kelsen H., *idem* , p.59.

3 Mazeaud H. *L'Introduction à l'étude du Droit*, Montchretien, Paris,1999, p25.

4 Voir Rapport du Secrétaire Général sur le rétablissement de l'état de droit et de administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit(S/2004/616),p.7.

La République démocratique du Congo, dès l'aube de son existence comme État, consacre la « justice » comme son fondement substantiel⁵. Malheureusement, il y a lieu de constater que sur son territoire, cet État assiste à ces « *crimes horribles commis au quotidien dans l'impunité totale* »⁶

Et pourtant, le Président de la République Joseph Kabila déclarait devant le parlement réuni en congrès le 23 octobre 2013, qu'« *il est important de rappeler que depuis quelques décennies, le peuple congolais est victime de la perpétration de nombreux crimes internationaux par les insurgés. Il mérite que justice lui soit faite* »⁷.

On observe malheureusement l'incapacité ou la sous-capacité du système judiciaire qui se caractérise par une « *application timide du droit dans toutes les juridictions compétentes chargées d'instruire ces crimes* »⁸.

Ainsi, le contexte de belligérance latente et permanente de la RD Congo fait de notre espace un champ de théâtre d'abus graves des droits et des violences de toutes sortes, des crimes qui restent impunis. A cet effet, le Centre international pour la justice transitionnelle, dans un rapport intitulé « *Justice pénale, champ de responsabilité pénale dans l'Est de la RDC. Analyse du cadre législatif et de la réponse judiciaire aux crimes internationaux (2009-2014)* »⁹ constate la constance de cette timidité voire l'inexistence de riposte judiciaire.

Dans leurs conclusions, ces analystes affirment qu'« *au cours de ces deux décennies de conflits armés, le gouvernement congolais a manqué à son obligation de garantir efficacement la protection légale et judiciaire de ses citoyens* »¹⁰.

Ce dernier travail, publié en juillet 2015, s'inscrit en droite ligne du « *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* ». Un Document de 562 pages, publié en Août 2010, sous les auspices du Haut-commissariat des Nations-Unies pour les Droits de l'homme¹¹.

5 Préambule de la Constitution de 1964« *affirmant notre détermination de consolider notre unité nationale dans le respect de nos particularités régionales, en vue de promouvoir, dans la voie de la Justice, notre bien être matériel.....*

6 Human Rights Watch, République Démocratique du Congo : faire face à l'impunité, Documents d'information de HRW, janvier 2004.

7 Kabila J. Discours devant le congrès 23 octobre 2013.

8 Nzege Kota D., « *Quelle protection juridique pour les victimes des violences sexuelles en RD Congo* », in Congo Afrique, Mars 2013, p.100.

9 Centre international pour la justice transitionnelle, *Justice pénale, Champ de la responsabilité pénale dans l'Est de la RDC. Analyse du cadre législatif et de la réponse judiciaire aux crimes internationaux (2009-2014)*, ICTJ, New -York -Goma,, juillet 2015 , 77 pages.

10 Idem, p. 1.

11 Nations unies/Haut-commissariat pour les 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 Congo*, publié à Genève Août 2010, 562 pages . nous citerons ce document comme Rapport projet Mapping.

Notre étude va se focaliser sur le Rapport de 2010. Elle est subdivisée en deux parties. La première est un travail de synthèse succinct des violations massives de droits de l'homme sur l'espace congolais, relevé minutieusement durant cette période par ces experts des Nations Unies (I), tandis que la deuxième partie examine les capacités malheureusement inadéquates du système répressif congolais et ouvre la possibilité à l'offre d'une justice transitionnelle comme voie de sortie à ce défi et déficit de justice en RD Congo (II).

1. Le Rapport du projet Mapping : expression paradigmatique d'un cycle de violence endémique et continue en République démocratique du Congo

A la suite de la découverte de trois fosses communes dans le Nord Kivu, Le secrétaire général des Nations unies exprime son intention d'envoyer une équipe des spécialistes des droits de l'homme en RD Congo pour y dresser l'inventaire de violations graves qui y sont commises entre 1993 et 2003¹² et de fournir aux autorités congolaises des outils nécessaires pour entamer la lutte contre l'impunité.

Quel était le contexte de la mise sur pied de ce projet et quels étaient les objectifs qui lui étaient assignés ?

1.1. Contexte et mandat du projet

Le mois de mars 1993 a été choisi comme date de début du projet Mapping à cause du massacre de Ntoto au Nord-Kivu qui a déclenché un conflit ethnique dans cette contrée, et le mois de juin 2003 correspond à l'instauration d'un gouvernement de transition dit « 1+4 ».

Cette décision a été réaffirmée par le Secrétaire général dans ses rapports du 20 mars 2005 et du 21 Septembre 2006 .

