

# République démocratique du Congo

## Le secteur de la justice et l'Etat de droit



Une étude d'AfriMAP  
et de  
l'Open Society Initiative for Southern Africa

Kifwabala Tekilazaya  
Defi Fataki Wa Luhindi  
Marcel Wets'h'okonda Koso

Juillet 2013



 Open Society Foundations, 2013

Cette publication est disponible en pdf sur le site internet d' Open Society Foundations ou celui de AfriMAP sous la licence Creative Commons qui permet la duplication et la distribution de cet ouvrage si et seulement si sa propriété est reconnue à Open Society Foundations et que son utilisation est à des fins éducatives non commerciales ou a pour objectif des politiques publiques. Les photos ne doivent pas être utilisées séparément de l'ouvrage.

Publié par :  
Open Society Foundations

ISBN 978-1-920677-17-6

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :

AfriMAP / Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)  
P O Box 678 Wits, 2050 Johannesburg, South Africa  
info@afriMAP.org  
www.afriMAP.org

Maquette et impression :  
Compress.dsl, Afrique du Sud www.compressdsl.com

# Table des matières

## RDC : Le secteur de la justice et l'Etat de droit

Liste des encadrés	v	
Liste des tableaux et figures	vi	
Sigles et abréviations	vii	
Préface	ix	
Remerciements	xi	
<b>1</b>	<b>Cadre juridique et institutionnel</b>	<b>1</b>
	A. Traités internationaux, constitution et lois nationales	2
	B. Structures du pouvoir judiciaire	21
	C. Efforts de réforme du droit	27
	D. Recommandations	32
<b>2</b>	<b>Respect de l'Etat de droit</b>	<b>33</b>
	A. Révisions intempestives de la constitution	33
	B. Violations de la loi par le Gouvernement	38
	C. Contrôle de légalité des actes réglementaires	39
	D. Responsabilité politique et pénale des membres du gouvernement et du parlement	42
	E. Recommandations	50
<b>3</b>	<b>Administration judiciaire</b>	<b>51</b>
	A. Absence de planification dans le secteur de la justice	51
	B. Modicité du budget du pouvoir judiciaire	56
	C. Administration des tribunaux	63
	D. Accès aux données et informations juridiques	66
	E. Recommandations	69
<b>4</b>	<b>Indépendance et responsabilité des magistrats et des avocats</b>	<b>70</b>
	A. Magistrats	70
	B. Avocats	88
	C. Recommandations	97

<b>5</b>	<b>La justice pénale</b>	<b>99</b>
	A. Protection face à la criminalité	99
	B. Maintien de l'ordre	101
	C. Procès équitable	115
	D. Régime des peines	119
	E. Prisons	122
	F. Recommandations	125
<b>6</b>	<b>Accès à la justice</b>	<b>126</b>
	A. Disponibilité des tribunaux	126
	B. Ignorance du droit	129
	C. Frais de justice	130
	D. Complexité et lenteur des procédures	133
	E. Les difficultés rencontrées dans l'exécution des décisions judiciaires	135
	F. Juridictions coutumières et modes alternatifs de règlement des conflits	135
	G. Recommandations	138
<b>7</b>	<b>L'aide publique au développement dans le secteur de la justice</b>	<b>139</b>
	A. Afflux massif des partenaires en développement dans le secteur de la justice	139
	B. Déficit de coordination des actions des partenaires en développement dans le secteur de la justice	145
	C. Faible niveau d'alignement de l'aide	147
	D. Non satisfaction des besoins en renforcement des capacités	149
	E. Recommandations	150
	<b>Annexes</b>	<b>152</b>
	Annexe 1 : Principaux repères du processus de la réforme judiciaire depuis 1960	152
	Annexe 2 : La justice congolaise en chiffres	160

# Liste des encadrés

Encadré 1	La Commission permanente de réforme du droit congolais	30
Encadré 2	Un ministre protégé contre des sanctions politiques	45
Encadré 3	Requête en interprétation de la Constitution en rapport avec la motion de défiance à l'encontre du Premier ministre Adolphe Muzito	46
Encadré 4	La politique du gouvernement soulève des questions au parlement	55
Encadré 5	Les efforts de la lutte contre la corruption dans le budget de la Justice 2011	61
Encadré 6	Kananga : SOS du nouveau procureur pour sauver le bâtiment du parquet de grande instance	65
Encadré 7	SYNAMAC : Le président de la République viole la procédure de nomination des magistrats	74
Encadré 8	Les magistrats congolais réclament leur dû au président Kabila	79
Encadré 9	Attaques contre le Conseil supérieur de la magistrature	82
Encadré 10	Les axes de la réforme de la police	113
Encadré 11	La cour sùpreme de justice et les élections législatives de 2006	134

# Liste des tableaux et figures

Figure 1	Structure judiciaire en RDC (avant la constitution de 2006)	23
Tableau 1	Liste des traités ratifiés	3
Tableau 2	Liste de traités non encore ratifiés	4
Tableau 3	Etat de la soumission des rapports initiaux et périodiques	4
Tableau 4	Les décisions des mécanismes de promotion et de protection des droits de l'homme sur la République démocratique du Congo	10
Tableau 5	Les Constitutions congolaises de 1960 à ce jour	15
Tableau 6	Décisions de la CSJ en matière constitutionnelle	17
Tableau 7	Implantation géographique des cours et tribunaux	24
Tableau 8	Calendrier d'élaboration des lois de la CPRDC	29
Tableau 9	Liste des textes constitutionnels congolais et de leurs lois de révision	36
Tableau 10	Les cas de conciliation obligatoire et de médiation dans la législation congolaise	136
Tableau 11	Programmes de l'Union européenne dans le secteur de la justice	140
Tableau 12	Bailleurs de fonds et projets actifs dans le secteur de la justice	141

# Sigles et abréviations

ACIDH	Action Contre l'impunité et les droits de l'homme
ANR	Agence nationale de renseignement
ASADHO	Association africaine de défenses des droits de l'homme
AUDF	Alliance pour l'universalité des droits fondamentaux
BACSJ	Bulletin des Arrêts de la Cour suprême de justice
CAC	Centre d'arbitrage du Congo
CE/PAG	Commission européenne Programme d'appui à la gouvernance
CDHC	Campagne pour les droits de l'homme au Congo
CERJI	Centre d'échanges pour les réformes juridiques et institutionnelles
CENACOM	Centre national d'arbitrage, de conciliation et de médiation
CMJ	Comite mixte justice
CNO	Conseil national de l'Ordre des avocats
CNS	Conférence nationale souveraine
CPI	Cour pénale internationale
CPRK	Centre pénitentiaire et de rééducation de Kinshasa
CRDS	Centre de recherche en droit social
CSJ	Cour suprême de justice
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CRDS	Centre de recherche en droit social
CSRP	Comite de suivi de la réforme de la Police
CTB	Coopération technique belge
EIC	Etat indépendant du Congo
GMRRR	Groupe de réflexion sur la réforme et la réorganisation de la police nationale congolaise
GTS	Groupe de travail stratégique
JORDC	Journal officiel de la République démocratique du Congo
JORZ	Journal officiel de la République du Zaïre
JUSI	Syndicat Justice indépendante
MONUC	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo
MONUSCO	Mission des Nations unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo
OCDH	Observatoire Congolais des Droits Humains
OCJ	Organisation et compétences judiciaires
OHADA	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
PAJ	Programme d'appui à la justice
PARJ	Programme d'appui à la réforme de la justice
PARJE	Programme d'appui à la réforme de la justice à l'Est
PIC	Programme indicatif de coopération

PNC	Police nationale congolaise
REJUSCO	Projet de restauration de la justice au Congo
RCN	Réseau Citizens-Citizens Network
RENADHOC	Réseau national des organisations des droits de l'homme de la République démocratique du Congo
RJZ	Revue juridique du Zaïre
SYNCHREMAC	Syndicat chrétien des magistrats
SYNAMAG	Syndicat autonome des magistrats du Congo
UPEC	Union de la presse pour l'éducation civique
USAID/DAI	Projet de renforcement des capacités de la gouvernance en RDC financé par l'USAID
USAID/DPK	Projet de renforcement des capacités de la justice en RDC, financé par l'USAID

# Préface

La République démocratique du Congo (RDC) est le pays de la Communauté économique des Etats d'Afrique Australe (SADC) le plus vaste et le plus peuplé. Des années de dictature et de conflits ont influencé négativement l'économie du pays, ainsi que les capacités de son peuple d'accéder aux services sociaux de base, condamnant une majorité de congolais à la précarité. L'analyse de la crise congolaise porte à considérer les conflits comme les symptômes d'une crise plus profonde de gouvernance ; problèmes que des années d'investissement par les acteurs nationaux et internationaux ont failli de résoudre.

L'émergence d'un Etat de droit au Congo a constitué l'un des principaux thèmes de tous les forums pour la paix et la réconciliation qui ont émaillé l'histoire de ce pays, depuis la Conférence nationale souveraine en début des années 90, jusqu'au « Dialogue inter congolais » de Sun City en Afrique du Sud en 2002. En effet, la justice constitue l'un des piliers de la démocratie, elle en est également le gardien. Elle ne peut néanmoins jouer valablement son rôle que si appliquée et exercée à l'aune du respect de règles, principes et valeurs universellement reconnus et auxquels la RDC en tant qu'Etat souverain a souscrit.

Le secteur de la justice est le pilier le plus important de l'Etat de droit pour toute société. Il est un gage de stabilité et de paix pour toute société qui émerge d'une situation de conflits. Dans les sociétés post conflit, l'incapacité du système judiciaire de véhiculer, promouvoir, garantir et protéger les valeurs d'équité et de justice ne peut être qu'une source d'anarchie et une porte ouverte invitant au retour des troubles sociaux. Mais le secteur de la justice ne pourra efficacement répondre à ses fonctions qu'à la condition que les prestataires des services judiciaires et les autorités politico-administratives se soumettent à la règle de droit. L'existence en RDC d'un secteur de la justice indépendant, impartial, respectueux de la légalité et accessible, constitue donc un impératif à l'établissement d'un Etat de droit.

Ce postulat justifie le choix de AfriMAP (Projet pour l'observation et le plaidoyer sur la gouvernance en Afrique), de consacrer une étude spécifique sur le secteur de la justice et l'Etat de Droit. Cette étude est la quatrième parution d'une série d'études consacrées à l'analyse des questions spécifiques de la gouvernance en RDC. Les trois autres analyses ayant porté sur les défis de la gouvernance dans les secteurs respectifs de la justice militaire, de la prestation des services publics de l'éducation (ces deux analyses ont été publiées en 2009) et la démocratie et la participation à la vie politique (publiée en 2010). Ces études sont toutes les fruits de l'initiative

conjointe de la Fondation Initiative pour une Société Ouverte en Afrique Australe, OSISA (Open Society Initiatives for Southern Africa) et son projet AfriMAP.

Le rapport sur le Secteur de la justice et l'Etat de droit s'interroge sur la capacité du secteur de la justice congolais à promouvoir, respecter et faire respecter la règle de droit, ainsi que les défis inhérents à ce secteur. Il dresse en outre un tableau éloquent des écueils qui affectent la gouvernance du secteur de la justice au Congo et sa capacité de répondre aux standards démocratiques, ainsi qu'aux besoins d'accès à la justice de la population du Congo. Il dresse enfin un tableau critique sur l'efficacité de l'aide dans ce secteur et plaide pour une meilleure coordination des partenaires techniques et financiers de la RDC, ainsi que pour un leadership du Gouvernement congolais dans la programmation et l'exécution des réformes dans le secteur de la justice.

AfriMAP a été mis en place en 2004 par OSISA et les trois autres fondations africaines du réseau Open Society Foundation. Son objectif est de suivre de près la mesure dans laquelle les pays africains et leurs partenaires au développement assurent le respect des normes africaines et internationales en matière des droits de l'homme, de l'état de droit et de la responsabilité du gouvernement.

AfriMAP a été institué dans un contexte particulier. Depuis que l'Union Africaine (UA) a remplacé l'ancienne organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002, les Etats africains ont pris des engagements précis en faveur du respect d'une meilleure gouvernance. L'Acte constitutif de l'Union africaine contient des dispositions visant la promotion des droits de l'homme, des principes et institutions démocratiques, de la participation populaire et de la bonne gouvernance. D'autres documents contenant des engagements plus précis ont par la suite été adoptés, parmi lesquels le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), la Convention pour la prévention et la lutte contre la corruption, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique, ainsi que la Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance. Les travaux de recherche d'AfriMAP ont pour but de faciliter et de promouvoir le respect de ces engagements en faisant ressortir les principaux enjeux et en fournissant un document de travail pour les organisations de la société civile agissant aux niveaux national et régional.

Les rapports sont établis par des experts des pays concernés en étroite collaboration avec le réseau des fondations Open Society Foundation en Afrique et avec le propre personnel d'AfriMAP. L'objectif est que ces rapports constituent une ressource pour les parties prenantes, qui travaillent en RDC et dans les autres pays d'Afrique, dans le but d'améliorer le respect des droits de l'homme et des valeurs démocratiques.

Le caractère très participatif des recherches pour cette étude, la pertinence des analyses qui y sont présentées, ainsi que la praticabilité des recommandations qui y sont adressées par sujets abordés sont autant de valeurs ajoutés qu'apporte ce rapport.

Nick Elebe ma Elebe

Directeur du programme RDC de la fondation OSISA

# Remerciements

Ce rapport est le fruit des contributions de nombreuses personnalités et institutions que nous avons ici le devoir de remercier. Notre reconnaissance s'adresse tout particulièrement au Professeur Kifwabala Tekilazaya, avocat à Lubumbashi et professeur à la faculté de droit de l'Université de Lubumbashi (UNILU), qui a coordonné les recherches pour ce rapport. La préparation et la rédaction de ce rapport sont le fruit de la collaboration d'une équipe de chercheurs composée, outre le professeur Kafwabala Tekilazaya, de Marcel Wetsh'okonda Koso et de Fataki wa Luhindi, tous deux chercheurs et avocats au Barreau de Kinshasa/Gombe.

Une première version de ce rapport a été soumise à la lecture critique d'une équipe de chercheurs et praticiens qui ont ajouté une inestimable plus-value au contenu du rapport. Il s'agit de Raoul Kenge Kenge, professeur à la faculté de droit de l'université de Kinshasa (UNIKIN) et membre de la Commission permanente de réforme du droit congolais ; Jean Ubulu Pungu, secrétaire permanent du Conseil supérieur de la magistrature ; Nyabirungu Mwene Songa, doyen de la faculté de droit de l'UNIKIN, ancien avocat au Tribunal pénal international pour le Rwanda et ancien directeur de cabinet au ministère de la Justice ; et Auguste Mampuya Kanuk'a Tshabu, professeur à la faculté de droit de l'UNIKIN et ancien ministre de la Justice.

Nous tenons également à remercier les personnes suivantes, ainsi que les organisations qu'elles représentent, pour leurs critiques très appréciées, leurs pertinentes propositions et recommandations qui ont énormément contribué à enrichir ce rapport, ainsi que leur participation à l'atelier de validation du rapport tenu en novembre 2012. Il s'agit de : Mme Yvette Ali, chargée d'étude au Ministère de la justice et droits humains ; Professeur Andende Apindia, Doyen de la Faculté de droit de l'Université protestante au Congo (UPC) ; Mme Mujinga Bimansha, directrice du service de documentation du ministère de la justice et présidente de l'Association des Femmes Magistrates du Congo (AFEMAC) ; Emmanuele De Pitto de la Délégation de l'Union Européenne en RDC ; Mme Sylvie Diulu, avocate et membre de l'Association des Femmes Avocates du Congo (AFEAC) ; Heidi Embonga de la MONUSCO ; Diane Fedida du PNUD ; Colonel Ekofo Ingonyi, magistrat à la Haute Cour Militaire ; Ngoie Kalenda, juge Président à la CSJ ; Maitre Nickson Kambale du CEGO ; Maitre Dominique Kamuandu de ASF Belgique ; Pierre Kanika du CMJ ; Didier Kalemba Kankonde, avocat et membre du RRSS-J ; Maitre Georges Kapiamba de l'ACAJ ; Professeur Telesphore Kavundja de USAID-Projustice ; Maitre Nicole Odia Kayembe de l'ACIDH ; Paulin Punga Kumakinga, Assistant à la faculté de droit de l'UNIKIN ; Mme Thérèse Luvangu, magistrate et membre du SYNAMAC ; Gilbert Makanzu du

Ministère de la justice et des droits humains ; Pierre Mawa du HCR ; Batonnier Muanza Mbiya du Barreau de la Gombe ; Colonel Laurent Mutata, magistrat à la cour militaire ; Marie Mujinga du CJR/1325 ; Marie-Claude Nielly de la MONUSCO ; Mulumba Nkelenda, magistrat au Parquet Général de la République ; Kongo Nosapo de RCN-J&D ; Magistrat Nsambayi M-L, président du SYNAMAC ; Patrick Nsasa de l'ASADHO ; Jacques Kabasele Nzembele, Conseiller à la Cour d'Appel de Matadi ; Benoit Kapamvule Panda, Premier Président de la Cour d'Appel de Matadi ; Francis Woto Punga, Juge au TGI /Kalemie et membre du SYNAMAG ; Jeef Tshibambula, avocat au Barreau de Kinshasa /Gombe ; Jean-Paul Tshibangu du BCNUDH ; Colonel magistrat Ehniss Yamba Tshintu ; Lazare Banide Wafole, Premier Président de la Cour d'Appel de Bandundu ; et Henry Wembolua de l'AUDF ONG. Nous remercions chacune de ces personnes et institutions, ainsi que plusieurs autres personnes dont nous n'avons pas pu mentionner les noms ici, pour leurs précieuses et inestimables contributions à la réussite de ce projet.

Ce projet a vu le jour sous la supervision d'OSISA. Ainsi, tenons-nous à remercier Nick Elebe ma Elebe, directeur du programme RDC d'OSISA pour son soutien au projet et ses conseils très appréciés, ainsi que Francine Kahasha, assistante au programme d'OSISA en RDC pour sa précieuse contribution. Nos remerciements s'adressent de façon toute particulière à Roger Mvita, coordonnateur d'AfriMAP au bureau d'OSISA en RDC, qui a dirigé tout le processus en s'assurant avec professionnalisme du bon fonctionnement de toutes les étapes de la recherche.

Ce rapport a été réalisé sous la direction éditoriale de Pascal Kambale, directeur adjoint d'AfriMAP. Il a bénéficié des précieuses contributions de Bronwen Manby, conseillère spéciale d'AfriMAP, et Yaye Helene Ndiaye, chargée de programme d'AfriMAP.

# 1

## Cadre juridique et institutionnel

Outre les traités internationaux, le cadre juridique du secteur de la justice congolais comprend la Constitution promulguée le 18 février 2006 et un éventail impressionnant de lois. S'y ajoutent plusieurs actes réglementaires, coutumes juridiques et de nombreux principes généraux de droit. Le cadre juridique de l'Etat de droit au Congo révèle néanmoins un certain désordre juridique caractérisé par une très relative harmonie entre les différentes normes juridiques en vigueur. La Constitution est dans une large mesure en harmonie avec les traités internationaux qui ont d'ailleurs constitué l'une de ses sources d'inspiration. Les lois existantes ont été adoptées dans des contextes historiques et politiques variés et la plupart attendent encore d'être alignées tant sur les traités internationaux que sur la Constitution elle-même. Consolider le cadre juridique de l'Etat de droit passe par l'adaptation des lois nationales aux engagements internationaux et l'application judiciaire effective des instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Les révisions intempestives de la Constitution, dont la tendance a été observée une année seulement après son adoption, font courir le risque d'une dévalorisation progressive de la Constitution ou de conduire à la perte de son prestige. Le fait que le pouvoir judiciaire traverse une crise sans précédent en dépit de nombreuses réformes annoncées au cours de la dernière décennie est une démonstration suffisante à la fois du caractère superficiel de ces réformes et du fait que le mécanisme institutionnel de réforme du droit congolais marque des signes d'essoufflement et mérite d'être lui-même urgemment réformé.

## A. Traités internationaux, constitution et lois nationales

### Traités internationaux

La République Démocratique du Congo (RDC) est partie à un nombre important de traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme<sup>1</sup>. La portée pratique de ces différents engagements internationaux est néanmoins très faible. Non seulement la RDC ne s'acquitte pas toujours de son obligation d'adaptation de sa législation interne à ses engagements internationaux mais jusqu'à il y a peu, elle accusait un retard considérable dans la soumission des rapports périodiques qu'elle est tenue de soumettre aux organes de supervision de certains de ces traités. A cela s'ajoute le fait que l'application des traités internationaux comme celle des décisions des organes internationaux et régionaux interprétant lesdits traités se heurte à la résistance des autorités compétentes, y compris des juridictions nationales. Faute d'intégration des droits de l'homme dans les programmes d'enseignement, ces traités ne sont pas suffisamment connus par les autorités nationales chargées de l'application de la loi.

Selon les huitième, le neuvième et le dixième rapports périodiques consolidés soumis par la RDC à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2007, l'état de conclusion ou de ratification des traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme se présente de la manière suivante (voir Tableau 1).

Il se dégage de la lecture de ce tableau qu'un traité qui n'était pas encore ratifié au moment de son élaboration y est repris. Il s'agit du protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes. En revanche, certains traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme conclus ont été soit omis soit oubliés<sup>2</sup>. Il en est ainsi notamment du Statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>3</sup>, de l'Accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale<sup>4</sup>, de l'Accord de coopération judiciaire entre la RDC et le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale<sup>5</sup> ainsi que du Protocole d'accord intérimaire entre le Gouvernement de la RDC et la Cour pénale internationale sur les privilèges et immunités de ladite Cour<sup>6</sup>.

Depuis 2007, de nouveaux traités ont été ratifiés, à l'image du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes<sup>7</sup> ainsi que des traités conclus dans le cadre de la Conférence internationale sur les Grands Lacs, notamment le Protocole au Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des grands Lacs sur la démocratie et la bonne gouvernance, le Protocole au même Pacte sur la prévention

---

<sup>1</sup> La plupart de ces traités sont publiés notamment dans *Instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la République démocratique du Congo*, Kinshasa, Journal officiel de la République démocratique du Congo, numéro spécial, 5 décembre 2002. Un inventaire plus récent des engagements internationaux de la RDC est contenu dans *Livre blanc, Tome 1, Justice et hommage au défenseur des droits humains Floribert Chebeya*, Kinshasa, Ministère de la justice et des droits humains, août 2010, p. 26.

<sup>2</sup> Ce qui traduit une mauvaise gestion des engagements internationaux.

<sup>3</sup> Ratifié le 11 avril 2002, lire notamment <http://www.iccnw.org/?mod=country&iduct=46&lang=fr> (14 décembre 2009).

<sup>4</sup> Ratifié le 3 juillet 2007, lire <http://www.iccnw.org/?mod=country&iduct=46&lang=fr> (14 décembre 2009).

<sup>5</sup> Ratifié le 6 octobre 2004.

<sup>6</sup> Ratifié le 10 octobre 2004.

<sup>7</sup> Ratifié le 9 février 2009.

et la répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et de toute autre forme de discrimination, le Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants, le Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées, le Protocole sur le droit à la propriété des rapatriés et le Protocole sur la gestion de l'information et de la communication<sup>8</sup>.

Tableau 1 : Liste des traités ratifiés

Traités internationaux	Dates d'adoption	Dates de ratification/ adhésion
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	16 décembre 1966	1 <sup>er</sup> novembre 1976
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	16 décembre 1966	1 <sup>er</sup> novembre 1976
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques	16 décembre 1966	1 <sup>er</sup> novembre 1976
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	21 décembre 1965	21 avril 1976
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	18 décembre 1979	17 octobre 1986
Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants	10 décembre 1984	18 mars 1996
Convention relative aux droits de l'enfant	20 novembre 1989	28 septembre 1990
Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie mettant en scène les enfants	25 mai 2000	12 novembre 2001
Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication des enfants dans les conflits armés	25 mai 2000	12 novembre 2001
Statut de Rome de la Cour pénale internationale	17 juillet 1998	30 mars 2002
Conventions de Genève I – IV	12 août 1949	20 février 1961
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)	8 juin 1977	3 juin 1982
Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)	8 juin 1977	30 mars 2001
<b>Traités africains</b>		
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	26 juin 1981	20 juillet 1987
Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique	Juillet 1993	–

Source : Huitième, neuvième et dixième rapports périodiques à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, juin 2007, disponible en ligne à l'adresse [http://www.achpr.org/francais/state\\_reports/DRC/rapport\\_DRC.pdf](http://www.achpr.org/francais/state_reports/DRC/rapport_DRC.pdf).

<sup>8</sup> R. Minani Bihuzo, *Du Pacte de stabilité de Nairobi à l'Acte d'engagement de Goma : enjeux et défis du processus de paix en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions Cepas/Rodhecic, 2009.

Parmi les traités qui attendent encore d'être ratifiés figurent les suivants :

Tableau 2 : Liste de traités non encore ratifiés

Traités	Dates d'adoption
<b>Traités internationaux</b>	
Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques relatif à l'abolition de la peine de mort	15 décembre 1989
Protocole facultatif à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	10 décembre 1999
Protocole à la Convention contre la torture et les autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants	18 décembre 2002
Convention relative aux droits des personnes handicapées	13 décembre 2006
Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées	12 décembre 2006
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	10 décembre 2008
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille	18 décembre 1990
Amendement au paragraphe 6 de l'article 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les discriminations raciale	16 décembre 1992
<b>Traités africains</b>	
Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant	Juillet 1990
Charte africaine de la démocratie, de la gouvernance et des élections	30 janvier 2007
Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme	1 <sup>er</sup> juillet 2008
Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique	12 novembre 2009

Sur ces traités, lire notamment [http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties\\_fr.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties_fr.htm) (21 novembre 2009) et <http://www2.ohchr.org/french/law/> (21 novembre 2009).

### Soumission des rapports

Dans leur rapport alternatif conjoint soumis en 2005 au Comité des Nations unies contre la torture, quatre organisations congolaises des droits de l'homme (ASADHO, OCDH, OMCT et RAF) présentaient de la manière suivante l'état de soumission par la RDC des rapports initiaux et périodiques dus aux organes de supervision des traités relatifs aux droits de l'homme :

Tableau 3 : Etat de la soumission des rapports initiaux et périodiques

Rapports	Date fixée	Date de réception	Date d'examen	Rapports en retard
<b>CERD</b>				
Rapport initial	21/05/1977	07/10/1977	Mars/avril 1978	–
Second rapport périodique	21/05/1979	20/03/1980	Août 1980	–
Du 3 <sup>ème</sup> au 9 <sup>ème</sup> rapports périodiques	21/05/1981	26/04/1995	14 /08/ 1996	–
10 <sup>ème</sup> rapport périodique	21/05/1995	10/03/1996	21/08/1996	–
11 <sup>ème</sup> rapport périodique	21/05/1997	–	–	1

Rapports	Date fixée	Date de réception	Date d'examen	Rapports en retard
12 <sup>ème</sup> rapport périodique	21/05/1999	–	–	1
13 <sup>ème</sup> rapport périodique	21/05/2001	–	–	1
14 <sup>ème</sup> rapport périodique	21/05/2003	–	–	1
Total des rapports en retard				4
<b>PIDESC</b>				
Rapport initial	31/01/1978	03/02/1987	08/02/1988	–
Second rapport périodique	30/06/1992	–	–	1
3 <sup>ème</sup> rapport périodique	29/06/1997	–	–	1
4 <sup>ème</sup> rapport périodique	29/06/2002	–	–	1
Total des rapports en retard				3
<b>PIDCP</b>				
Rapport initial	31/01/1978	04/02/1987	08/07/1987	–
Second rapport périodique	01/02/1989	20/02/1989	17/07/1990	–
3 <sup>ème</sup> rapport périodique	31/07/1991	30/03/2005	–	–
4 <sup>ème</sup> rapport périodique	30/01/1993	–	–	1
5 <sup>ème</sup> rapport périodique	30/01/1997	–	–	1
6 <sup>ème</sup> rapport périodique	30/01/2002	–	–	1
Total des rapports en retard				3
<b>CAT</b>				
Rapport initial	16/04/1997	05/01/2005		
Second rapport périodique	16/04/2001	05/01/2005		
Troisième rapport périodique	16/04/2005	–	–	1
<b>CEDAW</b>				
Rapport oral	–	16/01/1997	16/01/1997	–
Rapport initial	16/11/1987	01/03/1994	25/01/2000	–
Second rapport périodique	11/11/1991	24/10/1996	25/01/2000	–
3 <sup>ème</sup> rapport périodique	16/11/1995	18/06/1999	25/01/2000	–
4 <sup>ème</sup> et 5 <sup>ème</sup> rapports périodiques	16/11/1994	11/08/2004		–
Total des rapports en retard				–
<b>CRC</b>				
Rapport initial	26/10/1992	16/02/1998	28/05/2001	–
Second rapport périodique	26/10/1997	–	–	1
3 <sup>ème</sup> rapport périodique	26/10/2002	–	–	1
Total des rapports en retard				2
<b>CRC OP-AC</b>				
Rapport périodique	11/12/2003	–	–	1
<b>CR OP-SC</b>				
Rapport initial	18/01/2004	–	–	1
Nombre total de rapports en retard : 15				

Source : *Violations des droits de l'homme en République démocratique du Congo*, Rapport alternatif présenté au Comité des Nations unies contre la torture (14 décembre 2009). Le rapport est disponible en ligne à l'adresse : [http://www.omct.org/pdf/procedures/2005/CAT\\_35th\\_session/rapport\\_altern\\_cat\\_rdc\\_fr.pdf](http://www.omct.org/pdf/procedures/2005/CAT_35th_session/rapport_altern_cat_rdc_fr.pdf). Les données contenues dans ce rapport ont été actualisées par les auteurs.

Un nombre aussi élevé de rapports en retard et d'années de retard ne vont pas sans susciter plusieurs interrogations, notamment celles relatives aux causes de ce phénomène et aux voies et moyens les plus appropriés pour le juguler. S'agissant des causes de retard, la RDC a toujours invoqué principalement le cycle de conflits armés qu'elle a connus de 1996 à 1997 et de 1998 à 2002. Tout en reconnaissant la pertinence de cet argument, nous pensons cependant qu'il reste insuffisant pour rendre compte du retard pris par cet Etat dans la soumission de ces rapports initiaux et périodiques. A notre avis, ce phénomène s'explique aussi par une série d'autres facteurs au nombre desquels il importe de mentionner le manque d'expertise dans la rédaction desdits rapports ainsi que le manque de ressources financières suffisantes affectées à cette activité<sup>9</sup>.

Il convient également de signaler l'institution, en vertu d'un arrêté ministériel<sup>10</sup>, du Comité interministériel de rédaction des rapports périodiques ainsi que le renforcement des capacités des membres dudit Comité<sup>11</sup>. Enfin la RDC a utilement exploité la possibilité qui lui est ouverte de soumettre des rapports consolidés. A titre d'exemple, les huitième, neuvième et dixième rapports périodiques à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ont été fondus en un seul<sup>12</sup>. Il en est de même des deuxième au cinquième rapports périodiques à l'attention du Comité des droits économiques, sociaux et culturels<sup>13</sup> et des onzième au quinzième rapports périodiques adressés au Comité contre la discrimination raciale<sup>14</sup>. Dans le même ordre d'idées, les troisième, quatrième et cinquième rapports périodiques dus au Comité des droits de l'enfant devraient être soumis à celui-ci pour le 26 octobre 2012 au plus tard sous forme d'un rapport consolidé<sup>15</sup>. Enfin, on a observé un réel effort dans le chef du Ministère des droits humains pour la soumission des rapports dans le délai. Tel a été le cas en ce qui concerne particulièrement le Rapport officiel soumis au Conseil des droits de l'homme dans le cadre de l'Examen périodique universel<sup>16</sup>.

Bien que ces différentes mesures aient permis à la RDC de rattraper son retard dans la soumission des rapports initiaux et périodiques sur l'état d'application des traités relatifs aux droits de l'homme, il y a lieu d'affirmer qu'elles n'ont pas apporté une solution durable ou définitive à ce problème. Certes, quelques fois les rapports soumis aux organes de supervision

---

<sup>9</sup> Lire notamment Nations Unies et Ministère des droits humains., *Plan national d'action de promotion et de protection des droits de l'homme en République démocratique du Congo*, Kinshasa, 1999, p. 17 ; A. Mazyambo Makengo Kisala., « Le système onusien de protection des droits de l'homme : les mécanismes conventionnels », in *Droits de l'homme et droit international humanitaire*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 1999, p. 53.

<sup>10</sup> En l'occurrence, l'arrêté ministériel n°013/MDH/CAB/MBK 005/2001 du 13 décembre 2001.

<sup>11</sup> A. Mazyambo Makengo Kisala, « Le système onusien de protection des droits de l'homme : les mécanismes conventionnels », in Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme et Ministère des droits humains, *Séminaire de formation aux techniques et à la méthodologie de rédaction et de présentation des rapports initiaux et périodiques en matière des droits de l'homme*, Kinshasa, octobre 2002, pp. 118-122 ; N. Mwilanya Wilondja, *Les mécanismes congolais de protection et de promotion des droits de l'homme*, Tome I, Kinshasa, Editions Agapao, 2004, pp. 107-112.

<sup>12</sup> [http://www.achpr.org/francais/state\\_reports/DRC/rapport\\_DRC.pdf](http://www.achpr.org/francais/state_reports/DRC/rapport_DRC.pdf) (10 décembre 2009).

<sup>13</sup> <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/429/74/PDF/G0942974.pdf?OpenElement> (10 décembre 2009).

<sup>14</sup> <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go6/450/91/PDF/Go645091.pdf?OpenElement> (10 décembre 2009).

<sup>15</sup> [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.COD.CO.2\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.COD.CO.2_fr.pdf) (10 décembre 2009).

<sup>16</sup> Intervention du Ministre à l'émission Echos d'Europe, suivie à Kinshasa le 13 décembre 2009.

des traités font preuve de franchise, de sincérité et d'esprit critique<sup>17</sup> mais cela n'exclut pas totalement le langage de bois de la politique. Il arrive, en effet, que ces rapports se contentent d'invoquer les dispositions juridiques prises pour la promotion et la protection des droits de l'homme tout en restant muets sur leur portée pratique<sup>18</sup>. Il faut ajouter le fait que la RDC n'a pas encore élaboré son document de base comme cela lui a été recommandé<sup>19</sup>.

Pour prévenir de nouveaux retards dans la rédaction et la présentation des rapports initiaux et périodiques mais aussi pour garantir la qualité de ces mêmes rapports, l'idéal serait de conférer ces deux attributions à une institution plus autonome dotée des ressources humaines et financières suffisantes. Il devrait également être reconnu à ladite institution la faculté de chercher d'autres ressources financières notamment à travers la coopération avec les institutions pertinentes. La Commission nationale des droits de l'homme en gestation pourrait répondre à ces exigences.

Il faut souligner le fait que la proposition de loi Mwamba Mushikonke instituant cette Commission prévoit que « *la Commission a pour attributions (...) dresser les rapports sur l'état d'application des normes nationales et des instruments juridiques internationaux en matière des droits de l'homme*<sup>20</sup> ». Elle pourrait également jouer un rôle crucial en matière d'application des traités internationaux et des observations finales et autres recommandations des organes de supervision desdits traités.

### *Application des traités internationaux et des recommandations des organes de supervision des traités*

Sous réserve de la régularité de leur conclusion et de leur publication au Journal officiel, les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme occupent une place de choix dans la hiérarchie des normes juridiques en RDC. Ils sont revêtus d'une force juridique supérieure à celle des lois. Cela devrait atténuer les effets de la lenteur observée dans la « domestication » ou la « transposition » de ces traités et l'harmonisation de la législation nationale, de sorte qu'en cas de conflit, le juge interne devrait faire prévaloir les traités internationaux sur les lois internes. Dans la pratique cependant, les magistrats congolais ne sont pas toujours suffisamment édifiés sur ces traités, ni assez éclairés sur leur rapport avec les lois nationales. Trop peu d'entre eux disposent des textes des traités internationaux, y compris ceux relatifs aux droits de l'homme. Selon Bruno Mbiango Kekese, Premier président honoraire et émérite de la CSJ : « (...) *La négligence de nos cours et tribunaux à mettre ces instruments en œuvre gît ailleurs. Dans l'ignorance de ces textes. L'ignorance de leur existence même ou celle de leur contenu précis...*<sup>21</sup> ».

---

<sup>17</sup> Lire notamment les observations du Comité des droits de l'enfant : [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.COD.CO.2\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.COD.CO.2_fr.pdf). (10 décembre 2010).

<sup>18</sup> [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/41840cc974f1ff93c1257198004fe52f/\\$FILE/Go641509.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/41840cc974f1ff93c1257198004fe52f/$FILE/Go641509.pdf) (10 décembre 2009).

<sup>19</sup> [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.COD.CO.2\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.COD.CO.2_fr.pdf) (10 décembre 2009).

<sup>20</sup> République Démocratique du Congo, Sénat, *Proposition de loi organique instituant la Commission nationale des droits de l'homme en République démocratique du Congo*, Kinshasa, mai 2008 (inédit), p. 5. Cette disposition est conforme à l'article 3(a) (iii) des Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme.

<sup>21</sup> Mbiango Kekese B., postface à M. Wetsch'Okonda Koso, *Les perspectives des droits de l'homme dans la Constitution congolaise du 18 février 2006*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2006, p. 71.

En conséquence les traités internationaux connaissent en RDC une application judiciaire encore très timide et disparate. Par exemple, le Tribunal de paix de Kinshasa/Assosa a récemment fait application directe de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant<sup>22</sup>. De même, les juridictions militaires ont prononcé une vingtaine de décisions en application directe du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI)<sup>23</sup>.

Au nombre des organes de supervision des traités internationaux auxquels la RDC est partie, deux sont habilités à recevoir des communications étatiques et/ou individuelles. Il s'agit du Comité des droits de l'homme des Nations unies et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. A ce jour, le contentieux congolais auprès de ces institutions est riche de près d'une vingtaine de décisions. Dans le cadre de l'Union africaine, la RDC est d'ailleurs le seul Etat à avoir soumis une communication à l'encontre d'autres Etats africains<sup>24</sup>, ce qui peut donner l'impression qu'elle fait confiance à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et qu'elle collabore comme il se doit avec cette institution. En réalité la RDC ne collabore de manière satisfaisante ni avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ni avec le Comité des droits de l'homme. L'un et l'autre se trouvent ainsi, en règle générale, dans l'obligation de passer outre ses observations quant à la forme et au fond des communications dirigées contre elle et de prendre des décisions sur la foi des allégations des requérants<sup>25</sup>.

