



Asbl soutenue par le Service Éducation Permanente de la Communauté française et la Direction Générale de la Coopération au Développement

La lutte contre l'impunité

Regard congolais

ANALYSE 2007

Commission Justice et Paix belge francophone asbl,
rue Maurice Liétart - 31/6, B-1150 Bruxelles - Belgique,
tél. 32-(0)2-738 .08.01 - fax. 32-(0)2-738.08.00
info@justicepaix.be - www.justicepaix.be

La lutte contre l'impunité

Regard congolais

Toute personne sensible à la défense des droits de l'Homme entendra un jour parler de la « lutte contre l'impunité » dont nombre d'organisations à vocation sociale ou humanitaire ont fait un de leur chevaux de bataille.

Si le concept est largement compris comme la lutte contre des violations des droits humains impunies, les réalités des différents terrains qui les subissent peuvent être différentes.

Cette analyse se penche sur le regard congolais¹. Quelle(s) réalité(s) la population congolaise associe-t-elle à ce concept de « lutte contre l'impunité » ? Comment cette lutte s'articule-t-elle avec la recherche de la paix et d'une éventuelle réconciliation nationale ? Et enfin, comment Justice et Paix Belgique travaille-t-elle pour la lutte contre l'impunité au Congo ?

La situation actuelle de la RDC

Les derniers mois ont été marqués par la tenue des premières élections présidentielles et législatives démocratiques en RDC depuis 1960 (30 juillet 2006). Si celles-ci sont le résultat d'un grand pas vers la fin de la dictature et de la banalisation de l'impunité, certains n'en restent pas moins négatifs dans leur appréciation : l'apport positif de ces élections est entaché par l'arrivée au pouvoir de certains responsables des violations des droits humains.

La tenue des élections a été le grand point d'attention de la société civile congolaise et internationale, dont les institutions d'Église, qui ont œuvré pour que :

1. ces élections aient lieu ;
2. de manière démocratique (présence d'observateurs...) ;
3. que la population locale soit informée et formée en vue de cet événement.

Après un an, force est de constater que la population de la RDC est déçue. Tout d'abord parce qu'elle ressent une stagnation du processus démocratique et attend toujours que les élections locales, le pas suivant dans la démocratisation, soient organisées ; mais aussi parce que les violences ont repris à l'Est et que les exactions que la population a subies pendant les années de guerre n'ont pas disparu, que du contraire.

Malgré la fin officielle, de la guerre signée en 2002 et le lancement du processus de démocratisation, l'impunité continue à sévir pour une grande partie des congolais.

La lutte contre l'impunité « à la congolaise »

Sous le vocable « impunité » se cachent, pour la société civile congolaise, des réalités tant politiques qu'économiques et ces deux éléments sont liés par l'intérêt des uns et des autres à maintenir le statu quo :

- une grande insécurité liée à la non-poursuite de ceux qui commettent des méfaits et le développement d'une véritable culture de la violence, surtout chez les jeunes (l'infrastructure judiciaire étant pratiquement détruite, les poursuites sont difficiles à mener) ;

¹ Les arguments et opinions congolais auxquels cette analyse fait référence sont issus de deux rencontres avec la société civile congolaise à Kinshasa. Des acteurs d'autres pays d'Afrique Centrale étaient également présents. Ces rencontres ont eu lieu du 16 au 20 juillet et du 5 au 11 août 2007.

- la continuation de pratiques économiques frauduleuses et de l'exploitation anarchique des ressources naturelles du pays, ce que les congolais appellent le « mining ». Cette exploitation est aussi bien le fait des grandes multinationales, des milices et autres groupes armés que des petits creuseurs individuels ;
- et enfin, la corruption et l'amateurisme au sein des élites politiques.

Il nous semble dès lors que ces éléments sont une priorité pour la lutte contre l'impunité en RDC.

La lutte contre l'impunité dans le processus de paix et de réconciliation au Congo

Grâce à la réflexion des spécialistes qui ont étudié et formalisé la réconciliation², nous ne pouvons que constater que la lutte contre l'impunité joue un rôle primordial pour un re-vivre ensemble en RDC. En effet, la réconciliation nécessite une série d'étapes que l'on peut résumer comme suit :

- une recherche de la **vérité** des faits et des responsabilités dans les exactions commises ;
- la sanction de ces faits par la **justice**. Il est primordial que les victimes soient entendues, prises au sérieux et qu'elles reçoivent réparation ;
- un travail de **mémoire**. Il s'agit d'une réécriture commune et sans passion de l'histoire conflictuelle dans laquelle chaque partie témoigne de son vécu et quitte ainsi le statut déshumanisé de victime ou de bourreau.