Le 8 mai 2007, le Secrétaire général a entériné le mandat du projet MAPPING et lui a assigné ces trois objectifs suivants :

1. *Dresser l'inventaire des violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire de la RDC entre mars 1993 et juin 2003 ;*
2. *Évaluer les moyens dont dispose le système national de justice pour donner la suite voulue aux violations des droits de l'homme qui seraient découvertes ;*
3. *Élaborer, compte tenu des efforts que continuent de déployer les autorités de la RDC ainsi que du soutien de la communauté internationale, une série de formules envisageables pour aider le Gouvernement de RDC à identifier les mécanismes appropriés de*

12 Rapport de l'équipe d'enquête du Secrétaire Général sur les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire en RDC (S/1998/581).

justice transitionnelle permettant de traiter les suites des violations à titre de vérité, de justice, de réparation et de réforme.

Notons que les traductions françaises du terme « MAPPING », à savoir « cartographie », « inventaire » ou « états des lieux », ne reflétant pas exactement l'étendue et la nature du mandat du projet MAPPING, l'équipe a décidé de garder le terme générique anglais pour désigner ce projet qui comprend différentes activités parmi lesquelles la collecte, l'analyse, et l'évaluation d'informations contenues dans des multiples rapports et documents émanant de différentes sources, de ses rencontres et entretiens avec les témoins et des consultations d'experts et autres personnes ressources.

Il faut donc noter que la période examinée constitue l'un des chapitres les plus tragiques de l'histoire récente de la RD Congo voire de l'Afrique¹³. Ces dix années ont, en effet, été marquées par une série de crises majeures, de guerres ainsi que de nombreux conflits ethniques et régionaux qui ont provoqué des milliers voire des millions de personnes tués¹⁴.

Mais quelle était la méthodologie du projet et sa substance ?

1.2. Méthodologie de travail et quintessence du projet

L'objectif du Mapping était de rassembler les informations de base sur les incidents découverts et d'exposer clairement la gravité de ces violations commises dans le but d'inciter une démarche visant à mettre fin à l'impunité et d'y contribuer.

Ainsi, à l'issue de leurs travaux, un rapport de plus 560 pages couvrant l'ensemble du territoire national comprenant une description de 600 incidents violents inscrits survenus sur le territoire de la RD Congo de mars 1993 à juin 2003, a été rédigé et déposé le 15 juin 2009.

Chacun de ces incidents suggère la possibilité que de graves violations des droits de l'homme ont été commises. Ainsi, on a enregistré pas moins de 1500 documents ; 1280 témoins ont été entendus ; 200 Organisations Non Gouvernementales ont été rencontrées.

Le rapport conclut que la grande majorité de 617 incidents recensés pourrait constituer des crimes s'ils font « *l'objet d'enquêtes et poursuites judiciaires complètes* ».

- Il s'agit des crimes de guerre commis pendant les conflits armés, internes ou internationaux, ou des crimes contre l'humanité commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique contre une population ciblée, ou dans de nombreux autres cas.

¹³ Rapport mapping P.49.

¹⁴ International Rescue Committee(IRC) a mené quatre études sur la mortalité en RDC entre 1998 et 2004. Selon l'IRC, depuis le début de la deuxième guerre en Août 1998 jusqu'à la fin du mois d'avril 2004 environ 3, 8 millions de personnes auraient péri, victimes directes ou indirectes de la guerre et des conflits armés. In *Rapport du Projet*. p.49.

S'il est vrai dans un tel rapport, le niveau de preuve requis est de toute évidence inférieur à ce qui est normalement requis en matière criminelle devant une instance judiciaire, il faut rappeler dans ce rapport « *qu'il ne s'agissait donc pas d'être convaincu hors de tout doute raisonnable de l'existence d'une infraction mais plutôt d'avoir une suspicion raisonnable que l'incident s'était produit* »¹⁵. On définit la suspicion raisonnable comme « *un ensemble d'indices fiables correspondant à d'autres circonstances confirmées tendant à montrer que l'incident s'est produit* »¹⁶.

Le Rapport présente les violations les plus graves en s'efforçant de couvrir l'ensemble du territoire congolais dans une démarche chronologique en subdivisant les séquences en quatre périodes successives des violations massives des droits de l'homme :

La première période s'étend du mois de mars au mois de juin 1996.

Elle traite des violences commises au cours des dernières années du pouvoir du Président Mobutu marquées par la mise en échec du processus de démocratisation et les conséquences dévastatrices du génocide rwandais en particulier dans les provinces du Nord-kivu et du Sud-kivu.