Prononcées généralement avec beaucoup de retard, ces décisions rencontrent par ailleurs beaucoup de difficultés pour leur exécution. A titre d'exemple, au regard des nombreuses irrégularités ayant entaché la procédure de leur condamnation à mort en vertu de l'Arrêt RP 1078/2 rendu en date du 7 janvier 2003 par la Cour d'ordre militaire, Eddy Kapend et une trentaine de ses compagnons d'infortune à qui il a été imputé la responsabilité de l'attentat, en date du 16 janvier 2001, contre la vie du Président Laurent-Désiré Kabila ont introduit deux communications devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sous les numéros 274 et 282. Au cours de sa 37<sup>ème</sup> session ordinaire tenue à Banjul/Gambie du 27 avril au 11 mai 2005, après les avoir jointes, la Commission a déclaré ces communications recevables en renvoyant sa décision au fond à sa 38<sup>ème</sup> session ordinaire de la Commission qui s'est tenue du 21 novembre au 5 décembre 2005 en attendant les observations des parties ainsi

---

<sup>22</sup> Affaire sous le RP 4215/IV. Bien que publié au Journal officiel, cette Charte semble cependant n'avoir jamais fait l'objet de dépôt des instruments de ratification et le Décret-loi autorisant sa ratification n'aurait jamais été accompagné d'un décret de ratification.

<sup>23</sup> Il s'agit notamment des décisions suivantes : CM Katanga, 20 décembre 2004, RP 01/2003/RP 02/2004, *Ernile Twabangu et crts* ; TMG Kindu, 26 octobre 2005, RP 011/05, *Kalonga Katamisi et crts* ; TMG Mbandaka, 12 janvier 2006, RP 086/05, *Kahenga Mumbere et crts* ; TMG ITURI, 24 mars 2006, RP 018/2006, *Blaise Bongli Massaba et crts* ; TMG Mbandaka, 12 avril 2006, RP 084/2005, *Eliwo Ngoy (Songo Mboyo)* ; TMG Ituri, 2 août 2006, RP 039/2006, *Kahwa Panga Mandro Yves* ; CM Katanga, 25 avril 2007, RP n°011/2006, *Ekembe et crts* ; CM Province Orientale, 28 juillet 2007, RP n°101/2006, *François Mulesa alias 'Bozize'* ; CM Katanga, *Gédéon Kyungu Mutanga et crts*. Voir néanmoins M. Wetsh'Okonda, « Le malaise soulevé par l'application directe du Statut de Rome par le jugement n°084/2005 du 12 avril 2006 du Tribunal militaire de garnison de Mbandaka », *Horizons, Revue de droit et de science politique du Graben*, n°2, Butembo, juin 2006, pp. 139-169.

<sup>24</sup> Communication 227/2002. Lire à ce sujet, Mutoy Mubiala, *Le système africain de protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 78.

<sup>25</sup> Lire notamment la décision de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la Communication n°281, disponible en ligne à l'adresse [http://www.achpr.org/english/activity\\_reports/26th%20Activity%20report](http://www.achpr.org/english/activity_reports/26th%20Activity%20report) (10 décembre 2009).

que la production par la RDC de l'arrêt litigieux<sup>26</sup>. Au moment de la rédaction de ce rapport ce jour plus de cinq ans plus tard, et en dépit des promesses maintes fois réitérées, la RDC est toujours en défaut de produire cet arrêt et de formuler ses observations quant au fond des communications précitées, condamnant les victimes à demeurer indéfiniment dans le couloir de la mort dans une situation qui n'est pas très loin de la torture au sens des arrêts pertinents des cours suprêmes des Etats-Unis, de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda<sup>27</sup>.

Plusieurs autres communications sont ainsi en souffrance à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples du fait du défaut de coopération de la RDC, défaut de coopération d'autant plus préoccupant qu'à un moment donné les auteurs des communications ne savaient pas lequel du Ministère des droits humains, celui de la justice ou encore celui des affaires étrangères était habilité à assumer cette coopération pour le compte de cet Etat. Pire encore, il est arrivé que les communications ou les observations sur la recevabilité ou le fond de celles-ci soumises par les plaignants à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples s'égarèrent entre le Ministère des affaires étrangères et celui des droits humains ou de la justice.

A notre connaissance, une seule recommandation du Comité des droits de l'homme formulée à la suite d'une communication introduite contre la RDC a été partiellement appliquée. Il s'agit de la Décision prise, le 19 septembre 2003, dans l'affaire n°933/2000-Adrien Mundy Busyo, Thomas Othsudi Wongodi, René Sibum Matubuka et consorts relative à réhabilitation et à l'indemnisation de trois cent quinze magistrats révoqués en vertu du Décret du 6 novembre 1998<sup>28</sup>. En effet, les victimes de ce Décret ont été réhabilités mais aucun d'entre eux n'a bénéficié de la moindre indemnisation. Cette exception s'explique par le fait que les négociations de paix menées à Sun City ont pris fait et cause pour ces magistrats en recommandant leur réhabilitation<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Lettre de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples n°ACHPR/LPROT/COMM/RDC/ARM du 28 juin 2005 (disponible auprès des auteurs).

<sup>27</sup> Sur ces arrêts, lire notamment Maela Bego, « Ouganda, Afrique du Sud, Etats-Unis : la voie constitutionnelle pour abolir », in *Abolir... Edition 2006*, Paris, ECPM, 2005, p. 126.

<sup>28</sup> Décision disponible auprès des auteurs.

<sup>29</sup> J-P. Kilenda Kakengi Basila, *L'affaire des 315 magistrats de Kinshasa, une purge néo mobutiste*, Paris, l'Harmattan, 2004, p. 196 ; Nations Unies, Rapport du Comité des droits de l'homme, Volume I, New York, 2004, pp. 168-169.

Tableau 4 : Décisions des mécanismes de promotion et de protection des droits de l'homme impliquant la RDC

N°	Décisions	Date de la décision
<b>I. Décisions du Comité des droits de l'homme</b>		
1.	CCPR/C/96/D/1483/2006 ( <i>Philémon Basongo Bondonga c. RDC</i> )	25 août 2009
2.	CCPR/C/86/D/1177/2003 ( <i>Willy Wenga Ilombe et Nsii Luanda c. RDC</i> )	16 mai 2006
3.	CCPR/C/78/D/662/2001 ( <i>Marcel Mulezi c. RDC</i> )	23 juillet 2004
4.	CCPR/C/78/D/933/2000 ( <i>Adrien Mundio, Thomas Othudi Wongodi, René Sibou Matubuka et autres c. RDC</i> )	19 septembre 2003
5.	CCPR/C/75/D/641/1995 ( <i>Gedumbe</i> )	26 juillet 2002
6.	CCPR/C/56/D/542/1993 ( <i>Agnès Ngoya c. Zaïre</i> )	16 avril 1996
7.	CCPR/C/51/D/497/1992 ( <i>Odia Amisi c. Zaïre</i> )	27 juillet 1994
8.	CCPR/C/49/D/366/1989 ( <i>Isidore Kanana Tshiongo a Minanga c. Zaïre</i> )	8 novembre 1993
9.	CCPR/C/43/D/463/1991 ( <i>D. B-B c. Zaïre</i> )	5 décembre 1991
10.	CCPR/C/37/D/241/1987 ( <i>Faustin Birindwa Ci Birhashwira, Etienne Cisekedi Wa Mulumba c. Zaïre</i> )	29 novembre 1989
11.	CCPR/C/31/D/194/1985 ( <i>Lilo Miango c. Zaïre</i> )	27 octobre 1987
12.	CCPR/C/27/D/138/1983 ( <i>Ngalula Mpandajila et consorts c. Zaïre</i> )	26 mars 1986
13.	CCPR/C/27/D/157/1983 ( <i>André Alphonse Mpaka-Nsusu c. Zaïre</i> )	26 mars 1986
14.	CCPR/C/22/D/124/1982 ( <i>Nina Muteba c. Zaïre</i> )	24 juillet 1984
15.	CCPR/C/19/D/90/1981 ( <i>Luyeye Magana ex-Philibert c. Zaïre</i> )	21 juillet 1983
16.	CCPR/C/18/D/16/1977 ( <i>Daniel Monguya Mbenge c. Zaïre</i> )	25 mars 1983
<b>II. Décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples</b>		
17.	281/2003 ( <i>Marcel Wets'h'okonda Koso et autres c. RDC</i> )	24 novembre 2008
18.	227/99 ( <i>RDC c. Burundi, Rwanda et Ouganda</i> )	–
19.	247/02 (Institut pour les droits humains et le développement en Afrique (Au nom de Simbarakiye))	15–29 mai 2003
20.	238/01 (Institut pour les droits humains et le développement en Afrique au nom de Sedar Tumba)	2–16 mai 2002
21.	25/89, 47/90, 56/91, 100/93 ( <i>Free Legal Assistance Group, Lawyers Committee For Human Rights, Union Interafricaine des droits de l'homme, les témoins de Jéhovah c. Zaïre</i> )	Octobre 1995
22.	75/92 ( <i>Congrès du Peuple katangais c. Zaïre</i> )	1995
23.	31/89 ( <i>María Baes c. Zaïre</i> )	1995
24.	47/90 ( <i>Lawyers Committee for Human Rights c. Zaïre</i> )	1995
25.	15/88 ( <i>Mpaka Nsusu André Alphonse c. Zaïre</i> )	1994

Source : Élaboré par les auteurs sur la base des décisions des institutions pertinentes.

## Constitution

L'instabilité politique qui caractérise l'histoire de la RDC s'est accompagnée d'une instabilité constitutionnelle notable, avec en cinquante ans une dizaine de constitutions dont chacune a connu une ou plusieurs révisions. La Constitution du 24 juin 1967 a subi dix sept révisions dont

certaines relèvent de ce qui a été appelé une « fraude à la constitution<sup>30</sup> ». A peine adoptée, la Constitution du 18 février 2006 ne semble pas épargnée par le démon de la révision. Après l'échec de la première initiative de révision en 2007, elle a finalement été modifiée au mois de janvier 2011 en dépit d'une forte opposition au sein de l'opinion. Il est encore très tôt pour déterminer si la CSJ (ou la Cour constitutionnelle lorsqu'elle sera constituée) permettra de conjurer le spectre des révisions intempestives de la Constitution de la Deuxième République, dont la principale motivation était la volonté de renforcer les pouvoirs du président de la République.

### *Evolution constitutionnelle*

A son accession à l'indépendance, le 30 juin 1960, la RDC était régie par deux textes à valeur constitutionnelle, en l'occurrence, la Loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du Congo et la Loi fondamentale du 17 juin 1960 sur les libertés publiques<sup>31</sup>. Adoptées sous forme de lois par le Parlement Belge pour le nouvel Etat, ces lois constituaient des traductions en termes juridiques des résolutions de la Table ronde belgo congolaise<sup>32</sup>. La Loi fondamentale sur les libertés publiques était une photocopie certifiée conforme de la Convention européenne des droits de l'homme.

La première Constitution dont la RDC s'est dotée est la Constitution dite de Luluabourg du 1<sup>er</sup> août 1964. A l'instar de la Loi fondamentale du 24 juin 1960 sur les libertés publiques, elle a consacré quantité de ses dispositions aux droits de l'homme<sup>33</sup>. Suite au coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965, le nouveau régime dotait la RDC d'une nouvelle constitution, celle du 24 juin 1967 qui restera en vigueur jusqu'à la décennie 1990. A l'instar des constitutions précédentes, cette Constitution consacre également les droits de l'homme. Toutefois, comparée aux constitutions antérieures, elle marque une « déconstitutionnalisation » prononcée de ces droits<sup>34</sup>. Là où la Loi fondamentale du 17 juin 1960 et la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 consacraient respectivement 21 et 35 articles auxdits droits, celle de 1967 n'en retient quant à elle que 14<sup>35</sup>. Pire encore, sur le plan de la technique de rédaction des textes constitutionnels, à la technique américaine adoptée par les deux premiers textes constitutionnels, technique qui favorise la formulation la plus détaillée possible, cette Constitution substitue la technique française qui se caractérise plutôt par sa sobriété, le pouvoir constituant se contentant de poser des principes quitte au législateur à entrer dans les détails<sup>36</sup>. Il sied également de noter que les droits intangibles de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 ne sont pas repris dans la Constitution révolutionnaire du 24 juin 1967<sup>37</sup>.

---

<sup>30</sup> M. Wetsch'Okonda Koso M., *Les perspectives...*, *op.cit.*, p. 11. ; M. Wetsch'Okonda Koso, *Les textes constitutionnels congolais annotés*, *op.cit.* ; Iyeleza Moju-Mbey, Masika Katsuva et Isengingo Kambere-Ng'ise, *Recueil des textes constitutionnels de la République du Zaïre du 19 mai 1960 au 28 avril 1991*, Kinshasa, Editions ISE-Consult, avril 1991.

<sup>31</sup> A. Mazyambo Makengo Kisala, « Les normes constitutionnelles, conventionnelles, légales, réglementaires et jurisprudentielles relatives aux droits de l'homme », in HCDH, *Séminaire de formation aux droits de l'homme et sur l'administration de la justice*, Kinshasa, novembre 2004, p. 18.

<sup>32</sup> J. Verwilghen, « Le sort de la législation provisoire congolaise », in *Revue juridique du Congo*, 42<sup>ème</sup> année, n°1, janvier-février-mars 1966, p. 24.

<sup>33</sup> A. Mazyambo Makengo Kisala, *op.cit.*, p. 19.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 20.

<sup>35</sup> M. Wetsch'Okonda Koso, *Les perspectives...*, *op.cit.*, p. 14.

<sup>36</sup> *Idem*, pp. 18-19.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

Au fil du temps, le « grignotage » des droits de l'homme va d'ailleurs se poursuivre avec notamment le passage du bipartisme à la suprématie du Mouvement populaire de la révolution, parti du Président de la République sur toutes les institutions de l'Etat d'abord<sup>38</sup> et ensuite l'absorption de l'Etat par celui-ci à travers l'institutionnalisation mieux la constitutionnalisation du Parti-Etat<sup>39</sup>. Désormais, le principe de la séparation du pouvoir comme celui de l'indépendance du pouvoir judiciaire sont affirmés mais ils sont vidés de tout leur contenu<sup>40</sup>. Il en est de même de la liberté d'opinion dans un contexte de monolithisme politique ou encore de la liberté d'expression qui recule devant le « mobutisme », c'est-à-dire l'ensemble des idées, des pensées et des actes du Président Mobutu, érigés en doctrine du Parti-Etat<sup>41</sup>.

Ces incohérences du système mono partisan du MPR sont parmi les malaises institutionnels qui ont conduit à la convocation en juillet 1991 de la « Conférence nationale souveraine » (CNS), une assemblée de plus de 2000 délégués des partis politiques, organisations de la « société civile » et divers groupements socio-professionnels parmi les plus représentatifs de l'époque dont l'objectif principal était de dresser de manière consensuelle le bilan de la gouvernance au Congo depuis son indépendance et tracer les contours de la transition vers un régime démocratique<sup>42</sup>. Parmi les documents adoptés par la CNS figure une constitution transitoire, l'« Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de Transition ». Adopté le 4 août 1992 en remplacement de la Constitution de 1967, ce document fut le premier texte de l'histoire constitutionnelle du Congo à avoir fait l'objet d'une large discussion et d'un débat auquel ont participé des personnes de divers horizons du pays. En dépit d'une très large adhésion populaire et de l'endossement de la Cour suprême de justice<sup>43</sup>, ce texte ne fut cependant pas reconnu par le Président Mobutu et ses partisans qui considéraient la constitution de 1967 comme toujours en vigueur. Cette querelle faisait partie d'une impasse politique créée par le refus de Mobutu et de ses partisans à reconnaître le nouvel ordre politique institué par la CNS. L'impasse a été momentanément résolue lorsque les deux camps politiques ont finalement convenu d'adopter deux ans plus tard une constitution de compromis, l'« Acte constitutionnel de la Transition », promulgué le 9 avril 1994. Ce texte est resté en vigueur jusqu'en mai 1997 lorsque la victoire de la rébellion armée de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) sur les Forces armées zairoises (FAZ) permit l'installation au pouvoir de son chef Laurent-Désiré Kabila. Ce dernier s'empressa de publier une constitution taillée sur mesure et par laquelle il s'est

---

<sup>38</sup> Lire la Loi n°70-001 du 23 décembre 1970 portant révision de la Constitution, Iyeleza, M. Katsuva et Kambere-Ng'ise, *op.cit*, pp. 94-95.

<sup>39</sup> Loi n°74-020 du 15 août 1974 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967, Iyeleza, M. Katsuva et Kambere-Ng'ise, *op.cit*, pp. 99-100.

<sup>40</sup> Matadi Nenga Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo : contribution à une théorie de réforme*, Kinshasa, Droit et idées nouvelles, 2001, pp. 399-406.

<sup>41</sup> Lire notamment N. Mwilanya Wilondja, *Les mécanismes congolais de protection et de promotion des droits de l'homme*, Tome I, Kinshasa, Ed. AGAPAO, 2004, pp. 31-33.

<sup>42</sup> Le texte qui suit est tiré de P. Ngoma-Binda, J. Otemikongo Mandefu Yahisule et Leslie Moswa Mombo, *RDC : démocratie et participation politique. Une évaluation des premiers pas vers la IIIème République*, une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for Southern Africa, novembre 2010, pp. 23-26.

<sup>43</sup> CSJ, Arrêt R.A. 266 du 8 janvier 1993 décrétant l'abrogation de la Constitution du 24 juin 1967 et son remplacement par l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition.

arrogé le droit d'exercer seul par décrets les pouvoirs exécutif et législatif<sup>44</sup>.

Cette situation a subsisté jusqu'au 4 avril 2003, date à laquelle a été promulguée la Constitution de la transition, négociée par les signataires de l'« Accord global et inclusif » conclu à Prétoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002 dans le but de mettre fin au conflit armé qui décimait le pays depuis 1998<sup>45</sup>. C'est en application des dispositions pertinentes de cette Constitution<sup>46</sup> qu'a été élaborée la Constitution du 18 février 2006 en vigueur.

### *Constitution du 18 février 2006*

Comparée aux constitutions congolaises antérieures, la Constitution du 18 février 2006 présente plusieurs spécificités. Cela apparaît non seulement dans la procédure de son élaboration mais aussi dans sa dimension sociale, l'aménagement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et la jurisprudence qu'elle a secrétée. En ce qui concerne la procédure de son élaboration, il sied de noter que de manière générale, les constitutions congolaises antérieures relèvent soit des constitutions octroyées soit des constitutions négociées. Dans la première catégorie se rangent la Loi fondamentale de 1960, la Constitution du 24 juin 1967 qui, bien qu'adoptée par voie de référendum a été élaborée de manière discrétionnaire par le pouvoir établi et le Décret-loi constitutionnel du 27 mai 1997. Quant à la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964, celles adoptées dans la mouvance de la Conférence nationale souveraine ainsi que la Constitution de la transition du 4 avril 2003, elles méritent plutôt la qualification de constitutions négociées<sup>47</sup>.

Dans la catégorie des constitutions négociées il convient d'ajouter la Constitution du 18 février 2006, œuvre de compromis des anciens belligérants pudiquement appelés composantes et entités au Dialogue intercongolais et des représentants de la Société civile. Outre son appropriation populaire en vertu du référendum constitutionnel des 18 et 19 décembre 2005, cette Constitution a bénéficié dans le processus de sa confection de la contribution de plusieurs sources, les unes internes, les autres internationales, celles-ci officielles et celles-là privées. Officiellement, c'est le Sénat qui a élaboré un avant-projet de constitution qui a par la suite été transformé en un projet de constitution par l'Assemblée nationale. C'est alors que le peuple est entré en lice pour adopter ce projet de constitution qui deviendra l'actuelle Constitution en vertu de sa promulgation, le 18 février 2006, par le Président de la République. En fait, s'inspirant du modèle sud africain<sup>48</sup>, tant le Sénat que l'Assemblée nationale ont effectué plusieurs consultations tant des congolais que d'experts étrangers dont les contributions n'ont pas manqué de marquer la Constitution de leur empreinte. A titre d'exemple, à l'initiative de l'Association internationale EISA, deux ateliers animés par des experts congolais et internationaux ont été organisés à l'attention du Comité de rédaction de l'avant projet de constitution du Sénat puis de

---

<sup>44</sup> Article 5, Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en RDC, *Journal Officiel* Numéro spécial, 38<sup>ème</sup> année, mai 1997, p. 9.

<sup>45</sup> Bakandjeja wa Mpungu (G.), « *La nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo : sources et innovations* », Draft paper presented at African Network of Constitutional Law Conference on Fostering Constitutionalism in Africa, Nairobi, April 2007, p. 15 : [http://www.publiclaw.uct.ac.za/usr/public\\_law/Nairobi/Mpungu\\_SourcesetInnovations.rtf](http://www.publiclaw.uct.ac.za/usr/public_law/Nairobi/Mpungu_SourcesetInnovations.rtf).

<sup>46</sup> Articles 98 et 104, alinéa 2.

<sup>47</sup> Ngondankoy Nkoy ea Loongya, *Droit congolais des droits de l'homme*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2004, p. 65.

<sup>48</sup> Anthea van Der Burg et coll., *Afrique du Sud : le secteur de la justice et de l'Etat de droit, une étude de l'Afrimap et de l'Open Society Foundation For South Africa*, Johannesburg, Publication du Réseau Open Society Institute, 2005, pp. 46-47.

la plénière de celui-ci. A l'issue du second atelier, cinq experts dont un sénégalais, le Professeur Mbodj et quatre congolais ont été sélectionnés pour appuyer le Comité de rédaction de l'avant projet de constitution lors de ses travaux qui se sont déroulés à Simi Simi/Kisangani. De retour à Kinshasa, le même Comité a bénéficié de la contribution du collège d'experts mis sur pieds par l'Union Européenne<sup>49</sup>. Il faut noter également les consultations d'autres experts internationaux tant sur place au pays qu'à l'étranger<sup>50</sup>.

Sa dimension sociale confirme cette internationalisation dans la mesure où, outre qu'elle cite expressément certains traités internationaux dans son préambule, cette Constitution consacre la quasi-totalité des droits de l'homme connus à ce jour, qu'ils s'agisse des droits civils et politiques<sup>51</sup>, des droits économiques, sociaux et culturels<sup>52</sup> ou des droits dits de solidarité<sup>53</sup>. A ces droits à caractère général, il faut d'ailleurs ajouter des droits à caractère catégoriel au bénéfice notamment des enfants<sup>54</sup>, des femmes<sup>55</sup>, des étrangers<sup>56</sup>, des minorités<sup>57</sup> ou des peuples autochtones<sup>58</sup>. Enfin, tirant certainement son inspiration de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Constitution contrebalance ces différents droits par des devoirs<sup>59</sup>. Au total sur les 229 articles que compte cette Constitution, 57 au moins sont consacrés aux droits de l'homme, ce qui marque une avancée quantitative remarquable par rapport à toutes les constitutions antérieures.

Contrairement à ce que d'aucuns soutiennent, l'internationalisation de la Constitution du 18 février 2006 ne signifie pas cependant abdication par la RDC de ses obligations en tant qu'Etat souverain. Au contraire, au lieu de se contenter de copier servilement les modèles étrangers proposés par les « *pèlerins constitutionnels* », le constituant congolais de 2006 a su respecter la tradition constitutionnelle congolaise tout en l'enrichissant de quelques apports extérieurs. C'est ainsi que la rédaction du texte constitutionnel a été marquée, non pas par la « technique française » – consistant à évoquer les droits de l'homme dans le préambule de la Constitution quitte au législateur à déterminer leurs modalités d'application – mais davantage par la « technique américaine » qui consacre les droits de l'homme dans le corps même de la Constitution et ce, de la manière la plus détaillée possible. Cela se vérifie par exemple en ce qui concerne les droits des personnes privées de liberté qui sont assortis de plusieurs garanties – dont le droit d'être informé des motifs d'arrestation, d'entrer immédiatement en contact avec sa famille, de bénéficier d'un traitement qui préserve sa vie, sa santé physique et mentale ainsi

---

<sup>49</sup> La plupart de ses experts ayant été désignés parmi les professeurs de l'Université de Liège, les détracteurs de la Constitution la qualifient de Constitution de Liège.

<sup>50</sup> J-L Esambo Kangashe, *La constitution congolaise du 18 février à l'épreuve du constitutionalisme*, Academia-Bruylant, Bruxelles 2010 pp. 103-119.

<sup>51</sup> Articles 11 à 33.

<sup>52</sup> Articles 34 à 49.

<sup>53</sup> Articles 50 à 61.

<sup>54</sup> Articles 40 et 41.

<sup>55</sup> Article 14.

<sup>56</sup> Article 50.

<sup>57</sup> Article 51.

<sup>58</sup> Article 51.

<sup>59</sup> Articles 62 à 67.

que sa dignité<sup>60</sup>. De même, la constitution précise que le droit à l'assistance judiciaire concerne toutes les étapes de la procédure pénale, y compris au cours de l'instruction préliminaire devant la police et les services de sécurité<sup>61</sup>. Quelques droits n'ont pas cependant fait l'objet de dispositions aussi détaillées, à l'instar du droit à la vie, ce qui ne devrait pas faciliter leur application judiciaire.

Tableau 5 : Constitutions congolaises depuis 1960

1. Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo
2. Loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques
3. Constitution du 1 <sup>er</sup> août 1964 dite Constitution de Luluabourg
4. Constitution du 24 juin 1967
5. Actes portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition du 4 août 1992
6. Loi n°93-001 du 2 avril 1993 portant Acte constitutionnel harmonisé
7. Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994
8. Décret-loi n°003 du 28 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République démocratique du Congo
9. Acte constitutionnel de la transition du 4 avril 2003
10. Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006

Source : Élaboré par les auteurs sur la base des textes constitutionnels.

### Contrôle de constitutionnalité des lois

Largement fictif jusqu'à la transition politique de 2003 à 2006, le contrôle de la constitutionnalité des lois a connu son essor à partir de cette date même s'il y a lieu de constater déjà quelques signes d'essoufflement. Jusqu'en 1968, date de la création de la Cour suprême de justice (CSJ) le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois était inexistant faute de juridiction compétente pour en connaître<sup>62</sup>. Ensuite, après que cette juridiction ait été instituée, en dépit de la richesse des modes de contrôle de constitutionnalité prévus par les textes, l'étroitesse de sa saisine n'était pas de nature à promouvoir le développement du contrôle de constitutionnalité des lois. Il en est de même de la culture politique dominante qui confond la mise en cause d'un acte juridique à celle de l'autorité qui l'a émis.

La plupart des Etats de l'Afrique francophone qui ont hérité de la Constitution française du 4 octobre 1958 ont adopté le modèle du contrôle de la constitutionnalité des lois caractérisé par l'exclusion du contrôle a posteriori – dans lequel le juge sanctionne une loi déjà en vigueur – ce qui consacre l'immunité des lois promulguées. Pour sa part la RDC a toujours organisé à la fois le contrôle a priori et le contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois. Le contrôle

<sup>60</sup> Article 18.

<sup>61</sup> Article 19.

<sup>62</sup> Même si, en attendant la constitution d'une cour constitutionnelle, la Loi fondamentale du 19 mai 1960 a conféré cette compétence au Conseil d'Etat belge (article 253 de la) et que la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 l'a conférée à la Cour d'appel de Kinshasa (article 196). Lire à ce sujet E. Boshab, « Les dispositions constitutionnelles transitoires relatives à la cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo », disponible en ligne à l'adresse <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=561> (16 décembre 2009) ; Luhonge Kabinda-Ngoy, « Pouvoir et compétence de contrôle de la constitutionnalité des textes légaux et réglementaires près la Cour suprême de justice », *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, Kinshasa 2002, p. 44.

a priori s'effectue à la suite d'une requête en appréciation de la constitutionnalité des lois, des règlements intérieurs des chambres ou des institutions d'appui à la démocratie. Il est obligatoire pour les lois organiques et les règlements intérieurs des chambres et des institutions d'appui à la démocratie et facultatif pour les lois ordinaires. Quant au contrôle a posteriori, il s'effectue soit à la suite d'une requête en annulation pour inconstitutionnalité d'une loi soit une exception d'inconstitutionnalité des lois.

Pendant longtemps, néanmoins, les procédures par lesquelles le juge est saisi ont en fait considérablement limité l'exercice du contrôle de la constitutionnalité des lois. Jusqu'en 2003, la loi régissant la procédure devant la CSJ donnait la qualité de saisir la CSJ en matière constitutionnelle au seul Procureur général de la République, même si ce dernier pouvait agir soit à l'initiative du Président de la République, soit à celle du Bureau du Parlement ou des cours et tribunaux en plus de son initiative personnelle<sup>63</sup>. La Constitution de la transition du 4 avril 2003 a élargi le nombre des personnes ou institutions ayant qualité pour saisir la Cour d'une demande en inconstitutionnalité en incluant le président de la République et un nombre de députés ou de sénateurs équivalent au dixième des membres de chacune des chambres<sup>64</sup>. La Constitution du 18 février 2006 ira encore plus loin en ouvrant à « toute personne » la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle « pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire » soit par voie d'action soit par voie d'exception<sup>65</sup>.

Cet élargissement de la procédure a permis une plus grande activité judiciaire par laquelle la CSJ a censuré ou annulé des dispositions inconstitutionnelles dans les lois et règlements intérieurs des chambres ou des institutions d'appui à la démocratie<sup>66</sup>. La Cour a alors fait montre d'un activisme tel que certains commentateurs ont exprimé la crainte de la voir passer d'un extrême à un autre, en s'arrogeant la compétence de connaître des affaires au-delà des attributions qui lui sont expressément dévolues après avoir excellé par des arrêts d'incompétence<sup>67</sup>. A cette période d'activisme a cependant suivi une période d'essouffement frisant un déni de justice systématique, comme en témoigne le refus de la CSJ de faire suite aux requêtes en inconstitutionnalité de la loi portant budget de l'Etat pour l'exercice 2009 introduites par les sénateurs Lunda Bululu et Jacques Djoli<sup>68</sup>.

---

<sup>63</sup> Article 131 de l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CSJ.

<sup>64</sup> Article 131 de cette Constitution.

<sup>65</sup> Article 162.

<sup>66</sup> A titre d'exemples, voir les arrêts CSJ Rconst 23/TSR du 17 décembre 2004 (inédit, copie disponible auprès des auteurs) ; CSJ Rconst. 043/TSR21 du décembre 2006 (inédit, copie disponible auprès des auteurs) ; CSJ, Rconst.037/TSR du 13 septembre 2006 (inédit, copie disponible auprès des auteurs) ; Rconst. 051/TSR du 31 juillet 2007 ; Rconst.055/TSR du 27 août 2007.

<sup>67</sup> Lire notamment D. Mumbere Bamlango, « Des 'actes législatifs' et du 'pouvoir régulateur' : quand la CSJ donne une portée expansive aux attributions de la Cour constitutionnelle, *Horizons, Revue de droit et de science politique du Graben* No.5, Butembo, pp. 46-58.

<sup>68</sup> Lire la requête inscrite au numéro Rconst.068/TSR en ligne à l'adresse <http://www.afrimap.org/english/images/documents/Requete%20Lunda%20Bululu%20CSJ.pdf> (10 décembre 2009) ; voir aussi [http://www.lepotentiel.com/afficher\\_article.php?id\\_edition=&id\\_article=59700](http://www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=59700) (10 décembre 2009).

Tableau 6 : Decisions de la CSJ en matiere constitutionnelle

Arrêts	Objet
<b>Contrôle de constitutionnalité des lois</b>	
Rconst.06/TSR 24 mars 2004	Loi n°04/002 du 15 mars 2004 portant organisation et fonctionnement des partis politiques : <i>Respect de délai d'introduction du recours ; nombre de signataires de la requête en inconstitutionnalité</i>
Rconst.07/TSR 7 mai 2004	Loi portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale indépendante : <i>Les membres de la Commission ne jouissent pas de l'irresponsabilité en matière pénale</i>
Rconst.08/TSR 19 mai 2004	Loi modifiant le Décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC tel que revu par le Décret-loi 018/2001 du 28 septembre 2001
Rconst.11/TSR 2 juillet 2004	Loi portant organisation et fonctionnement de l'Observatoire national des droits de l'homme : <i>L'Assemblée nationale n'a pas approuvé le Règlement intérieur de l'Observatoire ; Les candidats membres à l'Observatoire non condamnés bénéficient de la présomption d'innocence</i>
RConst.12/TSR 14 juillet 2004	Loi organique portant organisation, attributions et fonctionnement de la HAM
RConst.13/TSR 30 juillet 2004	Loi portant organisation, attributions et fonctionnement de la CVR
RConst.14/TSR 20 juillet 2004	Loi portant organisation, attributions et fonctionnement de la CELC
RConst.15/TSR 28 juillet 2004	Loi portant organisation, attributions et fonctionnement de l'ONDH
RConst.17/TSR 15 sept. 2004	Loi organique CEI
Rconst.20/TSR 10 nov. 2004	Loi organique portant organisation générale de la défense et des Forces armées
RConst.21/22/TSR 10 nov. 2004	Loi organique sur la nationalité
RConst.36/TSR 8 sept. 2006	Loi organique portant statut des magistrats
RConst.69/TSR 30 nov. 2008	Loi organique portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature
RConst.070/071/TSR 29 sept. 2008	Lois organiques portant modalités d'organisation et fonctionnement de la Conférence des gouverneurs
RConst.110/TSR 5 février 2010	Loi organique portant organisation, attributions et fonctionnement du Conseil supérieur de l'Audio visuel et de la Communication
RConst.114/TSR 26 mars 2010	Loi organique portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces
RConst.127/TSR 20 janvier 2010	Loi organique sur la CENI
RConst.139/TSR 30 nov. 2010	Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle
RConst.128.TSR 8 janvier 2011	Ordonnance-loi sur la procédure en matière d'infractions intentionnelles flagrantes
RConst.159/TSR 24 juin 2011	Loi organique relative à la procédure devant la Cour de cassation

Arrêts	Objet
RConst.165/TSR 20 août 2011	Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle
RConst.166/TSR 19 août 2011	Loi organique portant suppression des travaux forcés
<b>Contrôle de la constitutionnalité des règlements intérieurs des chambres et des institutions d'appui à la démocratie</b>	
Rconst.04/TSR du 3 octobre 2003	Règlement intérieur de l'Assemblée nationale de la transition
Rconst.05/TSR, octobre 2003	Règlement intérieur du Sénat
RConst.07/TSR, 7 mai 2004	Règlement intérieur de la CEI
RConst.09/TSR, 2 juin 2004	Règlement intérieur de la CEI
RConst.10/TSR, 1 <sup>er</sup> juillet 2004	Règlement intérieur CELC
RConst.11/TSR, 2 juillet 2004	Règlement intérieur ONDH
RConst.12/TSR, 4 juillet 2004	Règlement intérieur CELC
RConst.14/TSR, 28 juillet 2004	Règlement intérieur CELC
RConst.16/TSR, 28 juillet 2004	Règlement intérieur HAM
RConst.18/TSR, 8 octobre 2004	Règlement intérieur CVR
RConst.19/TSR, 21 octobre 2004	Règlement intérieur HAM
Rconst.23/TSR, 17 décembre 2004	Règlement intérieur de la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption : <i>La Commission ne peut pas approuver les projets et les propositions de lois en rapport avec son objet ; La Commission ne peut pas autoriser les poursuites à charge des membres de son bureau qui bénéficient de l'irresponsabilité pénale ; Le Règlement est mis en application après déclaration de sa conformité non seulement à la Constitution mais aussi à la loi sur la Commission</i>
Rconst.24/TSR, 18 janvier 2005	Règlement intérieur de l'Observatoire national des droits de l'homme : <i>Le siège de la Commission ne jouit pas de l'inviolabilité ; Le quorum de décision de la Commission est celui des membres et non des membres présents ; Les immunités de poursuite non sont reconnues qu'aux seuls membres du bureau</i>
Rconst.25/TSR, 28 jan. 2005	Règlement intérieur de la Commission vérité et réconciliation : <i>Le texte soumis au contrôle doit être signé</i>
Rconst.26/TSR, 11 mars 2005	Règlement intérieur de la Commission vérité et réconciliation
Rconst.27/TSR, 1 <sup>er</sup> avril 2005	Règlement intérieur de la Commission vérité et réconciliation
Rconst.043, 21 déc. 2006	Règlement intérieur de l'Assemblée nationale : <i>Les partis ne peuvent pas désigner un suppléant en plus de ceux votés en même temps que le député ; La cause de la perte du mandat de député national n'est pas l'incapacité totale mais l'incapacité permanente</i>
Rconst.045.TSR, 12 janvier 2007	Règlement intérieur de l'Assemblée nationale
RConst.046/TSR, 23 avril 2007	Règlement intérieur du Sénat
Rconst.061/TSR 30 nov. 2007	Règlement intérieur du Congrès : <i>Le Congrès n'a pas qualité pour autoriser la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège ; Le quorum pour la prise de décision du Congrès est prise par l'ensemble de cette institution et non selon les chambres parlementaires ; Le Congrès n'a pas à prendre l'initiative de la mise en accusation du Président de la République ou du Premier Ministre</i>

Arrêts	Objet
RConst/170 bis/TSR 21 sept. 2011	Règlement intérieur du Conseil supérieur de l'Audio-visuel et de la Communication
<b>Interprétation de la Constitution</b>	
RL 09, 20 janvier 2004	Arts 76 et 94 de la Constitution de la transition du 4 avril 2003
RConst.028/TSR, 24 février 2006	Olivier Kamitatu
Rconst.41/TSR, 15 nov. 2006	Articles 114 et 222 de la Constitution
Rconst.044/TSR, 3 janvier 2007	
Rconst.050/TSR, 23 mai 2007	
Rconst.067/TSR, 6 mai 2009	Articles 122, 153, alinéa 5, 155, alinéa 4 et 169
RConst.084/TSR, 16 mars 2009	Retransmission des séances parlementaires à la télévision
<b>Contrôle de la constitutionnalité des actes réglementaires</b>	
Rconst.037/TSR, 13 sept. 2006 (Ghislain Demofike)	Conformité à la Constitution du délai d'organisation du deuxième tour de l'élection présidentielle
RConst.113/TSR, 26 mars 2010	Décision du Gouverneur de la Banque centrale du Congo
<b>Contrôle de la constitutionnalité des faits</b>	
Rconst.035/TSR, 13 septembre 2006 (Bossassi Epole)	Prorogation de la durée de la transition et autres : <i>La CSJ se prononce sur la conformité à la Constitution des actes précis et déterminés et non des faits</i>
<b>Contrôle de la constitutionnalité des motions de défiance et de motion de censure</b>	
Rconst.051/TSR, 31 juillet 2007	Motion de défiance à l'encontre de Trésor Kapuku, Gouverneur de Kasai occidental
Rconst.078/TSR, 4 mai 2009	Motion de défiance à l'encontre de José Makila, de gouverneur de la province de l'Equateur
Rconst.060, 28 décembre 2007	Motion de défiance à l'encontre de Kishabongo, Président de l'Assemblée provinciale du Maniema
RConst.062/TSR, 26 décembre 2007	Motion de défiance à l'encontre de Célestin Cibalonza, gouverneur de la province du Sud Kivu
RConst.103/TSR, 7 juin 2010	Motion de défiance à l'encontre de Masudi Mendes, vice-président de l'Assemblée provinciale du Maniema
RConst.137/TSR, 22 octobre 2010	Motion de défiance à l'encontre de Roger Nsingi, président de l'Assemblée provinciale de Kinshasa
RConst.152/TSR, 26 avril 2011	Motion de défiance à l'encontre de Roger Ndambu, gouverneur de la Province du Bandundu
<b>Contrôle de contrariété des traités</b>	
RConst.112/TSR, 5 février 2010	Conformité à la Constitution de la loi portant autorisation de l'adhésion à l'OHADA
<b>Prorogation du délai de l'organisation des élections</b>	
Rconst.038/TSR 15 sept. 2006	
<b>Prorogation du mandat de la Commission électorale indépendante</b>	
Rconst.055/TSR 27 août 2007	
<b>Prorogation du mandat de la Haute autorité des médias</b>	
RConst.059/TSR 30 janvier 2008	–

Sources : Les auteurs sur la base des arrêts de la C.S.J.