L'impunité est exactement le contraire. En déniait le droit à la justice et en amnistiant les bourreaux, elle rend toute réconciliation impossible et plonge les victimes dans l'oubli.

La lutte contre l'impunité allie aussi bien des démarches de justice (nationale, internationale et traditionnelle) que des processus de construction d'une mémoire collective positive.

Justice et Paix francophone de Belgique s'efforce donc de mettre en évidence les différents mécanismes en action, en comparant la situation du Congo avec celle de pays d'Afrique centrale et d'Amérique Latine connaissant des situations similaires, et ce afin de mettre en évidence les défis que la société civile doit relever sur le terrain. De nos rencontres est ressorti le fait que notre approche conceptuelle de la lutte contre l'impunité et l'approche de terrain de la société civile congolaise se renforcent et s'alimentent mutuellement.

Les enjeux d'une Commission Vérité et Réconciliation (CVR)

Théoriquement, l'existence d'une CVR est un élément positif de lutte contre l'impunité. Son objectif premier est d'établir les faits et les responsabilités. Il s'agit d'un organisme public non juridictionnel d'investigation destiné à éclaircir une période de violence interne, aider les sociétés à affronter leur passé de manière critique, à formuler des recommandations et à éviter que de tels faits se reproduisent³, pour autant que sa mise en place respecte certains critères :

- une volonté politique sincère ;
- une sélection rigoureuse des membres devant faire partie de l'instance ;
- son indépendance ;
- la détermination rigoureuse de son mandat à la fois temporel et matériel ;
- un fonctionnement synergique avec les instances traditionnelles d'administration de la justice.

² Voir entre autres : Long, William J. & Brecke, Peter, War and Reconciliation. Reason and Emotion in Conflict Resolution, Cambridge & London, The MIT Press, 2003 et Bar-Siman-Tov, Yaacov (ed.), From Conflict Resolution to Reconciliation, New York, Oxford University Press, 2004.

³ Monseur, Sophie et Fischer, Axelle, *Réconcilier l'inconciliable ? Comment rendre justice et mémoire ? Un travail sur le passé pour un avenir de paix et de démocratie*, Étude de Justice et Paix, 2005, p.23.

Or, pour différentes raisons (moment non favorable à sa mise en place, manque d'indépendance, immensité de la tâche à réaliser, manque de moyens...), la CVR mise en place en RDC en 2003⁴ semble ne pas atteindre ces critères et est considérée par l'ensemble des personnes rencontrées comme un « échec »⁵.

Les enjeux d'une justice nationale

Le bon fonctionnement d'une justice nationale reste la solution prioritaire de la lutte contre l'impunité. Cependant, nous constatons qu'il y a au sein de la population le sentiment que l'actuel système judiciaire congolais est en défaillance complète : manque de moyens, de formation des magistrats, corruption, infrastructures pénitentiaires peu adaptées, insécurité des victimes et de leurs défenseurs...

Des initiatives ont été lancées pour appuyer des démarches locales en vue de restaurer l'infrastructure judiciaire. Ainsi, le projet REJUSCO (Rétablir la Justice au Congo) représente un budget de 12 Millions d'euros (dont 7.9 millions de la Commission européenne, complétés par la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni). Ce projet interviendra dans l'Est du Congo (Bunia, Goma et Bukavu) sur une durée de 3 ans. Il a pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la justice via, entre autres, la formation de magistrats.

Un autre outil mis en avant est le travail d'inventaire des crimes commis sur le territoire congolais entre 1993 et 2003 qui est actuellement réalisé par le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (le Bureau du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme en RDC a été établi en 1996). Ce « mapping » sera un outil à utiliser pour déterminer les solutions à apporter ; et ce aussi bien à un niveau national qu'international.

