

Analyses 2009



Enjeux de paix en RDCongo

**La CPI dans la lutte contre l'impunité :
un instrument nécessaire ? suffisant ?**

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) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Enjeux de paix en RDCongo

La CPI¹ dans la lutte contre l'impunité : un instrument nécessaire ? suffisant ?

Introduction

Notre recherche sur la lutte contre l'impunité et la confrontation aux témoignages venus tant du Congo, que d'Amérique latine ou d'Europe, ont mis en avant, pour Justice et Paix, l'importance capitale de la justice pour la réussite de ce processus. Mais dans la plupart des cas, les réalités du terrain rendent la théorie ou l'idéal difficile à mettre en œuvre.

Dans de précédentes analyses, Justice et Paix s'était penchée sur deux formes de justice, cherchant leurs points forts et leurs faiblesses dans le règlement de la situation en RDCongo, et plus particulièrement dans sa région Est qui souffre encore aujourd'hui de combats, de violences et du règne de l'impunité. La première traitait de la justice traditionnelle², la seconde de l'opportunité d'instaurer un Tribunal Pénal International (TPI) pour le Congo³, à l'instar de ceux pour le Rwanda et l'ex-Yougoslavie.

Cette fois, nous nous penchons sur la Cour Pénale Internationale en nous posant la question : « la CPI est-elle un instrument de justice nécessaire à la lutte contre l'impunité ? et si oui, peut-elle suffire à ce que la justice puisse être rendue en RDCongo ? »⁴.

Le fonctionnement de la CPI en quelques lignes

La CPI a été créée en 1998, à La Haye aux Pays-Bas, par le Statut de Rome et est effective depuis le 1^{er} juillet 2002. Il s'agit d'un organe permanent qui détient une compétence universelle complémentaire à celle des juridictions nationales auxquelles elle ne se substitue en aucun cas.

Son objectif est double :

1 - Empêcher les crimes contre l'humanité⁵, les crimes de génocide⁶ et les crimes de guerre⁷ ;

¹ Cour Pénale Internationale.

² Justice et Paix, « La lutte contre l'impunité dans l'Afrique des Grands Lacs. Place des juridictions traditionnelles », 2008. Disponible en ligne : <http://www.justicepaix.be/documents/2008AnalyseImpunitePlacedesjuridictionstraditionnelles.pdf>

³ Justice et Paix « Instaurer un tribunal Pénal International pour la RDCongo rencontrerait-il les attentes des populations en matière de justice ? Exploration de la question », 2008.

Disponible en ligne :

<http://www.justicepaix.be/documents/2008AnalyseinstaureruntribunalpenalinternationalenRDCongo.pdf>

⁴ Cette analyse fait suite à une réunion du groupe de travail « Afrique centrale » de Justice et Paix sur ce thème, le 10 février 2009, avec les interventions de Jean-Claude Willame, professeur émérite de l'UCL, et Jacques Mbokani, doctorant en droit international à l'UCL.

⁵ Art. 7 du Statut de Rome : Crime commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque.

⁶ Art. 6 du Statut de Rome : Crime commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux comme tel.

⁷ Art. 8 du Statut de Rome : Violation des lois et des coutumes de guerre qui ne sont pas justifiées par les exigences militaires.

2 - Poursuivre leurs auteurs quels qu'ils soient, c'est-à-dire mener des enquêtes, engager des poursuites et garantir la tenue de procès équitables, efficaces et impartiaux à l'encontre des responsables présumés de ces crimes graves.

La CPI est destinée à mettre fin, entre autres, à l'impunité des dirigeants politiques impliqués dans des crimes graves commis à partir de sa mise en œuvre effective : le 1^{er} juillet 2002, ce qui ne lui permet pas de juger les crimes commis avant cette date. En RDCongo, de nombreuses situations d'impunité qui affligent les populations aujourd'hui trouvent leur origine bien avant 2002. Pour ces situations déjà, une autre solution que la CPI devra être trouvée.