## Lois nationales

A son accession à l'indépendance en 1960, la RDC a hérité de l'essentiel de la législation coloniale en vertu de l'article 2 de la Loi fondamentale sur les structures du Congo qui prévoyait : « *Les lois, décrets et ordonnances législatives, leurs mesures d'application ainsi que toutes les dispositions réglementaires existant au 30 juin 1960 restent en vigueur tant qu'ils n'auront pas été expressément abrogés* ». Toutes les constitutions ultérieures comportent des dispositions similaires<sup>69</sup>. Il s'ensuit que la plupart des textes législatifs élaborés pendant la colonisation sont encore en vigueur aujourd'hui. Sont également en vigueur les actes législatifs pris par les différents gouvernements qui se sont succédé après l'indépendance et dont l'objectif était de supprimer les libertés et d'asseoir un régime autoritaire en utilisant surtout un droit pénal particulièrement répressif<sup>70</sup>.

### *Harmonisation de la législation nationale avec les traités internationaux*

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples aussi bien que les organes des Nations Unies chargés de la supervision des traités ont régulièrement attiré l'attention de la RDC sur la nécessité d'harmoniser certaines lois identifiées avec les traités internationaux auxquels elle est partie<sup>71</sup>. Le Plan national de promotion et de protection des droits de l'homme adopté en 1999 a également identifié un bon nombre de lois pour lesquelles une telle harmonisation est urgente<sup>72</sup>. La « domestication » des traités internationaux permet l'alignement de la législation nationale sur lesdits traités. Grâce à la collaboration de la communauté internationale, quelques lois ont subi cette importante épreuve d'harmonisation. C'est le cas la loi portant Code de protection de l'enfant à la préparation de laquelle des acteurs tels que l'Unicef, le Bureau international catholique de l'enfant ou la section droit de l'enfant de la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (Monuc) ont participé<sup>73</sup>.

L'harmonisation de la législation congolaise a également bénéficié de la contribution d'autres institutions internationales. La fondation OSISA a appuyé les travaux d'harmonisation des codes judiciaire et pénal militaires<sup>74</sup>. Global Rights a facilité les travaux d'harmonisation des lois sur la nationalité, sur le statut des magistrats, sur le Conseil supérieur de la magistrature et sur le

---

<sup>69</sup> Articles 179 et 221 respectivement de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 et de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>70</sup> C'est le cas des ordonnances-lois n°025/505 du 5 octobre 1959 et 300 du 16 décembre 1963 relatives respectivement à la liberté de réunion et aux offenses envers le chef de l'Etat. Lire Nyabirungu Mwene Songa, « Le droit pénal dans la tourmente », *Revue pénale congolaise*, n°1, janvier-juin 2004, pp. 4-19.

<sup>71</sup> Lire notamment : Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales*, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.COD.CO.15\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.COD.CO.15_fr.pdf) et Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales*, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CEDAW.C.COD.CO.5.Fr?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CEDAW.C.COD.CO.5.Fr?Opendocument) (14 décembre 2009).

<sup>72</sup> Le plan national d'action de promotion et de protection des droits de l'homme a fait l'objet d'une actualisation en 2008 et 2009. Il devrait être adopté formellement par le Gouvernement.

<sup>73</sup> Loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant Code de protection de l'enfant, *JORDC*, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 25 mai 2009.

<sup>74</sup> Faisant suite au rapport d'AfriMAP sur la justice militaire, le Ministère de la justice a accéléré le processus de réforme de la justice militaire avec comme l'un des objectifs l'harmonisation de la législation pénale militaire avec les traités internationaux et régionaux pertinents. Les projets de loi portant code judiciaire militaire et code pénal militaire résultant de ces travaux étaient transmis pour adoption à l'Assemblée nationale au moment de la rédaction de ce rapport.

Code de la famille<sup>75</sup>. Le Haut commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme l'a fait pour la loi portant protection des personnes vivant avec le VIH Sida<sup>76</sup>. Le gouvernement devrait poursuivre ces efforts en vue de l'adaptation de sa législation à ses engagements internationaux.

## **B. Structures du pouvoir judiciaire**

Supprimer progressivement les juridictions coutumières en leur substituant celles de droit écrit et plus précisément les nouveaux tribunaux de paix : tel était l'un des objectifs de la réforme judiciaire de 1968<sup>77</sup>. Plus de quarante ans plus tard, force est de constater que ce pari est loin d'avoir été gagné, en grande partie à cause de la modicité des moyens financiers alloués au secteur de la justice, qui fait douter de l'existence d'une volonté politique réelle du gouvernement.

### **Evolution du système judiciaire**

A son accession à l'indépendance, le système judiciaire congolais était régi essentiellement par le décret du 8 mai 1958 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaire, le décret du 8 août 1959 portant Code de procédure pénale, le décret du 7 mars 1960 portant Code de procédure civile et le décret du 15 avril 1926 sur les juridictions coutumières<sup>78</sup>. Suite au départ massif du personnel judiciaire colonial qui constituait l'ossature des juridictions de droit écrit, départ lié aux désordres qui ont caractérisé les premières années de l'indépendance, les nouvelles autorités ont du prendre un train de mesures urgentes pour assurer le fonctionnement de la justice. Il faut mentionner notamment l'ordonnance du 16 août 1960 instaurant le régime militaire, le décret-loi constitutionnel du 4 novembre 1960 permettant au président de la République de nommer et révoquer les magistrats sans égard aux règles constitutionnelles, les accords conclus avec l'Organisation des Nations Unies au Congo (ONUC) en vue de la commission des juges étrangers, le décret-loi de 1961 prévoyant la désignation des juges auxiliaires parmi les agents des services publics, l'ordonnance du 24 mai 1962 créant la brigade de la police judiciaire, la loi du 23 septembre 1963 créant la Haute cour de justice pour juger les ministres et l'ordonnance-loi du 29 février 1964 remplacée par le décret-loi du 8 décembre 1964 créant la Cour martiale<sup>79</sup>.

A la différence de ces improvisations judiciaires qui n'ont pas changé grand-chose au système judiciaire hérité de la colonisation, l'ordonnance-loi n°68/248 du 10 juillet 1968 a

---

<sup>75</sup> En juillet 2008, Global Rights a organisé un atelier national d'adaptation du Code de la famille aux engagements internationaux de la RDC. Cette activité a connu la participation de plusieurs institutions engagées dans la réforme dudit Code. Son action a par la suite été relayée par l'Association des femmes juristes du Congo qui a organisé un train d'activités au cours desquelles un projet de Code de la famille a été élaboré. Les informations sont qu'au moment de l'élaboration de ce rapport, ce projet est déposé au Ministère du Genre, de la famille et de l'enfant et attend son adoption par le Gouvernement et sa transmission au Parlement.

<sup>76</sup> Loi n°08/011 du 14 juillet 2008 portant protection des droits des personnes vivant avec le VIH/SIDA et des personnes affectées, JORDC, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 25 mai 2009.

<sup>77</sup> Bayona ba Meya, « La justice de paix en République démocratique du Congo », *Lukuni Lwa Yuma, Revue interdisciplinaire*, Vol. II, n°4, juillet-décembre 1999, pp. 62-63 ; Lamy E., Les structures judiciaires de la République démocratique du Congo, *Revue congolaise de droit n°1*, 1970, pp. 48 et 56 ; Rubbens A., « La réforme judiciaire du 10 juillet 1968 en République démocratique du Congo », *Cahiers économiques et sociaux*, Vol.VII, cahier n°4, décembre 1969, pp. 417-418.

<sup>78</sup> A. Rubbens, « La réforme judiciaire du 10 juillet 1968 en République démocratique du Congo », *Cahiers économiques et sociaux*, Vol. VII, Cahier n°4, décembre 1969, p. 411.

<sup>79</sup> A. Rubens, *op.cit.*, pp. 412-413.

consacré une véritable réforme judiciaire en RDC. Deux innovations majeures introduites par cette ordonnance-loi méritent d'être signalées. Il s'agit de la création de la Cour suprême de justice (CSJ) et de celle des tribunaux de paix. Quant aux autres juridictions, elles n'ont pas subi de modifications majeures. Les différentes lois qui ont été prises par la suite n'ont pas remis en question l'esprit de 1968<sup>80</sup>.

Après avoir passé l'organisation et la compétence judiciaires ainsi décrite dans ses grandes lignes au crible de la critique, la Conférence nationale souveraine a adopté des résolutions destinées à introduire une réforme plus adaptée à l'évolution de la société. A titre d'exemple, elle a opté pour l'éclatement de la CSJ en trois juridictions distinctes, en l'occurrence la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Elle a également prévu de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire notamment à travers l'institution d'un budget du pouvoir judiciaire dont la gestion devrait revenir au Conseil supérieur de la magistrature. Consacrées plus tard par la Constitution du 18 février 2006, ces différentes options sont à la base de la réforme du statut des magistrats et celle du Conseil supérieur de la magistrature. Elles servent également de socle au processus de réforme de la justice en cours sur la base du Plan national d'action de réforme du pouvoir judiciaire.

Nonobstant ces efforts de réforme, la RDC continue de connaître deux types de justice, avec d'un côté les juridictions coutumières qui desservent encore pour la majeure partie de sa population surtout celle vivant dans les milieux ruraux et de l'autre les juridictions de droit écrit auxquelles seule une infime minorité des citoyens ont accès<sup>81</sup>.

## Juridictions de droit écrit

La pyramide judiciaire congolaise est constituée, du bas en haut, par cent soixante-six tribunaux de paix situés dans les territoires et les villes, au moins quarante-six tribunaux de grande instance dans les ressorts des districts et des villes, onze cours d'appel au niveau des provinces et, au sommet de la pyramide, la Cour suprême de justice (CSJ) dont le ressort s'étend sur toute l'étendue du territoire national<sup>82</sup>. Il existe également trois types de juridictions spécialisées : celles de l'ordre judiciaire (les tribunaux pour enfants<sup>83</sup>, les tribunaux de travail<sup>84</sup> et les tribunaux de commerce<sup>85</sup>), celles de l'ordre administratif (le Conseil d'Etat, les cours administratives

---

<sup>80</sup> En l'occurrence l'ordonnance-loi n°78-005 du 29 mars 1978, l'ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 et l'ordonnance-loi n°83-009 du 29 mars 1983, toutes relatives au Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

<sup>81</sup> Matadi Nenga Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire...*, *op.cit.*, p. 352 ; Kabeya Noel, « Les tribunaux de paix et l'effectivité de la justice de proximité en République démocratique du Congo », in RCN JUSTICE ET DEMOCRATIE., *Paroles de justice, revue annuelle de doctrine*, Kinshasa, 2009, p. 12.

<sup>82</sup> Articles 22, 31, 36 et 51 de l'Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 20 juin 2006, pp. 49-67.

<sup>83</sup> Loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant Code de protection de l'enfant, Kinshasa, *Journal officiel*, 50<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 12 janvier 2009.

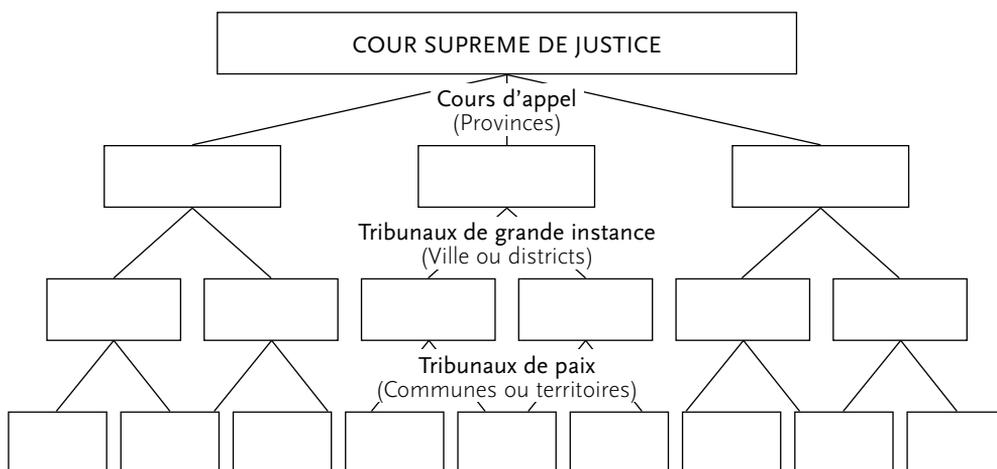
<sup>84</sup> Loi n°016/2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de travail, Kinshasa, *Journal officiel*, 43<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 25 octobre 2002.

<sup>85</sup> Loi n°002/2001 du 03 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce, Kinshasa, *Journal officiel*, 42<sup>ème</sup> année, numéro 14, 15 juillet 2001.

d'appel et les tribunaux administratives<sup>86</sup>) et les juridictions militaires, compétentes à l'égard des infractions comises par les membres des forces armées et de la police nationale<sup>87</sup>.

Le gouvernement accuse un énorme retard dans l'installation des tribunaux de paix de sorte que sur les 166 prévus, seuls 45 ou 58 selon les sources sont opérationnels<sup>88</sup>. Cette différence de chiffres s'explique par le fait que la création des tribunaux ne s'accompagne pas toujours par leur fonctionnement effectif. De même, celui-ci ne s'inscrit pas toujours dans la durée et les cas où des juges affectés à un tribunal en province décident de ne plus prendre leur affectation sont fréquents. Selon Tsimba Konde, premier président de la Cour d'appel du Katanga, seuls 7 sur les 22 tribunaux de paix prévus pour la province du Katanga sont opérationnels<sup>89</sup>. En ce qui concerne les tribunaux de travail, aucun n'est installé au moment de la rédaction de ce rapport. Quant aux tribunaux de commerce, ils ne fonctionnent que dans deux villes, Kinshasa et Lubumbashi. Au sommet de la pyramide, la constitution prévoit la création de trois juridictions chargées chacune d'un des trois domaines de compétence de la CSJ : une Cour de cassation pour les affaires judiciaires, une Cour constitutionnelle pour les questions constitutionnelles et un Conseil d'Etat pour les matières administratives. En attendant l'installation de ces cours, la constitution prévoit que la CSJ « exerce les attributions leur dévolues<sup>90</sup> ».

Figure 1 : Structure judiciaire en RDC (avant la constitution de 2006)



Source : Global Rights, *L'accompagnement judiciaire pour les victimes des violences sexuelles en RDC : un manuel de référence pour les ONG et parties intéressées*, Kinshasa, août 2007, p. 7. Note : cette structure ne tient pas compte des nouvelles juridictions créées en vertu de la constitution de 2006 mais qui n'étaient pas encore installées au moment de la rédaction de ce rapport.

<sup>86</sup> Articles 154 et 155 de la Constitution. Ces juridictions ne sont cependant pas encore installées faute de loi organique en la matière.

<sup>87</sup> Article 156 de la Constitution.

<sup>88</sup> ILAC et IBA, *Reconstruire les tribunaux et rétablir la confiance : une évaluation des besoins du système judiciaire en République démocratique du Congo*, <http://www.afrimap.org/english/images/documents/DR-C-IBA-ILAC-Justice-Aug09.pdf> (14 décembre 2009), p. 12 ; Unité Etat de droit de la Monuc., *Organisation du système judiciaire en République démocratique du Congo*, Kinshasa, 2006 (inédit), p. 52 ; Bayona Ba Meyu., *La justice de paix...*, op.cit., p. 62.

<sup>89</sup> <http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&a=25709> (17 décembre 2009).

<sup>90</sup> Article 223 de la Constitution.

Tableau 7 : L'implantation des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux de paix

Provinces	Cours d'Appel	Tribunaux de Grande Instance (T.G.I.) (36)	Tribunaux de Paix (Tripaix) (58)
Kinshasa	Kinshasa-Gombe	T.G.I. de la Gombe	Tripaix de Gombe
			Tripaix de Ngaliema
		T.G.I. de Kalamu	Tripaix d'Assossa
			Tripaix de Pont Kasa-Vubu
	Kinshasa-Matete	T.G.I. de Matete	Tripaix de Lemba
			Tripaix de Matete
	T.G.I. de Ndjili	Tripaix de Ndjili	
		Tripaix de Kinkole	
Bas-Congo	Cour d'Appel de Matadi	T.G.I. de Matadi	Tripaix de Matadi
		T.G.I. de Boma	Tripaix de Boma
			Tripaix de Moanda
		T.G.I. de Mbanza-Ngungu	Tripaix de Mbanza-Ngungu
			Tripaix de Songololo
			Tripaix de Luozi
		T.G.I. de Tshela	Tripaix de Tshela
			Tripaix de Lukala
T.G.I. d'Inkisi	Tripaix de Kinza-Mvuate		
	Tripaix d'Inkisi		
		Tripaix de Kasangulu	
Bandundu	Cour d'Appel de Bandundu	T.G.I. de Bandundu	
		T.G.I. de Bulungu	Tripaix de Bulungu
			Tripaix de Ngungu
		T.G.I. de Kikwit	Tripaix de Bagata
			Tripaix de Masi-Manimba
			Tripaix d'Idiofa
		T.G.I. de Kenge	Tripaix de Kahemba
			Tripaix de Kassongo-Lunda
			Tripaix de Feshi
		T.G.I. d'Inongo	Tripaix d'Inongo
			Tripaix de Mushie
Tripaix de Kufu			

Provinces	Cours d'Appel	Tribunaux de Grande Instance (T.G.I.) (36)	Tribunaux de Paix (Tripaix) (58)
Equateur	Cour d'Appel de Mbandaka	T.G.I. de Mbandaka	
		T.G.I. de Gbado-Lite	
		T.G.I. de Gemena	Tripaix de Zongo
		T.G.I. de Lisala	Tripaix de Bumba
		T.G.I. de Boende	
Katanga	Cour d'Appel de Lubumbashi	T.G.I. de Lubumbashi	Tripaix de Kamalondo
			Tripaix de Kampemba
			Tripaix de Katuba-Kenya
		T.G.I. de Likasi	Tripaix de Likasi -Kikula
		T.G.I. de Kolwezi	Tripaix de Kolwezi
		T.G.I. de Kamina	
		T.G.I. de Kipushi	Tripaix de Sakania
	Tripaix de Kasumbalesa		
Orientale	Cour d'Appel de Kisangani	T.G.I. de Kisangani	Tripaix de Kabondo
			Tripaix de Makiso
		T.G.I. de Bunia	Tripaix d'Aru
			Tripaix de Mahagi
		T.G.I. d'Isiro	Tripaix de Watsa
	Tripaix de Wamba		
	T.G.I. de Buta		
Nord-Kivu	Cour d'Appel de Goma	T.G.I. de Goma	Tripaix de Beni
			Tripaix de Butembo
Maniema	Cour d'Appel de Kindu	T.G.I. de Kindu	
Sud- Kivu	Cour d'appel de Bukavu	T.G.I. d'Uvira	Tripaix d'Uvira
		T.G.I. de Kavumu	
		T.G.I. de Bukavu	

Source : (adapté de) Unité Etat de droit de la Monuc, *Organisation du système judiciaire en République démocratique du Congo* (inédit), pp. 12-15.

En 2009, le gouvernement lui-même a déploré le fait que la RDC n'avait alors en tout et pour tout que 230 juridictions et offices de parquet<sup>91</sup>. Reporté à sa superficie de 2.345.000 km<sup>2</sup>, cela revenait à une juridiction pour 30.000 km<sup>2</sup> alors que selon certaines estimations, pour rapprocher la justice des justiciables, chaque citoyen devrait trouver une juridiction dans un rayon de cinquante kilomètres au moins<sup>92</sup>. Le gouvernement devrait rapidement élaborer un plan d'installation progressive de différentes juridictions prévues par les lois et prévoir des moyens matériels et humains conséquents en veillant spécialement à ce que les milieux ruraux ne soient plus laissés pour compte au profit des milieux urbains. La question des juridictions qui devrait connaître des crimes internationaux les plus graves autres que ceux relevant de la compétence de la Cour pénale internationale devrait également faire l'objet d'une attention spéciale.

## Juridictions coutumières

Appelées à disparaître au fur et à mesure de l'installation des tribunaux de paix<sup>93</sup>, elles sont régies par les décrets coordonnés sur les juridictions coutumières tels que modifiés notamment par les décrets du 15 avril 1926 et du 16 septembre 1959. Il s'agit de :

- ✓ Tribunal de chefferie ;
- ✓ Tribunal de collectivité ;
- ✓ Tribunal de cité ;
- ✓ Tribunal de commune urbaine ;
- ✓ Tribunal de territoire ;
- ✓ Tribunal de ville.

A la différence des juridictions de droit écrit, ces juridictions sont plus proches de la population tant sur le plan géographique que sur le plan culturel, celle-ci communiant au droit qu'elles appliquent. Il semble en réalité que la population entretient des relations ambiguës avec la justice coutumière. Selon Jean Claude Musafiri de l'Association Haki Za Binadamu, la création du tribunal de paix de Kasongo au Maniema a été accueillie avec soulagement par la population. Mais celle-ci a très vite déchanté lorsqu'elle a appris qu'à lui seul, ce tribunal remplaçait plusieurs juridictions coutumières sans avoir les moyens nécessaires pour se déployer partout où celles-ci étaient opérationnelles<sup>94</sup>.

L'application de la coutume par ces juridictions est problématique à plusieurs égards. Aux termes de l'article 153, alinéa 4 de la Constitution : « *Les cours et tribunaux, civils et militaires, appliquent (...) la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs* ». Or, du fait qu'elle n'est pas toujours écrite, la coutume est dépourvue de la précision de la loi. De ce fait, elle n'offre pas toutes les garanties de sécurité juridique voulues. Mais surtout plusieurs règles coutumières sont en contradiction avec la loi non seulement quant à la forme, notamment en ce qui concerne la compétence judiciaire et les garanties relatives au

---

<sup>91</sup> Déclaration de Luzolo Bambi, Ministre de la justice et garde des sceaux, Compte rendu de la réunion du CMJ du 13 janvier 2009, disponible en ligne à l'adresse <http://www.justice.gov.cd/j/dmdocuments/13012009.pdf> (17 décembre 2009).

<sup>92</sup> Manuel Eggen, RCN JUSTICE ET DEMOCRATIE, *op.cit.*, p. 4.

<sup>93</sup> Article 163 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

<sup>94</sup> Entretien en date du 20 novembre 2009 à Kindu.

procès équitable mais aussi quant au fond ou au droit applicable<sup>95</sup>. Le cas le plus éloquent à cet égard est celui des violences sexuelles. Au regard des peines applicables, leur répression relève de la compétence des tribunaux de grande instance. Il arrive cependant que les juridictions coutumières s'arrogent le droit d'en connaître et de régler les affaires s'y rapportant, notamment par le paiement de chèvres<sup>96</sup>. C'est sans nul doute par respect de la loi et dans le souci de mettre fin à ces irrégularités dans lesquelles versent les juridictions coutumières qu'aussitôt à son poste, le nouveau président du tribunal de paix de Kasongo a donné des instructions pour qu'elles cessent purement et simplement de fonctionner<sup>97</sup>. Les conséquences de ces instructions ne se sont pas fait attendre. Faute de juridictions coutumières et de chambre foraine, la population s'est trouvée prise au piège du vide judiciaire.

La solution à la carence des juridictions serait peut-être d'organiser pendant une période transitoire une coexistence harmonieuse entre les tribunaux de paix et les juridictions coutumières, comme cela avait été recommandé à la Conférence nationale souveraine de 1992<sup>98</sup>. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ne s'oppose pas à la constitution de tribunaux coutumiers pour autant qu'ils « respectent les normes internationales qui régissent le droit à un procès équitable<sup>99</sup> ». Une telle solution devrait cependant s'accompagner de la formation des juges des juridictions coutumières notamment en matière de droit pénal et des droits de la défense, comme le prévoient par ailleurs le Plan national d'actions de réforme de la justice et la Feuille de route du Ministère de la justice pour l'exercice 2009<sup>100</sup>.

### c. Efforts de réforme du droit

Dans le cadre de son idéologie du « recours à l'authenticité » le régime du président Mobutu a impulsé des efforts pour une stratégie de réforme systématique du droit au début des années 1970. En 1971, le gouvernement a créé une Commission de réforme et d'unification du droit congolais<sup>101</sup>. Conçue au départ comme une structure temporaire, cette commission a par la suite été rendue permanente en 1976<sup>102</sup>. Son objectif était de mener des réformes du droit congolais dans le sens de son adaptation au génie propre du peuple congolais dans l'esprit du recours à l'authenticité<sup>103</sup>. C'est donc presque naturellement que les efforts initiaux de la Commission de réforme ont focalisé sur la branche du droit civil de la famille et ont abouti à la promulgation du

---

<sup>95</sup> Entretien en date du 20 novembre 2009 à Kindu avec Maître Juvénal Djende, représentant de l'ACIDH au Maniema.

<sup>96</sup> Entretien en date du 20 novembre 2009 à Kindu avec Maître Jean-Claude Musafiri de l'Association Haki Za Binadamu.

<sup>97</sup> Entretien du 24 novembre 2009 à Kindu avec Roger Bamwangayi, Président du tribunal de paix de Kasongo.

<sup>98</sup> Matadi Nenga Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire...*, *op.cit.*, p. 353.

<sup>99</sup> Paragraphe Q des Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, Sélection des documents..., *op.cit.*, pp. 246-247.

<sup>100</sup> Comité Mixte de la Justice, *Plan d'actions pour la réforme de la justice*, Kinshasa, Ministère de la justice, 2007, pp. 89-90 et 91-92 ; Ministère de la Justice, *Feuille de route du Ministère de la justice pour l'exercice 2009*, Kinshasa, décembre 2008, p. 8.

<sup>101</sup> Loi n°71/002 du 12 juin 1971.

<sup>102</sup> Loi n°16/76 du 15 juin 1976 portant création de la Commission permanente de réforme du droit congolais.

<sup>103</sup> Bayona Ba Meya Muna Kimvimba, « Le recours à l'authenticité dans la réforme du droit au Zaïre », G. CONAC, *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, pp. 229-258.

Code de la famille<sup>104</sup>. A la suite du code de la famille, le droit civil des biens et le droit du travail ont fait l'objet de réforme et de codification en 1973 et 2002 respectivement.

De nombreux autres domaines du droit n'ont cependant pas été touchés par la moindre réforme même si des propositions de réformes ont été formulées soit par la Commission permanente de réforme du droit congolais (CPRDC) elle-même ou par des organisations de la société civile. Le droit pénal, par exemple, est toujours régi par un Décret de 1886 et des textes épars dont la coordination remonte au 30 janvier 1940<sup>105</sup>. Depuis cette date, ce code a connu plusieurs modifications opportunistes et superficielles, dont celle de 2005 sur la corruption et celles de 2006 relatives à la répression des violences sexuelles, l'exigence de sa refonte n'ayant pas retenu l'attention qu'elle méritait de la part des décideurs politiques<sup>106</sup>. La redynamisation récente des activités de la CPRDC a relancé de façon remarquable les efforts de réforme profonde du droit pénal congolais<sup>107</sup>.

En 2007 la CPRDC a élaboré ce qui est probablement le plus ambitieux programme de réforme du droit de son histoire, sous forme de calendrier détaillé d'élaboration des textes d'application de la Constitution de 2006 nouvellement adoptée. Le projet consistait à identifier, classer et procéder à une évaluation de l'urgence d'élaboration à court, moyen et long terme des textes d'application – lois organiques, lois ordinaires ou autres textes réglementaires – « qui sont utiles et nécessaires au bon fonctionnement de la nation » en vertu de la nouvelle Constitution. Au total la CPRDC a ainsi identifié 124 lois à élaborer et les a classifiées en trois catégories selon les matières dans lesquelles elle devaient intervenir – Droit pénal et droit judiciaire ; droit public, constitutionnel, administratif et droits de l'homme ; droit privé, civil, commercial, économique et socio-culturel – et en trois autres catégories selon leur urgence – court terme (dans les 6 mois de la promulgation de la Constitution) ; moyen terme (6 à 18 mois) et long terme (18 à 30 mois)<sup>108</sup>. Pour la seule catégorie des lois organiques par exemple, dont le nombre était de 23 sur les 124 lois identifiées, la CPRDC a élaboré le calendrier d'élaboration suivant :

---

<sup>104</sup> Loi 87-010 du 1<sup>er</sup> août 1987 portant « code de la famille », terminologie préférée à celle de « livre des personnes » utilisée dans l'ancienne loi coloniale. L'exposé des motifs de la loi indique que parmi les raisons de ce changement de terminologie il y a le fait que « dans la conception zairoise authentique de la vie, les êtres humains sont solidaires et vivent en communauté, en famille. L'individu ne peut réaliser pleinement sa personnalité qu'au sein du groupe social dans lequel il vit, et ce contrairement à la conception socio-philosophique occidentale qui accorde priorité à l'individu, la personne ». Voir aussi Bayona Ba Meya., *La justice de paix...*, *op.cit.*, p. 63.

<sup>105</sup> Sur l'évolution du Code pénal congolais depuis l'indépendance, lire notamment E. Lamy, « Le droit pénal zairois depuis l'indépendance à travers sa législation et sa jurisprudence », *Revue congolaise de droit* <sup>1</sup>, 1971, pp. 7-104.

<sup>106</sup> Lire notamment P. Akele Adu, « Quel avenir pour le droit pénal congolais en République démocratique du Congo », *Revue de la faculté de droit*, 2<sup>ème</sup> année, n°2, 2001, pp. 95-117.

<sup>107</sup> B. Kalongo Mbikayi et P. Akele Adu (dir.), *Réforme du droit pénal congolais, Tome I, Etat des lieux et inventaire des problèmes du droit pénal congolais*, Kinshasa, Ed. du CEPAS, P. Akele Adu (dir.), *Réforme du Code pénal congolais, à la recherche des options fondamentales du Code pénal congolais*, Kinshasa, Ed. du CEPAS, 2008, P. Akele Adu (dir.), *Réforme du Code pénal, Tome III, Options axiologiques et techniques fondamentales*, Kinshasa, Ed. du Cepas, 2009.

<sup>108</sup> Commission permanente de réforme du droit congolais, *Elaboration des textes législatifs et réglementaires indispensables à l'application de la Constitution du 18 février 2006*, Fiche de projet No 6.2., <http://www.justice.gov.cd/dmdocuments/pdaction.pdf>

Tableau 8 : Calendrier d'élaboration des lois de la CPRDC

Catégories de Lois organiques	Court terme 0 – 6 mois	Moyen terme 6 – 18 mois	Long terme 18 – 30 mois
Restructuration du pouvoir judiciaire			
Déconcentration territoriale et administrative			
Statut de l'opposition			
Banque centrale			
Cour des comptes			
Police – Forces armées – Conseil supérieur de la Défense			
Conseil économique et social			
Commission électorale indépendante			
Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la Communication			
Délimitation des frontières provinciales			
Subdivisions territoriales à l'intérieur des Provinces			
Nationalité			
Personnes vulnérables			

Source : CPRDC, *Elaboration des textes législatifs et réglementaires indispensables à l'application de la Constitution du 18 février 2006*, Fiche de projet No 6.2., <http://www.justice.gov.cd/dmdocuments/pdaction.pdf>.

La CPRDC a beaucoup évolué, mais les circonstances politiques et institutionnelles qui ont prévalu à sa création ont évolué encore davantage. Il est important non pas de lui assigner une nouvelle mission, mais de la doter des moyens humains, matériels et financiers conséquents, ainsi que d'améliorer ses procédures de travail en définissant mieux que c'est le cas aujourd'hui ses relations avec les autres institutions impliquées dans la confection des lois, en l'occurrence le Gouvernement et le Parlement. A cet égard, le projet relatif à sa restructuration contenue dans le Plan national d'actions pour la réforme de la justice pourrait constituer une bonne base de travail<sup>109</sup>. Par ailleurs, les travaux de la CPRDC en matière de réforme du droit pénal ont démontré que l'objectif ultime n'est plus tant l'alignement de la loi sur la « mentalité authentique » congolaise que l'adaptation de la législation congolaise à la Constitution et aux traités internationaux auxquels l'Etat est partie<sup>110</sup>.

<sup>109</sup> COMITE MIXTE POUR LA JUSTICE, *op.cit.*, pp. 163-166.

<sup>110</sup> Lire notamment COMITE MIXTE POUR LA JUSTICE., *op.cit.*, pp. 45-46 et 68-69.

# 1 : La Commission permanente de reforme du droit congolais

## **Création et fondement juridique**

La Commission permanente de reforme du droit congolais (CPRDC) a vu le jour en 1976 en remplacement de la défunte Commission de reforme et d'unification du droit zairois créée par la loi n°71/002 du 12 juin 1971. Elle est actuellement régie par la loi n°76-017 du 15 juin 1976 et l'ordonnance n°84-2002 du 25 octobre 1984 telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n°75-425 du 18 octobre 1978.

## **Mission**

Il se dégage de la lecture de ces instruments juridiques que la mission de la CPRDC consiste à « doter le pays d'un ordonnancement juridique inspiré autant de la culture et des réalités sociologiques congolaises que des apports du droit moderne ».

## **Organes**

Afin d'accomplir ladite mission, la CPRDC dispose de deux organes principaux : la direction générale permanente et le secrétariat. Composée de 28 membres, la direction générale est dirigée par :

un directeur ;  
un directeur adjoint et  
deux secrétaires.

Quant au secrétariat, il comprenant 25 membres désignés par le ministre de la Justice et placés sous l'autorité d'un magistrat ou d'un fonctionnaire revêtu au moins du grade équivalent à celui d'un directeur.

Dans le souci d'assurer l'efficacité de ses actions, la CPRD a mis en place trois sous-commissions chargées respectivement du :

droit pénal et judiciaire ;  
droit public et droits de l'homme et  
droit civil, commercial, économique et socio-culturel.

## **Fonctionnement**

La CPRDC soumet un rapport trimestriel au ministre de la Justice et deux rapports d'activités par an au secrétaire général au ministère de la Justice. Son budget émerge au budget annexe de l'Etat. Elle tient le ministre de la Justice pleinement informé de l'état d'avancement de ses travaux et lui soumet les projets de loi par elle élaborés ;

## **Budget**

Le budget de la CPRD, notamment celui de fonctionnement émerge au budget annexe de l'Etat.

## **Réalisations**

De 1971 à 1975, la CPRD a élaboré un éventail impressionnant de projet de loi relatif à la filiation, au nom des personnes physiques, à la capacité, au droit successoral, au mariage, à la parenté et à l'alliance, à la tutelle de l'Etat, à l'adoption, aux donations, libéralités et au testament ;

De 1975 à 1981, la CPRDC a réuni les différents projets de loi élaborés pendant la période précédente pour former le projet de loi portant Code de la famille. Elle a aussi contribué à l'élaboration des lois portant sur les matières suivantes : Organisation et compétence judiciaires ; Statut des magistrats ; Répression des infractions intentionnelles flagrantes ; Barreau ;

Code foncier ; Association sans but lucratif, etc.

De 1997 à 2003, la CPRDC a élaboré des projets de loi sur les conflits de lois et sources du droit, la procédure devant les tribunaux de paix et la réglementation des droits de jouissance régulièrement acquis par les communautés locales et leurs membres.

Depuis 2003, la CPRDC a élaboré :

- le projet de loi de mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale ;
- le projet de loi portant Code pénal ;
- le projet de loi portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires ;
- le projet de loi relatif à la Cour constitutionnelle ;
- le projet de loi relatif à la Cour de cassation ;
- le projet de loi relatif au Conseil d'Etat ;
- le projet de loi relatif aux notaires ;
- le projet de loi relatif aux huissiers de justice ;
- le projet de loi portant Code judiciaire militaire ;
- le projet de loi portant Code pénal militaire ;
- le projet de loi relative à l'assistance judiciaire et
- le projet de loi relative à la Cour spécialisée mixte.

En somme, en près de quarante et un an d'existence, seul un nombre réduit des projets de loi élaborés par la CPRDC on franchi l'épreuve de l'adoption par le parlement et celle de la promulgation par le Président de la République. D'autres continuent de moisir dans les tiroirs s'ils n'ont pas été purement et simplement rejetés. La majorité de lois en vigueur ont échappé à la CPRDC. A titre d'exemple, sur les 49 lois promulguées sous la première législature de la Troisième République, une seule, la loi organique portant organisation et fonctionnement du CSM a bénéficié de l'expertise de la CPRDC dont le rôle, dans la procédure législative est ainsi réduit à une proportion congrue.

### **Défis**

La CPRDC est confrontée aux défis suivants :

- redéfinition de sa mission en tenant compte notamment de l'exigence de l'adaptation de la législation nationale tant à la Constitution qu'aux engagements internationaux de la RDC ;
- plus large ouverture à la Société civile ;
- renforcement des capacités de ses membres ;
- mise à sa disposition des moyens logistiques, humains et financiers nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;
- clarifier le rôle de la CPRDC dans la procédure législative aux côtés d'autres organes tels que la Commission des lois du gouvernement, les commissions parlementaires, les bureaux d'études des chambres parlementaires et la Commission nationale des droits de l'homme en gestation ;
- bénéficier de l'appui financier des partenaires en développement ;
- veiller à accomplir ses attributions dans un délai raisonnable.

Sources :

BAyona ba Meya Muna Kinvimba, « Le recours à l'authenticité dans la réforme du droit au Zaïre », in G. CONAC (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, pp. 229-258.

Comité Mixte de la Justice, *Plan d'actions pour la réforme de la justice*, Kinshasa, CMJ, 2007, pp. 163-166.

Tshibambe Luboya et Kasanga Kangayi, « Synthèse des sessions de la première législature de la Troisième République », in *L'Interface, Exécutif-Législatif, Magazine du ministère des relations avec le parlement*, édition spéciale cinquantième, juin 2010, pp. 79-95.

## **D. Recommandations**

### **Respect de la Constitution**

Les autorités habilitées – gouvernement et parlement – devraient s’abstenir, autant que possible, de réviser la Constitution. Au cas où elles le feraient quand même, toute révision de la Constitution ne devrait servir autre chose que la nécessité de l’adapter à l’évolution de la société. Dans tous les cas la « clause d’immortalité » de l’article 220 de la Constitution devrait être strictement respectée. Une révision constitutionnelle en vue de renforcer les pouvoirs d’une seule institution devrait être évitée et combattue par tous les moyens légaux.

Le gouvernement devrait accélérer le processus d’installation de la Cour constitutionnelle afin d’assurer une plus grande effectivité des mécanismes de contrôle de la constitutionnalité des lois.

