



POLICY BRIEF

L'urgence pour la RDC de solder sa dette envers les victimes de crime de masse et revoir sa politique de réparation

Octobre 2020

RESUME EXECUTIF

La RDC s'est, depuis le début des années 2000, engagée dans un processus de lutte contre l'impunité. Près de vingt ans après, le bilan est mitigé. Les juridictions congolaises, essentiellement militaires, se sont saisies de plus de cinquante dossiers de crimes de guerre et crimes contre l'humanité, prononçant un grand nombre de condamnations, et le versement de dommages et intérêts pour les victimes.

Cette apparence de justice est pourtant mise à mal par la réalité des statistiques d'exécution de ces réparations. D'après les données collectées, la justice congolaise a au total ordonné le versement de près de 28 millions de dollars de dommages et intérêts à plus de 3300 victimes. Ces réparations sont non seulement prononcées dans le chef des accusés, mais également de l'Etat congolais, à titre solidaire. Or, à ce jour, seule une décision de réparation semble avoir été exécutée.

Au-delà des questions de volonté politique, ce policy brief s'intéresse aux ressorts juridiques des blocages constatés, qui s'expliquent en grande partie par la lourdeur de la procédure mise en place pour faire exécuter les jugements de réparation. Le parcours prévu à cet effet implique un nombre considérable d'étapes et d'interlocuteurs dans, des juridictions et administrations fortement entravées par la lenteur administrative et les pratiques corruptives.

Si une réforme de cette procédure est indéniablement nécessaire, tant le montant que la structure de la dette de l'Etat viennent reposer avec acuité la question des modalités de réparation. En vertu des standards internationaux, celles-ci doivent aussi pouvoir passer par des mesures autres que pécuniaires. Ceci rappelle en outre la nécessité pour la RDC de s'engager dans une véritable politique de justice transitionnelle, alors que son système pénal ne peut pas seul porter le fardeau de la justice pour les victimes de crimes de masse en RDC.

INTRODUCTION

Le territoire de la République Démocratique du Congo est le théâtre de violents conflits depuis plusieurs décennies, sur fond de compétition régionale visant à l'accaparement des ressources naturelles dont le sol congolais est notoirement riche. Les premières victimes de ces violences sont les populations civiles.

Le pays s'est engagé depuis le début des années 2000 dans un vaste processus de lutte contre l'impunité visant à poursuivre et punir les auteurs d'exactions commises dans le cadre de ces conflits, en complémentarités des poursuites entreprises par la Cour pénale internationale. Ont ainsi été condamnées de nombreuses personnes pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité.

Il est toutefois difficile d'établir un aperçu exhaustif de la situation, dans la mesure où il n'existe pas de données agrégées sur les dossiers poursuivis devant les juridictions congolaises sur la base du Statut de Rome. Il a été pour l'heure possible de réunir les jugements rendus dans 52 dossiers tranchés entre 2005 et 2020, essentiellement par les juridictions militaires de l'Est du pays,¹ dont 35 sont disponibles en version écrite.²

38 jugements, tous niveaux de juridiction confondus,³ ont conclu à la responsabilité civile de la RDC *in solidum* avec les prévenus, essentiellement des militaires des Forces Armées de la RDC (FARDC). De telles condamnations impliquent que la RDC contribue au versement de dommages et intérêt aux parties civiles, des victimes de crimes de masse, lorsque les prévenus sont insolvables. Si l'on cumule le montant des

réparations ordonnées dans ces jugements, la dette de l'État s'élève à 27 967 476 USD⁴ vis-à-vis de plus de 3300 victimes.⁵

L'on peut parler de « dette » dans la mesure où la RDC, à notre connaissance, ne s'en est acquittée que dans un seul dossier.⁶

Cette inexécution systématique s'explique tant par des considérations juridiques que politiques. La procédure d'exécution s'avère extrêmement complexe, sachant que le droit congolais ne prévoit pas de mesures d'exécution forcée à charge de l'Etat. Le manque de volonté politique est également indéniable, et vient se conjuguer à une insuffisance de ressources.

Ce policy brief vise à apporter une perspective renouvelée sur l'inexécution systématique de ces mesures de réparation de la part de l'Etat congolais. Les réflexions sont le fruit d'années de pratiques dans l'accompagnement des victimes de crimes de masse devant les juridictions congolaises, et d'un atelier organisé en décembre 2019 à Kinshasa avec l'ensemble des acteurs institutionnels et de la société civile impliqués dans les parcours de réparation des victimes. Y sont analysés les contours de sa dette et déconstruites les différentes raisons de cette politique d'inexécution, en vue d'affiner un ensemble de recommandations réalistes à l'attention des autorités et parties prenantes impliquées dans le processus.