La CPI a donc compétence sur toutes les personnes accusées des crimes les plus graves. En effet, l'article 27 du Statut de Rome énonce le principe du défaut de pertinence de la qualité officielle. Cela signifie que la qualité ou le statut de la personne à inculper n'est pas pertinent pour le soustraire au mandat de la CPI. Autrement dit, le fait d'être chef de l'État ou simple citoyen n'a aucun impact, à partir du moment où une personne est présumée suspecte ou impliquée dans les crimes relevant de la compétence de la Cour. Cet individu est passible de poursuites devant la justice tant nationale qu'internationale et l'on ne peut revendiquer son immunité. Le Statut de Rome permet également à la CPI d'ignorer les amnisties accordées aux auteurs de crimes graves.

Si ceci est vrai dans les textes officiels, la pratique, encore une fois, montre que la mise en application n'est pas évidente. Le gouvernement congolais a signé et ratifié le Traité de Rome, se soumettant dès lors à la juridiction de la Cour, mais celle-ci ne peut contraindre un gouvernement à entamer des poursuites envers les personnes contre qui elle a lancé un mandat d'arrêt. Elle ne peut que l'encourager à lui faire rapport volontairement des situations de violence grave qui se déroulent dans son État.

La CPI est composée de quatre organes : la Présidence, les Chambres, le Greffe et le Bureau du Procureur, organe central dans la lutte contre l'impunité. C'est en effet lui qui mène les enquêtes et poursuit les suspects.

La décision d'ouvrir une enquête suite à une demande d'un État membre du Conseil de Sécurité des Nations Unies, ou qui reconnaît la compétence de la Cour, revient au seul Bureau du Procureur. Si cette demande émane d'un autre acteur, une ONG par exemple, le Bureau doit en aviser les Chambres et obtenir leur autorisation. Le Procureur peut également décider seul d'ouvrir une enquête. Dans chaque cas, une analyse préliminaire portant sur le sérieux des renseignements fournis sur les personnes suspectes, ainsi que sur les bases légales qui existent pour traiter ces cas au niveau international, est effectuée par le Bureau du Procureur. Le Bureau peut décider de ne pas mener d'enquête, il en avise alors les demandeurs. Il lui revient également de suspendre ou de clôturer une enquête entamée, dans le cas par exemple où aucun nouvel élément ne peut être apporté au dossier. Le Bureau n'est pas tenu de donner sa réponse dans un délai fixé, ce qui se traduit dans certains cas par un sentiment d'inaction du procureur quand le délai de réponse se prolonge. La Centrafrique a dû attendre 8 ans et renouveler sa demande d'enquête sur les dignitaires de l'ancien régime de Patassé et les rebelles du général Bozizé⁸, pour la voir prise en compte.

Quand le Bureau du Procureur décide d'entamer des poursuites, elles sont toujours dirigées contre des individus déterminés. Les ressources limitées de la CPI ne lui permettent cependant

⁸ Accusés de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis sur l'ensemble du territoire.

pas de poursuivre un grand nombre de suspects. La sélection des personnes à poursuivre se fait donc selon deux critères :

1 – le type de personne à poursuivre : les principaux responsables, ceux qui exercent des fonctions de direction et ont exercé certains pouvoirs dans la commission de crimes graves ou dont l'ampleur est massive ;

2 – le type de crime à prendre en considération, selon les éléments de preuve qui existent.

Dans la pratique, notamment en RDCongo, ces critères de sélection peuvent poser question aux populations locales. Les habitants d'Ituri, par exemple, ont eu l'impression que la CPI suivait un agenda politique et ne poursuivait que des subalternes car, si la CPI a poursuivi et arrêté Thoma Lubanga⁹ pour crimes graves, elle n'a poursuivi ni arrêté aucun des hauts responsables ougandais suspectés d'avoir soutenu les rebelles de Lubanga.