Une des pistes également étudiées par la société civile est la possibilité d'instaurer des « chambres mixtes ». Composée de magistrats nationaux et internationaux, cette proposition est vue par certains comme une réponse au besoin d'une institution objective et compétente. Cette piste doit cependant encore être sérieusement étudiée car elle comporte des difficultés et des risques (risque de déséquilibre dans le paiement des juges nationaux et internationaux...).

Les enjeux d'une justice internationale

Étant donné les faiblesses actuelles de la justice nationale, le rôle de la justice internationale semble être de premier ordre.

On notera ici que, pour certains acteurs rencontrés, la justice internationale « impose un regard occidental » et ne peut dès lors pas « être une réponse adaptée au contexte spécifique ». Cependant, cet avis est loin d'être partagé par tous. D'autres affirment que la CPI est un outil « à utiliser » et qu'il est « international » et non pas « occidental ».

De plus, pour ces personnes, le besoin de justice doit être reconnu et le processus mené jusqu'au bout. C'est l'avis, par exemple d'avocats faisant partie d'ONG (Asadho, Arc, Toges Noires, Ocdh, Avocats Sans frontières). À la question de savoir si cet objectif d'une justice à tout prix est réalisable, les différents avocats rencontrés donnent tous la même réponse : c'est l'objectif qu'il faut se donner.

⁴ Initiée par la MONUC, elle émane de la résolution adoptée par la commission paix et réconciliation lors du dialogue inter-congolais en avril 2002, entérinée par l'accord global et inclusif sur la transition en RDC conclu à Pretoria le 17 décembre 2002. Cette institution non-judiciaire a été confirmée par l'article 160 du chapitre 5 de la Constitution de la transition d'avril 2003. Voir sur le site d'Amnesty International : <http://web.amnesty.org/library/index/fraafr620052004>

⁵ Nous renvoyons ici le lecteur à l'article « Justice transitionnelle en R.D.Congo. L'expérience de la Commission « Vérité et Réconciliation » paru dans la revue « Congo-Afrique » de juin 2007. Ses auteurs analysent les causes de cet échec et font des recommandations pour qu'une éventuelle nouvelle CVR au Congo puisse fonctionner.

Pour Peter Vermaerke, Attaché coopération à l'Ambassade belge à Kinshasa, la justice internationale « est une voie à laquelle le Congo ne saurait échapper ».

À cela nous devons tout de même ajouter que les limites de cette justice internationale (nous citons ici, entre autres, le fait que la CPI n'est compétente que sur les crimes commis après le 1er juillet 2002, date à laquelle le Statut de Rome de la CPI est entré en vigueur) impliquent la recherche de solutions alternatives.

Pour clôturer ce rapide tour d'horizon des enjeux de justice en RDC, nous tenons à souligner l'importance accordée par certains interlocuteurs à la **justice traditionnelle**. De moins en moins prise en compte par l'État, celle-ci reste présente et pourrait représenter une solution aux limites d'une justice nationale déficiente et d'une justice internationale partielle (pour autant que certains critères soient respectés : respect de la dignité humaine, droit à la défense, liberté d'expression...). Il existe en RDC des rites de réconciliation issus de la tradition. Ceux-ci ont leur place dans le processus, d'après certains de nos interlocuteurs, mais à la fin, lorsque la vérité a été faite, la justice rendue et les réparations effectuées. Ces rites doivent sceller symboliquement la réconciliation.

Mais la question reste ouverte : face aux attentes des populations, quelles réparations attribuer alors qu'il n'y a pas assez de moyens pour cela ?

Les enjeux de la construction d'une mémoire collective positive

De manière générale, les différents interlocuteurs rencontrés estiment importante, voire incontournable, une démarche de construction d'une mémoire collective positive. Cet aspect est vu comme nécessairement complémentaire à la justice car il implique un travail à long terme avec la population (via la société civile locale).

Le travail de mémoire sert à comprendre ce qui s'est passé et à pouvoir tourner la page. Louis Joinet dit : «Un peuple peut décider, pour ne pas insulter l'avenir, pour tourner une page sanglante, de donner plus d'importance à la réparation symbolique qu'aux procès sans fin, à condition d'avoir lu attentivement, et collectivement, cette page noire »⁶.