La seconde période est comprise de juillet 1996 à juillet 1998. Cette période analyse les violations perpétrées pendant la première guerre dite de libération et ses premiers quatre mois du régime mis en place par le président Laurent Désiré Kabila ;

La troisième période dresse l'inventaire des violations commises entre le déclenchement de la deuxième guerre dite de libération ou d'occupation en Août 1998 et la mort du Président Kabila en Janvier 2001 ;

Enfin la dernière période répertorie les violations perpétrées dans un contexte de respect progressif du cessez – le – feu le long de la ligne de front et d'accélération des négociations de paix en vue du lancement de la période de transition, le 30 juin 2003.

1.3. Présentation du Rapport et réponse institutionnelle au Rapport

Le Rapport fut officiellement publié le 7 Août 2010. Suite à cette publication, le Gouvernement dirigé par le Premier ministre Muzito, à travers le ministre de la justice, prit la position suivante : « *Nous n'avons pas seulement édité les livres blancs, nous avons saisi la Cour pénale Internationale pour dénoncer les États qui ont privilégié de graves violations des droits de l'homme dans notre pays dont le Rwanda et l'Ouganda. Il leur a été enjoint de payer des dommages et intérêts de 21 milliards de dollars américains. Nous attendons le dénouement heureux de ce dossier pour le Gouvernement, le point de chute est l'institution des chambres spécialisées* »¹⁷.

15 Rapport du Projet Mapping, *op ; cit ;* p. 7.

16 Idem, p. 6.

17 Observateur , quotidien, du 30 août 2010. Kinshasa, p.6.

Il faut relever aussi que quelques Congolais sont poursuivis devant la justice internationale pour des crimes internationaux :

Thomas Lubanga, Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo ont été remis, poursuivis et condamnés par la Cour pénale internationale. De même pour des crimes commis en République Centrafricaine par ses troupes en 2002 et 2003, Jean Pierre Bemba, ancien Vice-Président de la République, a été condamné au premier à 18 ans après avoir été interpellé et transféré par la justice belge.

Au pays, entre janvier 2009 et décembre 2014, les autorités judiciaires congolaises, plus particulièrement celles de la justice militaire, ont ouvert 39 dossiers d'enquête liés à des crimes massifs c.à.d. ceux qui violent les lois et coutumes de guerre ou qui choquent gravement la conscience humaine.

On doit cependant noter que ces actions restent limitées et ponctuelles par rapport aux atrocités commises : une dizaine de jugements définitifs pour certains crimes commis à Ankoro, à Kilwa et à Songomboyo par des éléments des FAR.D.C et des groupes armés. La réaction judiciaire reste timide et celle-ci est plus dictée par des pressions internationales. Un grand nombre de crimes commis restent sans réponse : « *globalement, en la matière, l'inaction et le laxisme restent la règle.* »¹⁸

Ce peu d'empressement des autorités congolaises à poursuivre les responsables de sérieuses violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en RD Congo n'a fait qu'encourager de nouvelles aventures et violations graves qui perdurent jusqu'aujourd'hui : « *Ainsi les bourreaux restent impunis, on consacre l'impunité tant au niveau national qu'international et n'importe quel malfrat pourrait s'impatroniser en RD Congo en toute quiétude.* »¹⁹

A en croire les divers rapports de la société civile aujourd'hui : A l'Est comme à l'Ouest, Au Nord comme au Centre de la RD Congo, des razzias, des viols et des crimes continuent à endeuiller des pans entiers de la population, produisant toujours plus de réfugiés, de déplacés, de victimes car les bourreaux s'en tirent à peu de frais et se recyclent librement.

Le même constat a été fait mais surtout expliqué par "Human Rights Watch" dans une étude publiée en 2005. Cette organisation constate et note que « la très grande majorité des crimes commis en RD Congo est perpétrée dans un climat d'impunité totale. Des années de guerre, la désorganisation politique et la destruction des infrastructures nationales ont considérablement affaibli le système judiciaire dans toute la République. En outre, la pauvreté et l'insécurité auxquelles sont confrontés les membres du système judiciaire entravent toute capacité à administrer la justice »²⁰.

18 Bokolombe B., *De la prévention et de la Répression des violations graves du droit international humanitaire en République Démocratique du Congo*, Ed Droit et Société, Kinshasa, 2013, p. 29.

19 Ngudi A. « Le droit à la réparation : que deviennent les victimes de guerre en RD Congo ? » in *Congo Afrique*, MARS 2013, n°473, pp 108-118, p.110.

20 Human Rights Watch, *En quête de justice : poursuivre les auteurs de violences sexuelles pendant la guerre*

C'est dans cette perspective que la justice transitionnelle apparaît comme une opportunité réaliste afin de mettre fin à ce déni de justice.