¹ En dépit de la loi N° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, les juridictions civiles ne se sont toujours pas saisies de leur prérogative de poursuivre les auteurs de crimes internationaux.

² Les informations relatives aux 17 dossiers dont les jugements ne sont pas disponibles en version écrite ont été recueillies auprès des greffes de tribunaux. Le policy brief s'appuie sur les données recueillies dans les 52 dossiers.

³ Neuf jugements de première instance sont actuellement en phase d'appel si bien que les données ne sont pas définitives les concernant.

⁴ Si l'on se limite aux 34 jugements disponibles en version écrite et qui ont pu être vérifiés directement par ASF, la dette s'élève à 17 467 276 USD.

⁵ Le nombre de victimes est une donnée aléatoire. Même lorsqu'un jugement existe en version écrite, le nombre exact de parties civiles constituées, ou dont l'action est recevable et fondée, n'est pas toujours clairement établi.

⁶ *Songo Mboyo* (RPA 014/2006). Voir encadré p. 4.

UNE PROCEDURE D'EXECUTION DES REPARATIONS LOURDE ET COMPLEXE

La procédure d'exécution surprend par la multitude de démarches à entreprendre et d'acteurs à mobiliser pour faire respecter ces jugements, ce qui pose en soi la question du poids de l'autorité de la chose jugée. Sa prévisibilité est également problématique, dans la mesure où chaque étape procédurale doit en pratique être accompagnée d'initiatives de plaidoyer informelles pour faire avancer le dossier.

Le déclenchement de la procédure d'exécution passe tout d'abord par la **mise en état du dossier**, c'est-à-dire l'obtention de : (i) la décision définitive ; (ii) revêtue de la formule exécutoire, suivie de ; (iii) la signification de ladite décision aux personnes condamnées. Chacune de ces trois étapes vient avec son lot de démarches administratives, frais de justice et difficultés. L'obtention de la décision définitive est par exemple conditionnée à la mise à disposition par le greffe du dossier physique, une démarche qui se heurte trop souvent à des erreurs d'archivage.⁷

Une dispense totale ou partielle de frais de justice peut être obtenue auprès du Président de juridiction, notamment s'agissant du paiement des 'droits proportionnels', un impôt sur les dommages et intérêts octroyés, mais dont l'application est aléatoire. Cela n'empêche pas des pratiques de 'frais officieux', par exemple, les frais de déplacement du greffier – non pris en charge par l'Etat – pour signifier la décision.

La mise en état n'est pas une fin en soi, en l'absence de collaboration des parties condamnées.⁸ En l'absence de procédure d'exécution forcée imposable à l'Etat, la seule option ouverte aux justiciables consiste en une **procédure administrative**

de 'sollicitation' auprès des ministères compétents. Cela implique au préalable que les avocats des parties civiles procèdent à l'enregistrement du dossier auprès de la Direction du Contentieux du Ministère de la Justice à Kinshasa, accompagnée d'une requête d'exécution de la décision, à charge des parties civiles. Si la requête est déclarée recevable, elle est alors enregistrée comme créance de l'Etat et transmise avec le dossier au Sous-gestionnaire de crédit.⁹ S'en suit une série de contrôles administratifs, impliquant tour à tour les Ministres du Budget et des Finances, pour aboutir à la Banque Centrale.

Ce parcours de sollicitation est semé d'embûches : problèmes d'archivage, confusion (voire duplication) des rôles dans le traitement des dossiers, manque de transparence dans la priorisation des paiements, etc. Tous ces obstacles qui renvoient nécessairement à l'absence de volonté politique. En témoigne le parcours de sept femmes victimes de viol, à l'issue de la condamnation des auteurs et de l'Etat congolais dans l'affaire Mulenge.¹⁰ Leurs avocats ont ainsi mené cette procédure administrative jusqu'au bout, sans qu'elle ne donne lieu à l'exécution du jugement.

La multitude des acteurs impliqués constitue autant de possibilités de blocage et rend très difficile le suivi de la chaîne administrative pour les avocats et leurs clients.

Cette procédure est ensuite très coûteuse pour les victimes, avec la multiplication des frais de toute sorte tout du long : frais judiciaires, de procédure, d'envoi, droits proportionnels, etc., auxquels viennent s'ajouter les honoraires des avocats chargés du suivi du dossier. Dans l'affaire Mulenge précitée, les coûts liés à la procédure se sont élevés à 8 000 USD, une somme que seules les organisations appuyant les victimes peuvent déboursier.¹¹

⁷ C'est le cas de l'affaire Mulenge (RPA 0180).