### **Traités internationaux**

Les recueils de traités internationaux relatifs aux droits de l’homme existant devraient être mis à jour par l’intégration des traités conclus postérieurement à leur publication. Ceux des traités internationaux qui ne le sont pas encore, notamment la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance devraient être ratifiés en même temps que la RDC devrait adhérer au Mécanisme africain dévaluation par les pairs.

Le Conseil supérieur de la magistrature devrait collaborer avec les Barreaux et les facultés de droit pour mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités du personnel judiciaire et des avocats en matière d’application des traités internationaux relatifs aux droits de l’homme.

### **Commission permanente de réforme du droit congolais**

La Commission permanente de réforme du droit congolais devrait inclure dans sa mission l’examen, en vue de leur adaptation, de la compatibilité des lois avec la Constitution et les traités internationaux. Elle devrait également poursuivre la collaboration qu’elle a récemment initiée avec les défenseurs des droits de l’homme et d’autres groupes d’intérêt. Le gouvernement doit doter la CPRDC des ressources matérielles et financières nécessaires à l’accomplissement de sa mission.

### **Structure judiciaire**

Le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice devraient poursuivre et accélérer l’essaimage des tribunaux de grande instance et des tribunaux de paix en accordant la priorité aux localités les plus désavantagées.

# 2

## Respect de l'Etat de droit

En son article 1<sup>er</sup>, la Constitution dispose : « *La République démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit...* ». Dans un tel Etat, sous peine de sanction, tant les gouvernés que les gouvernants sont soumis au droit en général et à la Constitution, loi fondamentale en particulier, y compris à ses dispositions relatives aux droits de l'homme. Ce principe est cependant négativement affecté par la persistance de la culture du mépris des textes de la part du gouvernement. Parmi les facteurs les plus inquiétants à cet égard figurent la propension marquée du gouvernement à recourir aux révisions intempestives de la constitution pour résoudre des problèmes politiques conjoncturels. Les violations répétitives de la loi par le gouvernement constituent, néanmoins, la forme la plus visible et la plus courante de violation des principes de l'Etat de droit. Egalement notables sont les interférences tant du parlement que du gouvernement dans le processus d'exécution des décisions judiciaires et la faiblesse relative du contrôle de légalité des décisions des autorités administratives. Prévue par la loi, la responsabilité tant politique que pénale des membres du gouvernement et du parlement n'est presque jamais mise en oeuvre et reste largement illusoire. Le président de la République fait de son pouvoir constitutionnel d'accorder amnistie, grâce ou libération conditionnelle un usage parfois abusif qui mine les principes d'un Etat de droit.

### **A. Révisions intempestives de la constitution**

En raison du caractère dynamique de la politique, la révision de la constitution peut s'avérer nécessaire pour adapter celle-ci à l'évolution de la société. Il importe cependant d'éviter de tomber dans deux pièges majeurs. Le premier est celui de la « fraude à la constitution ». Elle consiste, sous le couvert de la révision de la constitution, à en établir une nouvelle. Le second est celui des révisions intempestives de la constitution dont l'un des effets pernicieux n'est autre que celui

de la dévalorisation ou de la perte de prestige non seulement de la constitution mais également du droit en général. La RDC n'a pas réussi à contourner ces pièges. Elle en a plutôt faits ses péchés mignons<sup>111</sup>. L'essentiel des révisions subies par les constitutions successives a procédé de la volonté de renforcer davantage les pouvoirs du président de la République. Tel fut le cas de la révision constitutionnelle du 15 août 1974 qui a notamment constitutionnalisé le Mouvement populaire de la révolution, parti au pouvoir, en l'érigeant en institution politique unique du pays à laquelle tous les pouvoirs traditionnels, ravalés au rang de ses organes, sont subordonnés tout en consacrant le Mobutisme doctrine du parti précité. « *C'est donc un régime véritablement autocratique qui est mis en place et qui n'a de ce fait rien de commun avec le régime présidentiel du 24 juin 1967*<sup>112</sup> ».

Pour éviter à l'Exécutif et au Parlement la tentation de chercher dans la révision constitutionnelle la solution aux problèmes politiques conjoncturels, la constitution du 18 février 2006 a inclus une *clause d'éternité* par laquelle elle a exclu de la révision constitutionnelle certaines matières telles que le nombre et la durée du mandat du président de la République, l'indépendance du pouvoir judiciaire, les droits de l'homme et la décentralisation<sup>113</sup>.

En moins d'une dizaine d'années d'existence, néanmoins, la Constitution du 18 février 2006 a déjà enregistré trois initiatives de révision dont une a abouti en janvier 2011<sup>114</sup>. La première, d'origine parlementaire visait le réaménagement du régime des incompatibilités des parlementaires de manière à permettre à ceux-ci d'être réhabilités dans leurs fonctions au cas où, nommés membres du Gouvernement, ils venaient à quitter celui-ci. Elle visait également l'inclusion du Président de la République, en qualité de Président de cet organe, au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Elle se proposait enfin d'étendre aux députés provinciaux le bénéfice du régime des immunités parlementaires. Accusée de réactionnaire, cette initiative de révision constitutionnelle a provoqué un tollé de protestation dans l'opinion, ce qui a obligé le président Kabila à se prononcer clairement à son encontre pour mettre un terme aux spéculations. On peut cependant se demander s'il s'est agi d'une renonciation définitive à l'initiative de la réforme ou plutôt d'un repli stratégique, en attendant le moment favorable.

Cette interrogation semble d'autant plus fondée que trois ans plus tard, la révision de la Constitution était encore à l'ordre du jour. Selon Adolphe Mulenda Bwana N'Sefu, Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur et de la sécurité, rapporteur de la réunion interinstitutionnelle tenue le 20 mars et le 27 mars 2010, cette révision aurait comme finalité « *un recentrage autour de certains impératifs majeurs. Il s'agit du mandat du Président de la République, du découpage territorial, de la question des recettes à caractère national allouées aux provinces, de la question de la nationalité,*

---

<sup>111</sup> A. Kamukuny Mukinayi, *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, op.cit, p. 573.

<sup>112</sup> Boshab Mabudj, « Quelles institutions pour la troisième République », *Le Diagnostic, Revue d'administration et d'analyse des politiques publiques*, Vol. I, n°00, avril-juin 1992, p. 11.

<sup>113</sup> J-L. Esambo Kangashe, « La protection du projet de constitution de la République démocratique du Congo », *Congo-Afrique* n°397, septembre 2005, pp. 10, 14-15.

<sup>114</sup> Au moment de la collation du présent rapport, il est encore fait état d'une nouvelle initiative de révision constitutionnelle, la 4<sup>ème</sup> en 7 ans. L'objet de cette révision projetée de la Constitution serait de faire sauter le verrou de l'article 220 de la Constitution qui interdit au Président de la République de briguer plus de deux mandats consécutifs. Lire à ce sujet, Kambale Mutogherwa, « Des choses que les congolais jugent inadmissibles », disponible en ligne à l'adresse <http://direct.cd/2013/02/12/des-choses-les-congolais-jugent-inadmissibles.html> (25 février 2013).

de l'indépendance du pouvoir judiciaire, du Conseil supérieur de la magistrature, du fonctionnement des institutions provinciales, du droit au retour des députés et sénateurs appelés à d'autres fonctions ainsi que du système électoral, des immunités, du régime politique et de l'extension de la compétence des juridictions militaires<sup>115</sup> ». Bien que selon le même ministre, s'appuyant sur les réflexions des experts, la réunion institutionnelle a renvoyé certaines des questions susceptibles de faire l'objet de la révision constitutionnelle à une réflexion approfondie et s'est clairement prononcé sur d'autres, le moins qu'on puisse dire c'est que cette initiative de révision constitutionnelles ne va pas sans susciter un certain nombre de problèmes.

En premier lieu, on peut s'interroger sur la commission des experts mise sur pieds pour réfléchir sur la révision de la Constitution. Son existence, annoncée par Radio France Internationale avait été démentie par le Procureur général de la République avant d'être confirmée par le Président du Sénat, lequel avait précisé l'origine de ses membres, à savoir la présidence de la République, la Primature, la CSJ et le parquet général de la République ainsi que l'Assemblée nationale et le Sénat sans pour autant désigner les noms desdits membres et encore moins préciser les modalités de leur désignation<sup>116</sup>. En second lieu, on peut également s'interroger sur la réunion interinstitutionnelle, son mandat, sa composition, ses méthodes de travail et son indépendance, cette institution n'ayant aucune existence juridique. Enfin, l'opacité entoure tant les questions qui ont fait l'objet des décisions de la réunion et celles qui ne l'ont pas été et pour les premières la teneur des décisions prises. Rien ne permet d'affirmer que les dispositions soustraites à la révision ne relevaient pas de la première catégorie des décisions citée. Cette crainte nous paraît d'autant plus fondée qu'au nombre des questions débattues figuraient celle des recettes à caractère national allouées aux provinces et le fonctionnement des institutions provinciales, bref la décentralisation d'une part et d'autre part l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Sur ces deux points, il est apparu aux yeux de nombreux observateurs que la révision de la Constitution visait en réalité à « légaliser » après coup les violations répétées de la Constitution dont. La finalité profonde de cette révision constitutionnelle serait de renforcer le pouvoir sinon d'un seul homme du moins d'une poignée d'hommes comme le professeur Lumanu Bwana N'Sefu, celui-là même qui a eu à annoncer cette initiative de révision constitutionnelle, a eu à le démontrer quelques années plus tôt<sup>117</sup>. Ces interrogations n'ont pas empêché que la Constitution soit finalement révisée en date du 20 janvier 2011. Au regard des conditions qui ont entouré cette révision constitutionnelle, Stéphane Bolle n'a pas hésité de la qualifier de révision expresse : évoquée pour la première fois le 3 janvier 2011, la proposition de loi constitutionnelle a reçu le soutien de l'Assemblée nationale huit jours plus tard, le 11 janvier 2011. Le lendemain, le 13 janvier 2011, c'était au tour du Sénat de se prononcer en sa faveur avant que le Congrès le Congrès ne l'approuve les 14 et le 15 janvier 2011. Promulguée le 20 janvier 2011 par le Président

---

<sup>115</sup> L-P. Eyenga Sana, « La révision constitutionnelle et la loi électorale à l'ordre du jour de la réunion interinstitutionnelle », *Le Potentiel* du 30 mars 2010.

<sup>116</sup> Lire notamment International Crisis Group, *op.cit.*, p. 19.

<sup>117</sup> Bwana N'sefu Lumanu Mulenda, « Les révisions constitutionnelles au Zaïre, étude d'une dynamique de construction-destruction d'un ordre politique », *Genève-Afrique*, Vol.XXVII, n°2, Genève, 1989, pp. 39-58.

de la République, elle sera publiée le 1<sup>er</sup> février 2011 au Journal officiel<sup>118</sup>. Une procédure aussi accélérée de révision de la Constitution ne confirme pas seulement le mépris de celle-ci par la classe politique. Elle emporte aussi à un risque élevé de violation de la Constitution.

Tableau 9 : Liste des textes constitutionnels congolais et de leurs lois de révision

Constitution	Lois complémentaires et/ou de révision
Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo	Loi fondamentale du 17 juin 1960 relative aux enquêtes parlementaires ; Décret-loi constitutionnel du 29 septembre 1960 relatif à l'exercice des pouvoirs législatifs et exécutif à l'échelon central ; Décret-loi constitutionnel du 7 janvier 1961 sur le pouvoir judiciaire ; Décret-loi constitutionnel du 9 février 1961 relatif à l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif à l'échelon central
Constitution du 1 <sup>er</sup> août 1964 (Constitution de Luluabourg)	Ordonnance-loi n°7 du 30 novembre 1965 accordant les pleins pouvoirs au Président de la République ; Ordonnance-loi n°66-92 bis du 7 mars 1966 relative aux pouvoirs du Président de la République et du Parlement
Constitution du 24 juin 1967	Ordonnance-loi n°70-025 du 17 avril 1970 portant modification de l'alinéa 1 <sup>er</sup> de l'article II du titre IX de la Constitution du 24 juin 1965 ; Loi n°70-001 du 23 décembre 1970 portant révision de la Constitution ; Loi n°71-006 du 29 octobre 1971 portant révision de la Constitution ; Loi n°71-007 du 19 novembre 1971 portant révision de la Constitution ; Loi n°71-008 du 31 décembre 1971 portant révision de la Constitution ; -Loi n°72-003 du 5 janvier 1972 portant révision ; Loi n°72-008 du 3 juillet 1972 portant révision de l'article 60 de la Constitution ; Loi n°73-014 du 5 janvier 1973 portant harmonisation de la Constitution ainsi que celle de tous les textes législatifs et réglementaires en rapport avec les nouvelles appellations intervenues dans les structures politico-administratives du pays et modifiant l'article 46 de la Constitution ; Loi n°74-020 du 15 août 1974 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967 ; Loi n°78-010 du 15 février 1978 portant révision de la Constitution ; Loi n°80-007 du 19 février 1980 portant révision de la Constitution ;

<sup>118</sup> Sur le processus de cette révision constitutionnelle, lire S. Bolle, « Révision express », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-revision-express-65606242-comments.html> (4 avril 2011).

Constitution	Lois complémentaires et/ou de révision
	<p>Loi n°82-004 du 31 décembre 1982 portant modification de certaines dispositions de la Constitution ;</p> <p>Loi n°88-004 du 29 janvier 1988 portant révision de certaines dispositions de la Constitution ;</p> <p>Loi n°88-009 du 27 juin 1988 portant révision de l'article 2 de la Constitution ;</p> <p>Loi n°90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution ;</p> <p>Loi n°90-008 du 25 juillet 1990 portant révision d'une disposition de la Constitution</p>
Actes portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition du 4 août 1992	
Loi n°93-001 du 2 avril 1993 portant Acte constitutionnel harmonisé	
Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994	Loi n°95-004 du 6 juillet 1995 portant révision de l'article 117 de l'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994
Décret-loi n°003 du 28 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République démocratique du Congo	<p>Décret-loi constitutionnel n°74 du 25 mai 1998 portant révision des dispositions du Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 portant organisation et fonctionnement du pouvoir en République démocratique du Congo ;</p> <p>Décret-loi constitutionnel n°122 du 21 septembre 1998 modifiant et complétant le Décret-loi n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République démocratique du Congo ;</p> <p>Décret-loi n°180 du 10 janvier 1999 modifiant et complétant le Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir en République démocratique du Congo ;</p> <p>Décret-loi n°096/2000 du 1<sup>er</sup> juillet 2000 modifiant et complétant le Décret-loi n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir en République démocratique du Congo</p>
Acte constitutionnel de la transition du 4 avril 2003	
Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006	Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006

Source : Adapté de M. Wets'h'okonda Koso, « L'échec de l'initiative de révision constitutionnelle du 5 novembre 2007 », disponible en ligne à l'adresse <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-21296506.html>.

## B. Violations de la loi par le Gouvernement

L'exécutif a systématiquement méconnu les procédures constitutionnelles relatives à l'élaboration des lois, leur promulgation, ainsi qu'aux compétences respectives du parlement et du président de la République en la matière. Dans certains cas, le président de la République a promulgué des lois bien au-delà du délai de 15 jours rigoureusement fixé à l'article 140 de la Constitution. La loi qui fixe les règles de fonctionnement et de compétence des juridictions ordinaires, par exemple, n'a été promulguée qu'en avril 2013 alors qu'elle avait été adoptée en octobre 2011<sup>119</sup>. Quant à la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, elle n'était toujours pas promulguée au moment de la rédaction de ce rapport (juin 2013), alors qu'elle avait été adoptée définitivement en avril 2011 et que la Cour suprême de justice l'a déclarée conforme à la Constitution par un arrêt du 2 août 2011<sup>120</sup>.

Plus préoccupant, l'exécutif semble avoir utilisé dans certains cas la procédure de promulgation des lois pour altérer, parfois de façon substantielle, les textes adoptés par le parlement. Dans ces cas, les lois ont donc été promulguées dans une version substantiellement différente de celle adoptée par le parlement. Cela semble avoir été le cas de la loi organique portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, dont certaines dispositions dans la version promulguée le 11 avril 2013 ne correspondent pas à celles adoptées par les Chambres. En particulier, selon l'Association congolaise pour l'accès à la Justice (ACAJ), « le libellé de son article 91 relatif à la compétence des Cours d'appel en matière des crimes internationaux n'est pas conforme à celui qui a été adopté par le Parlement en ce que la partie « *quelle que soit la qualité de leurs auteurs, sans qu'il ne soit tenu compte ni des immunités, ni de privilèges de juridiction reconnus à ces derniers à quelque titre de se soit...* » a été élaguée du texte promulgué. La version du Parlement est '*Les Cour d'appel... connaissent également, au premier degré du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, quelle que soit la qualité de leurs auteurs, sans qu'il ne soit tenu compte ni des immunités, ni de privilèges de juridiction reconnus à ces derniers à quelque titre que ce soit...*'. La version promulguée est : '*Les Cour d'appel... connaissent également, au premier degré du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis par les personnes relevant de leur compétence et de celle des tribunaux de grande instance*'<sup>121</sup> ».

La première formulation consacre un transfert total de compétence des juridictions militaires à celles de droit commun en matière de crimes internationaux. Elle emprunte du Statut de Rome de la Cour pénale internationale ratifié par la RDC le principe de défaut de pertinence de la qualité officielle de la personne poursuivie des crimes internationaux. Ces deux innovations majeures n'apparaissent pas dans la formulation de la version de loi promulguée, dans laquelle le transfert de compétence se limite aux civils, tandis que le défaut de pertinence de la qualité officielle est purement et simplement écarté. Il y a ainsi eu réécriture de la loi par le président de la République.

Le gouvernement s'est illustré par des violations répétées de la loi dans d'autres domaines comme cela a été illustré de façon flagrante à propos de l'allocation aux provinces de la part du

---

<sup>119</sup> Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

<sup>120</sup> Guillaume Abadengo, « La loi sur la Cour constitutionnelle votée par le Sénat », *L'Observateur* (Kinshasa), 7 avril 2011.

<sup>121</sup> « Justice : ACAJ dénonce la paralysie du fonctionnement des tribunaux de paix », *Les Dépêches de Brazzaville* (édition de Kinshasa), 5 juin 2013.

budget national qui leur revient. Aux termes de l'article 175, alinéa 2 de la Constitution, évaluée à quarante pourcent du budget national, elle devrait être retenue à la source. Dans la pratique cependant, en violation flagrante de cette disposition constitutionnelle, non seulement le gouvernement s'oppose à la retenue à la source à laquelle il préfère la rétrocession dont le montant est généralement en deçà des quarante pourcent prévus par la constitution<sup>122</sup>. La décentralisation a ainsi été étouffée faute de moyen de son effectivité. Le processus de la révisitation des contrats miniers entamé en 2007 a également levé un coin de voile sur l'illégalité qui caractérise la procédure de conclusion desdits contrats, du moins la plupart d'entre eux. D'après le rapport qui l'a sanctionné aucun des 57 contrats concernés n'avait été conclu dans le respect de la loi<sup>123</sup>.

### c. Contrôle de légalité des actes réglementaires

La décision d'une autorité de l'exécutif peut être déférée devant un juge et ce dernier peut l'annuler s'il estime qu'une telle décision a été prise en violation de la loi. Cela se fait à travers une procédure dite d'annulation pour excès de pouvoir des actes réglementaires. En attendant l'installation du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives prévues par la constitution, les chambres administratives de la CSJ et des cours d'appel sont compétentes pour connaître de ces recours en annulation<sup>124</sup>. Introduits auprès de ces juridictions par les personnes auxquelles ces actes réglementaires font grief<sup>125</sup> et qui n'ont pas obtenu satisfaction dans le recours gracieux auprès des autorités émettrices des mêmes actes ou de leurs supérieurs hiérarchiques<sup>126</sup>, ces recours peuvent aboutir à l'annulation des actes litigieux. En cela, ils se distinguent des exceptions d'illégalité des actes réglementaires susceptibles d'être soulevées devant n'importe quelle juridiction et dont la sanction est plutôt l'inopposabilité à ceux qui les ont ainsi soulevées<sup>127</sup>.

Pendant longtemps, du fait entre autres de l'ignorance de la loi et/ou de peur de provoquer le courroux des autorités administratives dans un contexte où les actes juridiques se confondent avec leurs auteurs, les congolais se sont abstenus de faire usage de cette voie de recours. Ce qui ne pouvait qu'encourager l'impunité des actes réglementaires inconstitutionnels et/ou

---

<sup>122</sup> M. Wetsch'Okonda Koso, « La définition des actes législatifs dans l'Arrêt de la Cour suprême de justice n°RConst.51/TSR du 31 juillet 2007 à l'épreuve de la Constitution du 18 février 200 » 6, Butembo, *Horizons, Revue de droit et de science politique du Graben, revue scientifique et semestrielle du CEJA* n°05/juin 2008, p. 13.

<sup>123</sup> Congo-Kinshasa : les conclusions de la Révision des contrats miniers, Rapport présenté à la presse en date du 14 novembre 2007 par Martin Kabwelulu, Ministre des Mines, disponible en ligne aux adresses : <http://fr.allafrica.com/stories/printable/200911170394.html>, <http://fr.allafrica.com/stories/200911170394.html?page=2> et <http://fr.allafrica.com/stories/200911170394.html?page=3> (12 février 2010).

<sup>124</sup> Lire notamment l'article 223 ainsi que les articles 146 et 147 respectivement de la Constitution et de l'Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'Organisation et de la compétence judiciaire telle que modifiée et complétée à ce jour, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 20 juin 2006, pp. 47 et 64.

<sup>125</sup> Article 87 de l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice, *Journal officiel...*, *op.cit.*, p. 80.

<sup>126</sup> Article 88 de l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice, *Journal officiel...*, *op.cit.*, p. 81.

<sup>127</sup> Article 153, alinéa 4 de la Constitution.

illégaux<sup>128</sup>. Les dernières années ont vu une explosion des requêtes en annulation pour excès de pouvoir des actes réglementaires et une floraison de la jurisprudence relative à ce recours, en dépit de la subsistance d'une catégorie d'actes de l'exécutif – appelés « actes de gouvernement » – considérés comme échappant au contrôle judiciaire. Selon Busane Ruhana, cette jurisprudence serait forte de près de 248 arrêts dont 81 d'annulation, 16 de rejet, 20 d'incompétence<sup>129</sup>.

Deux des arrêts d'annulation des actes réglementaires pris en violation de la loi prononcés par la Haute cour méritent particulièrement d'être signalés en raison de l'impact qu'ils ont produit sur la perception du pouvoir de l'administration dans l'imaginaire collectif des congolais, du moins pour les rares d'entre eux qui en sont informés. Le premier est l'arrêt *Témoins de Jéhovah*. Le 30 avril 1980, en vertu de son Ordonnance n°124, le président de la République accordait la personnalité morale à cette association confessionnelle. Par une autre ordonnance, l'Ordonnance n°86-086 du 12 mars 1986, il abrogeait cette ordonnance et ordonnait en même temps la dissolution de l'association concernée. Non contente de cette décision, celle-ci introduisit alors une requête en annulation de l'ordonnance litigieuse pour excès de pouvoir devant la chambre administrative de la CSJ. Celle-ci y fit droit dans son arrêt RA 266 du 8 janvier 1993. La motivation de cette décision mérite d'être citée in extenso : « *La Cour suprême de justice relève que l'ordonnance dont l'annulation est sollicitée affirme simplement dans son préambule Attendu que l'activité de cette secte menace de compromettre l'ordre public mais omet cependant d'indiquer des faits précis, actes ou activités jugés en l'espèce comme attentatoires à l'ordre public ou à la tranquillité publique pour retirer à cette association sa personnalité civile. Il s'ensuit que cette ordonnance n'est pas motivée et qu'il y a eu ainsi atteinte aux droits garantis aux particuliers par les articles 17 et 18 de la Constitution de 1967 telle que révisée, en vigueur à la date de la signature de l'ordonnance attaquée...* ». Tirant les conséquences de cette constatation, elle a annulé l'ordonnance litigieuse et allouée à l'association une somme d'argent en guise de réparation pour les préjudices subis<sup>130</sup>.

Le second arrêt d'annulation des actes l'Arrêt n°RA 182, 186 et 191 du 1<sup>er</sup> janvier 1990. Le 3 janvier 1986, le Président de la République a pris l'Ordonnance n°86/001 portant révocation d'un certain nombre de fonctionnaires de l'Etat, notamment les nommés Ngenzi Nzombi Mokoba et consorts accusés d'avoir participé à la fuite des questionnaires de l'examen d'Etat pour l'édition 1984. C'est cette ordonnance déferée devant elle par les victimes que la CSJ a annulée au motif qu' : « *qu'aucune action disciplinaire n'a été ouverte à charge des requérants et (...) ils n'ont reçu aucune notification préalable des faits articulés contre eux de sorte qu'ils n'ont pas été en*

---

<sup>128</sup> Bibombe Muamba, « La protection du citoyen en cas de conflit avec l'administration congolaise par le juge administratif », G. Bakandéja wa Mpungu, A. Mbata Betukumeso Mangu et R. Kienge Kienge Intudi (dir.), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Presses universitaires de Kinshasa, 2007, p. 47 ; G. Balanda Mikuin Leliel, « L'impunité en République démocratique du Congo », *Rapport général du forum national des organisations non gouvernementales des droits de l'homme de la République démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions Renadhoc, septembre 2002, pp. 155-156 ; Kengo-wa-Dondo, *L'évolution jurisprudentielle de la Cour suprême de justice au Zaïre (1968-1979)*, Kinshasa, Cour suprême de justice, 1979, pp. 134-136.

<sup>129</sup> W. Busane Ruhana Mirindi, *Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par le juge administratif congolais, thèse de doctorat en Sciences juridiques*, Faculté de droit, Université catholique de Louvain, juillet 2010, pp. 17 et 21.

<sup>130</sup> *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice, années 1990-1999*, Kinshasa, Editions du Service de documentation et d'études du Ministère de la justice, 2003, pp. 81-82.

mesure de faire valoir leur justification ou moyen de défense comme l'exigent les dispositions visées de l'Ordonnance-loi précitée...<sup>131</sup> ».

Il existe beaucoup d'autres arrêts de la haute cour annulant les actes réglementaires illégaux. Aussi, à force de censurer ainsi les décisions des autorités politiques, particulièrement la plus élevée d'entre elles, en l'occurrence le Président de la République, la CSJ a-t-elle fini par déchaîner le courroux de celles-ci. C'est ce qui lui est arrivé aux lendemains du prononcé de l'arrêt Témoins de Jéhovah sus invoqué : les juges qui ont prononcé cet arrêt ont été menacés dans leur intégrité physique par les agents des services spéciaux<sup>132</sup>. Certains parmi leurs collègues n'ont pas hésité à les désavouer publiquement. Tirant les leçons de cette expérience pour le moins malheureuse, la CSJ a du fait preuve d'un peu plus de prudence dans ses décisions ultérieures concernant les actes des autorités politiques. L'une des stratégies qu'elle a utilisées à cet égard, par exemple dans les affaires *USORAL* en 1996 et *315 magistrats* en 2001, est celle qui consiste à se déclarer incompétente, notamment au motif que les actes soumis à son contrôle constituent des « actes de gouvernement » échappant par leur nature au contrôle judiciaire<sup>133</sup>. Il n'existe cependant aucun critère clair par lequel la Cour détermine lesquelles des décisions de l'exécutif échappent au contrôle judiciaire. Confié à la Cour par une simple loi ordinaire de procédure, ce pouvoir est donc exercé de façon très proche de l'arbitraire. La loi de procédure devant la CSJ prévoit en effet que « *La Cour apprécie souverainement quels sont les actes du Pouvoir exécutif qui échappent à son contrôle*<sup>134</sup> ». En l'absence de critères clairs, certains ont suggéré que la CSJ devait s'inspirer de la jurisprudence française dans laquelle la notion d'actes de gouvernement n'a cessé de s'amenuiser au fil du temps pour se limiter aujourd'hui aux actes pris dans le cadre des relations internationales et dans les rapports entre les pouvoirs constitutifs<sup>135</sup>. La CSJ a préféré ignorer cette évolution jurisprudentielle pour s'en tenir à la conception traditionnelle des actes du gouvernement pourtant déjà abandonnée par ceux-là mêmes qui l'ont conçue<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Bibombe Mwamba et A. Bibombe Ilunga, *Recueil des principaux arrêts de la jurisprudence administrative congolaise et étrangère*, Kinshasa, Unikin, Faculté de droit, 1998 (textes photocopiés), pp. 2-6.

<sup>132</sup> A. Kamukuny Mukinay, *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Kinshasa, Faculté de droit, 2007, p. 330 (inédit).

<sup>133</sup> CSJ, 21 août 1996, RA 320, *USORAL* c. République démocratique du Congo, *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice, années 1990 à 1999*, Kinshasa, Editions du Bureau d'études et de documentation du Ministère de la justice, 2003, pp. 155-163 ; CSJ, 26 septembre 2001, RA 459 relatif à la révocation de 315 magistrats, *Les Analyses juridiques* n°5/2005 avec note de Laurent Okitonembo Wetshogunda, pp. 13-27.

<sup>134</sup> Article 87 de l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 20 juin 2006, p. 80.

<sup>135</sup> Said Ajami, « Légalité et constitutionnalité des actes juridiques au Congo », *Revue congolaise de droit* n°1, 1970, pp. 15-17.

<sup>136</sup> L. Okitonembo Wetshogunda, *op.cit.*, p. 15.

## D. Responsabilité politique et pénale des membres du gouvernement et du parlement

### Responsabilité politique

Outre l'élaboration des lois, le Parlement a également dans ses attributions le contrôle du Gouvernement, des Entreprises publiques ainsi que des établissements et des services publics<sup>137</sup>. A cet effet, il dispose d'un éventail important de moyens d'information et de contrôle comprenant : la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivi de vote ; la question d'actualité ; l'interpellation ; la commission d'enquête et l'audition par les commissions<sup>138</sup>. Quant aux sanctions du contrôle parlementaire, il importe de mentionner la motion de défiance et la motion de censure. La première vise un membre de Gouvernement tandis que la seconde, elle, s'en prend au Gouvernement dans son ensemble<sup>139</sup>.

La RDC a établi une longue tradition de contrôle parlementaire dès les premiers instants de son indépendance<sup>140</sup>. En trois ans sous la première République, les députés ont déposé une dizaine de motions, dont une de confiance, une de défiance et huit de censure<sup>141</sup>. Beaucoup pensent qu'au cours de cette période les parlementaires ont utilisé les moyens de contrôle à leur disposition de façon abusive dans l'objectif d'entraîner la chute des membres du Gouvernement afin de les remplacer<sup>142</sup>. Tshilombo Munyengayi note par exemple qu'en 1961, la tension entre le Parlement et le gouvernement du premier ministre Cyril Adoula fut telle que le régime Parlementaire classique institué par la Loi fondamentale du 19 mai 1960 se transforma vite en un « régime d'assemblée » dans lequel le Parlement a usé de façon abondante des motions de censure contre des ministres<sup>143</sup>.

Il n'en demeure pas moins que grâce au contrôle parlementaire, certains ministres ont été sanctionnés. Par exemple, en 1962, le président de la République a démis de ses fonctions son ministre des Finances Arthur Pinzi que les députés accusaient notamment d'avoir « autorisé la vente et vendu à son profit personnel le stock d'ivoire appartenant à l'Etat qui se trouvait à Matadi ; fabriqué et fait fabriquer des fausses factures ; n'avoir pas présenté, dans le délai imparti, le rapport financier réclamé par la Chambre des représentants ; n'avoir pas obtempéré à l'ordre du Premier ministre lui enjoignant de regagner la République ; etc.<sup>144</sup> ». Son collègue Marcel Bisukiro, ministre du Commerce extérieur, a subi le même sort après que les députés l'aient soupçonné d'avoir, entre autres, « détourné de la caisse de son département la somme de

---

<sup>137</sup> Article 100 de la Constitution.

<sup>138</sup> Article 138 de la Constitution.

<sup>139</sup> Articles 146 et 147 de la Constitution.

<sup>140</sup> Des détails sur cette question sont développés dans E. Ngoma-Binda, J. Otemikongo Mandefu Yahisule et L. Moswa Mombo, *Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la 11<sup>ème</sup> République*, AfriMAP-OSISA, novembre 2010, pp. 168-183.

<sup>141</sup> B. Bomandeke Bonyeka, *Histoire parlementaire congolaise*, Kinshasa, Konrad Adenauer, décembre 2007, p. 17.

<sup>142</sup> Mulambu Mvuluya, « L'Etat et sa structure : quête permanente de la stabilité ? », Kankwenda Mbaya (dir.), *Le Zaïre : vers quelles destinées ?*, Paris, Karthala, 1992, p. 85 ; M. Wetsch'Okonda Koso, « L'échec de l'initiative de révision constitutionnelle du 5 novembre 2007 », disponible en ligne à l'adresse <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-21296506.html>.

<sup>143</sup> Tshilombo Munyengayi, « Le Parlement dans l'évolution constitutionnelle congolaise », in *Journal Le Potentiel*, Edition n°4037 du vendredi 1<sup>er</sup> juin 2007.

<sup>144</sup> J. Ziegler, *Sociologie de la nouvelle Afrique*, Paris, Gallimard, 1964, p. 242.

14 millions de francs congolais ; les avoir versé à un compte privé à l'étranger ; avoir avec des fonds inconnus acheté une banque à Bukavu ; avoir utilisé cette banque pour racheter nombre d'entreprises dans la région ; avoir abusé de ses pouvoirs ministériels pour forcer le propriétaire de la coopérative de Kadutu à lui céder leur entreprise ; avoir acquis enfin, en utilisant la contrainte, l'imprimerie et le titre du journal Dignité nouvelle. » S'y ajoutent le fait d'avoir tenté de vendre le Parc national du Congo à une société financière internationale et celui d'avoir vendu à des entreprises congolaises et étrangères des remises de douane et des permissions de transfert de devises<sup>145</sup>. Quant à Jason Sendwe, lui aussi destitué pendant la même période à la suite d'une motion de censure, il a pris fait et cause pour son fils dans la cause qui l'a opposé à un député, allant jusqu'à faire arrêter ce dernier<sup>146</sup>.

Les députés ont exercé leur contrôle sur l'exécutif même sous le régime dictatorial à parti unique de la deuxième République. Voici ce qui a récemment été écrit à ce sujet : « La tradition congolaise de contrôle Parlementaire a persisté même sous la 2<sup>ème</sup> République pendant la dictature du Président Mobutu Sese Seko. Au cours de sa session d'octobre 1978, par exemple, le [parlement] procéda à l'interpellation de 5 membres du [gouvernement] pour '(...) *aider ceux qui ont dans leurs attributions quotidiennes la gestion de la chose publique, à faire disparaître le mal zaïrois que le [...] Président de la République a longuement stigmatisé dans son discours du 25 novembre 1977*'. Le contrôle exercé par le [parlement] a au départ visé des membres de l'exécutif de second plan et n'avait donc aucune possibilité d'affecter les piliers du régime Mobutu. Progressivement, cependant, et par le jeu des cercles concentriques, les interpellations au [parlement] commencèrent à dévoiler un système de corruption et de mal gouvernance dont le Président Mobutu lui-même était au centre. Désormais incapable de les maintenir sous strict contrôle, le Président Mobutu interrompit brusquement les interpellations par un discours prononcé le 4 février 1980 et des menaces proférées à maintes reprises à l'endroit des Parlementaires<sup>147</sup> ». Au cours des dernières années de la deuxième République le premier ministre Kengo Wa Dondo a été déposé le 18 mars 1997 en vertu d'une motion de censure adoptée par le Haut Conseil de la République, Parlement de transition<sup>148</sup>.

Sous la troisième République, la situation diffère selon qu'on se situe au niveau provincial ou au niveau national. Au niveau provincial, plusieurs motions de défiance ont été enregistrées à l'encontre des gouverneurs des provinces et des présidents des assemblées provinciales. Sur les onze provinces que compte le pays, sept ont été confrontées à l'épreuve des motions de défiance à l'encontre de leurs gouverneurs ou des membres de leurs gouvernements provinciaux. Il s'agit de l'Equateur, du Katanga, du Kasai occidental, de Kinshasa, du Maniema, du Nord Kivu et du Sud Kivu. Au Maniema, c'est à l'encontre du Vice-gouverneur de province que la motion a été introduite tandis qu'au Katanga, ce sont trois ministres provinciaux qui sont visés. Une province a quant à elle enregistré une motion de défiance à l'endroit du président de son Assemblée provinciale, en l'occurrence celle du Maniema. S'agissant du sort réservées à cette cascade de

---

<sup>145</sup> J. Ziegler, *op.cit.*, pp. 243-244.

<sup>146</sup> C. Kabuya Lumuna Sando, *Pouvoirs et libertés : la transition au Congo-Zaïre, triomphe et crise de l'idée démocratique*, Kinshasa, Editions SECCO et IDC asbl, 1998, p. 190.

<sup>147</sup> E. Ngoma-Binda et all, *Démocratie et participation à la vie politique...*, *op.cit.*, p. 169 (notes omises).

<sup>148</sup> C. Kabuya Lumuna Sando, *op.cit.*, p. 104.

motions de défiance, il y a lieu de noter que sur les huit motions de défiance à l'encontre des membres des gouvernements provinciaux, quatre ont été adoptées, avec comme conséquence la destitution des présidents des gouvernements provinciaux de l'Equateur, du Kasai occidental, du Sud Kivu et du Vice-gouverneur du Maniema. Deux d'entre eux, les gouverneurs du Kasai occidental<sup>149</sup> et celui du Sud Kivu<sup>150</sup> ont cependant été réhabilités dans leurs fonctions par la Cour suprême de justice faisant office de Cour constitutionnelle, les motions de défiance adoptées à leur encontre ayant été assimilées aux actes législatifs<sup>151</sup>. Destitué en vertu d'une motion de défiance, le Président de l'Assemblée provinciale du Maniema a également été réhabilité par la même voie<sup>152</sup>. A son tour, le Gouverneur de l'Equateur a tenté de leur emboiter le pas en introduisant une requête en annulation, pour inconstitutionnalité, de la motion de défiance adoptée à son encontre mais il n'a pas obtenu gain de cause<sup>153</sup>.

Au Katanga, l'examen des motions de défiance à l'endroit du questeur de l'Assemblée provinciale et des ministres des infrastructures et du budget a dégénéré, le public ayant fait irruption à l'Assemblée provinciale pour s'en prendre aux initiateurs desdites motions<sup>154</sup>. Au regard de ce qui précède, il y a donc lieu d'affirmer que toutes proportions gardées, au niveau provincial, le contrôle parlementaire a généré les abus déplorés sous la Première République.