Différents constats ont mis en lumière la capacité extrêmement limitée du système judiciaire nationale de remplir adéquatement ses fonctions essentielles au sein de l'État congolais, particulièrement en matière de lutte contre l'impunité²¹ ;

Face à ces « signes, évidents des preuves et manifestations d'effondrement des institutions judiciaires, de leur crédibilité et de leur efficacité, leur manque d'indépendance et de moyens tant matériels que symboliques »²², la justice transitionnelle apparaît comme une voie de sortie.

II. Le Cadre normatif de lutte contre les violations les plus graves des droits de l'homme et de droit international sur le territoire de la République démocratique du Congo entre mars 1993 et juin 2003

Le Rapport du Projet Mapping constate qu'en raison de nombreux défis, qui se dressent dans la quête de la justice pour les crimes commis en RD Congo, la mise en place d'une politique de justice holistique qui s'appuierait sur la création des mécanismes divers et complémentaires, judiciaires et non judiciaires, s'avère cruciale.

En effet, face aux récits souvent choquants et insoutenables des tragédies vécues par les victimes et témoins, le système judiciaire congolais a fait globalement preuve d'inefficacité. Il se dégage alors la nécessité de chercher d'autres voies et chemins innovants et performants susceptibles d'aider la société congolaise à lutter contre ce passé douloureux, de faire face aux défis présents de façon à empêcher que ces atrocités puissent se reproduire.

Voilà pourquoi, le Rapport nous invite à explorer la piste de la justice transitionnelle dans la quête d'une véritable paix durable par la justice .

La justice transitionnelle englobe donc « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives dans le passé en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation »²³.

Nous pouvons noter avec le Rapport du projet que les plus graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire survenues entre mars 1993 et juin 2003 n'ont pas reçu une réponse adéquate nonobstant l'existence d'un cadre normatif important mais inefficace (A). Ainsi, la justice transitionnelle apparaît-elle comme une stratégie opportune et holistique susceptible de mettre fin à l'impunité dans l'espace congolais (B).

du Congo., VOL7, n°15 (A), MARS 2005.

21 Rapport du Projet Mapping, *op.cit.*, p. 426.

22 *Idem* p. 427.

23 Voir Rapport du Secrétaire Général sur le rétablissement de l'état de droit et de administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit(S/2004/616), *op. cit.*, p. 8.

II.1. Un cadre normatif

Le champ juridique nous offre des outils normatifs susceptibles de traiter ces violations graves et massives selon le système actuel (1). De même, on peut relever une production jurisprudentielle constituée par quelques Arrêts ponctuels de répression initiés notamment par la justice militaire. Mais cette production soulève de nombreuses questions sur la capacité de cette justice particulière et sélective soumise aux aléas de la discipline corporative et des injonctions politiques de rendre une justice crédible et conforme aux exigences d'un procès équitable requis par le droit international (2).

II.1.1. Le cadre constitutionnel

Tout le monde déplore les conflits de prédation qui endeuillent la RD Congo. A la fin de ces aventures meurtrières, des milliers de nos frères et sœurs sont ravalés au rang d'animaux. Et pourtant la République démocratique du Congo a l'obligation de poursuivre les responsables de ces crimes graves.

Pour évaluer la capacité du système judiciaire de la RD Congo de faire face à ces violations, notamment celles commises entre mars et juin 2003, il faut au préalable faire l'état de lieux d'outils et d'instruments juridiques dont nous disposons en cette matière.

Cette analyse nous apprend qu'il existe un corpus important des normes et des dispositions constitutionnelles légales. Des outils aussi bien de droit interne (A) que de droit international (B), étant donné que la RD Congo a opté pour un monisme à primauté du droit international.

A. *Les outils constitutionnels et législatifs congolais de lutte contre l'impunité des crimes internationaux*

- La Constitution congolaise s'est donné pour ambition de « bâtir au cœur de l'Afrique, un État de droit et une nation puissante et prospère. » Le constituant affirme clairement dans le préambule que c'est « l'injustice avec ses corollaires (dont) l'impunité qui sont à l'origine de l'inversion des valeurs et de la ruine du pays »²⁴.

Et parmi les 229 dispositions de cette Constitution, le tiers est consacré aux droits et libertés fondamentaux. Et parmi ces prescrits, il faut relever particulièrement l'article 16 qui affirme que « la personne humaine est sacrée » et que « l'État a l'obligation de la respecter et de la protéger ».

Dans cet élan, l'article 61 de cette même Constitution réaffirme : « En aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la présente Constitution, il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés ci-après :

24 Constitution de La République démocratique du Congo, in *J.O.* n° Spécial, 47^e année, Kinshasa, 18 février 2006.

1. Le droit à la vie ;
2. L'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
3. L'interdiction de l'esclavage et de la peine de servitude ;
4. Le principe de la légalité et des infractions et des peines ;
5. Les droits de la défense et le droit de recours ;
6. L'interdiction de l'emprisonnement pour dettes ;
7. La liberté de pensée, de conscience et de religion ».