⁸ Les art. 120-36 du Code de procédure civile prévoient une procédure de saisie-exécution à l'encontre des personnes physiques, procédure non disponible à l'encontre de l'Etat.

⁹ Il s'agit du contrôleur des dépenses au niveau du ministère de la Justice.

¹⁰ RPA 0180, Cour Militaire Sud Kivu, 2011.

¹¹ TRIAL International, *Identifier les dysfonctionnements dans l'exécution des réparations* :

**L’Affaire Songo Mboyo
Cour Militaire de l’Equateur (7 juin
2006, RPA 014/2006)**

Sept membres des FARDC ont été condamnés, solidairement avec l’Etat congolais, à une peine de prison à perpétuité pour crimes contre l’humanité et crimes de guerre commis dans le village de Songo Mboyo (Equateur) en 2003, ainsi qu’au versement de 165 317 USD de dommages et intérêts à 33 parties civiles dans l’affaire.

Les réparations ont été décaissées en deux tranches, en 2015 et 2018, soit plus de dix ans après la décision. Outre ces retards, l’exécution a rencontré d’importants dysfonctionnements, notamment l’opacité dans la répartition de fonds aux victimes de pratiques discriminatoires et le détournement d’une partie des fonds par les agents de l’Etat et intermédiaires.

Il s’agit *a priori* de la seule affaire de crimes de masse ayant donné lieu à l’exécution de réparations, sur la base de la procédure de mise en état et de sollicitation administrative. Cette exécution a, semble-t-il, été rendue possible par l’intervention de la Ministre du Genre de l’époque, normalement non impliquée dans une telle procédure.

Enfin, cette procédure dépend grandement de la diligence des avocats des parties civiles, qui ont tendance à considérer que leur mandat s’arrête au moment du prononcé du jugement définitif. A titre illustratif, seuls cinq cas,¹² parmi ceux examinés, ont été signalés au Ministère de la Justice et mis en état, pour un montant cumulé de 653 800 USD à charge de l’Etat.¹³ Ceci s’explique en grande partie par la lourdeur de la procédure, qui se répercute en heures et honoraires supplémentaires, le tout dans un contexte de ressources limitées en matière d’aide légale. Il est donc

important de rappeler le rôle majeur des avocats, autres pourvoyeurs d’aide légale et des organisations qui les financent dans ces procédures.

Il demeure malgré tout que cette procédure, telle que décrite et surtout expérimentée par les auteurs de ce brief, ne permettent pas d’autres conclusions que l’impérieuse nécessité de la réformer, ainsi que d’ouvrir le spectre des modalités de réparations.

DE LA NECESSITE DE REPENSER LES MODALITES DE REPARATION

Au-delà du montant global de la dette de l’Etat, il est intéressant de se pencher sur le détail des réparations octroyées par les juridictions. Emerge un certain nombre de biais, à commencer par le caractère aléatoire des dommages et intérêts octroyés. Il n’existe en effet pas de barème harmonisant les réparations, qui peuvent varier grandement selon les juridictions concernées.

Pour les victimes de meurtre, la fourchette de réparation s’étale par exemple de 5800 USD (*Maniraguha*, RP 275/09 et 521/10) à 500 000 USD (*Birotsho Kossi Nzanzu*, RP 018/014). Pour les victimes de violences sexuelles, l’indemnisation oscille entre 700 USD (*Maniraguha*, RP 275/09 et 521/10) et 750 000 USD (*Kakado Barnaba*, RP 071.09), avec toutefois l’émergence d’un montant relativement standardisé de 5 000 USD appliqué dans neuf jugements.

Les montants alloués sont rarement justifiés sur la base des préjudices constatés. Font figure d’exception trois jugements de condamnation d’auteurs de crimes de guerre et de crimes contre l’humanité, dont les dommages et intérêts octroyés aux victimes reposent sur une analyse individualisée du

le cas Mulenge, Présentation de Daniele Perissi lors de l’Atelier de réflexion sur l’exécution des jugements pour crimes de masse en RDC, Kinshasa, 11 décembre 2019.

¹² *Mulenge* (RPA 0180), *Mapendo Tegamaso* (RPA 063/2008), *Djela Felix* (RPA 098/015), *Balumisa Manase* (RPA 049/11), *Bolingo Katusi* (RPN 0355/16).