C'est une situation diamétralement opposée qui prévaut au niveau national. Selon Vital Kamerhe, ancien Président de l'Assemblée nationale, du 22 septembre 2006, date de son installation au 15 décembre 2008, l'Assemblée nationale a totalisé 26 questions orales avec débats, 2 questions orales sans débats, 4 questions écrites, 19 commissions d'enquêtes, une interpellation du Premier Ministre et une motion de défiance<sup>155</sup>. Il convient d'y ajouter la seconde interpellation d'Antoine Gizenga et quatre motions de défiance dont l'une à l'encontre d'Adolphe Muzito, Premier ministre et trois autres à l'encontre des ministres des affaires étrangères, de la Communication et des transports et des voies de communication. Quant aux retombées de ces moyens de contrôle parlementaire, le moins qu'on puisse dire c'est qu'elles ont été plutôt décevantes pour une large frange de l'opinion. Si des débats houleux ont eu lieu, des conséquences qui s'imposaient n'ont pu être tirées, la majorité parlementaire n'ayant ménagé aucun effort pour protéger les siens. L'article de presse ci-dessous est assez édifiant à cet égard.

Illustratif des difficultés rencontrées pour faire aboutir une motion de défiance à l'endroit des membres du Gouvernement est également le rejet de celle initiée à l'encontre d'Adolphe Muzito par le député Clément Kanku, rejet qui a déterminé quelques députés, y compris de la majorité parlementaire à saisir la Cour suprême de justice pour demander son éclairage.

---

<sup>149</sup> CSJ, 31 juillet 2007, RCONST.51/TSR (disponible auprès des auteurs).

<sup>150</sup> CSJ, 26 décembre 2007, RCONST.062/TSR (disponible auprès des auteurs).

<sup>151</sup> Lire à ce sujet M. Wetsh'Okonda Koso, *La définition des actes législatifs...*, *op.cit.*, pp. 12-36.

<sup>152</sup> CSJ, 28 décembre 2007, RCONST.060/TSR (disponible auprès des auteurs).

<sup>153</sup> CSJ, 4 mai 2009, RCONST.078/TSR (disponible auprès des auteurs).

<sup>154</sup> Entretien en date du 15 février 2010 avec Emmanuel Umpula, Président de l'Action contre l'impunité pour la défense des droits de l'homme.

<sup>155</sup> Discours de Vital Kamerhe lors de la cérémonie de l'installation du nouveau bureau de l'Assemblée nationale, *La Prospérité* n°1611 du 21 avril 2009 (quotidien paraissant à Kinshasa), p. 2.

## 2 : Un ministre protégé contre des sanctions politiques

Le 4 octobre dans la matinée vers les 10 heures, un avion de type Antonov 26 transportant une vingtaine de passagers à destination de la ville diamantifère de Tshikapa, dans la province du Kasai-Occidental, s'est écrasé sur des maisons d'habitation dans le quartier populaire de Kingasani ya Suka, dans la commune de Kimbanseke, causant une cinquantaine de morts et plusieurs blessés en plus des maisons détruites et des biens très nombreux endommagés ou perdus et non encore évalués.

Cet accident tragique qui a endeuillé plusieurs familles, a provoqué plusieurs réactions dans différents milieux congolais et provoqué des élans de solidarité à travers Kinshasa la capitale et le monde. Parmi les réactions retenues, il faut noter cette motion de défiance du député Jean Lucien Busa qui a relayé la position de l'opposition parlementaire qui avait exigé en vain la démission sans délai du Ministre d'Etat près du Président de la République, Me Nkulu Mitumba Kilombo.

C'est cette interpellation par l'Assemblée Nationale du fameux Ministre d'Etat a dominé l'actualité kinoise depuis cet accident survenu le jeudi 04 octobre 2007 et qui a déjà coûté le limogeage sans explication du Ministre Henri Kuseyo des Transports par le Président Kabila et son Premier Ministre Antoine Gizenga.

Comme on pouvait s'y attendre, le rendez-vous à la chambre basse a bel et bien eu lieu le samedi 13 octobre 2007 devant 419 députés dont 252 ont voté contre la motion tandis que 156 ont voté pour et 11 se sont abstenus. Nonobstant ces résultats, l'opinion congolaise qui a suivi en direct cette interpellation sur la chaîne de télévision publique la RTNC, a compris jusqu'à quel point le pouvoir en place à Kinshasa est ridicule.

D'aucuns n'a pas compris pourquoi la majorité qui s'était fait salir par le Ministre Nkulu, a tenu absolument a sauvé la peau de ce dernier au moment où l'interpellation avait démontré, noir sur blanc, que l'homme du Président Kabila avait outrepassé ses prérogatives en s'ingérant dans les activités de son collègue membre du gouvernement comme si lui était un super Ministre qui contrôlait les autres !

Faut-il rappeler ici que les deux lettres que l'intéressé avait adressé au Ministre des Transports l'intiment l'ordre de surseoir à la mesure d'interdiction frappant tous les appareils de type Antonov d'opérer en RDC constituait une ingérence grave dans les attributions d'un membre du gouvernement qui a été soumis à des pressions et contraintes indignes, l'obligeant à prendre une décision qui aujourd'hui, a provoqué des conséquences graves qui ont entraîné plusieurs pertes en vies humaines et en matériels.

Pour la famille politique du Chef de l'Etat, la vie de plus de 50 personnes qui ont péri dans cet accident ne représente rien par rapport au siège ministériel de M. Nkulu, frère cotérique du Président Kabila qui, quelque soit la faute commise, doit demeurer à son poste !

Quand on sait que dans un passé récent, Kabila a eu à sacrifier un collaborateur et pas n'importe lequel, le professeur Evariste Bushab qui fut son Directeur de cabinet et qui n'en était pour rien dans l'affaire des commissions touchées, celles-ci ayant été en réalité touchées pour le compte de Joseph Kabila lui-même qui les avait somme toute empoché d'après recoupement d'informations. Ce qui pousse les analystes à déduire que dans le cas sous examen, Nkulu aurait agi sous l'ordre et pour le compte de Kabila, car on parle aussi d'une affaire de peau de vin dans ce dossier d'Antonov. Mais la fraternité primant, le chef a tout fait pour sauver la peau de son frère contrairement à Bushab avec qui il n'a pas des relations tribales.

Voilà pourquoi les choses se sont passées de la manière qu'elles se sont passées le samedi au grand dam du peuple souverain représenté par les honorables députés qui n'ont pas pu faire face aux intimidations et autres corruptions dont ils ont été l'objet pour dénouer cette affaire salle qui discrédite une fois de plus, Kabila et toute sa famille politique qui sont tous ridicules aux yeux non seulement des Congolais, mais aussi de l'opinion internationale qui ne comprend pas encore très bien la culture politique des Congolais.

Source: Richard Kabamba, article disponible en ligne: <http://www.congoforum.be/fr/analyse/detail.asp?id=35532&analyse=selected>.

Illustratif des difficultés rencontrées pour faire aboutir une motion de défiance à l'endroit des membres du Gouvernement est également le rejet de celle initiée à l'encontre d'Adolphe Muzito par le député Clément Kanku, rejet qui a déterminé quelques députés, y compris de la majorité parlementaire à saisir la Cour suprême de justice pour demander son éclairage.

### 3 : Requête en interprétation de la Constitution en rapport avec la motion de défiance à l'encontre du Premier ministre Adolphe Muzito

La Cour suprême de justice (CSJ) a été saisie officiellement mercredi par 58 députés nationaux, de l'opposition comme de la majorité, qui ont déposé une requête en interprétation de cinq articles de la Constitution du pays, en rapport avec la motion de défiance qui avait été initiée récemment contre le Premier ministre Adolphe Muzito, rapporte radiookapi.net.

Cette motion avait été déclarée irrecevable à la plénière du 17 octobre dernier à l'Assemblée nationale. Une décision que les initiateurs de la motion, avec le député Clément Kanku de l'opposition en tête, avaient qualifiée d'illégale, estimant qu'il n'appartenait pas à la chambre basse d'interpréter une disposition constitutionnelle. Ce qui justifie la démarche menée par les 58 députés nationaux auprès de la Cour suprême de justice.

L'initiateur de la requête, le député Puela, est membre de l'AMP (Alliance de la majorité présidentielle). Il explique le sens de leur démarche : « *On ne peut pas se permettre de manipuler la Constitution comme on veut. Ce n'est pas une requête contre un individu ou contre un camp. C'est pour le respect de la Constitution, la séparation des pouvoirs. Nous, nous votons les lois, nous contrôlons le gouvernement, le gouvernement exécute. Il ne nous appartient pas de faire autre chose que cela. C'est pourquoi nous venons rencontrer la Cour suprême de justice par une requête, pour qu'elle nous dise si le Premier ministre, contrairement à ce qui a été dit, est membre du gouvernement, oui ou non. Et s'il est membre du gouvernement, peut-il faire l'objet d'une motion de défiance, oui ou non ? C'est pour l'intérêt de l'avenir. Nos enfants auront à nous juger sur base de ce que nous posons comme actes aujourd'hui* ».

#### **De la parole à l'acte**

Pour rappel, le député de l'opposition Clément Kanku Bukasa avait initié une motion de défiance contre le Premier ministre Adolphe Muzito, notamment pour mauvaise gestion des finances publiques. Une soixantaine de députés dont quelques-uns de la majorité avaient appuyé cette motion. Le sujet avait été inscrit parmi les points de la session d'octobre ouverte le 15 septembre 2009. Le 17 octobre, le Premier ministre s'était présenté à l'hémicycle pour répondre, éventuellement, aux préoccupations des initiateurs de la motion de défiance. Mais,

c'est plutôt une motion incidentielle d'un député de la majorité, en l'occurrence Pius Muabilu, qui a été soumise au vote. La majorité a adopté cette motion incidentielle. Celle-ci déclarait irrecevable la motion de défiance initiée contre le Premier ministre, estimant qu'il fallait plutôt, à la place, une motion de censure, qui, elle, impliquerait tout le gouvernement.

Le groupe Clément Kanku ne s'avoua pas pour autant vaincu. Au cours d'une autre plénière de l'Assemblée nationale, le 23 octobre, le député de la majorité Albert Fabrice Puela annonça, par une motion d'information, qu'un groupe de députés nationaux allait bientôt saisir la CSJ par une requête en interprétation, notamment, des articles 90, 146 et 147 de la Constitution. Cela, pour que cette institution judiciaire détermine, si oui ou non, le Premier ministre peut faire l'objet d'une motion de défiance. Ce groupe vient donc de passer de la parole à l'acte.

Source : [http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&l=o&c=o&a=25345&da=&hi=o&of=588&s=&m=2&k=475&r=all&sc=o&id\\_a=o&ar=25787&br=qst](http://www.radiookapi.net/index.php?i=53&l=o&c=o&a=25345&da=&hi=o&of=588&s=&m=2&k=475&r=all&sc=o&id_a=o&ar=25787&br=qst).

## Responsabilité pénale

La lutte contre l'impunité des membres du Gouvernement passe notamment par la remise en cause du régime des immunités instituées en leur faveur. Ici git peut-être la plus grande faiblesse de la Constitution qui consacre encore des immunités les plus étendues à la fois au profit du Président de la République, des membres du Gouvernement et des parlementaires. Un régime similaire des immunités est en vigueur au plan régional et local. En fait, c'est un nombre élevé d'autorités publiques congolaises à commencer par les cadres de commandement de l'administration publique ou judiciaire qui jouissent des immunités à la base de l'impunité et de l'arrogance qui en découle.

En ce qui concerne le Président de la République, il ne peut répondre des actes commis dans le cadre ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, d'atteinte à l'honneur ou à la probité et des délits d'initiés<sup>156</sup> punis notamment de déchéance de ses fonctions<sup>157</sup>. Le quorum requis pour la décision des poursuites à sa charge et sa mise en accusation devant la Cour constitutionnelle est de deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat composant le Congrès<sup>158</sup>. En ce qui concerne les infractions commises en dehors de l'exercice de ses fonctions, les poursuites sont suspendues jusqu'à l'expiration de son mandat<sup>159</sup>. Ces dispositions constitutionnelles s'appliquent également au Premier ministre, à cette seule différence qu'aux infractions commises à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions dont celui-ci peut être appelé à répondre s'ajoute l'outrage au Parlement<sup>160</sup>. Quant aux autres membres du gouvernement, ils sont justiciables de la Cour de cassation<sup>161</sup>. Le quorum pour

<sup>156</sup> Article 164 de la Constitution.

<sup>157</sup> Article 167, alinéa 1 de la Constitution.

<sup>158</sup> Article 166, alinéa 1 de la Constitution. Dans son intervention à l'atelier de validation du présent rapport tenu le 30 novembre 2012, le Professeur Auguste Mampuya Kanunk'a-Tshiabo a cité cette disposition de la Constitution au nombre de celles qui entravent la consolidation de l'Etat de droit en RDC. Aux termes de ces dispositions, les poursuites à charge du président de la République et du Premier ministre sont subordonnées à une double formalité de décision de poursuites et de la mise en accusation par le Congrès se prononçant à la majorité de 2/3 de ses membres. Il en va de même des poursuites judiciaires à charge des membres du gouvernement à cette seule différence qu'en ce qui les concerne, le quorum requis est celui de la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale.

<sup>159</sup> Article 167, alinéa 2 de la Constitution.

<sup>160</sup> Article 165 de la Constitution.

<sup>161</sup> Article 153, alinéa 3, point 2 de la Constitution.

décider des poursuites à leur rencontre et leur mise en accusation devant cette juridiction est celui de la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale<sup>162</sup>.

En ce qui concerne les députés et les sénateurs, sauf cas de force majeure, ils ne peuvent être ni poursuivis, ni arrêtés, ni détenus ou jugés qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle ils appartiennent ou du bureau de celle-ci selon qu'ils sont en session ou en vacances<sup>163</sup>. Le Procureur général de la République Tshimanga Mukeba a imputé à ce régime d'immunités la responsabilité de l'impunité des membres du Gouvernement mis en cause dans un certain nombre de rapports notamment le Rapport Bakandeja relatif à la corruption et au détournement des deniers publics en ces termes : « *Nous ne détenons constitutionnellement aucun pouvoir de contraindre l'Assemblée nationale à nous transmettre les dossiers des personnes à mettre en accusation à son initiative... Il est vrai qu'il est de notre devoir de combattre les détournements et les anti valeurs ; il nous revient de mettre fin à l'impunité mais il existe des mécanismes constitutionnels pour mettre en accusation ou poursuivre certaines catégories de personnes, en l'occurrence les membres du Gouvernement* »<sup>164</sup>.

Le régime des immunités des membres du gouvernement consacré par la constitution de 2006 constitue un recul par rapport au régime antérieur consacré par la constitution de 1997. Cette dernière avait abrogé l'article 101 de la loi sur la procédure devant la CSJ qui donnait « l'initiative et la direction » des poursuites des poursuites contre les membres du gouvernement « exclusivement » au président de la République. En 1998 en effet, la CSJ a jugé qu'en vertu du Décret-loi constitutionnel n°003 du 28 mai 1997 « le Président de la République n'a plus de compétence en matière judiciaire qui lui permettait d'exercer l'action publique telle que prévue aux articles 101 et 103 de la procédure devant la Cour suprême de justice »<sup>165</sup>.

Au niveau provincial et local, tant les autorités du pouvoir exécutif que celles du pouvoir législatif<sup>166</sup> jouissent des immunités soit de poursuites soit de détention. Selon l'article 10 du Code de procédure pénale : « *L'officier de police judiciaire ou le magistrat du ministère public qui reçoit une plainte ou une dénonciation ou qui constate une infraction à charge d'un magistrat, d'un cadre de commandement de l'administration publique ou judiciaire, d'un cadre supérieur d'une entreprise paraétatique, d'un commissaire sous-régional, d'un commissaire de zone, d'un chef de collectivité ou d'une personne qui les remplace, ne peut, sauf cas de flagrance, à l'arrestation de la personne poursuivie qu'après en avoir préalablement informé l'autorité hiérarchique dont dépend le prévenu* ». A cette immunité de détention s'ajoute, au profit des mêmes personnes, une immunité de poursuites. C'est ce qui ressort de l'article 13 du même Code aux termes duquel : « *Dans les cas prévus à l'article 10, la décision des poursuites est réservée au Procureur général près la Cour d'appel* ». La jurisprudence a cependant relevé que cette disposition ne s'oppose pas à la mise en cause de la responsabilité des personnes concernées par voie de citation directe.

---

<sup>162</sup> Article 166, alinéa 2 de la Constitution.

<sup>163</sup> Article 107 de la Constitution.

<sup>164</sup> Tshimanga Mukeba, *Mercuriales et allocutions*, Kinshasa, CEDI, 2006, p. 107.

<sup>165</sup> C.S.J., *Aff. Kambale Mututulo*, 10 juillet 1998, in Katuala K. Kashala et Yenyi Olungu, *Cour suprême de justice...*, *op.cit.*, p. 155.

<sup>166</sup> Article 9 de la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, et article 120 de la Loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, dans Ministère de la Décentralisation, *Recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en République démocratique du Congo*, Volume I, se, sd, p. 101 et pp. 168-169.

## Amnistie

Instrument régulier de politique pénale, l'amnistie peut cependant, lorsque son utilisation ne se fait pas dans le respect des standards internationaux pertinents, dissimuler une forme subtile de violation de la loi. Tel est le cas des Principe Joinet qui l'interdisent pour les crimes internationaux les plus graves, en l'occurrence les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide<sup>167</sup>. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a été plus précise en décidant qu' « une loi d'amnistie prise dans le but de rendre caduques les poursuites et autres actions en réparation introduites par les victimes et leurs ayant droit, bien qu'ayant des effets sur le territoire national (...) ne peut soustraire (...) de (ses) obligations internationales découlant de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples... La République... étant partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'est pas fondée à dénier à ses citoyens les droits garantis et protégés par une convention internationale qui représente le minimum sur lequel les Etats parties se sont mis d'accord pour assurer les libertés fondamentales de l'homme<sup>168</sup> ». Cette position a été réaffirmée dans les Directives et principes relatifs au droit au procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique en ces termes : « L'octroi d'une amnistie pour absoudre les auteurs des violations des droits humains viole le droit des victimes à un recours effectif<sup>169</sup> ».

La pratique congolaise en matière d'amnistie a beaucoup évolué. Contrairement aux textes antérieurs tels que les Accords Tshombe-Spaak, qui ont consacré une amnistie générale pour les crimes perpétrés pendant les premières années de l'indépendance, ceux adoptés aux lendemains de l'Accord de cessez le feu de Lusaka, qu'il s'agisse de l'Accord Global et inclusif, de la Constitution de la transition ou d'autres textes ultérieurs quant à eux, ont pris le soin d'exclure les crimes internationaux les plus graves, à savoir les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide, du champ d'application de l'amnistie. Cette évolution demande à être poursuivie. Les définitions des crimes couverts par l'amnistie doivent être bien précisées pour éviter le risque que les juges y incluent les crimes internationaux avec lesquels ils n'ont pas encore de familiarité avérée. Il est important d'éviter de multiplier les lois d'amnistie, avec le risque de faire perdre tout son sens à la loi<sup>170</sup>.

Un autre problème que soulève l'amnistie en RDC est celui de son application sélective et discriminatoire. Ainsi, les poursuites à l'égard de Bamporiki Chamira et autres pour des crimes de complot contre la vie du président de la République ont été abandonnées, en vertu du décret-loi

---

<sup>167</sup> Lire le Principe 28 de l'Ensemble des principes pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité, L. Huysse et Ellen van Dael, *Justice après de graves violations des droits de l'homme, le choix entre l'amnistie, la commission de la vérité et les poursuites pénales*, Leuven, Universiteit Leuven, janvier 2001, p. 411 ; M. Delmas-Marty, « La responsabilité pénale mise en échec (prescription, amnistie, immunités) », Antonio Cassese et M. Delmas-Marty, *Juridictions nationales et crimes internationaux*, Paris, PUF, 2002, pp. 626-634.

<sup>168</sup> Décision n°198/97 relative à la communication introduite à l'encontre de la Mauritanie, Institut pour les Droits Humains et le Développement en Afrique, *Compilation des décisions sur les communications de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, extraits des rapports d'activités, 1994-2001*, Dakar, avril 2002, p. 179.

<sup>169</sup> [http://www.afrimap.org/english/images/treaty/ACHPR\\_Directives&Principes\\_ProcesEquitable\\_FR.pdf](http://www.afrimap.org/english/images/treaty/ACHPR_Directives&Principes_ProcesEquitable_FR.pdf) (30 décembre 2012).

<sup>170</sup> Dans ce sens, lire notamment Luzolo Bambi Lessa, « Lutte contre l'impunité : justice transitionnelle et nouvel ordre politique en République démocratique du Congo », in *Revue de la Faculté de droit*, 4<sup>ème</sup> année, n°4, 2004, p. 168. Sur les effets négatifs de l'abus de l'amnistie, lire aussi Balanda, « L'impunité en République démocratique du Congo », *op.cit.*, p. 158 ; J. Mvioki Babutana, « Le système judiciaire congolais : état des lieux et perspectives d'avenir », in P. Mabila Mantuba-Ngoma, T. Hanf et B. Schlee, *La République démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2006, p. 188.

n°001/003 du 15 avril 2003 portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et délits d'opinion tandis que Eddy Kapend et autres condamnés pour attentat contre la vie du Président de la République ont été maintenus en détention alors que leurs crimes étaient couverts par la même loi. De même, les membres du mouvement rebelle Conseil national pour la défense du peuple (CNDD), dont Bosco Tanganda alors sous le coup d'un mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale, ont bénéficié d'une amnistie même avant l'adoption de la loi pertinente sans que Laurent Nkunda Batware, créateur de ce mouvement politico-militaire converti aujourd'hui en un parti politique puisse bénéficier du même traitement<sup>171</sup>.

## Grâce présidentielle

Outre l'amnistie, qui devrait faire l'objet d'un usage qui ne soit de nature à dissimuler le mépris des pouvoirs politiques à l'égard de la loi, il est une autre institution qui mérite de retenir une particulière attention au regard des abus auxquels elle peut donner lieu : la grâce présidentielle. A la différence de l'amnistie, œuvre du Parlement qui intervient généralement en amont des poursuites, mais également en aval de celles-ci, soit pour les arrêter, soit pour mettre fin aux condamnations auxquelles elles ont donné lieu, la grâce est le fait du président de la République intervenant exclusivement en aval des poursuites judiciaires. Elle a pour objet si pas de supprimer la peine qui en a résulté, du moins de l'écourter.

Fruit du pouvoir discrétionnaire du président de la République qui décidait seul de l'opportunité de l'accorder et dans cette hypothèse de déterminer le sort de la peine en cause, la grâce fait désormais intervenir une autre institution, le CSJ, à qui il est reconnu le pouvoir d'émettre un avis à l'attention du président de la République.

## E. Recommandations

- Les autorités judiciaires doivent rendre plus concret et plus effectif leur pouvoir de contrôle de la légalité des décisions des autorités administratives. Le Conseil supérieur de la magistrature, le barreau et les organisations de la société civile intéressées devraient collaborer à la vulgarisation de la jurisprudence administrative.
- La loi sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif devrait veiller à assurer une indépendance effective aux juges administratifs. Elle devrait également définir le plus restrictivement possible la notion d'actes de gouvernement et énoncer des critères clairs sur lesquelles des décisions de l'exécutif échappent au contrôle judiciaire.
- Le régime des immunités de poursuite des membres du gouvernement devrait être revu pour le rendre compatible avec la nécessité de renforcer la lutte contre l'impunité.
- Les magistrats devraient adopter des dispositions constitutionnelles et légales relatives aux immunités une interprétation qui soit compatible avec la nécessité de renforcer la lutte contre l'impunité.

---

<sup>171</sup> M. Wetsch'Okonda Koso, *République démocratique du Congo : Justice militaire et respect des droits de l'homme...*, op.cit, pp. 56-57.

# 3

## Administration judiciaire

L'administration du secteur de la justice en République démocratique du Congo est basée sur le principe de l'auto-gestion, à savoir que les institutions judiciaires doivent être gérées par le pouvoir judiciaire lui-même et non plus par le pouvoir exécutif. Ce principe a été forgé à la Conférence nationale souveraine de 1992. Il a été réaffirmé au Dialogue inter-congolais en 2002 avant d'être érigé en principe démocratique fondamental dans la Constitution du 18 février 2006. Ce principe constitutionnel est néanmoins constamment frustré par la volonté de l'exécutif de maintenir le contrôle sur la gestion du pouvoir judiciaire. En conséquence, le secteur judiciaire souffre d'un déficit criant d'administration caractérisé notamment par l'absence d'une politique adéquate, la modicité du budget qui lui est alloué et une mauvaise gestion des tribunaux et parquets ainsi que du personnel judiciaire. Le secteur judiciaire est profondément miné par une très faible capacité de planification due en partie à la faiblesse des moyens financiers et à l'absence de participation du personnel judiciaire à la définition des priorités. L'accès du public et des justiciables aux données et informations judiciaires est très faible, en partie à cause d'un système quasi-inexistant d'archivage, de conservation et de classement de ces données.

### **A. Absence de planification dans le secteur de la justice**

Pendant longtemps, la planification dans le secteur de la justice a été une chasse gardée des congolais eux-mêmes et plus précisément du ministère de la Justice. Jusqu'en 2007, deux institutions clés, en l'occurrence le cabinet du Ministre de la justice et la Direction de la planification et d'études du même ministère ont monopolisé la planification dans le secteur. Une récente restructuration institutionnelle a fait de la Direction de la planification et d'études une représentation du ministère du Plan au sein du ministère de la Justice<sup>172</sup>. Son mandat se

---

<sup>172</sup> Entretien avec Madame Mujinga à Kinshasa, 2009.

résume dans l'élaboration des projets. Trois étapes importantes ponctuent cette opération. Il s'agit en premier lieu de la conception des projets et ce, soit par le cabinet du ministre, soit par un ou plusieurs partenaires privés ou publics, nationaux ou étrangers. Il s'ensuit l'analyse des projets ainsi élaborés par la Direction de la planification et sa transmission au ministère du Plan. Enfin après vérification de la conformité des projets par ledit ministère, une décision est prise, soit en faveur de leur financement, soit contre celui-ci<sup>173</sup>. Bien que quelques projets aient été financés suivant cette procédure, la physionomie du secteur de la justice aujourd'hui nous permet d'affirmer qu'elle n'a pas été concluante.

## **Le Comité mixte pour la réforme de la justice et la gestion par programme**

Les faiblesses évidentes en planification dans le secteur de la justice ont motivé la réalisation en 2004 d'un « audit organisationnel du système de la justice » à l'initiative de l'Union européenne. Ayant ensuite initié et piloté les discussions sur les réformes proposées par l'audit en novembre 2004, les partenaires en développement se sont naturellement imposés comme principal acteur de la planification des étapes de reconstruction de la justice identifiées dans le rapport d'audit, face à un Etat dont les capacités institutionnelles avaient été profondément affaiblies au cours des conflits armés successifs depuis 1996.

Un des instruments institutionnels mis en place à l'issue du séminaire national sur la justice réuni en novembre 2004 pour discuter des propositions du rapport d'audit est le Comité mixte de la justice (CMJ), un cadre réunissant toutes les parties prenantes au processus de réforme du pouvoir judiciaire. Co-présidé par le Ministre de la justice et par l'Ambassadeur de l'Union européenne au nom des partenaires en développement, le CMJ est composé, d'une part, des représentants de la partie congolaise, du Ministère de la Justice et de tous les ministères intéressés par le renforcement du secteur de la justice ; d'autre part, des représentants de la communauté internationale, à savoir la Commission Européenne, la Mission de l'ONU pour la Stabilité au Congo (MONUSCO), le Haut commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme (HCDH), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Agence américaine pour le développement international (USAID), la Belgique, la France, le Royaume Uni, les Pays Bas, la Suède, le Canada et l'Allemagne<sup>174</sup>.

Selon ses termes de référence, la mission principale du CMJ « est d'appuyer le ministère de la Justice à l'élaboration d'une politique... dans le domaine de la justice et à la mise en œuvre de celle-ci ». Concrètement, la mission du CMJ se décline à travers les actions suivantes :

- a. Identifier les actions prioritaires à entreprendre dans le secteur de la justice, les engagements réciproques, les études complémentaires à l'audit, les actions d'action technique nécessaire, les consultations nécessaires ;
- b. Fixer un calendrier de mise en œuvre à court, moyen et long terme ;

---

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> Termes de référence du CMJ, disponibles sur la toile au site internet du Ministère de la justice et des droits humains à l'adresse : [http://www.justice.gov.cd/files/thermesde\\_ref\\_cmj.html](http://www.justice.gov.cd/files/thermesde_ref_cmj.html).

- c. Coordonner et suivre la mise en œuvre des différentes actions et engagements de la communauté internationale et du gouvernement congolais ;
- d. Réorganiser les actions au besoin<sup>175</sup>.

La formule du CMJ a donc marqué le passage du modèle de planification comme fonction exclusive et relevant du pouvoir régalien du gouvernement à celui en vigueur, caractérisé par l'imposante implication d'acteurs extérieurs et partenaires en développement ainsi que celle – à un moindre degré – des organisations de la société civile, surtout internationales. Autrement dit, la planification dans le secteur de la justice s'est internationalisée. Il est néanmoins facile de voir que les acteurs de cette planification forment un attelage plutôt mal assorti. Plus précisément, l'expérience des partenaires en développement s'avère de loin plus développée que celle du ministère de la justice. Il en découle que l'internationalisation de la planification dans le secteur de la justice s'accompagne en réalité d'une prépondérance des partenaires en développement sur le ministère de la justice. Cela ne pose pas seulement un problème de souveraineté de l'Etat mais aussi celui de l'efficacité de l'aide mobilisée par les partenaires en développement dans le secteur de la justice. Le septième chapitre de la présente étude sera consacré à cette question.

### **Plan d'actions pour la réforme de la justice**

Une des réalisations du CMJ – probablement sa principale réalisation à date – est l'élaboration en 2007 d'un plan national d'action de la réforme de la justice. Elaboré par un consultant international appuyé par le Secrétariat du CMJ sur la base du rapport de l'audit sur le secteur de la justice et des consultations des acteurs judiciaires, des bailleurs ainsi que d'autres personnes intéressées par le secteur, ce plan a été validé par les différentes personnes susmentionnées avant d'être adopté par le gouvernement congolais<sup>176</sup>.

Il s'articule autour de dix programmes portant sur les matières suivantes :

- Annuaire et cartographie des institutions judiciaires et pénitentiaires ;
- Audit stratégique et organisationnel du Ministère de la justice et des services affiliés ;
- Accès à la justice ;
- Promotion et protection des droits de l'homme ;
- Modernisation du cadre juridique ;
- Lutte contre la corruption et l'impunité ;
- Ressources humaines et formation ;
- Infrastructures et équipements ;
- Information et documentation ;
- Stratégie de croissance des ressources financières du secteur de la justice.

Pour chacun de ces programmes, le Plan national d'actions pour la réforme de la justice dresse un état de lieux de la situation. Cela lui permet d'identifier les principaux problèmes qui se posent. Il définit ensuite les objectifs à atteindre pour la solution de ces problèmes et les stratégies à mettre en œuvre pour y parvenir, précise les activités susceptibles d'être développées

---

<sup>175</sup> *Idem.*

<sup>176</sup> MINISTERE DE LA JUSTICE., *Plan d'actions pour la réforme de la justice*, Kinshasa, 2007.

à cet effet, précise les résultats à atteindre et les indicateurs qui permettent de s'en convaincre, établit le calendrier de réalisation des activités précitées et en détermine le coût approximatif. En ce qui concerne sa mise en œuvre, le Plan national d'actions pour la réforme de la justice prévoit la mise en place des groupes de travail thématique correspondant à chacun des programmes susmentionnés. Avec le concours du secrétariat du CMJ qui devrait leur servir de secrétariat, ces groupes de travail thématique ouverts au Ministère de la justice, aux bailleurs de fonds et aux autres institutions nationales et internationales, publiques et privées œuvrant dans le secteur de la justice devraient élaborer des plans de mise en œuvre de la réforme relatifs à leur objet.

Pour pouvoir porter ses fruits, le Plan de réforme du secteur de la justice devrait bénéficier du soutien à la fois politique et financier du Gouvernement congolais et des bailleurs de fonds. Il devrait également faire l'objet d'une appropriation de la société civile, plus précisément des organisations tant internationales que nationales œuvrant dans le domaine de la justice et des droits de l'homme. Par ailleurs, compte tenu du rôle de premier plan qui lui est dévolu en matière de conception et de mise en œuvre du Plan d'action pour la réforme de la justice, le secrétariat du CMJ devrait disposer des moyens financiers, logistiques, matériels et humains conséquents pour en assurer le suivi.

Il semble cependant que nombre de ces conditions n'ont pas été réunies. Par exemple, l'investissement financier du Gouvernement en faveur de la réforme est en deçà des attentes. Il y a également absence de coordination des différentes interventions extérieures dans le secteur de la justice et l'absence de leur alignement sur les priorités identifiées par le Gouvernement. En ce qui les concerne, les bailleurs de fond ne tiennent pas toujours leurs engagements en faveur de la réforme. Les fonds par eux promis ne sont pas toujours disponibles dans les délais convenus. De même, certaines de leurs interventions ne sont pas précédées par des échanges préalables au sein des structures compétentes, en l'occurrence le secrétariat du CMJ, les groupes de travail thématiques et le CMJ. Quand bien même certaines organisations tant nationales qu'internationales sont associées aux travaux du CMJ et participent ainsi en principe à la conception et à la mise en œuvre de la réforme de la justice, force est de constater que jusqu'à ce jour on n'observe pas encore de leur part une mobilisation suffisante en faveur de cette réforme. Comme conséquence de ces différents facteurs, plus de cinq ans après son adoption, le Plan national d'actions pour la réforme de la justice souffre d'un important déficit de mise en œuvre.

Beaucoup reste donc à faire pour la finalisation de la réforme du secteur de la justice qui donne l'impression d'un chantier toujours ouvert. Plus de six ans après la promulgation de la Constitution, l'installation des juridictions nées de l'éclatement de la CSJ, en l'occurrence la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation se fait toujours attendre. Il n'est pas clair si et dans quelle mesure la modicité et l'inexécution de la part du budget national alloué au secteur de la justice constituent la seule cause de l'enlisement de la réforme de la justice.

## **Tâtonnement législatif**

L'absence de visibilité dans la politique gouvernementale de la justice est à la base d'un tâtonnement législatif et de nombreux cas d'admonition du gouvernement par le parlement. Une illustration de ce tâtonnement législatif a été le rejet par le Sénat en août 2011 du projet de loi introduit par le gouvernement en vue de la création d'une Cour spécialisée chargée de

la répression des crimes internationaux de génocide, crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. La motivation de ce rejet tel qu'elle a été développée par la Commission politique, administrative et juridique du Sénat mérite d'être citée in extenso :

(...) L'article 92 du projet de loi portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire confie déjà à la Cour d'appel la compétence des crimes internationaux réprimés par la Cour pénale internationale. La création d'une Cour spécialisée avec les mêmes compétences entraînerait un dédoublement de juridictions avec risque de litispendance. L'intégration des magistrats étrangers au sein de cette juridiction nationale, sous prétexte d'assurer l'efficacité et l'indépendance de la justice apparaîtrait comme un aveu d'impuissance de la part du gouvernement chargé de renforcer les capacités des magistrats congolais et serait une injure pour ces derniers. L'adoption d'un statut spécial en faveur des magistrats de cette Cour est de nature à créer une discrimination entre eux d'une part et entre ceux-ci et les magistrats des autres juridictions d'autre part. Créée par une loi nationale sur pieds de l'article 149 de la Constitution, la Cour est bel et bien une juridiction de droit interne. Dès lors, la conformité à la Constitution de certaines dispositions de la loi la créant paraît discutables, telles celles dérogeant aux immunités et privilèges de juridiction ; seule l'adoption de la loi de mise en œuvre du Statut de Rome permettrait de résoudre la difficulté. La Commission signale qu'il existe déjà à l'Assemblée nationale une proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome initiée par les députés nationaux Mutumbe et Nyabirungu<sup>177</sup>.

#### 4 : La politique du gouvernement soulève des questions au parlement

##### ***Extraits de l'interpellation du Premier ministre Antoine Gizenga par le député Delly Sesanga le 11 mars 2008 :***

Lors de votre investiture, vous aviez engagé le Ministre de la justice à accélérer la mise en œuvre de la réforme qui garantirait l'indépendance du pouvoir judiciaire. Où en sommes-nous avec cette réforme ? Et surtout, comment expliquez-vous que vous ayez engagé le Gouvernement dans la violation de l'indépendance du pouvoir judiciaire avec les récentes nominations des hauts magistrats ? Quelle a été l'urgente nécessité qui vous donne autant des libertés avec la Constitution ? Quelle est l'orientation que vous donnez à cette réforme ? Quelle est la nature de l'accélération que vous entendez lui imprimer et dans quel horizon de temps cette réforme sera-t-elle appliquée et pour quels résultats ? Quel en est le coût ? Dans la lutte contre l'impunité, le ministre de la Justice était chargé d'établir un contrat de performance avec les organes de poursuite dont l'inexécution devait entraîner ipso facto la relève de fonctions des responsables inefficaces. Où en sommes-nous avec l'élaboration de ce contrat de performance ? Et quels en sont les termes de référence ?

<sup>177</sup> Sénat, Commission Politique, Administrative et Juridique, *Rapport relatif à l'examen du projet de loi portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spécialisée chargée de la répression des crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité*, août 2011, document inédit, disponible auprès des auteurs.

**Extraits de l'interpellation du Premier ministre Adolphe Muzito par le député Kanku le 11 mars 2008 :**

Pendant que vous remplissez les prisons avec les Kuluna, savez-vous qu'il y a des Kuluna en cravate qui circulent librement. Qu'avez-vous fait du rapport Mayobo qui a mis en lumière des cas flagrant de détournement des deniers publics, de tous ces entrepreneurs que vous aviez arrêtés et relâchés sans que la justice soit rendue, de ces responsables qui volent les rations des militaires et ceux qui détournent leurs soldes. Nous déduisons donc que votre justice est faite seulement pour les faibles. De tout ce qui précède, je me demande si vous avez réellement le contrôle de la situation du pays en tant Premier ministre, la situation est grave, car ce que nous venons de brosser n'est qu'une partie du désastre causé par votre gestion à toute la nation. Face à cela et au vu de votre incapacité à résorber la crise dans laquelle nous sommes plongés, nous vous recommandons de rendre le tablier.

Source : <http://dellysesanga.unblog.fr/interpellation-du-1er-ministre-an-i-de-gizenga-levanescence-du-discours-face-a-une-improbable-politique/>.