II.1. 2. Les outils législatifs

L'évolution législative pénale congolaise nous apprend que c'est l'ordonnance loi n°72/060 du 25 septembre 1972 portant institution du code de justice militaire, dans son chapitre VI pose les bases.

Ensuite, la loi n° 024/2002 du 18 novembre 2002 portant code pénal militaire va apporter une redéfinition cohérente et une articulation des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre²⁵.

Ce mouvement de densification de la législation en matière de répression et de lutte contre les violations graves des droits de l'homme continuera avec la signature du Statut de Rome le 8 septembre 200 et sa ratification le 11 septembre 2002.

L'alignement du cadre juridique national au droit international prendra corps, quoique timidement, avec la loi organique n°13/011-B d'avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

Cette loi confère pour la première fois une compétence de fond sur les crimes graves aux Cours d'Appel civiles, par opposition aux Cours militaires uniquement.

En 2015, la loi 15/022 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal assurera la cohérence conceptuelle de nos incriminations avec celles du droit international.

L'adoption de cette loi devait aller de pair avec la loi sur les chambres spécialisées au sein des tribunaux ordinaires mais elle a été confrontée à une importante opposition notamment sur la présence du personnel international au sein de ces juridictions.

Mais le Rapport Mapping analyse également les dispositions du droit international qui permettent de lutter contre l'impunité.

II.1.3. Les instruments internationaux

La RD Congo a ratifié les plus importantes conventions en matière des droits de l'homme et de droit international humanitaire. Ces traités sont d'application directe en droit interne et ont une autorité supérieure à la loi, en vertu de l'article 215 de notre Constitution qui stipule que « les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication,

25 In *J.O. de la RD Congo*, N° spécial 44^e année, Kinshasa, 20 mars 2003.

une autorité supérieure à celles des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie ».

Et l'article 153 de cette même Constitution est encore plus explicite en précisant que « *les cours et tribunaux civils et militaires appliquent les traités internationaux dûment ratifiés* ».

Mais le problème n'est pas une question d'existence, mais plutôt de capacité, de moyens mais surtout de volonté d'appliquer ces textes. Il s'ensuit une pratique judiciaire indigente incapable d'assurer la lutte contre l'impunité.

I .2. La pratique et la production jurisprudentielle

Malgré cet arsenal législatif important, quoiqu'insuffisant, la production jurisprudentielle se révèle indigente et démontre par conséquent l'incapacité du système à lutter contre l'impunité.

Ainsi le Rapport constate « le dysfonctionnement généralisé des institutions judiciaires laissant ainsi des millions des victimes sans recours et sans voix. En général, il a été constaté que les violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire commises entre 1993 et 2003 sont restés impunies »²⁶.

En effet, le Rapport signale que « la pratique judiciaire en matière de lutte contre les crimes de droit international est fort limitée, se résumant à un nombre insignifiant d'affaires ». Bien plus, « les autorités judiciaires congolaises rencontrées par l'équipe mapping ont confirmé qu'aucun jugement portant sur des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité n'a jamais été prononcé sous l'empire du code de justice militaire de 1972... et même avec l'adoption de la réforme du droit pénal militaire de 2003, un nombre insignifiant d'affaires relatives aux crimes internationaux a été traité par les juridictions militaires. »²⁷

Ces différents constats mettent en lumière les difficultés du système judiciaire congolais à remplir adéquatement ses fonctions essentielles.

A cet effet, la compétence exclusive des cours et tribunaux militaires, comme seules instances ayant la compétence des poursuites et de condamnation en matière des crimes internationaux, soulève des réserves sur la justiciabilité des civils devant le juge militaire, de la dépendance de cette justice à sa hiérarchie, une justice de discipline au service du commandement, enfin se pose la question d'accessibilité des victimes à cette justice corporative.

Au moment de sa publication en Août 2010, le Rapport indiquait que depuis juin 2003, les tribunaux militaires congolais avaient traité 12 affaires de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.

²⁶ Rapport du projet Mapping, *op. cit.* p. 408.

²⁷ Idem, p. 427.

Entre janvier 2009 et décembre 2014, malgré l'absence de données officielles, le centre international de justice transitionnelle a identifié que les cours et tribunaux militaires de l'Est de la RD Congo ont engagé moins de 39 procédures pour des affaires de crimes internationaux.²⁸

Ces décisions sont très souvent rendues suite à des pressions et à des moyens des NATIONS UNIES.

Ainsi, avec un cadre législatif incomplet, inadéquat et inappliqué, cette justice ne peut générer qu'une jurisprudence indigente voire indigeste, incapable de servir pleinement les intérêts et les droits des citoyens congolais.