Souvent, la stratégie de poursuite du procureur n'est pas bien comprise par la société civile active sur le terrain, ni par les particuliers. La CPI reconnaît trois niveaux de preuve :

- les motifs raisonnables de croire que la personne accusée a commis les crimes qui lui sont attribués, niveau de preuve le plus bas, pour lesquels elle peut lancer des poursuites ;
- les motifs substantiels, niveau auquel elle peut confirmer les charges ;
- les motifs au-delà de tout doute raisonnable, pour lesquels elle reconnaît la culpabilité de la personne accusée.

La CPI attend souvent que le troisième niveau de preuve soit atteint avant de réagir, alors qu'en général, les rapports des ONG se situent au premier niveau. C'est ainsi que, pour reprendre notre exemple, Thomas Lubanga a été poursuivi uniquement pour l'enrôlement d'enfants soldats et pas pour ses autres crimes, probablement parce que le niveau supérieur de preuve n'avait pas été atteint.

Un troisième critère de sélection, non obligatoire, mais utilisé quasiment chaque fois dans la pratique, est la probabilité de coopération des États dans les poursuites et l'envoi de rapports sur les situations qu'ils connaissent à l'intérieur de leurs frontières. Ce critère permet de garantir dans une certaine mesure l'indépendance du Procureur. Ce n'est pas lui, en général, qui choisit les situations qu'il instruit. Il répond à des demandes des États (RDCongo, Centrafrique, ...) ou du Conseil de Sécurité des Nations Unies (pour le cas du Darfour par exemple) et ne poursuit que les personnes que ceux-ci lui ont demandé de poursuivre.

Dans les faits, ce critère pose aussi des problèmes. Le fait que les poursuites soient demandées par les États permet en général une coopération de ceux-ci pour les opposants au régime, mais cette coopération existe-t-elle aussi quand il s'agit de poursuivre leurs partisans ? Par exemple, l'Ouganda a été condamné par la CPI pour sa participation dans les crimes commis en RDCongo. Mais aucun militaire n'a été poursuivi, uniquement des rebelles. De plus, certains gouvernements refusent des poursuites de leurs ressortissants par la justice internationale, arguant du fait qu'elles gêneraient le processus de réconciliation nationale.

⁹ Thomas Lubanga est le créateur et le Président de l'UPC (Union des Patriotes Congolais) et de sa branche armée les FPLC (Forces Patriotiques pour la Libération du Congo) en Ituri. En 2001, il est nommé commissaire à la défense au sein du RCD-Kisangani (Rassemblement Congolais pour la Démocratie), une rébellion proche de l'Ouganda. Il est accusé du meurtre de civils et de l'enrôlement forcé d'enfants dans les rangs de sa milice. Il a été arrêté par la CPI en 2005.

A l'heure actuelle, pour la RDCongo, trois responsables de crimes graves ont été arrêtés et sont l'objet d'investigation de la CPI : Thomas Lubanga, dont le procès a débuté le 26 janvier 2009¹⁰, Germain Katanga¹¹ et Mathieu Ngudjolo¹², tous trois accusés de crimes commis en Ituri. La CPI n'a pas encore lancé de mandat d'arrêt contre Laurent Nkunda¹³, il est cependant sous la coupe d'un mandat international lancé par les autorités congolaises suite à ses exactions commises dans les Kivus. Il a récemment été arrêté et est retenu au Rwanda. Son second Bosco Ntaganda fait lui l'objet d'un mandat de la CPI mais n'a pas encore été arrêté.

La CPI un instrument nécessaire ? suffisant ? dans la lutte contre l'impunité en RDCongo ?

De l'avis des différents partenaires de Justice et Paix spécialistes de la question, la CPI est un instrument nécessaire à la lutte contre l'impunité, mais pas suffisant. Elle enquête en RDCongo depuis 2004 et s'est concentrée dans un premier temps sur les événements violents qui se sont produits en Ituri. Ces enquêtes ont conduit à l'arrestation des trois chefs rebelles mentionnés ci-dessus.

La CPI est nécessaire parce que le système juridique national n'est pas opérationnel en RDCongo. Un des principes fondamentaux de la CPI est le principe de complémentarité, c'est-à-dire que la Cour n'intervient que lorsqu'un État n'est pas en mesure de rendre la justice sur son territoire, en cas de crimes graves, ou refuse de le faire. Dans le cas du Congo, la CPI a donc la possibilité de prendre le relais de la justice nationale pour les exactions de ce type commises sur son sol.