¹³ A l’heure actuelle, 146 affaires (qui ne concernent pas que les crimes de masse) sont inscrites au registre du

Bureau des Contentieux pour un total de 47 393 064 USD. Depuis 2009, seuls 1 730 020 USD ont été versés aux parties civiles, avec une dette actuelle de l’Etat s’élevant à 45 663 044 USD (28 Aout 2019). Si tous les cas de condamnations pour crimes de masse étaient mis en état, la dette de l’Etat augmenterait de 55%.

préjudice (*Kyungu Mutanga Gedeon*, RP 0134/07 ; *Masumbu Ko Papy*, RP 246/13 ; *Songo Mboyo*, RPA 014/2006). Dans certaines affaires, il n'est même pas possible de relier les réparations ordonnées aux parties civiles concernés.¹⁴

L'absence de critères communs d'appréciation des préjudices subis par les victimes donne lieu à une inégalité de fait entre celles-ci. Il est regrettable que le niveau de vie en RDC ne soit pas plus pris en considération par les magistrats, dans la mesure où une moindre indemnisation pourrait avoir un impact autrement plus significatif sur la qualité de vie des victimes, pourvu qu'elle leur soit effectivement versée.¹⁵ Le caractère exorbitant de certains montants ordonnés peut en outre constituer un prétexte pour l'Etat congolais afin de se soustraire à son obligation de réparations.

Si ces constats appellent à repenser les modalités de réparation, ils ne peuvent en aucun cas servir de justification aux manquements systématiques de l'Etat congolais à ses obligations envers les parties civiles depuis plus de 15 ans.

Or, si les réparations individuelles et pécuniaires constituent la seule mesure de réparation prévue en droit congolais¹⁶ elles ne représentent qu'une mesure parmi d'autres en vertu des standards internationaux.¹⁷ Sont désormais communément admises d'autres mesures, telles que les réparations collectives (par exemple la construction d'infrastructures communautaires), la compensation en nature ou la restitution de terres, la réhabilitation psychosociale ou

encore des mesures d'ordre plus symbolique comme des excuses publiques ou des initiatives de mémorisation. Un récent arrêt du tribunal militaire de garnison de Bukavu a récemment ouvert la brèche en ce sens, avec l'octroi aux victimes de violences sexuelles un appui psychologique et médical en sus des dommages et intérêt.¹⁸ La question se pose désormais de l'exécution de ces mesures.¹⁹

Enfin, il ne faut pas oublier que la lutte contre l'impunité s'inscrit dans un processus de justice transitionnelle en RDC, dont les autres piliers (vérité, réparation et non-répétition) sont des éléments fondamentaux au recouvrement de la dignité personnelle et collective, à la construction d'une relation de confiance entre les communautés affectées et l'Etat, et plus généralement, du tissu social déchiré par des décennies de violence.

Il appartient désormais à l'Etat congolais de se saisir de telles options, afin que le poids des réparations et de la justice transitionnelle n'incombe pas uniquement à la justice pénale congolaise. Ceci implique une nécessaire modification des modalités de réparation prévues en droit pénal congolais.

¹⁴ Ce problème a été constaté dans au moins quatre affaires : *Kibibi Mutware Daniel* (RP 043), *Maniraguha Jean Bosco* (RP 275/09 et 521/10), *Amuri Mpiya Abraham* (RP 001/016), *Botuli Ikofo* (RP 134/2007).

¹⁵ Selon la Banque mondiale, 76,6 % de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté (2010), <https://bit.ly/35gNxzb>. Selon ILOSTAT, le salaire mensuel moyen s'élève à 90758 FC (95 USD) (2012), <https://bit.ly/3cUawCE>.

¹⁶ La constitution de partie civile est régie par les art. 69-70 du Code de Procédure Pénale et 226-7 du Code Judiciaire Militaire, sans distinction entre personnes physiques et morales. La constitution collective de partie civile semble donc conditionnée à l'octroi de la personnalité juridique, opportunité non encore exploitée en matière de poursuites pénales pour crimes

de masse en RDC. Une recherche pilotée par ASF est en cours pour envisager des pistes permettant de dépasser le *statu quo* en la matière.

¹⁷ Assemblée Générale des Nations Unies, *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*, Résolution 60/147 (16 décembre 2005).

¹⁸ *Kokodikoko* (RP 1448/2019) feuillet 76 : « En plus, l'Etat Congolais est tenu de faire le suivi psychologique et sanitaire de toutes les victimes de viols et de violences sexuelles ».

¹⁹ Trial International, *Verdict éclatant dans l'affaire Kokodikoko (RDC)*, 2019 ; <https://bit.ly/2YhDcS4>.