Il se pose alors la nécessité d'une autre voie, notamment celle de la justice transitionnelle comme réponse à ce déni de justice.

III. La justice transitionnelle comme schéma praxéologique de revitalisation de la justice en RD Congo

Les rédacteurs du Rapport Mappig affirment clairement que si « l'impunité persiste, elle est due à la léthargie de la justice congolaise par rapport aux crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Et cette posture encourage la commission de nouvelles violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ».

Voilà pourquoi ils estiment que la justice transitionnelle comme un schéma ponctuel dans la stratégie de lutte contre l'impunité, un outil susceptible de répondre à ce défi.

Mais qu'entend-t-on par justice transitionnelle ?

III.1. Cadre conceptuel

Le concept « justice transitionnelle » est porteur d'incompréhensions et de possibles confusions au point de vue de sa sémantique ; et la doctrine, affirme Charles Musizi, n'est pas parvenue à faire l'unanimité quant à sa définition.²⁹

Cependant, dans cette foudrature de définitions, nous pouvons retenir que la justice transitionnelle est "l'ensemble de mécanismes judiciaires et non judiciaires ad hoc établis pour répondre aux abus de droits de l'homme survenus dans un passé plus ou moins lointain et qui ne peuvent pas être traités de manière appropriée par les institutions classiques, y compris les cours et tribunaux existants »³⁰.

Il s'agit donc d'un « éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions

28 Centre international pour la justice transitionnelle, *Justice pénale, Champ de la responsabilité pénale dans l'Est de la RDC. Analyse du cadre législatif et de la réponse judiciaire aux crimes internationaux* (2009-2014), *op. cit.*, p.17.

29 Mushizi C, *Justice transitionnelle*, Kinshasa, Cerji, 2014, p. 19.

30 Mutoy M. « Les commissions de réconciliation et la justice en Afrique » in *Congo-Afrique*, février 2015 p.101.

massives commises dans le passé en vue d'atlablir les resposnsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliatain »³¹.

Ainsi définie, la justice transitionnelle apparait comme « *une boîte à outils qui dispose en son sein de plusieurs mécanismes alternatifs ou cumulatifs auxquels la société peut recourir pour rétablir les équilibres rompus par des crimes graves et /ou massifs du passé. Par ses objectifs, la justice transitionnelle devient ainsi un ensemble de mécanismes visant à consolider la paix et à promouvoir la réconciliation ou plus modestement le « vivre ensemble »au sein de société* »³².

Cette justice transitionnelle se développe dans des contextes particuliers.

II.2. Cadre contextuel de mise en œuvre de la justice transitionnelle

La justice transitionnelle ou l'administration de la justice pendant les guerres et les conflits aide les communautés en détresse à rétablir l'État de droit et à réparer les exactions massives commises dans le passé alors que les institutions sont fragiles et dévastées, les ressources sont inexistantes, réduites ou épuisées, mais surtout dans des sociétés où la sécurité est compromise et la population traumatisée.

On veut lutter contre l'impunité et rendre leur dignité aux victimes des violations graves des droits de l'homme grâce à des mesures de justice, de vérité et de réparation pour les torts qu'elles ont subis. La mobilisation de la conscience nationale contribue à jeter les bases de consolidation et de restauration de cet État.

Comme pour notre pays, qui demeure en situation pots-conflictuelle ou pré-conflictuelle, l'État ne parvient pas ou n'est pas en mesure de satisfaire ses obligations en matière de droits de l'homme notamment, comme nous l'avons démontré, en ce qui concerne les réponses à apporter aux crimes graves commis dans le passé ou qui continuent à se commettre .

L'ampleur et la gravité commandent des mesures exceptionnelles et des réponses adéquates pour les victimes de manière à assurer la stabilité psycho-politique de la société toute entière.

II.3. Outils opérationnels de la justice transitionnelle

Divers types d'outils et mécanismes peuvent être utilisés par la justice transitionnelle afin d'atteindre ses objectifs. Ces instruments peuvent être à la fois judiciaires ou non judiciaires avec le cas échéant une intervention plus au moins importante de la communauté internationale.

On peut envisager les poursuites judiciaires contre les individus, des indemnisations, les restitutions ou autres réparations, des enquêtes visant à établir la vérité, à protéger les preuves ou les témoins pour des actions formelles ultérieures, les réformes des institutions...

31 Idem p. 109.

32 Mushizi C., *Justice transitionnelle*, p. 24.

Ces mécanismes sont très souvent complémentaires et utilisés de manière non exclusive. On peut donc envisager des approches simultanées ou les initier de façon progressive. La finalité est la restauration des victimes dans leurs droits et leur dignité, de garantir la non répétition des violations des droits de l'homme, de consolider la paix durable et de jeter les bases d'une réconciliation nationale.