## **B. Modicité du budget du pouvoir judiciaire**

L'une des causes majeures des disfonctionnements du pouvoir judiciaire congolais est sans conteste la modicité des moyens financiers qui y sont affectés. La Constitution du 18 février 2006 consacre l'autonomie financière ou budgétaire du pouvoir judiciaire<sup>178</sup>. Désormais, c'est au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qu'il revient d'élaborer et exécuter le budget du pouvoir judiciaire<sup>179</sup>. Dans le passé, ces attributions étaient dévolues au ministère de la justice. Abusant de son pouvoir, celui-ci les a utilisées comme un instrument pour soumettre le pouvoir judiciaire en général et les magistrats en particulier à sa volonté. La notion de budget des investissements du pouvoir judiciaire n'avait aucune consistance. Lorsque des lignes budgétaires y relatives étaient prévues, les fonds y affectés prenaient une destination que les ministres de la justice successifs étaient les seuls à connaître<sup>180</sup>. Les organes compétents en matière de contrôle budgétaire, le Parlement, la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances, ne jouaient à ce sujet qu'un rôle de figuration. Ce qui était vrai pour le budget des investissements l'était également pour le budget de fonctionnement. C'est depuis longtemps, en effet, que la justice congolaise ne reçoit pas de frais de fonctionnement. Si elle fonctionne malgré tout, c'est plutôt par des moyens très peu recommandables pour la plupart. A titre d'exemple, les frais légaux de justice sont surévalués. Comme si cela ne suffisait pas, les justiciables sont en plus contraints de payer de nombreux autres frais illégaux. Quant au budget des rémunérations du pouvoir judiciaire, si à la différence des autres, il est exécuté en dépit des retards enregistrés de temps en temps en la matière, sa modicité devrait être soulignée. Tout compte fait, l'Etat congolais a choisi de démissionner de ses responsabilités en matière de prise en charge financière du pouvoir judiciaire. Au cours des exercices fiscaux 2005 et 2006, la

<sup>178</sup> Article 152 de la Constitution.

<sup>179</sup> Article 152 de la Constitution.

<sup>180</sup> J. MVioki Babutana, « Le système judiciaire congolais : état des lieux et perspectives d'avenir », in P. Mabilia Mantuba Ngoma, Theodor Hanf et Schlee, *La République démocratique du Congo : une démocratie au bout du fusil*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2006, pp. 185-186.

part du budget de l'Etat allouée à celui-ci était évalué à 0,6 pourcent<sup>181</sup>. A titre de comparaison, pendant la même période, le budget de la présidence de la République représentait le triple de ce budget<sup>182</sup>. Une année plus tard, la part du budget national allouée au secteur de la justice était relevée à 0,75 pourcent<sup>183</sup>.

Le ministère de la Justice avance des chiffres différents. D'après les informations affichées sur son site, le budget alloué au secteur de la justice pour l'exercice fiscal 2008 s'élevait à 17.931.075.540 Fc (soit 19.704,61\$), ce qui représentait 9 pourcent des 1.781.415.163.097 Fc (1.903.220.000\$) du budget global de l'Etat. Comparé au budget des années antérieures, ce budget représentait, toujours d'après le ministère, un accroissement de l'ordre de 49,8 pourcent<sup>184</sup>. Il était également supérieur à la moyenne mondiale qui oscille entre 2 à 6 pourcent selon les Etats<sup>185</sup>. Bien qu'un tel accroissement représenterait un effort sans précédent, ce budget demeurerait néanmoins insuffisant au regard des besoins réels dans le secteur de la justice congolaise. Les dépenses par fonction étaient alors réparties comme suit dans ce budget :

- Justice et tribunaux : 24.250.843.188 FC (soit 26.649.278,22\$)
- Prisons : 223.786.431 FC (soit 243.919,15\$)

Ce budget allouait à la Direction d'Etudes et planification du ministère de la Justice, un crédit de 12.160.062 FC (13.362,70\$) au titre de dépenses de fonctionnement réparties comme suit :

- 4.964.282 FC (5.455,25\$) pour les primes, gratifications et indemnités non permanents (motivation) ;
- 2.482.140 FC (2.727,62\$) pour les fournitures et petit matériel de bureau ;
- 1.598.365 FC (1.756,44\$) pour le titre de voyage à l'intérieur ;
- 758.455 FC (833,46\$) pour entretien et réparation des mobiliers et matériels de bureau ;
- 2.356.820 FC (2.589,91\$) pour les frais de mission à l'intérieur.

Pour l'exercice 2009, le budget du pouvoir judiciaire était évalué à 8,25% du budget global de l'Etat. Comme celui de 2008, il représentait un effort considérable comme fraction du budget général de l'Etat, mais en termes réels se plaçait toujours bien en-deça des besoins du secteur.

Ces chiffres officiels sont néanmoins disputés par les organisations de la société civile qui mettent en cause leur crédibilité. Selon l'ASADHO et d'autres organisations, « le ministère de la Justice s'est (...) vu attribuer seulement 0,1 pourcent des dépenses gouvernementales en 2011, et son budget aurait chuté de 47 pourcent de 2007 à 2009 ». Une telle chute a laissé aux acteurs internationaux (« partenaires en développement ») la charge de financer une partie importante des besoins de la justice, la faisant passer pour une véritable justice sous perfusion, alors que

---

<sup>181</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats*, Leandro Despouy, Additif, Mission en République démocratique du Congo, A/HRC/8/4/Add 2, 11 avril 2008, p. 11 ; *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo*, Titinga Frédéric Pacere, A/HRC/7/25, 29 février 2008, p. 10.

<sup>182</sup> International Crisis Group, *Congo : l'enlisement du projet démocratique*, Policy Briefing, Briefing Afrique n°73, Nairobi, Bruxelles, 8 avril 2010.

<sup>183</sup> *Rapport de l'Expert indépendant...*, *op.cit.*, p. 10.

<sup>184</sup> Information tirée du site internet du Ministère de la justice à l'adresse [www.justice.gov.cd](http://www.justice.gov.cd).

<sup>185</sup> *Rapport de l'Expert indépendant...*, *op.cit.*, p. 10.

pour une autre partie des besoins, la justice congolaise survit par des moyens pour le moins illégaux<sup>186</sup>.

Pour l'année 2010, le budget proposé par le Conseil supérieur de la magistrature se présente comme suit<sup>187</sup> :

- En recette : 8.283.267.747 FC (9.102.492,02\$) ;
- En rémunérations : 102.638.773.040,00 FC (112.789.860\$) – un accroissement de 313,30% de 313,30% par rapport au budget 2009 ;
- En frais de fonctionnement : 41.681.209.098,00 FC (45803.526,48\$) – un accroissement de 1.025,69% par rapport au budget 2009.

L'une des innovations heureuses de la Constitution du 18 février 2006 est d'avoir confié la gestion du budget du pouvoir judiciaire au CSM. Composé exclusivement des magistrats, celui-ci aurait dû aider à mettre fin à cette situation. Après près de quatre ans après son institution, il semble que tel n'est pas encore le cas. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation. D'abord, l'adoption de la loi portant organisation et fonctionnement de cette institution a pris beaucoup de retard<sup>188</sup>. Aussi, en attendant la mise en place du Conseil, le ministre de la justice a continué à élaborer et à exécuter le budget du pouvoir judiciaire. Ensuite, s'agissant du budget du pouvoir judiciaire, la loi portant organisation et fonctionnement du CSM a introduit un distinguo entre le budget des investissements, le budget des investissements et le budget des rémunérations<sup>189</sup>. De toutes ces composantes du budget du pouvoir judiciaire, seules les deux dernières, en l'occurrence le budget de fonctionnement et celui des rémunérations relèvent de la compétence du CSM. Quant au budget des investissements, il relève plutôt de la compétence du ministère de la justice. Par ailleurs, contrairement à ce qu'on peut être tenté de s'imaginer, l'adoption de la loi portant organisation et fonctionnement du CSM ne s'est pas accompagnée tout de suite par l'installation de celui-ci et encore moins son opérationnalité<sup>190</sup>. Le ministre de la justice a continué à contrôler le secrétariat permanent du CSM dont il avait imposé le maintien des anciens animateurs, empêchant par le fait même à ceux désignés librement par ledit Conseil d'exercer leurs fonctions. Ce n'est que plus tard que ces derniers ont pu exercer librement leurs fonctions.

---

<sup>186</sup> Lire notamment Clinique Congolaise pour la Justice et la Reconciliation, *Bulletin n°1, Responsabilité citoyenne dans la bonne gouvernance : sais-tu où va l'argent du Trésor ?*, Lubumbashi, 30 juin 2009. Ce document fait état de la dilapidation, par les opérateurs judiciaires, des recettes judiciaires et des frais illégaux que, par ignorance, les justiciables sont obligés de payer pour avoir accès à la justice. A titre d'exemple, le dépôt d'une plainte est subordonné au paiement d'une taxe sans base légale. Il en est de même de la signification des exploits etc.

<sup>187</sup> Les éléments ci après concernant le budget 2010 ont été obtenus au secrétariat de conseil supérieur de la magistrature.

<sup>188</sup> Déposée à l'Assemblée nationale en 2003, le projet de loi portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ne sera adopté qu'en 2008 avant d'être promulguée en date du 5 août 2008.

<sup>189</sup> Article 38 de la loi portant organisation et fonctionnement du CSM.

<sup>190</sup> La première session extraordinaire du Conseil supérieur de la magistrature s'est tenue au mois à la fin de l'année 2008 et la seconde au mois de juin 2009. Au mois d'août 2012 une troisième session extraordinaire a été organisée du 16 au 24 août 2012. Aux termes de l'article 10 de la loi l'instituant, cette institution devrait se réunir en session ordinaire une fois l'an, le premier lundi d'avril. Comme l'année dernière, cette disposition n'a pas été respectée cette année. A lui seul, le non respect de la date de tenue des sessions ordinaires du Conseil supérieur de la magistrature illustre les difficultés que rencontre ledit Conseil de son fonctionnement effectif et régulier.

Cela ne veut pas dire pour autant que le CSM a commencé à assumer correctement ses attributions en matière budgétaire. C'est seulement à partir de 2010 que le CSM a commencé à s'en acquitter. Toutefois, un examen approfondi, tant de la procédure d'élaboration du budget de 2010 que de son contenu, révèle un écart criant avec les prévisions légales. En ce qui concerne la procédure, selon le prescrit de la loi portant organisation et fonctionnement du CSM, les chefs des ordres juridictionnels ainsi que les chefs d'office correspondant sont ordonnateurs délégués des budgets des juridictions et offices placés sous leur autorité<sup>191</sup>. Sous la responsabilité des présidents des différents ordres juridictionnels, en l'occurrence du Premier président de la Cour constitutionnelle, du président du Conseil d'Etat et du président de la Cour de cassation, ce sont eux qui devraient élaborer les prévisions budgétaires du pouvoir judiciaire<sup>192</sup>. Transmises au Bureau du CSM, ces prévisions budgétaires devraient par la suite faire l'objet d'une consolidation dans le projet du budget du pouvoir judiciaire, lequel devrait à son tour, après son adoption par l'Assemblée générale du CSM, être transmis au gouvernement pour son inscription dans le budget général de l'Etat<sup>193</sup>. Dans le cas d'espèce, il ressort des échanges que nous avons eus avec les chefs des juridictions et d'office des parquets y rattachés qu'ils n'ont pas été invités à élaborer les prévisions budgétaires desdites juridictions et offices. Bien que l'Assemblée générale du CSM ait, au cours de sa session extraordinaire du mois de juin 2009, adopté le projet de budget du pouvoir judiciaire, il y a donc lieu d'affirmer que la procédure qui a conduit à l'élaboration de celui-ci est entaché de vice. Cette affirmation nous paraît d'autant plus pertinente que les magistrats n'ont manifestement pas eu le temps nécessaire pour cet exercice

Le contenu du budget en cause est assez éloquent à cet égard. La Loi portant statut des magistrats a déterminé les rubriques relatives à la rémunération des magistrats. Il s'agit des rubriques ci-après :

- Le traitement de base ;
- Les majorations annuelles du traitement de base en fonction des cotations ;
- L'indemnité d'intérim ; et
- L'indemnité de représentation pour les chefs de juridiction et d'office.

S'y ajoutent les avantages sociaux suivants :

- Les allocations familiales pour le conjoint et les enfants à charge ;
- Les soins de santé pour les magistrats, pour leurs conjoints et les enfants à charge ;
- L'indemnité de logement à défaut d'être logé par l'Etat ;
- Les allocations d'invalidité ;
- Les frais funéraires pour les magistrats, leurs conjoints et les enfants à charge ;
- Les frais de transport à défaut d'un moyen de transport de l'Etat ;
- Les frais de rapatriement ;
- Le pécule de vacances ; et
- L'indemnité de domesticité pour les chefs de juridiction et d'office<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Article 39 de la loi portant organisation et fonctionnement du CSM.

<sup>192</sup> Article 40 de la même loi.

<sup>193</sup> Article 40, alinéa 2 de la même loi.

<sup>194</sup> Articles 20 à 25.

Selon l'article 26 de la Loi portant statut des magistrats, les traitements, les indemnités et autres avantages pécuniaires alloués aux magistrats émargent au budget mis annuellement à la disposition du pouvoir judiciaire sur le Budget de l'Etat. Ce budget est géré par le Premier président de la Cour de cassation, assisté du Secrétariat permanent du Conseil supérieur de la magistrature, conformément à la loi financière. Devraient également émarger au budget du pouvoir judiciaire, les rubriques relatives au budget du fonctionnement du pouvoir judiciaire. Les chefs de juridiction et d'offices devraient logiquement identifier ces différentes rubriques et élaborer les prévisions budgétaires y relatives en fonction des réalités qu'ils vivent sur terrain. Pour leur faciliter la tâche, le CSM pourrait également adopter un canevas de budget du pouvoir judiciaire qu'ils pourraient alors s'employer à remplir annuellement.

Au mépris de tout ce qui précède, le budget des rémunérations du pouvoir judiciaire élaboré par le conseil CSM ne reprend pas certaines rubriques prévues par la loi portant statut des magistrats<sup>195</sup>. A titre d'exemple, les majorations au traitement de base n'apparaissent pas. Il en est de même de tant d'autres rubriques telles que l'indemnité d'intérim, l'indemnité de représentation, etc. En ce qui concerne le budget de fonctionnement, des rubriques différentes ont été retenues pour les juridictions de droit commun et pour les juridictions militaires ainsi que les parquets y rattachés. Par ailleurs, sans que cela ne réponde à aucun impératif rationnel apparent, certaines rubriques ont été prévues pour la CSJ et la Haute cour militaire et non pour les autres juridictions. En outre, les montants prévus pour les différentes rubriques ne brillent pas toujours par leur réalisme. La rémunération des agents des tribunaux (greffiers, huissiers et secrétaires de parquet) est négativement affectée par la modestie du budget. Par exemple, la rémunération d'un agent du grade d'un chef de bureau s'élève à 90.000 Fc, soit environ 100 USD contre 83.000 Fc (à peu près 90 USD) pour un attaché de bureau de 1<sup>ère</sup> classe et 80.000 Fc pour un attaché de bureau de 2<sup>ème</sup> classe. Outre ces rémunérations, les agents de l'ordre judiciaire ont droit à une prime oscillant, selon leurs grades, entre 30.000 Fc, équivalent de 30 US et 14.500 Fc, soit environ 15 US. Les agents judiciaires comptent la modicité de leur rémunération parmi les causes de la corruption rampante au sein de l'administration judiciaire en RDC<sup>196</sup>.

En définitive, le travail de consolidation des prévisions budgétaires dévolu au Bureau du CSM n'a pas été accompli ou a plutôt été bâclé. A l'époque où la gestion du budget du pouvoir judiciaire revenait au Ministre de la justice, il n'était pas rare que ce dernier se contente de reconduire purement et simplement les budgets des années antérieures sans se préoccuper le moins du monde de leur actualisation. Il est malheureux que le CSM n'ait pas réussi à faire la différence. C'est ici le lieu de saluer la contribution du ProJustice, un programme d'appui à la réforme de la justice financé par l'USAID qui a mis un expert à la disposition du CSM afin de faire face à ce problème. Avec le concours dudit expert, l'élaboration du budget du pouvoir judiciaire a bénéficié des données récoltées sur terrain dans certaines provinces avant de faire l'objet d'une extrapolation pour l'ensemble du pays. De cette manière a pu être élaboré un budget reflétant les besoins réels du pouvoir judiciaire<sup>197</sup>.

---

<sup>195</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats...*, *op.cit.*, p. 11.

<sup>196</sup> Entretien avec des agents judiciaires, Kinshasa avril 2013.

<sup>197</sup> Entretien avec le Professeur Frédéric Kalala, expert de ProJustice, 2011.

## 5 : Les efforts de la lutte contre la corruption dans le budget de la Justice 2011

La justice est l'institution naturellement chargée d'appliquer la politique gouvernementale de lutte contre la corruption. Cette réalité, le président de la République l'a reconnue dans son troisième discours sur l'état de la nation le 7 décembre 2009 en ces termes :

*« L'assainissement du pouvoir judiciaire est une nécessité urgente ; un facteur de crédibilité et une condition de succès pour notre politique 'Tolérance Zéro', si essentielle pour la moralisation de la vie publique et la bonne distribution de la justice. Les récentes mesures n'en sont qu'un premier pas. Elles doivent être complétées, et cela sans tarder. Par la restructuration du pouvoir judiciaire, conformément aux prescrits de la Constitution. Mais aussi par un ensemble de réformes, dont la révision de la loi pénale pour en renforcer les peines et la mise sur pied d'une structure de coordination multidisciplinaire de la lutte anti-fraude. »*

Les choix des priorités opérés dans le budget de 2011 actuellement en discussion devant le Parlement sont néanmoins très loin de refléter cette politique. Les chiffres parlent d'eux-mêmes :

- Avec 6.890.000.000 de Fc (7.571.428,57\$), le budget alloué au pouvoir judiciaire ne constitue que 0,1% du budget total de l'Etat, qui est de 644 milliards de FC ou 6,7 milliards de dollars. Ce budget est inférieur aux 8.473.093.953 de Fc prévus pour les dépenses en « Famille et enfants » non autrement précisées. On peut difficilement élever la réhabilitation de la justice au rang de priorité si on ne lui consacre même pas la moitié de 1% du budget de l'Etat.
- Le budget alloué au fonctionnement du ministère des Relations avec le Parlement dont on a du mal à percevoir l'utilité est, à 1.476.297.754 de FC (1.622.3/5,22\$), plus important que celui de 1.116.552.595 de FC (1.226.980,87\$) affecté au bureau du Procureur général de la République qui, en principe, est chargé de superviser les enquêtes et les poursuites judiciaires contre les auteurs de corruption – autrement dit, le Monsieur Tolérance Zéro par excellence.
- Au sein du pouvoir judiciaire, la Direction nationale du service Anti-fraude ne reçoit que 260.945.027 Fc (289.938\$) d'allocations pour son fonctionnement. En comparaison, c'est plus du double de cette somme qui est alloué au Service de la presse présidentielle, soit 481.500.000 Fc (535.000\$).
- Une somme ridicule de 5.133.610.297 de Fc (5.704.011,41\$), représentant 0,07% du budget total de l'Etat, est affectée au fonctionnement du ministère de la Justice et doit être partagée entre le cabinet du ministre, le secrétariat général du ministère et les 17 directions et services spécialisés du ministère. Deux de ces directions et services spécialisés reçoivent des allocations qui ne reflètent pas leur statut de piliers de la politique de Tolérance Zéro du gouvernement. La Direction de la brigade anti-fraude ne reçoit que 45.030.242 de Fc (soit 50.000\$) pour son fonctionnement. Il y a surtout le bras principal par lequel le gouvernement est censé agir contre la corruption, la bien nommée Cellule chargée de la Lutte contre la Corruption, qui, avec seulement 127.459.362 de Fc (141.621\$) reçoit :
  - i) le tiers du budget alloué à la « Direction des Décorations » de la Chancellerie des Ordres Nationaux : 366.804.184 de Fc (407.560,20\$) ;
  - ii) le quart des allocations du service de communication de la présidence de la République : 436.400.000 de FC (484.888,88\$) ; et
  - iii) 15 fois moins que la somme allouée au « Bureau des Services personnels du chef de l'Etat » : 1.912.683.548 de Fc (soit 2.125.203,94\$).

- Il est aussi intéressant de noter que la somme de 15.491.920 de Fc (17.213,24\$) prévue pour l'acquisition d'équipements de bureau et d'équipements informatiques de la Cellule de la Lutte contre la Corruption est presque identique aux 14.946.471 de Fc (soit 16.607,19\$) prévus pour « Alimentation (nourriture, aliments, boissons) » du cabinet du ministre chargé des Relations avec le Parlement. De même, le budget de 38.237.761 de FC (42.486,40\$) prévu pour équiper le bureau de la Cellule de la Lutte contre l'Impunité du ministère de la Justice est inférieur aux « indemnités kilométriques » allouées au cabinet du ministre des relations avec le parlement ainsi qu'au secrétariat général du même ministère, soit 39.879.799 de Fc (44.310,88\$).

*« J'en appelle à un programme d'amélioration de l'environnement carcéral. La place des criminels est en prison. Les criminels sont néanmoins des êtres humains. Les conditions de vie en prison ne peuvent donc pas laisser indifférent un gouvernement soucieux des droits humains. »* Ainsi parlait le président de la République dans son quatrième discours sur l'état de la nation le 8 décembre 2010. Mais quelle est la réalité ? Comment le gouvernement, a-t-il traduit dans le budget 2011 cette préoccupation majeure pour les droits des détenus ? Au total ce sont 462.669.819 de Fc (514.077\$) qui sont affectés à la nourriture, aux aliments et boissons des prisonniers de l'ensemble des maisons de détention. Ce budget est presque le tiers des 1.104.455.866 de Fc (1.227.173,18\$) affectés à l'entretien de la résidence officielle du Premier ministre. Autrement dit, nous dépensons pour la nourriture de notre Premier ministre le triple de ce que nous consacrons à l'alimentation des pensionnaires de nos 11 prisons centrales (une dans chaque province) et de nos 3 camps de détention (Buluo, Osio et Luzumu).

A vrai dire, le projet de budget déposé au parlement contient un ordre de priorités pour le moins déconcertant. Par exemple, pour 2011, le gouvernement entend consacrer aux « Contacts avec les Partis Politiques » une somme – 22 607 149 de Fc (24.843,03\$) – plus ou moins égale à celle – 22.938.798 de Fc (25.207,47\$) – prévue pour honorer les contrats signés en vue de faire fonctionner l'Ecole de Formation des magistrats. Il est également prévu 54 218 925 Fc (59.581,23\$) pour « Habillement » dans le fonctionnement du cabinet du ministre de la Culture et des Arts, une rubrique qui n'existe pas pour le cabinet du ministre de la Justice. Ce n'est pas la seule curiosité lorsqu'on compare les deux ministères. Le projet de budget 2011 prévoit 54 218 925 de Fc (59.581,23\$) pour « Alimentation (nourritures, aliments, boissons) » du cabinet du ministre de la Culture, contre « seulement » 4.708.387 de Fc (5.174,05\$) à la même rubrique pour le ministère de la Justice.

Source : Pascal Kambale, « 'Tolérance Zéro' en quelques chiffres dans le budget 2011 », Le Potentiel – Kinshasa, 30 décembre 2010, [http://www.lepotentiel.com/afficher\\_article.php?id\\_edition=&id\\_article=105075](http://www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=105075).

(\*) Les chiffres utilisés dans cet article sont tirés du 'Projet du budget de l'Etat pour 2011' publié le 7 octobre par le ministère du Budget à l'adresse <http://www.ministeredubudget.cd/budget2011/budget2011.html>.

Autant que son élaboration, l'exécution du budget du pouvoir judiciaire accuse également beaucoup de déficiences. Selon plusieurs chefs des juridictions et d'offices, les fonds relatifs au budget de fonctionnement du pouvoir judiciaire ne leur parviennent pas, sinon très rarement. Parlant du budget du pouvoir judiciaire pour l'exercice fiscal 2007, Safari Kasongo, alors Secrétaire permanent du CSM stigmatisait le fait que les crédits, même lorsqu'ils sont autorisés par les autorités compétentes, ne sont pas disponibilisés alors même que le ministre de budget renseigne que ledit budget est exécuté<sup>198</sup>. Il appartient à l'Inspection générale des finances, à la

<sup>198</sup> Lire la Note de présentation des prévisions budgétaires du pouvoir judiciaire pour l'exercice 2010 (document inédit disponible auprès des auteurs).

Cour des comptes et au Parlement auxquels sont soumises les finances du pouvoir judiciaire de faire la lumière sur la question et d'en tirer les conséquences qui s'imposent, notamment en engageant les poursuites judiciaires à l'encontre des auteurs présumés de détournement du budget du pouvoir judiciaire. Malheureusement, leur action se fait à peine sentir. Il y a aussi lieu de mettre en place un comité de concertation ouvert à toutes les autorités intéressés afin d'améliorer le taux d'exécution du budget du ministère de la justice. A défaut, les innovations introduites par la Constitution en matière de gestion du budget du pouvoir judiciaire risquent ainsi de ne pas produire les effets escomptés. Les déficiences constatées dans l'administration des cours et des tribunaux risquent aussi de perdurer, voire de s'empirer.

### **c. Administration des tribunaux**

L'absence d'une politique adéquate dans le secteur de la justice et la modicité du budget alloué au secteur ont des conséquences désastreuses tant sur l'administration des cours et tribunaux, les parquets qui y sont rattachés que sur le personnel œuvrant au sein de ces institutions. L'état de délabrement très avancé des infrastructures judiciaires est la conséquence la plus évidente du manque de moyens du système judiciaire congolais.

#### **Effectifs et qualification professionnelle des agents de l'ordre judiciaire**

L'une des causes importantes des dysfonctionnements de la justice est le déficit des effectifs des agents des tribunaux. D'après un recensement conduit en 2009, 1238 greffiers prestaient dans les tribunaux congolais alors qu'il en fallait au moins 5000 pour satisfaire aux besoins en greffiers. En ce qui concerne les secrétaires de parquet, sur les 1893 unités prévues par le cadre organique, seules 936 seraient en place<sup>199</sup>.

Les insuffisances dans la qualification des agents des tribunaux est une autre cause des dysfonctionnements du système judiciaire. Pendant longtemps, les agents des tribunaux ont bénéficié d'une formation bonne et régulière à l'Ecole de formation du personnel judiciaire créée en 1968<sup>200</sup>. L'Ecole comprenait deux sections : la section de criminologie chargée de la formation des officiers de police judiciaire et la section des greffes et parquets destinée à celle des greffiers et secrétaires de parquet. Jusqu'à sa fermeture au cours des années 1980, faute de financement, c'est cette école qui a assuré la formation des greffiers et des secrétaires de parquet. Certains des greffiers et secrétaires de parquet qui ont bénéficié de cette formation sont encore en fonction aujourd'hui. Leur prestation est appréciée par la plupart des magistrats. Une Ecole de formation et de recyclage du personnel judiciaire a récemment été créée et rattachée au ministère de la Justice, mais celle-ci ne fonctionne pratiquement pas faute de moyens financiers<sup>201</sup>.

Depuis la fermeture de l'Ecole de formation du personnel judiciaire, ce sont des organisations non gouvernementales (ONG) comme RCN Justice & Démocratie et ProJustice/USAID qui ont pris le relais et organisent des sessions de formation des greffiers et secrétaires

---

<sup>199</sup> Ministère de la justice, *Evaluation institutionnelle du ministère de la Justice, des services affiliés et déconcentrés*, Kinshasa, octobre 2009 (inédit), p. 18.

<sup>200</sup> Ordonnance n°68-448 du 2 décembre 1968 portant création de l'Ecole de formation du personnel judiciaire.

<sup>201</sup> Matadi Nenga Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo : contribution à une théorie de réforme*, Kinshasa, Droit et idées nouvelles, 2001, pp. 432-434.

de parquet. Quelques fois, cette formation est organisée en partenariat avec l'Ecole de formation et de recyclage du personnel judiciaire, mais il s'agit bien souvent d'un partenariat de pure forme dans lequel l'Ecole n'apporte pas de moyen qui lui permette d'influer sur le contenu et la qualité de la formation. Comparée à celle dispensée en son temps par l'Ecole de formation du personnel judiciaire, cette formation se présente plutôt comme une formation palliative. Non seulement elle se contente de répondre à des besoins ponctuels, mais elle est souvent de trop courte durée pour être efficace. En conséquence, ses bénéficiaires ne semblent pas aussi performants que ceux issus de l'ancienne école de formation du personnel judiciaire.

## Conditions de travail des agents judiciaires

Les conditions de travail des agents des tribunaux sont généralement mauvaises<sup>202</sup>. Là où elles existent, surtout dans les milieux urbains, les infrastructures sont soit insuffisantes, soit dans un état de délabrement avancé. Au cours des années 2003-2004, grâce au concours de l'Union européenne, certains immeubles abritant des palais de justice ont pu être restaurés. Près de dix ans plus tard, la situation s'est dégradée, notamment à cause des déficiences criantes en matière de maintenance. Certains palais de justice sont dépourvus d'espace de bureau et on peut y voir des greffiers en train de travailler dans le couloir. Dans de nombreux cas également, les palais de justice ne sont pas équipés en mobilier et les agents des tribunaux doivent acheter leur propre mobilier ou à utiliser du mobilier faisant partie des biens saisis sur décision judiciaire.

En principe les tribunaux reçoivent mensuellement du budget du pouvoir judiciaire une subvention pour couvrir les frais nécessaires à leur fonctionnement dont le montant est déterminé à l'avance au cours de l'élaboration du budget. Cependant ces frais de fonctionnement ne parviennent presque jamais aux tribunaux, sinon alors de façon très irrégulière. Pour faire fonctionner la machine judiciaire les agents des tribunaux recourent donc au rançonnement des justiciables sous forme de prélèvement des frais illégaux sur la prestation des services<sup>203</sup>.

## Conditions matérielles et équipements

Depuis son accession à l'indépendance en 1960, il y a près de cinquante ans, la RDC n'a érigé aucun nouveau palais de justice. Les quelques nouvelles infrastructures judiciaires qu'on peut identifier sont plutôt le fait des partenaires en développement. Selon Emmanuel Altit, membre de l'équipe des consultants qui ont réalisé l'audit sur le secteur de la justice en 2004, la construction de la plupart des édifices qui abritent les cours, tribunaux et parquets remonte aux années 1920. Seule exception à cette règle, les édifices abritant les juridictions de Mbandaka, érigés à la veille de l'indépendance en 1958<sup>204</sup>. A l'exception de celles qui ont bénéficié d'une réhabilitation par les partenaires en développement, les infrastructures judiciaires se trouvent dans un état de délabrement très avancé.

---

<sup>202</sup> Lire notamment Mukadi Bonyi et coll., *Cinquante ans de législation post coloniale au Congo-Zaïre : quel bilan ?*, Bruxelles, CRDC, 2010, pp. 600-602.

<sup>203</sup> Mvioki Babutana, « Le système judiciaire congolais : état des lieux et perspectives d'avenir », in P. Mabilia Mantuba-Ngoma, Theodor Hanf et B. Schlee, *La République démocratique du Congo : une démocratisation au bout du fusil*, Kinshasa, Publications de la Fondation Konrad Adenauer, 2006, pp. 179-180.

<sup>204</sup> E. Altit, *op.cit.*, p. 51.

## 6 : Kananga : SOS du nouveau procureur pour sauver le bâtiment du parquet de grande instance

L'état de délabrement avancé du bâtiment du parquet de grande instance de Kananga préoccupe le nouveau procureur de la République, Bruno Kibanza Mapumbu. Dans une rencontre avec la Monuc/Kananga, mercredi, il a sollicité l'intervention de la mission onusienne et d'autres partenaires pour la réhabilitation de ce bâtiment et l'équipement de cette institution, rapporte radiokapi.net.

Construit depuis plus de 50 ans, le bâtiment qui abrite les services du parquet de grande instance de Kananga se distingue actuellement par des fentes et des fissures sur tous les murs. Ces derniers n'ont connu pour dernier rafraîchissement que l'inscription murale, qui indique aux passants le service installé dans le bâtiment. Le mur de devant donne l'air d'une bâtisse abandonnée. Celui de derrière s'est sérieusement détaché de l'ensemble du bâtiment et il ne suffit que de quelques pluies pour qu'il aille échouer dans la cour voisine de la direction de l'Agence nationale des renseignements (ANR). De tous cotés, la toiture suinte et les dossiers sont mouillés lorsqu'il pleut, a constaté radio Okapi.

Pour tout ce parquet, le secrétariat n'est tenu qu'avec une vieille machine à écrire qui n'a sa vie que grâce à l'expertise de son utilisateur. Les installations hygiéniques, inexistantes depuis longtemps, sont entrain d'être placées par l'ONG Butoke.

Ce tableau sombre préoccupe le procureur de la République qui sollicite une réaction rapide des partenaires. Il l'a signifié jeudi dans son entretien avec les responsables locaux de la Monuc. Au niveau du gouvernement provincial, le ministre de l'Administration territoriale a demandé au procureur Kibanza d'adresser, à ce sujet, une lettre à sa hiérarchie.

Source : Radio okapi, <http://radiokapi.net/sans-categorie/2009/10/15/kananga-sos-du-nouveau-procureur-pour-sauver-le-batiment-du-parquet-de-grande-instance/> (4 janvier 2012).

Toute aussi précaire est la situation des juridictions et offices qui ne disposent pas des infrastructures de l'Etat. Ils sont alors obligés de louer les édifices des particuliers et sont constamment exposés au déguerpissement du fait du manque de paiement du loyer<sup>205</sup>. Tel a été le cas, il y a quelques années, du tribunal de grande instance de Kalamu à Kinshasa, la capitale du pays.

Outre les infrastructures, les cours, tribunaux et parquets ont également besoin d'importants moyens logistiques et matériels. C'est ce que le Pnud constate en ces termes : « *L'administration de la justice nécessite une consommation importante des fournitures de bureau et des imprimés*<sup>206</sup> ». Comme nous l'avons déjà relevé plus haut, faute de frais de fonctionnement, ces moyens font cruellement défaut<sup>207</sup>. Ainsi, dans la province du Bas Congo, la réhabilitation des infrastructures judiciaires par les partenaires en développement ne s'est pas accompagnée de la mise à disposition en faveur des juridictions et offices des moyens logistiques et matériels dont ils ont également besoin. C'est ce qui a fait dire au Pnud que « *les bâtiments abritant les juridictions et*

<sup>205</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats..., *op.cit.*, p. 10.

<sup>206</sup> PNUD., Rapport sur la justice..., *op.cit.*, p. 53.

<sup>207</sup> Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats..., *op.cit.*, p. 10.

offices de cette province ressemblent à des tombeaux blanchis puisqu'ils n'ont jamais été équipés<sup>208</sup> ». Lorsqu'on trouve quelques équipements dans les tribunaux, c'est plutôt par le fait des membres du personnel judiciaire eux-mêmes si ce n'est des dons soit des partenaires en développement ou des sociétés commerciales. Dans une petite salle d'audience du tribunal de paix de Matadi pour ne prendre que cet exemple, les sièges de l'assistance portent la signature d'une société de téléphonie mobile qui en a fait don en 2007<sup>209</sup>. Selon le greffier Nsuele du Tribunal de grande instance de Kinshasa/Ndjili, cette juridiction est dépourvue de mobiliers. Faute d'étagère où classer les dossiers, le greffier chargé des archives les entassent à même le sol. Le tribunal n'a dans son patrimoine qu'une machine à écrire, en panne. Toutes les autres machines qui y sont utilisées appartiennent aux greffiers<sup>210</sup>. Une situation similaire prévaut au tribunal de grande instance de Matete à Kinshasa<sup>211</sup>. Un autre dénominateur commun des différentes juridictions congolaises et des parquets qui y sont rattachés mérite d'être cité : la faiblesse de leur accès à la documentation juridique.

## D. Accès aux données et informations juridiques

Officiellement, deux institutions au moins sont chargées de la publication et de la diffusion des informations juridiques : le Journal officiel de la RDC et le Service de documentation et d'études du Ministère de la justice.

### Journal officiel

Créé en 1968<sup>212</sup> puis réorganisé en 1991<sup>213</sup>, le Journal officiel (JO) est publié par un service attaché à la présidence de la République qui a été restructuré en 2003 pour répondre à la « nécessité de relancer la publication et la diffusion régulières des textes législatifs et réglementaires<sup>214</sup> ». Sa mission est « d'assurer :

1. la publication et la diffusion des textes législatifs et réglementaires pris par les autorités compétentes conformément à la Constitution ;
2. la publication et la diffusion des actes de procédure, des actes de sociétés, d'associations et de protêts, des partis politiques, des dessins et modèles industriels, des marques de fabrique, de commerce et de service ainsi que tout autre acte visé par la loi ;
3. la mise à jour et la coordination des textes législatifs et réglementaires. » Il est également chargé de tenir un fichier constituant une banque de données juridiques<sup>215</sup>.

---

<sup>208</sup> PNUD, *Rapport sur la justice...*, *op.cit.*, p. 52.

<sup>209</sup> PNUD., *Rapport sur la justice...*, *op.cit.*

<sup>210</sup> Entretien en date du 11 janvier 2009.

<sup>211</sup> Entretien avec greffier Kabeya du Tribunal de grande instance de Kinshasa/Matete. 2009.

<sup>212</sup> Ordonnance-loi n°68-400 du 23 octobre 1968 sur la publication et la notification des actes officiels.

<sup>213</sup> Ordonnance n°91-011 du 6 mars 1991 portant création et organisation d'un service spécialisé dénommé Journal Officiel de la République du Zaïre, en abrégé J.O.Z

<sup>214</sup> Décret n°046-A/2003 du 28 mars 2003, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 43<sup>ème</sup> année n°8, 15 avril 2003.

<sup>215</sup> Article 3 du Décret du 28 mars 2003.

Les modalités de financement du JO sont bien détaillées et en principe suffisantes pour assurer son fonctionnement normal<sup>216</sup>. Pendant plusieurs années, cependant, l'absence de moyens financiers a rendu sa parution très irrégulière. En partie grâce au soutien de l'Association belge Réseau Citoyens Network (RCN), elle est devenue beaucoup plus régulière mais il y a lieu de se demander ce qui va advenir au cas où RCN arrêterait son soutien. Par ailleurs, le Journal officiel ne compte que 12 points de distribution sur toute l'étendue du territoire national dont deux sont situés à Kinshasa et les huit autres dans les provinces du Bas Congo, au Katanga, dans la Province Orientale et au Sud Kivu. Le JO n'est donc pas représenté dans 6 des 11 provinces du Congo. En outre, avoir une antenne du Journal officiel ne veut pas nécessairement dire avoir accès aux informations juridiques dont celle-ci est le dépositaire. Encore faut-il avoir les moyens de les acheter. Ce qui n'est pas le cas pour la majeure partie de la population, y compris les magistrats qui sont obligés de se débrouiller pour avoir accès aux informations juridiques importantes. Parmi les conséquences il y a des cas fréquents de jugements fondés sur des textes juridiques abrogés<sup>217</sup>. La multiplication des textes constitutionnels et l'absence d'un recueil de textes constitutionnels mis à jour, notamment par le Journal officiel serait à la base de cette situation déconcertante. Il est cependant arrivé qu'une ordonnance présidentielle soit annulée pour avoir été prise sur le fondement d'une Constitution abrogée<sup>218</sup>.

Grâce à un soutien de la Commission européenne, les magistrats congolais ont bénéficié d'une dotation en documentations juridiques lorsqu'ils ont reçu en 2004-2005 des copies des Codes Larcier de la RDC. Depuis lors, malheureusement, les Codes Larcier n'ont pas été mis à jour. En conséquence, nombreux sont les magistrats qui, non seulement ne disposent pas de nouvelles lois adoptées postérieurement à 2003, date de publication desdits codes mais plus graves encore, n'en ont même pas connaissance.