RECOMMANDATIONS

ASF, TRIAL International et RCN Justice & Démocratie, préoccupées par l'inexécution systématique par la RDC des mesures judiciaires de réparation et l'impact sur les victimes de crimes de masse, recommandent :

Au Ministère de la Justice :

- L'exécution immédiate des décisions judiciaires en état ;
- La mise en place d'un système facilitant l'exécution des décisions futures, à travers : (i) la priorisation des décisions à exécuter, et ; (ii) des mesures de transparence budgétaire garantissant la disponibilité des ressources financières permettant à l'État de s'acquitter de sa dette.

Au législateur et au Ministère de la Justice :

- La réforme de la procédure d'exécution pour rendre les réparations exécutables d'office, avec la désignation d'un interlocuteur unique pour le traitement des dossiers d'exécution au sein du Ministère de la Justice ;
- L'introduction en droit congolais de la possibilité d'exécution forcée à l'encontre de l'État.

- L'alignement du droit national avec les standards internationaux en matière de mesures de réparations ;
- L'exonération effective de tous les frais liés à la procédure d'exécution pour les victimes dont l'indigence est reconnue.

Au Conseil Supérieur de la Magistrature :

- L'élaboration d'un système de barème pour le calcul des dommages et intérêts, et sa dissémination pour faciliter son appropriation par les magistrats ;
- Le développement d'une méthode d'analyse individualisée du préjudice et d'identification des mesures de réparation appropriées ;
- La mise à disposition des jugements et l'amélioration de leur archivage par les greffes des juridictions pénales.

Aux acteurs accompagnant les victimes de crimes de masse en RDC :

- L'inclusion systématique de la procédure administrative dans les services d'aide légale aux victimes ;
- Le déploiement de tous les moyens à leur disposition pour travailler à la mise en état des dossiers ;
- Un plaidoyer commun pour l'exécution des jugements et l'introduction de nouvelles formes de réparation pour les victimes de crimes de masse.

Ce policy brief est le fruit de contributions de Flavia Clementi, Dominique Kamuandu, Elisa Novic et Federica Riccardi, enrichies par les précieux commentaires de Linda Lamrani, Daniele Perissi et Joël Phalip.



Avocats Sans Frontières est une ONG internationale spécialisée dans la défense des droits humains et le soutien à la justice.

Responsabilité éditoriale : Chantal Van Cutsem
Avenue de la Chasse 140, 1040, Bruxelles, Belgique



TRIAL International est une ONG internationale qui lutte contre l'impunité des crimes internationaux et soutient les victimes dans leur quête de justice.

Rue de Lyon 95, 1203 Genève, Suisse



RCN Justice & Démocratie est une ONG internationale qui favorise l'accès des citoyens à la justice dans des sociétés en transition ou en développement, ainsi que la sensibilisation du public européen à la prévention des conflits

Boulevard Adolphe Max 13, 1000 Bruxelles, Belgique

Signataires

- Action pour le bien être au monde (ABM)
- Action chrétienne pour l'abolition de la torture (ACAT)
- Alerte congolaise pour l'environnement et les droits de l'homme (ACEDH)
- Action contre l'impunité des droits humains (ACIDH)
- African center for peace, democracy and human rights (ACPD)
- Action contre les violations des droits des personnes vulnérables (ACVDP)
- Action pour le développement, l'éducation civique et la défense des droits humains (ADEC/DDH-RDC)
- Action pour le développement intègre et la promotion des droits de l'homme (ADI-DH)
- Action globale pour la promotion sociale et la paix (AGPSP)
- Action humanitaire pour la paix et le développement (AHUPADE)
- Les amis de Nelson Mandela pour les droits humains (ANMDH)
- Alliance pour l'universalité des droits fondamentaux (AUDF)
- Barreau de Kinshasa/Matete
- Barreau du Kasai Central
- Barreau du Nord-Kivu
- Blessed aid
- Bureau Conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH)
- Cadre de concertation national de la société civile congolaise
- Carrefour des femmes de l'action lève-toi et brille (CAFEM/ALTB)
- Le centre d'espoir pour les droits humains (CEDH)
- Congo men's network (COMEN)
- Cordaid
- Fédération des jeunes pour la paix mondiale (FJPM)
- Forum des amis de la Terre (FAT)
- Ligue des activistes des droits de l'homme (LADHO)
- Réseau pour la réforme du secteur de sécurité et justice (RRSSJ)
- Société congolaise pour l'état de droit (SCED)
- Save our souls Afrique (S.O.S.)
- Union congolaise des femmes des médias (UCOFEM)
- Vivere



Financé par L'Union Européenne