Les États peuvent retenir des solutions et les modalités variées et variables qui se déclinent en fonction des spécificités et des réalités de chaque environnement national et de la faiblesse de la chaîne pénale.

II.4 La justice transitionnelle dans la spécificité congolaise

Selon le Professeur Bokolombe B. : « La République démocratique du Congo fait face depuis 1996 à des conflits armés complexes et récurrents qui ont occasionné et occasionnent de graves et massives violations de droits humains et d'atteintes au droit international humanitaire ».³³

C'est une situation qui a pris des allures « d'apocalypse »³⁴, et cette guerre est sans « front ni frontières dans laquelle les belligérants ont repoussé au-delà de l'entendement humain les limites de l'horreur : pillage, crimes de guerre, crimes contre l'humanité, violences sexuelles, anthropophagie... »³⁵

Il en résulte une forte exigence de justice qui malheureusement reste insatisfaite, développant une impression d'impunité institutionnalisée qui autorise la reproduction de ces crimes.

On a même l'impression que certains criminels sont encouragés avec le cas de Monsieur Gedéon Mutanda Kyungu qui a commis de graves violations des droits de l'homme et des crimes de guerre tels que des exécutions de civils, des viols, des attaques planifiées contre les civils, des incendies des villages...

Condamné à la peine de mort en 2009, il va s'évader en septembre 2011. Et en 2016 ce condamné est accueilli en grande pompe à Lubumbashi arborant un tee-shirt à l'effigie du président Joseph Kabila avec le slogan « *reste longtemps* » inscrit en langue Luba. Bien plus, il est installé dans une résidence luxueuse et sa milice *Bakata Katanga* a récemment pris le nom de MIRA ou Mouvement des indépendantistes révolutionnaires africains, un groupe politico-militaire qui devra bientôt se muer en parti politique.

Ainsi, de nombreux défis se dressent dans la quête atavique de justice. Et la justice transitionnelle apparaît dans ce contexte comme un outil opérationnel adéquat et *crucial*.

33 Bokolombe B., *De la prévention et de la répression des violations graves du droit international humanitaire en République démocratique du Congo*, op. cit., p. 19.

34 Lanotte O., *République Démocratique du Congo. Guerres sans frontière. De Joseph Désiré Mobutu à Joseph Kabila*, Co-édition GRIP-Ed complexes, Bruxelles, 2003, p. 12.

35 Lanotte O. *Op. cit.*, page de couverture.

En effet, grâce à cette approche intégrée, insistant sur les quatre piliers à savoir la promotion de la vérité, la nécessité de la justice, le devoir de réparation, et les garanties de non répétition, la justice transitionnelle est outillée dans le contexte congolais à contribuer par sa flexibilité et son efficacité à la lutte contre l'impunité.

• **Droit à la vérité**

L'établissement de la vérité en matière de violations graves des droits de l'homme est un droit primordial et fondamental, un droit inaliénable de chaque peuple et chaque individu de connaître la vérité sur les événements passés, la vérité sur les actes odieux ainsi que les circonstances et les raisons qui ont conduit à ces crimes.

L'exercice plein et effectif du droit à la vérité constitue une garantie pour la prévention et la non répétition de ces violations. Sinon, le « *plus jamais ça* » n'a et n'aura aucun sens.

Et le peuple congolais a droit à la vérité, droit à toutes les vérités sur toutes les violations de l'homme commises sur son territoire, et sur ce qui s'est passé dans la Région. Vérité sur ces crimes dont le nombre de victimes directes et indirectes oscille entre 3.000.000 et 6.000.000 voire plus selon certaines sources.³⁶

C'est ici le lieu de déplorer les faiblesses de la Commission vérité et réconciliation créée en son temps par l'Accord global et inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002. Ce mécanisme aurait dû centrer ses préoccupations sur les victimes mais il s'est orienté vers une réconciliation factice, opportuniste et politicienne.

• **Droit à la justice**

Le principe de poursuite pénale est le premier outil parmi les principaux mécanismes de justice transitionnelle. Le droit de punir est un des premiers attributs de l'État mais aussi la première nécessité du vivre ensemble.

Ainsi, qu'elle soit nationale ou internationale, mixte, spécialisée, permanente ou ad hoc, une justice pénale indépendante efficace est incontournable pour restaurer les équilibres fondamentaux d'une société. Seule la justice pénale est capable de briser le cercle vicieux de la criminalité de masses. « Le jugement étant la première condition d'un espoir de paix. Juger, c'est pouvoir nommer l'interdit. Juger, c'est pouvoir condamner le coupable »³⁷. Le droit pénal reste l'ultime ratio de lutte contre les violations graves de droits de l'homme. Ainsi, « rien ne vaut la perspective de la mise

36 Mutinga M. *Chronique d'une paix négociée en RD Congo ; Un devoir de mémoire* (1998-2003), Kinshasa, Ed Espaces Afrique, 2005, p. 19.