Une première limitation de la CPI concerne sa non-rétroactivité. Elle ne peut juger des crimes commis avant sa mise en œuvre, c'est-à-dire avant juillet 2002. Or, en RDCongo, des crimes graves ont été commis avant cette date, notamment dans les années 1990, lors des deux guerres du Congo. C'est un des arguments avancés en faveur de la création d'un Tribunal Pénal International (TPI) pour le Congo, qui, en complément du travail effectué par la CPI, aurait mandat pour juger les crimes commis avant 2002.

Une deuxième limitation est issue du caractère restrictif des critères de sélection des individus et des crimes que la Cour peut juger. Ces restrictions sont encore renforcées par le niveau de preuve qu'elle exige pour lancer des poursuites (les motifs au-delà de tout doute). Ces critères stricts ne permettent pas de punir une grande partie des crimes commis.

Une troisième limite, enfin, est sa distance¹⁴ d'avec les populations locales, qui la connaissent mal et s'en méfient. Ce sentiment de distance revêt plusieurs dimensions : la localisation géographique en Europe d'abord, la méfiance liée à la fracture Nord-Sud, l'externalisation de

¹⁰ Voir l'article d'Amnesty International sur :

http://www.amnesty.fr/index.php/agir/campagnes/justice_impunite/cpi_cour_penale_internationale/rdc_et_cpi

¹¹ Ancien commandant puis président présumé du groupe armé « Force de résistance patriotique en Ituri » (FRPI), province du Nord-Est de la RDC. Arrêté par les autorités congolaises en mars 2005, il a été remis à la Cour le 18 octobre 2007. Voir l'article d'Amnesty International cité ci-dessus.

¹² Président présumé du groupe armé « Front des nationalistes et intégrationnistes » (FNI). Il a été transféré au quartier pénitentiaire le 7 février 2008. *Idem*.

¹³ Président du « Congrès National pour la Défense du peuple » (CNDP).

¹⁴ ICTJ a mené une étude sur la question et la sensibilisation que mène la CPI en RDCongo pour réduire cette distance et renforcer sa légitimité aux yeux des populations. Franck Petit, « Sensibilisation à la CPI en RDC : sortir du profil bas », Centre International pour la Justice Transitionnelle, (mars 2007).

Disponible en ligne : <http://www.ictj.org/images/content/6/3/638.pdf>

la justice et le sentiment de dépossession, d'instrumentalisation politique en sont quelques-unes. Les populations congolaises sont peu informées des actions et des compétences de la CPI. Elles ne comprennent pas toujours les chefs d'accusation retenus, qui ne leur semblent pas les plus importants, ni les choix des criminels à poursuivre, qui pour elles ne sont pas les auteurs principaux des crimes. Les populations ne sont pas non plus suffisamment informées de l'articulation entre les procédures de la justice locale et celles de la Cour Internationale, mais voient surtout sa lenteur à agir, ce qui les pousse à lui associer un sentiment d'inefficacité. C'est pour améliorer son image auprès des populations locales que la CPI a entamé une campagne d'information et de sensibilisation à son travail.

La Cour Pénale Internationale n'est pas en soi la solution à la lutte contre l'impunité, ni en RDCongo, ni ailleurs. Elle est un des instruments à disposition de la justice, au niveau international, qui ne dispensera pas la RDCongo, sa société civile, ses autorités, et ses populations d'investir dans la restauration du système juridique national. Des initiatives en ce sens ont déjà été entamées dans des projets tant nationaux que mis en œuvre dans le cadre de la coopération avec d'autres États. Dans son travail de plaidoyer, Justice et Paix encourage le développement de telles initiatives, étant donné le poids qu'elle reconnaît à la Justice dans la lutte contre l'impunité.

Anne-Sylvie Berck
Chargée de projets à Justice et Paix
Avril 2009