Il est important pour cela de pouvoir confronter les deux histoires, celle des victimes mais aussi celle des bourreaux, pour comprendre comment ils en sont arrivés là, pour que chacun accepte ses responsabilités et assume ses actes (les Congolais, par le passé ont souvent humilié tout ce qui était rwandais et ne doivent pas l'oublier non plus. Cela a participé à l'exacerbation des Rwandais). Cela peut se traduire par l'organisation de travaux d'écriture, pour les victimes et pour les bourreaux.

Il nous semble que ce travail de mémoire pourra dans le futur servir de base :

- à l'écriture d'une histoire plus neutre, plus complète et plus objective du conflit ;
- à l'élaboration de programmes scolaires, notamment d'éducation civique pour les enfants

Enfin pour mener à bien ce travail de mémoire et empêcher le retour à la situation conflictuelle, il sera important de changer les mentalités en profondeur (lutter contre les insultes racistes, les préjugés qui sont source de conflit). Cela peut se traduire dans un travail de collecte de tous les préjugés qui circulent et ce afin de les démonter.

L'importance de la société civile pour répondre à ces enjeux

Pour l'Abbé Malu Malu, Président de la Commission électorale indépendante, la société civile a un grand rôle à jouer face à la grave crise de légitimité et de gouvernance par laquelle passe le Congo.

⁶ Joinet, Louis, *Lutter contre l'impunité. Dix questions pour comprendre et pour agir*, Paris, La découverte, 2002, p.6.

La tenue des élections avait pour rôle de répondre à cette préoccupation de légitimité en permettant à la population d'élire démocratiquement ses gouvernants, mais cela ne suffit pas à résoudre la difficile situation économique et sociale.

La crise de gouvernance nécessite une refonte des appareils de l'État. Celui-ci a l'obligation de fournir des services à sa population. Étant donné l'état actuel de délabrement, cela ne peut se faire que graduellement et l'Abbé Malu Malu donne deux priorités : les secteurs de la santé et de l'éducation. « Il faut réinvestir dans le capital humain ».

Jusqu'à maintenant, la société civile a joué le rôle de substitut de l'État. Aujourd'hui, l'enjeu est que cette société civile redéfinisse son rôle, participe à la refonte de l'État et se mobilise dans ce sens :

- sans vouloir conquérir le pouvoir ou prendre la place des partis d'opposition, la société civile a un **rôle d'interpellation et de dénonciation** ;
- **rôle de proposition** : la société civile a le pouvoir de susciter des débats basés sur le bon sens, un esprit critique et les réalités de terrain.
- **rôle d'intervention** : la société civile doit rester active et se mobiliser pour qu'une solidarité se tisse au sein même du pays. L'Église doit montrer l'exemple en ce sens. Il ne suffit pas d'attendre l'aide extérieure de la Communauté internationale... il faut aussi porter des projets propres.
- Dans ce contexte, le rôle de la Société civile du Nord doit être d'appuyer ces démarches de mobilisation et d'intervention de la Société civile locale.

Conclusion

La lutte contre l'impunité en RDC prend forme. La société civile œuvre pour que soient répertoriées les différentes exactions commises à l'encontre des droits de l'Homme sur son territoire, et si les victimes ne peuvent pas encore témoigner de façon systématique, via une commission vérité et réconciliation efficiente, un état des lieux du type de torts que la population congolaise subit est en cours de réalisation⁷. La société civile est largement consciente de l'importance de rendre justice aux victimes.

Plusieurs initiatives émanant de la société civile ont vu le jour dans ce sens et nous avons pu constater une réelle recherche de collaboration entre les organisations civiles, afin de travailler efficacement et à une plus grande échelle.

La population, encore victime de violences et de l'absence de justice, de réparation, n'est visiblement pas encore prête à accepter une réconciliation nationale, mais la société civile est consciente de son importance dans le processus à plus long terme de reconstruction du pays.

De par son projet « lutte contre l'impunité », Justice et Paix francophone de Belgique tente de soutenir les initiatives de la société civile congolaise en lui apportant un outil de lecture conceptuel, enrichi par les expériences d'autres pays dont nous avons pu étudier les stratégies. Nous axons notre travail sur un dialogue avec nos différents partenaires afin de garantir à notre outil une bonne adéquation avec la réalité du terrain congolais.

Anne-Sylvie Berck et Axelle Fischer,
chargées de projet à Justice et Paix.

⁷ C'est notamment l'objet d'un projet national de la Commission Episcopale Justice et Paix – Kinshasa.