37 D'Hauteville A., *le temps des qualifications : de la nécessité de juger les crimes contre l'humanité*, in *Juristes sans frontières, le tribunal pénal international de la Haye. Le droit à l'épreuve de la purification ethnique*, Paris, l'Harmattan, 2000, p. 40.

en œuvre effective d'une justice pénale pour la sauvegarde des valeurs essentielles, si rudement éprouvées par ce genre de conflits »³⁸.

Dans le cas congolais, il faut souhaiter la mise en œuvre effective de la normativité internationale pénale dans ses différentes déclinaisons et nuances mais aussi la revitalisation rationnelle, progressive par paliers et par priorité du droit interne dans la perspective d'instauration d'une véritable et substantielle pratique d'un État de droit.

C'est dans ce sens qu'on peut dégager la quintessence de la lettre du Président Kabila du 3 mars 2004 envoyée au Procureur de la Cour pénale internationale où il dit : « En raisons de la situation particulière que connaît mon pays, les autorités compétentes ne sont malheureusement pas en mesure de mener des enquêtes sur les crimes mentionnés ci-dessus (crimes internationaux) ni d'engager les poursuites nécessaires sans la participation de la Cour pénale internationale »³⁹.

En tirant les leçons de l'engagement limité des autorités congolaises envers le renforcement de la justice, les moyens restreints accordés au système judiciaire, la tolérance d'interférences par les autorités politiques et militaires dans les affaires judiciaires qui entraînent un manque d'indépendance du judiciaire, l'option des chambres mixtes spécialisées au sein de l'appareil judiciaire s'avère intéressante.

• **Droit à la réparation**

La justice transitionnelle est intéressante dans la mesure où elle consacre le droit des victimes à la réparation. En effet, les milliers de victimes congolaises ont subi des dommages physiques, matériels et moraux suite aux terribles et interminables conflits qui écument notre pays.

Il faut actionner des mécanismes de réparations. On peut envisager plusieurs types d'actions, notamment :

- La Réparation de l'intégralité des préjudices subis
- La restitution ou le rétablissement de la victime dans sa situation originelle
- L'indemnisation afin de couvrir tout dommage qui se prête à une évaluation quelconque
- La réadaptation ou la prise en charge médicale et psychologique ainsi que les facilités d'accès aux services juridiques et sociaux
- La satisfaction consécutive à la présentation des excuses publiques

³⁸ Bokomombe B., *op. cit.*, p. 27.

³⁹ In Rapport projet Mapping, *op. cit.*, p. 456.

- La création des fonds d'aide aux victimes alimentés par les États impliqués dans les conflits. Dans ce sens, il faut exercer des pressions diplomatiques sur l'Ouganda afin qu'il exécute l'Arrêt du 19 décembre 2005 le condamnant à réparer les dommages consécutifs aux violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par ses Forces armées sur le territoire congolais.

Impératif de réformes

Si la justice transitionnelle présente une plus-value certaine, c'est notamment à travers l'impératif de réformes qu'elle convoque dans sa méthodologie.

En effet, afin de s'assurer de la non répétition des violations graves de droits de l'homme et du droit international humanitaire, la justice transitionnelle intègre dans son « package » la dimension réforme des institutions, notamment celles qui ont failli et qui n'ont pas joué leurs rôles en empêchant, en prévenant ou en réprimant les violations criminelles..

Cette démarche offre des garanties certaines par la transformation des acteurs humains et institutionnels et à un impact évident dans le long terme par l'appropriation des valeurs.

Ces réformes concernent en particulier les secteurs de la justice, des services de sécurité, etc.

Que dire en conclusion ?

La RD Congo ne peut échapper à ses obligations en vertu du droit international de poursuivre les crimes internationaux commis sur son territoire. Elle ne peut non plus ignorer les pleurs de ses enfants, à l'image de cette congolaise sculptée devant la Cour suprême de justice, qui implore la justice, fondement de notre triptyque en tant qu'État.

Face à l'« *hécatombe et cohorte des victimes* s »⁴⁰ ne faut-il pas imaginer et/ou accepter les mécanismes et les approches innovantes de la justice transitionnelle ?

En tout état de cause, il est important de rappeler que l'impunité est un fléau à combattre avec la dernière énergie afin de se donner une destinée puissante, digne et heureuse : c'est une condition *sine qua non* de notre émergence en tant que Nation. ■

40 A Ngudiu, « Le droit à la réparation : que deviennent-els victimes des guerres en RD Congo » in *Congo Afrique*, n°473, Mars 2013.