Depuis près d'une décennie le Journal officiel est publié à un rythme plus régulier. Jusqu'en 1999, il n'était pas facile de trouver les instruments juridiques internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par la République démocratique du Congo dans le Journal officiel. Tel n'est plus le cas aujourd'hui où la plupart des textes juridiques sont publiés au Journal officiel, en version papiers ainsi que sous forme électronique<sup>219</sup>. Ces avancées sont cependant très limitées en raison du fait qu'en dehors de grandes villes telles que Kinshasa et Lubumbashi, le Journal officiel n'a pas de représentations dans les milieux reculés outre que le prix d'un de ses numéros oscille entre 5 et 20 dollars, ce qui représente quand même beaucoup d'argent pour une population aussi pauvre que celle de la République démocratique du Congo.

De plus, le Journal officiel n'a pas de politique d'actualisation de ses codes. Il ne fournit pas non plus les efforts nécessaires pour publier les actes des autorités autres que les autorités nationales. En ce qui concerne la version électronique du Journal officiel, il y a lieu de déplorer le

---

<sup>216</sup> L'article 7 de la loi sur le JO indique que son financement provient des subventions de l'Etat, de la rétrocession de 5 % des produits de vente des numéros du JO, des frais d'insertions payantes dans le JO, des abonnements payants et des subventions, dons, legs et libéralités d'origine interne ou externe.

<sup>217</sup> Voir par exemple *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, année 1979, Kinshasa, Editions du Service de documentation et d'études du Département de la justice, 1984, p. 55.

<sup>218</sup> C.S.J, 17 juillet 1997, R.A. 319, Eglise des noirs en Afrique.

<sup>219</sup> Consulter le site [www.glin.gov](http://www.glin.gov).

fait qu'elle n'est accessible qu'à un nombre fort limité de personnes qui ont le rare privilège d'être connecté sur internet<sup>220</sup> et d'avoir accès à l'électricité sinon d'acheter le carburant pour pouvoir alimenter leurs ordinateurs. De plus, jusqu'à ce jour, seul un nombre limité de textes juridiques est disponible en version électronique.

## Le Service de documentation et d'études du Ministère de la justice

D'après le ministère de la Justice, « le Service de Documentation et d'Etudes est responsable de la politique d'information du ministère de la Justice et doit, à ce titre, effectuer la collecte, l'assemblage, la production, la diffusion et la conservation de l'information juridique et judiciaire<sup>221</sup> ». Il est chargé de l'établissement régulier d'un fonds documentaire à mettre à la disposition des juridictions et des parquets, de la publication des arrêts de la Cour suprême de Justice ainsi que d'une revue congolaise de droit. Il est également chargé de procéder à une codification régulière des lois, notamment par une mise à jour et une annotation des codes Larcier. Il est enfin responsable de la numérisation de la jurisprudence des cours et tribunaux depuis 1960 et de sa mise en ligne sur le site du ministère de la Justice<sup>222</sup>.

Pendant longtemps, le Service de documentation et d'études a assuré une parution régulière des publications telles que le *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice* et la *Revue zairoise de droit*, ainsi qu'un important travail de codification des textes de loi – avec notamment le *Code pénal zairois mis à jour au 31 mai 1982* paru en 1983. Comme c'est le cas pour la plupart d'autres services du secteur de la justice, cependant, les subventions de l'Etat sont désormais trop insuffisantes et trop irrégulières pour permettre au SDE de remplir efficacement sa mission et il doit compter de plus en plus sur le soutien des bailleurs de fonds extérieurs tels que le PNUD, l'Union européenne ou les coopérations bilatérales (française, belge, américaine)<sup>223</sup>.

A travers la création de son site internet, le ministère de la Justice apporte également sa contribution à la publication et à la diffusion de l'information juridique. Il faut cependant reconnaître qu'outre que ce site n'est pas encore suffisamment connu, son accès n'est ouvert qu'à un nombre encore plus limité de personnes qui disposent des moyens nécessaires pour consulter des informations sur la toile. Enfin, toutes les informations juridiques sont loin d'être disponibles sur le site du Ministère de la justice qui n'est pas régulièrement mis à jour.

## Initiatives privées

Les problèmes de financement et de fonctionnement auxquels sont confrontés le Journal officiel et le Service de documentation expliquent dans une large mesure la multiplication des initiatives tant publiques que privées tendant à la diffusion des textes juridiques. Des textes juridiques spécifiques sont ainsi publiés sur les sites de la présidence de la République<sup>224</sup>, du ministère de la

---

<sup>220</sup> Le taux d'accès internet était évalué en 2006 à 0,9 pourcent, Ministère de la Justice, Comité mixte justice, *op.cit.*, p. 17.

<sup>221</sup> [http://www.justice.gov.cd/files/service\\_de\\_documentation\\_et\\_detude.html](http://www.justice.gov.cd/files/service_de_documentation_et_detude.html).

<sup>222</sup> *Idem.*

<sup>223</sup> Entretien avec l'avocat général Sébastien Mpiiana affecté au Bureau d'études et de documentation du ministère de la Justice, 11 septembre 2008 à Kinshasa.

<sup>224</sup> <http://www.presidentrdc.cd/>.

Justice et des droits humains<sup>225</sup> et d'autres ministères<sup>226</sup>. D'autres publications sont disponibles à l'initiative de personnes et institutions privées, en version papier ou électronique<sup>227</sup>.

Un important effort de diffusion des informations juridiques a été entrepris par les facultés de droit ou centres de recherche des universités publiques ou privées congolaises. Cet effort a donné naissance à des publications telles que *Les Annales de la faculté de droit* de l'Université de Lubumbashi, la *Revue de la faculté de droit* de l'Université protestante au Congo et la revue *Horizons* de l'université catholique du Graben de Butembo.

Les avocats constituent une autre source d'initiative de la diffusion des informations juridiques, soit officiellement et collectivement – les revues des barreaux de Kinshasa Gombe et de Lubumbashi – soit individuellement. Deux revues de droit doivent être mentionnées de façon spéciale pour la régularité de leur publication et la qualité de leur contenu. Il s'agit de la *Revue de droit africain*, créée en Belgique en 1996 à l'initiative d'un groupe de chercheurs et professionnels du droit congolais, et de la revue *Les analyses juridiques* paraissant à Lubumbashi et fondée en 2004 à l'initiative de Me Kifwabala Tekilazaya, avocat à Lubumbashi.

## E. Recommandations

- Les autorités congolaises, en particulier le gouvernement et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), doivent récupérer leurs prérogatives dans la planification stratégique ainsi que la définition, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique cohérente dans le secteur de la Justice ;
- Allouer à la justice une part conséquente du budget qui réponde aux besoins réels du secteur doit faire partie des efforts à cet effet. Le gouvernement doit respecter la Constitution et laisser le CSM assumer effectivement ses responsabilités en matière d'élaboration et d'exécution du budget du pouvoir judiciaire. Le CSM devrait à cet effet, disposer au strict minimum des moyens de se réunir régulièrement. Il doit s'assurer que l'élaboration du budget du pouvoir judiciaire est faite de la manière la plus consultative possible avec l'implication des chefs des juridictions et d'offices de parquet en vertu de la loi ;
- La planification dans le secteur judiciaire doit être aussi exhaustive que possible et prévoir, au strict minimum :
  - i) un plan détaillé et chiffré de construction, de restauration et de maintenance des infrastructures judiciaires ;
  - ii) un plan détaillé et chiffré de soutien à la collecte, l'assemblage, la production, la diffusion et la distribution de l'information juridique et judiciaire ;
  - iii) des mécanismes budgétaires en vue des dotations étatiques adéquates au Journal officiel, aux efforts de codification, aux efforts de diffusion de la jurisprudence, y compris par le soutien aux initiatives privées.

---

<sup>225</sup> <http://justice.gov.cd/>.

<sup>226</sup> Consulter notamment <http://www.ministredubudget.cd/>, <http://www.ministreduplan.cd/> et <http://www.epsp.cd/>.

<sup>227</sup> Au nombre des sites juridiques congolais tenus par les institutions ou personnes privées, il y a lieu de mentionner notamment <http://www.leganet.cd/>, <http://www.juricongo.org/>, <http://www.droitcongolais.info/>, <http://www.congolegal.africa-web.org/>, <http://www.barreaudelagombe.cd/> etc.

# 4

## Indépendance et responsabilité des magistrats et des avocats

La Constitution a posé de solides bases de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Très peu cependant a été fait pour bâtir sur ces bases. Le gouvernement et le parlement ont failli à élaborer des lois qui devaient concrétiser les principes constitutionnels et remplacer le cadre législatif ancien basé sur l'inféodation du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif. Lorsque des lois ont finalement été adoptées, le gouvernement en a frustré l'application dans le but apparent de maintenir le secteur judiciaire sous son contrôle et de retarder l'effectivité de l'indépendance des magistrats. Le gouvernement a également retardé ou rendu difficile l'installation des institutions chargées de garantir et de faire respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire. Lorsque ces institutions ont finalement été installées, le gouvernement a utilisé son pouvoir budgétaire pour rendre leur fonctionnement inefficace, lorsqu'il ne les a pas soumis à des attaques incompatibles avec le principe de séparation des pouvoirs. En partie à cause de conditions de travail quasiment humiliantes, les magistrats ont souvent failli au respect de leur devoir de responsabilité et de bonne conduite. La corruption, le monnayage de service et le déni de justice sont des pratiques courantes au sein de la magistrature. La loi prévoit un régime des sanctions bien détaillé contre les magistrats mais le mauvais fonctionnement du CSM conduit à une certaine inefficacité de ce régime.

### A. Magistrats

#### **Recrutement et promotion**

La procédure de recrutement des magistrats a évolué au fil du temps. Avant la Constitution de 2006, deux procédures de recrutement des magistrats étaient prévues : la procédure ordinaire et

la procédure spéciale. Selon la première procédure, l'initiative de recrutement des magistrats était dévolue au ministre de la Justice. Les candidats magistrats étaient soumis à un concours à l'issue duquel ceux qui étaient retenus étaient nommés magistrats à titre provisoire par le ministre de la Justice. Dans l'hypothèse où leur stage était concluant, ils étaient nommés magistrats à titre définitif par le président de la République. Au cas où le nombre des candidats magistrats était supérieur aux besoins, le recrutement se faisait sur concours. La procédure spéciale permettait au président de la République de nommer, en qualité de magistrats et à tout grade, les titulaires d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit<sup>228</sup>.

### *Procédure de recrutement*

La Constitution du 18 février 2006 et le nouveau statut des magistrats adopté en 2006<sup>229</sup> instituent une nouvelle procédure de recrutement des magistrats qui réduit sensiblement les pouvoirs du président de la République et du ministre de la Justice en matière de recrutement des magistrats. D'abord, la nouvelle procédure déplace l'initiative du recrutement des magistrats du ministère de la Justice au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui « élabore les propositions de nomination (...) des magistrats<sup>230</sup> ». Ensuite, il n'existe désormais plus de « magistrat à titre provisoire » puisque les nouveaux magistrats sont nommés à titre définitif par le président de la République<sup>231</sup>. En troisième lieu, il n'existe plus de nomination à titre spécial. Le recrutement s'effectue normalement sur concours et ne peut se faire sur titre que lorsque le nombre de candidats ne dépasse pas celui de postes à pourvoir<sup>232</sup>.

La loi prévoit que le candidat à la nomination doit remplir les critères suivants :

- Posséder la nationalité congolaise ;
- Etre âgé d'au moins vingt et un an accomplis et n'avoir pas dépassé l'âge de quarante ans ;
- Jouir de la plénitude de ses droits civiques ;
- Jouir d'une parfaite moralité attestée par un certificat délivré par une autorité administrative et par un extrait de casier judiciaire ;
- Posséder les aptitudes physiques et mentales attestées par un certificat médical daté de moins de trois mois au dépôt du dossier au Secrétariat permanent du Conseil supérieur de la magistrature ;
- Etre titulaire d'un diplôme de docteur ou de licencié en droit délivré par une université nationale publique ou privée légalement agréée ou d'un diplôme délivré par une université étrangère déclaré équivalent conformément à la législation congolaise sur l'équivalence des diplômes ;
- S'il s'agit d'une personne mariée, produire un extrait d'acte de mariage<sup>233</sup>.

---

<sup>228</sup> Articles 2 et 3 de l'ordonnance-loi n°82-018 du 31 mars 1982 portant statut des magistrats.

<sup>229</sup> Loi organique n°06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 47<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 25 octobre 2006.

<sup>230</sup> Article 152 de la Constitution.

<sup>231</sup> Articles 82 et 152 de la Constitution.

<sup>232</sup> Article 2, statut des magistrats.

<sup>233</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Loi portant statut des magistrats.

Tout aussi objectifs sont les critères pris en compte pour la promotion des magistrats, en l'occurrence accomplir au moins trois années de service dans un grade et obtenir au moins deux fois la côte « très bon » pendant cette période<sup>234</sup>.

Deux procédures sont prévues pour la nomination des magistrats. La première comprend notamment la publication par le CSM, dans tous les chefs lieux des provinces, d'un avis officiel fixant un délai utile pour l'introduction des candidatures, l'organisation d'un concours de recrutement, la nomination des magistrats selon leur ordre de classement sur la liste établie à cet effet, la formation professionnelle des magistrats nommés auprès de l'Ecole supérieure de la magistrature, leur soumission à un stage professionnel d'une durée de douze mois et la prestation de serment<sup>235</sup>. La seconde procédure de nomination des magistrats, applicable aux avocats ayant exercé leur profession pendant cinq mois au moins se distingue de la première en ce qu'elle n'intègre pas le concours de recrutement<sup>236</sup>.

Depuis l'établissement de cette nouvelle procédure, deux vagues de recrutement des magistrats se sont succédé, respectivement en 2009 et 2011. Ces recrutements ont néanmoins été opérés en violation de la procédure établie. Abusant de son pouvoir budgétaire, le ministre de la Justice a chaque fois frustré la tenue du Conseil supérieur de la magistrature et a ensuite utilisé l'argument de l'impossibilité pour le CSM de se réunir pour s'arroger l'initiative de recruter les magistrats. En 2008 par exemple, le ministre de la Justice Mutombo Bakafwa a d'abord créé les conditions rendant impossible la tenue des réunions du CSM pour préparer et superviser la nomination des magistrats par le président de la République. Face aux critiques sur la violation des pouvoirs du CSM, il s'est ensuite défendu en déclarant que « le président de la République ne pouvait pas attendre l'année prochaine ou dans deux ans – lorsque le Conseil supérieur de la magistrature sera mis en place – pour qu'il puisse en ce moment-là prendre des décisions<sup>237</sup> ». Ces recrutements ont également été marqués par la violation des critères de nomination, comme par exemple, la nomination de détenteurs des diplômes autres que ceux de licence en droit et des personnes qui n'auraient pas subi le concours de recrutement.

### *Effectifs des magistrats*

Les vagues de recrutement des magistrats de 2009 et 2011 ont permis à la République démocratique du Congo de renforcer sensiblement les effectifs de ses magistrats. Estimés à moins de 2150 magistrats avant 2010, ils sont passés à 3.750 magistrats<sup>238</sup>. L'effort fourni est louable mais la République démocratique du Congo devrait encore consentir de nouveaux sacrifices pour satisfaire ses besoins en magistrats évalués par le Comité mixte pour la justice à 5000 unités. La représentation des femmes au sein de la magistrature a aussi été améliorée. De 175 avant 2010, le nombre des femmes magistrats a été porté à 660, dont 142 au siège et 301 au parquet, soit 16 pourcent. Bien que la parité imposée par la Constitution<sup>239</sup> et la représentation équitable des

---

<sup>234</sup> Article 11 de la Loi portant statut des magistrats.

<sup>235</sup> Articles 2, 4 et 5 de la Loi portant statut des magistrats.

<sup>236</sup> Article 3 de la Loi portant statut des magistrats.

<sup>237</sup> « Bras de fer », Editorial du quotidien *Le Potentiel* (Kinshasa) du 16 février 2008.

<sup>238</sup> CMJ, *Objectifs et état d'avancement de la réforme de la justice*, juin 2011 (document inédit), p. 17.

<sup>239</sup> Article 14 de la Constitution.

femmes prévue par le règlement intérieur du Conseil supérieur de la magistrature<sup>240</sup> n'aient pas encore été atteints, les efforts consentis en matière de représentation des femmes méritent d'être salués tout en relevant la nécessité de processus ainsi enclenché.

### *Gestion de la carrière des magistrats*

La promotion dans la magistrature répond à des critères préétablis dans la loi et fonctionne de façon automatique. Deux critères principaux sont pris en compte dans la procédure d'avancement en grade des magistrats : l'ancienneté et la cotation. Le magistrat qui a accompli au moins trois années de service dans un grade est nommé au grade immédiatement supérieur si au cours de cette période il a obtenu au moins deux fois la cote « très bon<sup>241</sup> ». La cotation des magistrats se fait au moyen d'un système de signalement du rendement, de la conscience et des aptitudes professionnelles du magistrat dans un bulletin « dans lequel sont brièvement décrites les activités exercées pendant l'année écoulée et dans lequel est proposée ou attribuée une appréciation du mérite du magistrat ». L'appréciation du mérite est synthétisée par l'une des mentions suivantes : « élite », « très bon », « bon », « médiocre<sup>242</sup> ».

Dans la pratique, ces principes ne sont pas toujours respectés. De nombreux magistrats occupent leurs postes depuis plusieurs années tandis que d'autres, à peine nommés à un poste, connaissent très vite une série de promotions. Les uns stagnent dans leur vie professionnelle, les autres connaissent une ascension fulgurante. On trouve ainsi des substituts du procureur de la République, grade de recrutement dans la magistrature, qui occupent ce poste depuis vingt ans alors même que leur collègues, recrutés le même jour, sont déjà à la Cour suprême de justice à la suite de plusieurs « enjambements », c'est-à-dire des avancements en grade brûlant les étapes. L'incidence de la cotation dans le destin professionnel des uns et des autres est, sinon nulle, du moins négligeable. Cela ne peut qu'aboutir à la démotivation généralisée de la plupart des magistrats.

La politisation de la gestion de la carrière des magistrats a encore été plus flagrante dans la vague des révocations et mise à la retraite, dont certaines anticipées, des magistrats, y compris ceux du siège qui bénéficient pourtant de l'inamovibilité. Nawele Mukhongo, ancien président de la Haute cour militaire, est le premier à en avoir fait les frais en 2006, dans l'indifférence totale<sup>243</sup>. Suivront les purges des 9 février 2008 et 15 juin 2010, sévèrement critiquées dans l'opinion<sup>244</sup>. Cela n'a pas empêché le président de la République de prendre, en date du 26 novembre 2010, une autre ordonnance de révocation de Bemwizi Kianga, alors premier président de la CSJ. Preuve éloquente de l'instabilité professionnelle des magistrats et de l'ineffectivité de l'indépendance du pouvoir judiciaire, en cinq ans, depuis 2006, date de la promulgation de la

---

<sup>240</sup> Article 7 in fine.

<sup>241</sup> Article 11 du statut des magistrats.

<sup>242</sup> Article 7 du statut des magistrats.

<sup>243</sup> Lire notamment M. Wetsih'Okonda Koso, *République démocratique du Congo, La justice militaire...*, *op.cit.*, p. 72.

<sup>244</sup> *L'état de la justice congolaise*, discours de rentrée judiciaire 2008 par le Bâtonnier national (inédit) ; M. Wetsih'Okonda Koso, « La Cour suprême de justice serait-elle le juge idéal pour connaître du contentieux électoral de 2011 ? », disponible en ligne : <http://www.aeta-network.org/wp-content/uploads/2011/11/.pdf> ; S. Bolle, « J. Kabila pouvait-il purger la magistrature en l'absence du CSM de la Constitution de 2006 ? », disponible en ligne à l'adresse <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-17496115.html> (7 avril 2012).

Constitution en vigueur, la CSJ a connu quatre premiers présidents. Il s'agit de Lwamba Bindu (juin 2003-9 février 2008), Tinkamanyire (9 février 2008-15 juillet 2009), Bemwizi (15 juillet-26 novembre 2010) et Kitoko Kimpele (26 novembre 2010-). En moyenne, le mandat du Premier président de la Cour suprême de justice est ainsi de près d'un an. Les autres membres de la Cour suprême de justice sont, eux aussi, marqués par cette instabilité incompatible avec les exigences de l'inamovibilité du juge. Autant que son Premier président, tous les membres de la Cour suprême de justice vivent constamment dans la peur de perdre, à tout moment, leur poste avec toutes les conséquences négatives que cela comporte. Les ordonnances d'organisation judiciaire de révocation et de mise à la retraite anticipée de leurs prédécesseurs ont ainsi réussi à leur inspirer une espèce de psychose de la peur contraire à l'indépendance de leurs fonctions.

## 7 : SYNAMAC : Le président de la République viole la procédure de nomination des magistrats

La magistrature vient d'engager un bras de fer avec le gouvernement en décrétant, dès le vendredi 15 février 2008, un « arrêt de travail d'une semaine » par protestation aux récentes ordonnances présidentielles portant nomination et mise à la retraite d'une soixantaine de hauts magistrats.

« En ignorant le Conseil supérieur de la magistrature, les ordonnances sous analyse violent non seulement la Constitution, patrimoine du peuple congolais qui l'a votée par référendum, mais aussi elles semblent contredire l'engagement de fond du chef de l'Etat élu devant son peuple et ce, à travers le serment solennel par lui déféré en vertu de l'article 74 de la Constitution », ont fait valoir jeudi les membres du Syndicat autonome des magistrats du Congo. « C'est un coup d'Etat constitutionnel », selon la Société civile s'exprimant, le même jour, par la voix de son secrétaire.

« Conformément à l'article 69, le président de la République ne pouvait pas attendre l'année prochaine ou dans deux ans – lorsque le Conseil supérieur de la magistrature sera mis en place – pour qu'il puisse en ce moment là prendre des décisions », a répliqué le ministre de la Justice et des Droits humains. Pas convaincu par la justification de Me Mutombo Bakafwa Senda, le Synamac « prie le président de la République de rapporter de son plein gré et, le cas échéant, dans les proportions adéquates, les ordonnances sus indiquées ».

Face à cette divergence de vues, que va-t-il se passer ? Le chef de l'Etat va-t-il « reconsidérer » – comme l'a réclamé également la Société civile – « ses » ordonnances d'organisation judiciaire du 9 février 2008 en vue de sauvegarder la « paix sociale » ? Rien n'est moins sûr. Cependant, une seule chose est certaine : les huis des cours et tribunaux vont rester clos tant que toutes les parties ne se seront pas accordées sur l'essentiel. A moins que le Syndicat libre des magistrats (Sylimag), qui qualifie d'« éminemment politique » la décision du chef de l'Etat, boycotte la grève pour vice de procédure.

« Il y a une procédure à respecter, notamment le préavis. On ne peut pas se réveiller comme ça un beau matin pour décréter l'arrêt de travail sans se soumettre à cette procédure », argue le secrétaire général.

Pour sa part, le Synamac laisse entrouverte la porte vers une solution de compromis, en affirmant être « disposé, pour éviter tout malentendu, de prendre langue avec toutes les

institutions de la République qui seraient disponibles à le recevoir, et particulièrement le président la République ». Or, le président de la République se couvre derrière le « Conseil des ministres entendu » pour justifier la prise des ordonnances d'organisation judiciaire aujourd'hui contestées.

En vue de surmonter cette crise, le chef de l'Etat devrait s'entretenir avec les délégués des magistrats (appartenant à quatre organisations syndicales) pour décider en connaissance de cause. Dans les meilleurs délais, il devra soit maintenir de « plein droit » ses décisions du 9 février 2008, soit s'en référer de nouveau au Conseil des ministres convoqué en urgence, soit encore désavouer son ministre de la Justice en rapportant lesdites ordonnances.

Source : « Bras de fer », Editorial du quotidien *Le Potentiel* (Kinshasa) du 16 février 2008.

## Qualification et formation

Obligée de répondre aux besoins créés par le départ massif, en 1960, des magistrats belges qui animaient ses institutions judiciaires, la République démocratique du Congo avait créé une Ecole nationale d'administration chargée notamment de la formation professionnelle des magistrats. Celle-ci disparaîtra avec la réforme universitaire du début des années 1970. Depuis lors, la formation professionnelle des magistrats était confiée à leurs aînés dans la profession censés détenir plus d'expériences qu'eux. Ce mode de formation professionnelle des magistrats a été souvent critiqué dans la mesure où il est établi que l'ancienneté professionnelle ne garantit pas nécessaire la détention d'une bonne expérience professionnelle. Le risque est ainsi élevé de voir les anciens magistrats inculquer leur mauvaise expérience professionnelle et leurs hérésies judiciaires aux plus jeunes. Par ailleurs, accablés de travail, les anciens magistrats ne disposent pas toujours du temps nécessaire à consacrer à la formation professionnelle de la génération montante.

La loi organique portant statut des magistrats a donc créé une Ecole supérieure de la magistrature. Plus de sept ans après la promulgation de cette loi, cependant, l'installation de l'école se fait toujours attendre. En vertu des dispositions transitoires de la loi, la formation professionnelle des magistrats est confiée, à titre provisoire, au Conseil supérieur de la magistrature. En réalité, cependant, ce sont les bailleurs de fonds extérieurs (« partenaires en développement ») qui s'occupent de la formation professionnelle des magistrats, en conduisent tous les aspects matériels et en déterminent le contenu pédagogique. Faute de moyens financiers et de planification adéquate, le Conseil supérieur de la magistrature se limite à exiger, sans beaucoup de succès, que les bailleurs de fonds obtiennent son autorisation avant l'organisation de toute formation destinée aux magistrats. Le choix de l'objet de la formation comme celui de sa méthodologie et des animateurs continuent encore à lui échapper, au moins en partie.

La détention d'un titre de docteur ou de licencié en droit comme l'une des conditions principales d'accès à la profession des magistrats est en principe une garantie de la compétence scientifique nécessaire à l'exercice de cette profession. Au fil du temps, cependant, le niveau d'enseignement du droit s'est considérablement érodé et entraîné un déficit constant de formation scientifique des magistrats. On note à la lecture des décisions judiciaires de sérieuses difficultés jusque « dans la rédaction en langue française » en plus de « l'ignorance de la loi, de

la jurisprudence et de la doctrine<sup>245</sup> ». Ces déficits ont été relevés par les magistrats eux-mêmes. D'après le juge Laurent Mutata Luaba, « Il est douloureux de constater que bien des magistrats du parquet ignorent ou, à tout le moins, méconnaissent [les] normes universelles de protection des droits de l'homme<sup>246</sup> ». Cherchant les facteurs à la base de l'inapplication par les juges congolais des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'ancien juge à la Cour suprême Bruno Mbiango Kekese a soutenu que ces facteurs tiennent à « l'ignorance de ces textes. Ignorance de leur existence même ou celle de leur contenu précis<sup>247</sup> ». Il semble que la Cour suprême ne soit pas épargnée par cette érosion de la qualification des magistrats et que la prononciation systématique des arrêts d'incompétence notamment dans les matières de contrôle constitutionnel et administratif. D'après André Mbata, « à force de se réfugier derrière des arguments fondés sur une théorie largement critiquée d'actes de gouvernement, la Cour est à la longue devenue elle-même incompétente au vrai sens du terme<sup>248</sup> ».

## Rémunération et autres conditions de travail

Le niveau trop bas de leur rémunération est le facteur principal des mauvaises conditions de travail des magistrats congolais et l'une des causes majeures du manque d'indépendance de la magistrature. D'après la loi, « les magistrats bénéficient d'une rémunération suffisante à même de conforter leur indépendance<sup>249</sup> ». La rémunération des magistrats est en principe « fixée par le Conseil supérieur de la magistrature en ayant égard aux principes fondamentaux édictés par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, au point 7 de ses résolutions pertinentes n°40/32 du 29 novembre 1985 et 40/16 du 13 décembre 1985, relatifs à l'indépendance de la magistrature et aux engagements pris par les ministres de la Justice de la francophonie lors de la 3<sup>ème</sup> conférence du Caire, en Egypte, tenue du 30 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 1995<sup>250</sup> ». En plus de leur salaire de base, cette rémunération comprend les avantages suivants :

1. des allocations familiales pour le conjoint du magistrat et les enfants à charge (le magistrat ne bénéficie cependant pas d'allocation familiale si son conjoint exerce une activité rémunérée par le Trésor et lui donnant droit à des allocations qui ne sont pas inférieures à celles du magistrat) ;
2. les soins de santé pour lui-même, son conjoint et les enfants à charge ;
3. une indemnité de logement compensant le défaut d'être logé par l'Etat ;
4. des allocations d'invalidité ;
5. les frais funéraires pour lui-même, son conjoint et ses enfants à charge ;
6. les frais de transport, à défaut d'un moyen de transport de l'Etat ;

---

<sup>245</sup> Matadi Nenga Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo, contribution à une théorie de réforme*, Kinshasa, Editions Droit et idées nouvelles, 2001, p. 423.

<sup>246</sup> L. Mutata Luaba, *Traité de crimes internationaux*, Kinshasa, Presses universitaires africaines, 2008, p. 50.

<sup>247</sup> B. Mbiango Kekese, Postface, M. Wets'h'Okonda Koso, *Les perspectives des droits de l'homme dans la Constitution congolaise du 18 février 2006*, Kinshasa, Editions de la Campagne pour les droits de l'homme au Congo, 2006, p. 71.

<sup>248</sup> A. Mbata Betukumeso Mangu, « Suprématie de la constitution, indépendance du pouvoir judiciaire et gouvernance démocratique en République démocratique du Congo », in G. Bakandeja wa Mpungu, A. Mbata Betukumeso Mangu et R. Kienge-Kienge Intudi ( dir.), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Presses universitaires de Kinshasa, 2007, p. 404.

<sup>249</sup> Article 25 du statut des magistrats.

<sup>250</sup> Préambule de la loi organique portant statut des magistrats.

7. les frais de rapatriement ;
8. un pécule des vacances.

La détermination du barème des rémunérations des magistrats a été évoquée comme l'un des facteurs du retard pris dans le processus d'adoption de la loi organique portant statut des magistrats. Curieusement, ledit barème n'est pas repris au nombre des annexes de ladite loi. Il existe, cependant, un décalage criant entre les prévisions légales et la réalité sur terrain. En août 2011, la rémunération du substitut du procureur de la République (grade de recrutement) en vigueur à Kinshasa et à Lubumbashi était de 493.534 FC (soit 543USD) répartis comme suit :

1. Salaire de base : 167.552 FC (184,12USD) ;
2. Transport : 7000 FC (7,69USD) ;
3. Logement : 6.702 FC (7,36USD) ;
4. Primes (non autrement spécifiées) : 312.280 FC (343,16USD)<sup>251</sup>.

Comme l'a déclaré le principal syndicat des magistrats, ce salaire « est non seulement modique mais aussi discriminatoire et loin, de par sa substance, d'assurer l'indépendance effective du Magistrat Congolais ainsi que sa survie durant un mois<sup>252</sup> ».

La nature trop hiérarchisée des rapports entre magistrats contribue également à la détérioration des conditions de travail et favorise la corruption au sein de la magistrature. Les chefs de corps des tribunaux et d'office des parquets abusent de leur pouvoir d'attribution des affaires pour acheter la loyauté de leurs collègues ou comme moyen de tisser des réseaux de corruption. Ils n'attribuent pas d'affaires judiciaires à certains de leurs collègues pendant de longues périodes, tandis qu'ils attribuent à d'autres des affaires moins « juteuses » (c'est-à-dire celles dans lesquelles il n'est pas possible d'extorquer des paiements illégaux des parties), se réservant à eux-mêmes ou aux magistrats de leur obéissance le traitement des affaires les plus « juteuses » – dans lesquelles ils perçoivent de plus grandes possibilités d'obtenir des paiements illégaux<sup>253</sup>. D'après le bâtonnier national Mbuy Mbiye, « bien des juridictions de notre pays semblent fonctionner aujourd'hui au rythme des réseaux de protection tissés en partant de l'amitié ou de la fidélité vis-à-vis de leur chef, qu'il s'agisse des cours et tribunaux ou des offices de parquet, où l'on voit les mêmes magistrats siéger régulièrement de semaine en semaine ou instruire activement les dossiers, pendant que leurs collègues végètent dans l'ennui<sup>254</sup> ». Au siège, certains chefs de juridictions interdisent à leurs collaborateurs de prononcer des décisions judiciaires dans des affaires soumises à leur sanction avant qu'ils n'aient émis un visa préalable<sup>255</sup>. Toutes ces pratiques ont pour effet d'aliéner l'indépendance du pouvoir judiciaire, les

---

<sup>251</sup> Pétition n°01/2010 du 26 mars 2010 adressée par le Synamac/Katanga au Premier ministre, Adolphe Muzito et au ministre de la Justice et des droits humains, Luzolo Bambi Lessa Périclès (Document inédit disponible auprès des auteurs).

<sup>252</sup> *Idem*.

<sup>253</sup> Mbuy Mbiye Tanayi, « L'état actuel de la justice congolaise », in *Les Analyses juridiques n°16/2009*, p. 43.

<sup>254</sup> Mbuy Mbiye Tanayi, *Bon fonctionnement de la justice congolaise et recours en annulation spéciale contre les décisions et règlements des organes de l'ordre national des avocats*, discours prononcé à l'occasion de la rentrée de la Cour suprême de justice en date du 10 novembre 2012, disponible en ligne à l'adresse [http://onardc.org/telecharger/discoursMMT\\_rentree\\_judiciaire\\_2012.pdf](http://onardc.org/telecharger/discoursMMT_rentree_judiciaire_2012.pdf) (3 février 2013).

<sup>255</sup> Mbuy Mbiye Tanayi, *op.cit.*, p. 43.

magistrats étant obligés de se référer, pour prononcer leurs jugements, non pas au prescrit de la loi et à leur conscience mais à la position de leur hiérarchie.

L'excessive hiérarchisation du corps de la magistrature est également un moyen de contrôle de l'exécutif et des acteurs politiques sur le pouvoir judiciaire étant donné l'inféodation des hauts magistrats à l'égard des autorités politiques. Comme un magistrat, qui a requis l'anonymat nous l'a confié : « les hauts magistrats ne sont préoccupés que par une seule chose : préserver leurs postes. Tous les moyens sont bons pour y parvenir. Malheur aux magistrats qui, par leurs actes, se dressent en obstacle à la réalisation de cette ambition. Ils le paieront sévèrement<sup>256</sup> ».

A la fois cause et conséquence de la détérioration continue des conditions de travail des magistrats, la corruption agit désormais comme un cancer sévère qui ronge tout le corps du pouvoir judiciaire dont elle est devenue une seconde nature<sup>257</sup>. Pratiquement aucun magistrat ne vit de sa rémunération, mais des rémunérations illégales qui leur sont offertes ou qu'ils extorquent des parties à l'occasion du traitement des affaires judiciaires. Nombreux, en conséquence, sont les magistrats dont le rêve est d'être affecté à une juridiction ayant le plus grand volume d'affaires possible, et d'affaires « juteuses ». Tel est le cas des juridictions de la ville de Kinshasa et particulièrement celles de la commune de la Gombe qui a la plus grande concentration de grandes entreprises – ce qui leur a valu la dénomination de « Gécamines judiciaire<sup>258</sup> ». La persistance de la pratique de la corruption dans le monde judiciaire ne remet pas seulement en cause la responsabilité des magistrats. La responsabilité des avocats est aussi engagée. Ne dit-on pas qu'il n'y a pas de corrompus sans corrupteurs ? Le bâtonnier national Mbuyi Mbiye Tanayi aboutit à la même conclusion à travers le témoignage suivant qui mérite d'être cité : « Sortant du Palais de Justice il y a quelques mois, j'ai vu une conseillère et un conseiller de la cour d'appel occupés à deviser gaiement. M'étant approché pour les saluer, je fus interpellé par la dame qui me demandait pourquoi le Bâtonnier National n'intervenait pas pour discipliner les avocats qui inondaient régulièrement les couloirs de la Cour d'Appel pour proposer des marchés aux magistrats. Avant même que je n'ai eu le temps de réagir, le conseiller s'en prit violemment à la conseillère pour lui dire qu'elle n'avait pas le droit de tenir pareil discours puisque le sort des magistrats et de leurs familles dépendait justement des démarches des avocats et des justiciables. Faut-il encore une preuve supplémentaire des proportions endémiques atteintes par la corruption au sein de la magistrature congolaise, malgré le fait qu'il existe encore par ci par là quelques éléments honnêtes ? Les avocats portent également, une grande part de responsabilité dans le mauvais fonctionnement de la justice dans l'impunité la plus totale, faute de dénonciation. De sorte que pour eux également, la révision de la loi organisant le barreau pourrait s'avérer nécessaire, dans le sens de donner peut-être au Bâtonnier National, pouvoir de saisir directement les conseils de l'Ordre des barreaux au disciplinaire, de former appel contre les décisions des Conseils de l'Ordre et de fixer directement devant le Conseil National de l'Ordre les causes, après vaine sommation des barreaux de s'en saisir<sup>259</sup> ».

---

<sup>256</sup> Entretien avec un magistrat, Kinshasa, novembre 2012.

<sup>257</sup> Muzong Kodi, *Corruption et gouvernance en République démocratique du Congo durant la transition (2003-2006)*, Institut d'études de sécurité, novembre 2008, p. 37.

<sup>258</sup> Mbuyi Mbiye Tanayi, *op.cit.*, p. 43.

<sup>259</sup> Mbuyi Mbiye Tanayi, *Bon fonctionnement de la justice et recours en annulation spéciale contre les décisions et règlements des organes de l'ordre national des avocats, op.cit.*, pp. 6-7.

## 8 : Les magistrats congolais réclament leur dû au président Kabila

Le syndicat des magistrats de République démocratique du Congo (Synamag) a décidé de reconduire son mouvement de grève lors de l'assemblée générale de ce 19 septembre 2011, à la cour d'appel de Kinshasa. Les magistrats exigent que le salaire de 1 600 dollars américains, évoqué par le président Joseph Kabila dans un récent discours, leur soit appliqué immédiatement. Le 14 septembre, lors d'un discours bilan, devant les cadres et membres des partis de la majorité présidentielle, réunis à Kingakati dans la périphérie de Kinshasa, Joseph Kabila avait annoncé que le salaire des magistrats était passé à 1 600 dollars américains depuis 2009 alors qu'en réalité la moyenne est trois fois inférieure. Dès le lendemain, les magistrats entamaient un mouvement de grève afin d'obtenir effectivement le salaire annoncé par le président de la République.

Ce lundi 19 septembre, le syndicat des magistrats tenait une assemblée générale extraordinaire après un week-end de discussion avec le cabinet de la présidence.

La salle d'audience de la cour d'appel était pleine de magistrats décidés à obtenir ce qu'ils ont entendu de la bouche du président, les « fameux » 1 600 dollars par mois. « *Ce n'est même pas une promesse, explique un juge, le président a bien dit que nous étions déjà payés à ce tarif depuis 2009 !* » D'autres poussent l'ironie encore plus loin : « *Le chef de l'État a montré son amour envers les magistrats, en nous indiquant notre vrai salaire qui est de 1 600 dollars américains ! Mais le président nous aime ! Que cet argent-là nous soit payé par effet rétroactif de 2009 jusqu'à aujourd'hui !* »

C'est donc la grève jusqu'à nouvel ordre qui est décidée par ce syndicat, le Synamag. Ces magistrats sont d'autant plus déterminés qu'en 2003, ils avaient mené avec succès quatre mois de grève pour une augmentation de salaire : « *Personne n'était mort. Nous sommes vivants et nous avons récolté ce que nous avons semé* ». Le salaire des magistrats était passé à l'époque, de 17 à 500 dollars américains.

D'autres organisations, comme l'intersyndicale des magistrats, ont décidé, elles, d'accepter une augmentation progressive proposée le week-end dernier par l'autorité judiciaire. Le salaire mensuel d'un magistrat débutant se situe autour de 450 dollars américains. Un substitut du procureur, considéré comme le moins gradé dans la profession, touche 536 dollars américains par mois ».

Source : <http://www.rfi.fr/afrique/20110920-magistrats-congolais-reclament-leurs-dus-president-kabila> (10 janvier 2013).

### Indépendance des magistrats

Les efforts en vue de l'adoption d'une nouvelle législation relative à l'indépendance du pouvoir judiciaire remontent au moins à l'année 1992, lors de la tenue de la Conférence Nationale Souveraine (CNS). Après avoir constaté que la législation en vigueur consacrait l'intrusion d'autres pouvoirs, notamment le pouvoir exécutif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire, mettant en cause l'indépendance de celui-ci, la CNS avait adopté une résolution en faveur de nouvelles lois plus respectueuses de cette indépendance. La CNS a également proclamé le principe de l'autonomie budgétaire du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire l'idée que seul le pouvoir judiciaire, à travers le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) devrait être compétent pour

gérer son propre budget<sup>260</sup>. Tenus trois ans plus tard, les états généraux de la justice ont réitéré les résolutions de la CNS<sup>261</sup>. Il faudra, cependant, attendre l'année 2002 avec l'adoption du Code judiciaire militaire pour que quelques unes de ces résolutions soient traduites en lois, notamment à travers la séparation du siège et du parquet et la consécration de la préséance des magistrats du siège sur ceux du parquet<sup>262</sup>, l'interdiction faite au parquet de convoquer le siège ou encore la suppression des dispositions prescrivant « impérativement » ou « obligatoirement » la condamnation à la peine de mort pour certaines infractions<sup>263</sup>. Le Code judiciaire militaire a également clarifié les relations entre l'auditorat militaire et les ministères de la Justice et de la Défense. Désormais ces membres du gouvernement ne peuvent, légalement, plus donner au parquet des « injonctions négatives », c'est-à-dire tendant à faire renoncer ou à faire suspendre des poursuites judiciaires déjà engagées – même s'ils peuvent lui donner des « injonctions positives », celles visant la redynamisation des poursuites<sup>264</sup>.

### *Retards dans l'adoption des lois relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire*

En 2003, les députés Tshonga Okende et Birhumana ont introduit deux propositions de lois devant le parlement de transition (2003—2006) : une sur le statut des magistrats et l'autre sur l'organisation et le fonctionnement du CSM. Le processus d'élaboration de ces deux textes était très largement consultatif, ayant bénéficié de la participation et l'appui du Syndicat National Autonome des Magistrats (SYNAMAG) et du Groupe de travail stratégique (GTS), un groupe informel d'avocats engagés dans la défense des droits de l'homme au sein des associations congolaises de défense des droits de l'homme avec le soutien de l'organisation internationale Global Rights<sup>265</sup>.

En dépit de leur popularité, cependant, et des pressions des syndicats des magistrats<sup>266</sup> traduites notamment par des mouvements de grève, l'adoption de ces lois a été des plus laborieuses et a été reportée de session en session, officiellement pour des raisons chaque fois différentes, allant de la nécessité d'un examen approfondi par la CPRDC à la nécessité de l'adoption préalable du budget de l'Etat de manière à régler de manière adéquate l'épineuse question de la rémunération des magistrats<sup>267</sup>. En réalité, les motivations profondes des tergiversations observées pour l'adoption de ces lois se situent ailleurs. Elles ne se sont toujours pas dissipées aujourd'hui. Il s'agit de la peur éprouvée par les politiques de voir le pouvoir judiciaire leur demander des comptes au sujet de leur pratique de la gestion de la chose

---

<sup>260</sup> Global Rights, *La nouvelle loi portant statut des magistrats : un outil au service de la bonne administration de la justice*, Kinshasa, 2007, p. 1.

<sup>261</sup> *Op.cit.*, p. 1.

<sup>262</sup> M. Wetsh'Okonda, *La justice militaire...*, *op.cit.*, p. 29.

<sup>263</sup> *Op.cit.*, p. 30.

<sup>264</sup> Article 47.

<sup>265</sup> Lire notamment Global Rights, *Une nouvelle législation...*, *op.cit.*, pp. 1 et 2.

<sup>266</sup> Outre le Syndicat autonome des magistrats, le plus ancien, il existe deux autres syndicats de magistrats : Justice indépendante (JUSI) et Syndicat chrétien des magistrats ( SYNCHREMAC). Les deux derniers syndicats ont créé une plate-forme dénommée Intersyndicale des magistrats.

<sup>267</sup> Global Rights, *Une nouvelle législation...*, *op.cit.*, pp. 1-2.

publique. A la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, trois ans à peine après leur dépôt à l'Assemblée nationale, l'adoption de ces lois se faisait toujours attendre. Du coup, une autre raison a été trouvée pour retarder davantage cet événement. Il fallait, disait Kisimba Ngoy, alors ministre de la Justice, adapter d'abord les propositions de loi à l'esprit et à la lettre de la nouvelle Constitution. Grâce au concours de Global Rights, un atelier réunissant les syndicats des magistrats, les associations de la société civile, les parlementaires, les partenaires en développement et les représentants des institutions d'appui à la démocratie se consacra alors à l'accomplissement de cette formalité et la loi portant statut des magistrats fut finalement adoptée le 4 juillet 2006, au cours de la séance de clôture de la dernière session de l'Assemblée nationale et du Sénat de la transition. Restait l'adoption de son complément nécessaire, la loi portant organisation et fonctionnement du CSM. Une nouvelle course d'obstacles s'est encore engagée, au bout de laquelle la loi, ayant été réintroduite par le député Upio Kakura, fut adoptée le 19 mars 2007<sup>268</sup>.

La tentative de la révision de la Constitution initiée dès 2008 a constitué le deuxième obstacle à l'adoption de la loi sur le CSM. Initiée par l'honorable Tshibangu Kalala, une pétition visant la révision de la Constitution, notamment en vue d'inclure le président de la République et le ministre de la Justice au sein du CSM a recueilli la signature de plusieurs députés. Selon les auteurs de la pétition, en tant que représentant du peuple congolais, le président de la République devait être membre et président du CSM. Cela lui permettrait d'exercer un contrôle politique sur ledit Conseil et de répondre, à travers des membres du gouvernement, du fonctionnement du pouvoir judiciaire devant le peuple. Il s'agissait donc, selon les partisans de cette initiative de révision constitutionnelle, de corriger une erreur commise lors de l'élaboration de la Constitution du 18 février 2006 en écartant le président de la République du CSM – un peu comme si les députés et sénateurs auraient été l'objet d'envoûtement de la part des magistrats. Dénoncée par une frange importante de l'opinion comme une tentative de remise en cause des acquis de l'instauration de l'Etat de droit en RDC, cette initiative de révision constitutionnelle n'a pu aboutir. C'est ce qui a permis finalement l'adoption et la promulgation, en date du 5 août 2008, de la loi portant organisation et fonctionnement CSM<sup>269</sup>.

Mais la victoire à la Pyrrhus ainsi remportée par l'indépendance du pouvoir judiciaire n'a été que provisoire parce que le pouvoir politique n'a cessé de multiplier les initiatives pour remettre cette indépendance en question. En 2009 une autre initiative de révision constitutionnelle a été entreprise par une « Commission interinstitutionnelle » composée du président de la République, du Premier président de la CSJ, du Procureur général de la République et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette initiative tendait entre autres, à inclure le président de la République au sein du CSM ; autrement dit, c'est l'initiative prise en 2007 par le député Tshibangu Kalala qui est revenue cette fois encore, sous une nouvelle forme. Le gouvernement a ensuite introduit en mars 2010 un projet de loi visant la modification du Statut des Magistrats et proposant, notamment, que (i) le magistrat soit d'office suspendu et privé de son salaire dès le déclenchement d'une procédure de prise à partie à sa charge ; (ii) le magistrat

---

<sup>268</sup> Global Rights, *Un vide institutionnel à combler : de l'urgente nécessité de l'adoption de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature*, Kinshasa, Global Rights, 2007, p. 8.

<sup>269</sup> *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 49<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 11 août 2008.

soit d'office révoqué si la prise à partie aboutit à une condamnation ou si des poursuites pénales à sa charge aboutissent à une condamnation à une peine d'emprisonnement, quel qu'en soit le taux ; (iii) et que tous les magistrats du parquet soient placés sous l'autorité du ministre de la Justice et soumis à ses injonctions.

## 9 : Attaques contre le Conseil supérieur de la magistrature

Du fait du retard pris dans l'adoption de la loi portant son organisation et son fonctionnement, le CSM compte au nombre des institutions constitutionnelles dont l'installation s'est faite attendre pendant plus longtemps qu'on l'aurait souhaité, laissant ainsi un vide institutionnel préjudiciable au fonctionnement harmonieux du pouvoir judiciaire. En fait, le CSM n'a été installé qu'aux lendemains de l'adoption de la loi précitée, le 5 août 2008, deux ans après l'adoption de la Constitution qui le prévoit. Depuis lors, son fonctionnement effectif butte à plusieurs difficultés. Le 9 février 2008, quelques mois seulement avant l'adoption de la loi sur le CSM, le président de la République a décrété la mise à la retraite, la démission d'office et la nomination des magistrats tant du siège que du parquet, effectuant une véritable purge judiciaire surtout au niveau de la CSJ. Ces décisions ont été interprétées comme une stratégie du président Kabila pour écarter du CSM des magistrats sur lesquels il n'avait pas totalement le contrôle pour y placer des hommes et femmes dont il pouvait s'assurer de la loyauté puisqu'ils lui devaient leur promotion. Il y a donc lieu d'affirmer que le CSM a été piégé bien avant son installation. Formellement, le président de la République n'y siège pas, mais en réalité, il y est présent à travers les hommes qu'il y a désignés à sa discrétion.

En dehors de la désignation politique des membres du CSM, une autre stratégie utilisée par le pouvoir politique pour empêcher à cette institution d'exercer correctement ses attributions constitutionnelles est la gestion de son personnel. Le ministre de la Justice s'est opposé farouchement à la désignation des nouveaux membres du CSM, notamment celle d'un nouveau secrétaire permanent. A leur place, il a imposé le maintien des anciens membres, dont le secrétaire permanent. Ce dernier continuait à occuper le bureau du CSM situé au Ministère de la justice tandis que son remplaçant, lui, était à la CSJ.

Enfin, la dernière stratégie utilisée par le pouvoir politique pour empêcher au CSM d'assumer ses prérogatives constitutionnelles consiste à lui priver les moyens financiers, logistiques et autres nécessaires à l'exécution de sa mission. L'Assemblée générale du CSM devrait se réunir une fois par an en session ordinaire, le premier lundi d'avril. Faute de moyens, elle n'a jamais pu le faire. Tant que le CSM sera privé de moyens de sa mission, en l'occurrence des moyens financiers conséquents, des infrastructures et des moyens matériels propres, sans oublier des animateurs indépendants secondés par un personnel d'appoint tout aussi indépendant, il ne pourra garantir une indépendance effective du pouvoir judiciaire. Aussi les atteintes à cette indépendance continueront-elles de demeurer monnaie courante.

Source : *Pétition n°01/2010 du 26 mars 2010 adressée par le Synamac/Katanga au Premier ministre, Adolphe Muzito et au ministre de la Justice et des droits humains, Luzolo Bambi Lessa Périclès* (Document inédit disponible auprès des auteurs).

## Atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire

Les interférences du pouvoir exécutif dans l'instruction des affaires judiciaires sont encore monnaie courante. Non seulement des injonctions sont données aux magistrats du parquet et aux juges, mais le pouvoir exécutif s'arroge parfois le droit de statuer sur des affaires. Par exemple, invoquant la nécessité de « consolider la paix et assurer la concorde nationale », le 9 février 2009, le Ministre de la justice a ordonné au Procureur général de la République et à l'Auditeur général des Forces armées de la RDC « de ne pas engager des poursuites contre les membres desdits groupes armés (CNDP) et d'arrêter celles déjà initiées ».

Egalement systématiques sont les interférences du pouvoir exécutif dans l'exécution des décisions de justice. Deux fois au moins, le 9 janvier 1998 et 29 janvier 1999, le Conseil des ministres a ordonné la suspension de l'exécution des décisions judiciaires condamnant la RDC ou les entreprises publiques au paiement des dommages-intérêts<sup>270</sup>. La CSJ s'est déclarée incompétente pour censurer lesdites décisions qu'elle a considérées comme des « actes de gouvernement » échappant au contrôle de la justice<sup>271</sup>. En dépit de la jurisprudence constante de la CSJ en la matière<sup>272</sup>, le ministre de la Justice ne s'est jamais résolu de renoncer à prendre des décisions similaires. A titre d'exemple, le 25 juin 2009, le même ministre a créé une commission qu'il a chargée de revoir les déguerpissements forcés décidés par la justice – une violation manifeste de l'article 151 de la Constitution aux termes desquelles : « *Le pouvoir exécutif ne peut (...) s'opposer à l'exécution d'une décision de justice*<sup>273</sup> ». Il en est de même d'un acte de la Primature créant la Commission de récupération des immeubles et terrains de l'Etat en ce qu'il octroie également à celle-ci le droit de s'opposer à l'exécution des décisions judiciaires<sup>274</sup>. Le 24 juin 2009, l'Inspecteur général des services judiciaires donnait des instructions à l'inspecteur provincial des services judiciaires du Katanga ainsi qu'au greffier divisionnaire du tribunal de grande instance de Lubumbashi, Nkulu Kabange, afin qu'ils puissent surseoir à l'exécution du jugement RT 254 du tribunal de grande instance de Kolwezi dans l'affaire *Dewitte c. Société Tenke Fungurume Mining* au sujet d'une rupture de contrat de travail. Le lendemain, c'est un agent du ministère de la justice qui a effectué un déplacement à Lubumbashi dans le but d'empêcher l'exécution du même jugement pourtant devenu définitif<sup>275</sup>.

---

<sup>270</sup> Arrêté n°51 portant création d'une Commission de suivi des opérations de déguerpissement forcé. Lire à ce sujet Mukadi Bonyi (dir.), *Cinquante ans de législation postcoloniale au Congo-Zaïre : quel bilan ?*, Bruxelles, CRDS, 2010, p. 575 ; Kalongo Mbikayi, « Contribution de l'avocat au procès équitable », in *Revue de droit congolais*, 3<sup>ème</sup> année, janvier à décembre, n°006/2001, p. 13.

<sup>271</sup> Lire à ce sujet C.S.J, 16 décembre 2002, R.A 465, *Ndalambu Mbangama et Tshiaba Mbangama* (inédit).

<sup>272</sup> C.S.J, 4 juin 1982, R.A 40, *RJZ*, 1983, p. 20 ; C.S.J, 11 juin 1982, R.A 87, *RJZ*, 1983, p. 18 ; C.S.J, 16 janvier 1974, R.A 1, *BACSJ* 1975, p. 9 cités par Kisaka Kia Ngoy, « La suspension administrative de l'exécution des décisions de justice », in *Revue de la Faculté de droit*, 1<sup>ère</sup> année, num sp, 1998, p. 116 ; C.S.J, 6 novembre 1976, R.A 31, *Kabongo Lutshi* ; C.S.J, 25 mars 1988, R.A 132, *Société de financement et de commerce Billecard et Cie Sofbica* ; C.S.J, 20 juin 1986, R.A 137 ; C.S.J, 12 octobre 1998, *Kiabuila Mavinga* ; C.S.J, 1<sup>er</sup> décembre 1997, R.A 325, *Kato Kale* (inédits).

<sup>273</sup> Lire J. Mushagalusha, « Propos sur l'Arrêté n°51 du 25 juin 2009 du ministre de la justice portant création d'une Commission de suivi des opérations de déguerpissement forcé », disponible en ligne à l'adresse [http://www.7sur7.cd/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1776%3Adeguerpissement-force-larrete-de-luzolo-pose-probleme-&catid=11%3Aforum-des-as&lang=fr](http://www.7sur7.cd/index.php?option=com_content&view=article&id=1776%3Adeguerpissement-force-larrete-de-luzolo-pose-probleme-&catid=11%3Aforum-des-as&lang=fr).

<sup>274</sup> J. Kinwani et J. Mango, « La problématique de la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire par le Conseil supérieur de la magistrature en République démocratique du Congo », *Justice et démocratie, Le Bulletin*, n°28, deuxième trimestre 2009, p. 17.

<sup>275</sup> Communiqué de presse de l'ACIDH n°2 M9/CDH/011 du 25 juin 2009.

Loin d'être isolés, ces cas sont révélateurs d'une politique systématique d'opposition à l'exécution des décisions de justice par le pouvoir exécutif tant au niveau national qu'au niveau provincial. De nombreux magistrats ont récemment apporté des détails fort inquiétants de l'existence d'une telle politique, comme par exemple les fortes pressions qu'ils subissent régulièrement de la part des autorités politiques opposées à l'exécution des décisions les condamnant ou condamnant des personnes qui leur sont proches, ou le fait pour l'exécutif de se prévaloir régulièrement d'une vieille circulaire émise par le Conseil judiciaire du parti-Etat au milieu des années 1970 pour interdire l'exécution forcée des décisions judiciaires à l'encontre des entreprises publiques<sup>276</sup>. La RDC a récemment été condamnée par la Cour internationale de justice pour des interférences de ce genre<sup>277</sup>. Or, « pour accéder à un Etat de droit où l'arbitraire et la force n'ont pas de place, la première règle à observer est celle de la soumission de l'administration à la loi et au juge. L'inexécution par elle des décisions de justice risquerait en effet de porter atteinte au prestige de la juridiction (...) et aux espous que les particuliers mettent en elle<sup>278</sup> ».

### *Atteintes provenant du pouvoir législatif*

Plus d'une fois, le Parlement a gravement porté atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire en se substituant à celui-ci dans le règlement des litiges, en interférant dans la procédure de l'exécution des décisions de justice ou simplement en censurant l'œuvre du juge. Par exemple, un député provincial du Katanga ayant accumulé les arriérés de paiement de son loyer, sa bailleresse a saisi l'Assemblée provinciale afin qu'elle l'aide à rentrer dans ses droits. Pour toute défense, le député a fait valoir que la parcelle litigieuse faisait l'objet d'un conflit entre la plaignante et une autre personne tant et si bien qu'il ne savait pas à qui il devrait payer le loyer. Au lieu de s'abstenir de s'immiscer dans cette affaire relevant de la compétence des cours et tribunaux, l'Assemblée provinciale a enjoint au député de payer le loyer à une partie au litige plutôt qu'à une autre<sup>279</sup>.

### **La responsabilité des magistrats**

L'indépendance du pouvoir judiciaire trouve sa limite dans la responsabilité des magistrats à la fois sur le plan pénal, civil et disciplinaire. Le magistrat est susceptible de sanction pour « faute disciplinaire » vaguement définie comme « tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur ou à la dignité de ses fonctions<sup>280</sup> ». Faute de définition précise, la loi énumère à titre d'exemple certains faits susceptibles de constituer des fautes disciplinaires :

1. le fait, pour un magistrat du Parquet, de ne pas rendre son avis dans les délais prescrits par la loi ;

---

<sup>276</sup> Témoignages au cours de l'atelier de validation de ce rapport, Kinshasa, 30 novembre 2012.

<sup>277</sup> Cour Internationale de Justice, arrêt du 30 novembre 2010 (*République de Guinée c. République démocratique du Congo*), fond, C.I.J. *Recueil* 2010, p. 639 Intervention du Professeur Auguste Mampuya Kanunk'a-Tshiabo au cours de l'atelier de validation du présent rapport tenu le 30 novembre 2012.

<sup>278</sup> Kengo-wa-Dondo, « L'exécution des jugements », in *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, année 1977, Kinshasa, Ed. de la C.S.J., 1978, p. 249.

<sup>279</sup> J. Yav Katshung, *Le Parlement provincial, pourquoi faire*, Lubumbashi, Contrôle citoyen, 2008, pp. 67-68.

<sup>280</sup> Article 46 du statut des magistrats.

2. le fait pour les juges de ne pas rendre une décision dans les mêmes délais ;
3. le fait pour un magistrat de chercher directement ou indirectement à entrer en contact avec les parties en cause avant son avis, ou sa décision, selon le cas ;
4. le fait de procéder à des arrestations et détentions arbitraires ;
5. le fait de ne pas informer l'inculpé ou prévenu de ses droits, conformément aux articles 17 et 18 de la Constitution ;
6. le fait d'encourager ou de pratiquer la torture ;
7. le fait pour un magistrat de violer les termes de son serment ;
8. le fait pour un magistrat, au cours de l'instruction, de se rendre coupable des tortures ou d'autres traitements cruels, inhumains, dégradants ou encore d'harcèlements et des violences sexuelles<sup>281</sup>.

La notion de la faute disciplinaire est suffisamment large. Cela constitue à la fois un avantage et un inconvénient. Un avantage parce qu'elle couvre tous les écarts de conduite, voire de langage des magistrats. Mais un inconvénient parce qu'elle est susceptible d'ouvrir la porte à toutes sortes d'abus et à une insécurité juridique certaine. La faute disciplinaire est en effet définie comme tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur et à la dignité de ses fonctions. L'honneur et la dignité comptant au nombre des devoirs auxquels sont astreints les magistrats, il y a lieu de retenir que la faute disciplinaire s'entend de tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état. Les devoirs des magistrats sont multiples et variés. Ils trouvent leur source dans plusieurs textes juridiques : statut des magistrats : Constitution, Code de l'organisation et de la Compétence judiciaires, Code de procédure pénale, Code de procédure civile, Code d'éthique et de déontologie des magistrats, etc.

Le magistrat qui se rend coupable d'une faute disciplinaire est exposé, selon la gravité des faits qui lui sont reprochés, à l'une des sanctions suivantes : le blâme, la retenue d'un tiers du traitement d'un mois, la suspension de trois mois avec privation de traitement et la révocation. A ces peines disciplinaires sont attachés deux effets principaux : le magistrat condamné à une peine disciplinaire est écarté de la promotion en cours. S'il est membre du CSM, il ne peut, pendant les douze mois suivants, siéger dans une chambre de discipline.

Le maintien de la discipline au sein de la magistrature est de la responsabilité du CSM qui l'exerce à travers des « chambres de discipline ». Sur le plan de la procédure, il y a lieu de distinguer la procédure ordinaire et la procédure spéciale. La première commence par le constat de la faute disciplinaire par le magistrat qui exerce l'autorité disciplinaire sur celui qu'il a commise. Il s'ensuit une enquête disciplinaire menée par un magistrat ayant un grade égal ou supérieur au magistrat soupçonné d'avoir commis la faute susvisée. Au cours de cette enquête, l'autorité disciplinaire a la faculté d'interdire le magistrat concerné pour une durée de trois mois maximum. A l'issue de l'enquête disciplinaire et au vu du rapport que la sanctionne, le supérieur hiérarchique décide de saisir la chambre disciplinaire compétente ou de classer le dossier sans suite. Les droits de la défense du magistrat poursuivi sont scrupuleusement respectés. Celui-ci compte au nombre des destinataires du procès-verbal de constat de faute disciplinaire. Il a le droit

---

<sup>281</sup> Article 47 du statut des magistrats.

d'accès au dossier disciplinaire. Il a le droit de se défendre seul ou d'être assisté par un collègue ou un avocat de son nom. Il a le droit de faire citer un témoin à charge. Exception faite des privilégiés de juridiction devant la chambre nationale de discipline, il a le droit de relever appel contre sa décision de condamnation devant ladite chambre. La seconde ignore le constat de la faute disciplinaire et l'enquête disciplinaire. Elle commence directement devant une chambre de discipline, en vertu de la dénonciation du ministre de la Justice ou de la plainte de la victime<sup>282</sup>.

Il existe une chambre nationale de discipline et douze chambres provinciales de discipline, soit une par ressort de cour d'appel. La chambre de discipline, qu'elle soit nationale ou provinciale, siège à trois membres. Trois critères principaux sont pris en compte pour leur désignation. Outre leur qualité de membres du CSM, il y a lieu de mentionner les critères de croisement et de mixité. La mixité des chambres de discipline tient au fait qu'il y siège tant les magistrats de siège que du parquet, civils comme militaires. Quant au croisement, il veut dire que lorsque c'est un magistrat civil du parquet qui est poursuivi, la chambre de discipline appelée à le juger sera présidée par un magistrat militaire du siège. En revanche, lorsque c'est un magistrat militaire du siège qui est poursuivi, la composition sera présidée par un magistrat civil du parquet, etc.<sup>283</sup> La chambre nationale de discipline connaît, en premier et dernier ressort, des fautes disciplinaires mises à charge des magistrats des ressorts des cours d'appel, des cours administratives d'appel, des cours militaires et de ceux des parquets près ces juridictions. Elle connaît aussi des fautes disciplinaires mises à charge des premiers présidents des cours d'appel, des cours administratives d'appel, des cours militaires ainsi que des chefs des parquets près ces juridictions. Elle connaît enfin, en appel, des décisions rendues par les chambres provinciales de discipline. Les chambres provinciales de discipline connaissent des fautes mises à charge des autres magistrats, exception faite de ceux de la Cour constitutionnelle qui obéissent à un régime disciplinaire spécial<sup>284</sup>.

L'application du régime disciplinaire des magistrats ainsi résumé dans ses grandes lignes se heurte à beaucoup de difficultés. En raison de sa nouveauté et de sa complexité, ce régime disciplinaire semble peu connu aussi bien des magistrats que des justiciables et du ministre de la justice. Nous en voulons pour preuve le nombre réduit de plaintes des victimes et de dénonciations du ministre de la Justice déposées devant les chambres de discipline, alors qu'ils ne cessent tous de déplorer les abus commis par les magistrats. A cela s'ajoute les irrégularités qui entachent certaines procédures disciplinaires recensées à ce jour. Il a ainsi été constaté, notamment des poursuites disciplinaires à la diligence des autorités hiérarchiques des magistrats en cause sans procès-verbal de constat de faute disciplinaire ni enquête disciplinaire préalables. Ensuite, dans plusieurs cas, pour composer régulièrement le siège de la chambre de discipline, il a fallu mobiliser les moyens financiers nécessaires au déplacement des membres du CSM, des témoins, etc. Pour le moment, seuls les partenaires en développement, notamment ProJustice, un programme de l'USAID pour la promotion de la justice en RDC, aident à relever ces défis à travers la publication d'un guide pratique de procédure disciplinaire des magistrats et la prise

---

<sup>282</sup> Articles 50 à 58 du statut des magistrats.

<sup>283</sup> Articles 24 à 26 de la Loi organique n°08/013 du 5 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, Journal Officiel du 11 août 2008.

<sup>284</sup> *Idem*, art. 22-23.

en charge de certaines audiences disciplinaires. Cet appui reste cependant fort limité aussi bien sur le plan de l'espace que celui du temps. Sur le plan de l'espace, ledit appui ne concerne que le champ d'intervention de ProJustice comprenant la Ville de Kinshasa, le Bandundu, le Katanga, le Maniema et le Sud Kivu. Sur le plan du temps, en principe, le mandat de ProJustice arrive à expiration en 2013. Il est donc extrêmement important que la RDC assume ses obligations dans le domaine de la justice en remettant aux chambres disciplinaires les moyens nécessaires à leur fonctionnement optimal.

Le 7 octobre 2011, le président de la République a pris l'ordonnance d'organisation judiciaire n°11/073 portant révocation des magistrats militaires du siège, notamment Mbokolo Ewawa et Kawende Ko Kawende<sup>285</sup>. Selon cette ordonnance, la révocation de ces magistrats tirerait les conséquences de leur condamnation par la chambre nationale de discipline. Cependant, selon les concernés, ils n'ont jamais comparu devant cette juridiction disciplinaire. Ils n'ont jamais reçu notification de la décision prononcée à leur encontre non plus. Il y a donc lieu d'affirmer qu'on aurait assisté là à un règlement des comptes sous le couvert d'une action disciplinaire. Pareille déviation de l'action disciplinaire devrait prendre fin, faute de quoi l'indépendance du pouvoir judiciaire consacrée par les textes juridiques, à commencer par la Constitution, ne serait qu'une bouteille vide affublée d'une belle étiquette.

Outre la responsabilité pénale, les magistrats peuvent aussi engager leur responsabilité civile à travers la procédure de la prise à partie organisée devant la CSJ. Ouverte aux victimes du dol, de concussion et/ou du déni de justice, cette procédure est ponctuée de deux étapes majeures : l'autorisation préalable de la prise à partie par un président à la CSJ et l'instruction devant la Cour. A l'issue de cette instruction, celle-ci peut, si les faits sont avérés, condamner le magistrat concerné, solidairement avec son commettant, la RDC, au paiement, au profit des victimes de ses faits, des dommages-intérêts. Les décisions prononcées par ledit magistrat peuvent aussi être annulées. Longtemps méconnue par les justiciables, cette procédure était quasi inusitée<sup>286</sup>. Tel n'est plus le cas aujourd'hui : le contentieux de la prise à partie est en pleine expansion. Le nombre de requêtes en la matière ne cesse de croître d'une année à l'autre. Alors que seuls trois arrêts étaient recensés en 1997, près de dix ans plus tard, on en comptait cinq cents<sup>287</sup>.

Avec l'explosion du contentieux de la prise à partie, sont apparues ses faiblesses. Nous n'en citerons que quelques unes. Par la prise à partie, une décision judiciaire peut être annulée sans que toutes les parties intéressées aient pu présenter leurs moyens de défense. En effet, l'intervention volontaire<sup>288</sup> comme la tierce opposition ne sont pas organisées en la matière. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il y a là une violation flagrante des droits de la défense. En ce qui concerne les condamnations aux dommages-intérêts, leur exécution se heurte à beaucoup de difficultés. La modicité de la rémunération des magistrats ne leur permet pas de s'en acquitter.

---

<sup>285</sup> JORDC n°20, 15 octobre 2011, p. 16.

<sup>286</sup> Bayona-ba-Meya, « Regard estimatif sur les problèmes saillants du fonctionnement de la justice congolaise », in *Lukuni Lwa Yuma*, Vol. II ; n°3, 1999, pp. 44-45.

<sup>287</sup> Lire notamment Mbuy-Mbiye Tanayi, « L'état actuel de la justice », in *Les Analyses juridiques*, n°16/2009, p. 39.

<sup>288</sup> Kifwabala Tekilazaya, « L'intervention volontaire devant la Cour suprême de justice siégeant en matière de prise à partie », in *Les Analyses juridiques*, n°5/2006, pp. 4-12 ; Mbuyi Tshimbadi, « La recevabilité de l'intervention en matière de prise à partie », in *Les Analyses juridiques*, n°7/2007, pp. 46-47.

Quant à l'Etat, nous avons déjà dit qu'il n'a jamais été un modèle en matière de paiement de ses dettes. Pourtant, il pouvait désintéresser les victimes des abus des magistrats, quitte à rentrer dans ses frais au moyen de l'action récursoire. La notion de dol n'est pas encore suffisamment circonscrite, ce qui entretient une certaine insécurité juridique préjudiciable à l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>289</sup>. Condamnés au paiement des dommages-intérêts à l'issue de la procédure de prise à partie, certains magistrats ont été surpris désagréablement par les ordonnances d'organisation judiciaire des 9 février 2008 et 15 février 2009 sus mentionnées, par lesquelles ils ont été révoqués. C'est cette procédure dénuée de tout fondement juridique que le pouvoir politique a cherché à régulariser après coup en initiant un projet de loi dit de « disciplinarisation de la prise à partie ». Autrement dit, il ne s'agit là ni plus ni moins que d'un d'un projet de validation législative<sup>290</sup>. La Constitution prohibe expressément ce genre de loi<sup>291</sup>. En définitive, telle qu'elle est appliquée aujourd'hui, la procédure de la prise à partie semble avoir été détournée de sa finalité originaire. Elle passe en réalité pour une espèce de cassation qui ne veut pas dire son nom. Elle dissimule mal l'incapacité du pouvoir politique à assurer l'effectivité du régime disciplinaire des magistrats.

## B. Avocats

« Agents essentiels de la bonne administration de la justice », selon les Principes de base relatifs au rôle du barreau<sup>292</sup>, à côté des magistrats, les avocats sont appelés à jouer un rôle important dans la consolidation de l'Etat de droit. Leurs fonctions principales sont, d'après la loi, d'« (...) assister ou représenter les parties, postuler, conclure et plaider devant les juridictions. (...) consulter, conseiller, concilier, rédiger des actes sous seing privé, assister ou représenter les parties en dehors des juridictions<sup>293</sup> ».

### Accès à la profession d'avocat

L'accès à la profession d'avocat est conditionné à la réunion des critères suivants :

- Avoir la nationalité congolaise – un étranger peut toutefois être admis à la profession sous la condition de réciprocité ou en vertu des conventions internationales ;
- Être titulaire d'une licence ou d'un doctorat en droit délivré par une université congolaise ou d'un diplôme équivalent délivré par une université étrangère en justifiant en ce cas de sa connaissance du droit zaïrois ;

---

<sup>289</sup> Lubaki Makanga, « L'interprétation de la notion de dol en matière de prise à partie », in *Justice, Science et Paix*, septembre 2004, p. 9 ; Kabala Mapa Mutombo, « Le dol en matière de prise à partie », in *Les Analyses juridiques* n°9, juillet 2006, pp. 40-64 ; CSJ, 10 mai 2010, RPP. 473, avec note de Kifwabala Tekilazaya, « L'expérience professionnelle : critère d'appréciation du dol en matière de prise à partie », in *Les Analyses juridiques* n°19, pp. 57-62.

<sup>290</sup> M. Wesh'Okonda, *Guide pratique de procédure disciplinaire des magistrats*, Kinshasa, ProJustice/USAID, 2010, pp. 38-39. De l'avis de plusieurs observateurs, depuis le dépôt du projet de loi litigieux, la CSJ serait passée d'un extrême à un autre dans ce sens que l'autorisation de la prise à partie n'est plus pratiquement accordée.

<sup>291</sup> Article 152, alinéa 3.

<sup>292</sup> Nations Unies, *Recueil d'instruments internationaux, Volume I ( première partie), Instruments universels*, New York et Genève, Nations Unies, 2002, p. 473.

<sup>293</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance-loi 79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat, *Les Codes Larcier... Code civil et judiciaire, op.cit.*, p. 308.

- N'avoir pas été condamné pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs, à moins d'en avoir été amnistié ou réhabilité ;
- N'avoir pas été auteur de faits de même nature que ceux prévus ci-dessus et ayant donné lieu à une sanction disciplinaire ou à une décision administrative de destitution, radiation ou révocation ;
- Justifier d'une bonne conduite par la production d'un certificat de bonnes vie et mœurs délivré par l'autorité administrative du lieu de résidence durant les cinq dernières années<sup>294</sup> ».

Admis sur la liste de stage après avoir satisfait au concours d'admission et obtenu l'avis obligatoire du Procureur général, sous la supervision de leurs parrains de stage, les avocats sont tenus à l'obligation de suivre les cours de déontologie organisés par les barreaux et d'accomplir les tâches leur confiées par le Bureau des consultations gratuites. Au bout de deux ans, ils peuvent être inscrits au tableau des avocats s'ils ont satisfait au test de déontologie et ont par conséquent obtenu le certificat d'aptitudes à la profession d'avocat, et l'avis favorable tant de leurs parrains de stage que du bureau de consultation gratuite. A défaut, le stage peut être prorogé de deux années supplémentaires. A titre exceptionnel, les magistrats et les professeurs de droit ayant exercé leur profession pendant une période de trois ans au moins peuvent être inscrits au tableau des avocats sans qu'ils n'aient effectué le stage professionnel. Toutefois, ils sont tenus à l'obligation de suivre les cours de déontologie<sup>295</sup>. En ce qui concerne les avocats au barreau près la CSJ, ils sont admis par le Conseil de l'ordre des avocats près cette Cour moyennant avis conforme de l'Assemblée plénière des magistrats de ladite Cour<sup>296</sup>.

Avant d'exercer leur profession, les avocats prêtent le serment ci-après : « Je jure de respecter la Constitution, d'obéir à la loi, d'exercer la défense et le conseil avec dignité, conscience, indépendance et humanité, de ne rien dire ou publier de contraire aux lois, aux décisions judiciaires, aux bonnes mœurs, à la sécurité de l'État et à la paix publique, de ne jamais m'écarter du respect dû aux tribunaux, aux magistrats et aux autorités publiques, de ne conseiller ou défendre aucune cause que je ne croirais juste en mon âme et conscience<sup>297</sup> ». Il n'y a pas de discrimination en matière d'accès à la profession d'avocats. Les hommes et les femmes de toutes les tribus et ethnies accèdent sur le même pied d'égalité à cette profession. Il en est de même des étrangers, sous réserve de réciprocité. La législation congolaise en matière d'accès à la profession d'avocats paraît ainsi en harmonie avec le paragraphe 10 des Principes de base relatifs au rôle des avocats<sup>298</sup> ».

---

<sup>294</sup> Article 7 de l'Ordonnance-loi 79-028 du 28 septembre 1979 ou « Loi organique sur le barreau ».

<sup>295</sup> Articles 16 à 22 de la Loi organique sur le Barreau.

<sup>296</sup> Article 104 de la Loi organique sur le Barreau.

<sup>297</sup> Article 14 de la Loi organique sur le Barreau.

<sup>298</sup> Cette disposition se lit : « Les pouvoirs publics, les associations professionnels d'avocats et les établissements d'enseignement veillent à ce que l'accès à la profession d'avocat, ou l'exercice de cette profession ne soient entravées par aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'origine ethnique, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou la situation économique ou autre, avec cette réserve que l'obligation faite à un avocat d'être ressortissant d'un pays où il exerce sa profession n'est pas jugée discriminatoire », *Les Code Larcier... Idem*, p. 472.

Lorsqu'elles sont privées injustement de leur droit d'accès à la profession d'avocats, les personnes lésées ont le droit d'introduire un recours selon le cas devant le Conseil national de l'ordre ou la CSJ siégeant comme un Conseil d'Etat. Certains avocats ont dû en arriver là pour obtenir leur inscription soit sur la liste de stage soit au tableau. Tel est le cas notamment de Maître Leonard Daniel Muepu Mibanga. Révoqué de la magistrature après sa condamnation pour « faux et usage de faux<sup>299</sup> », celui-ci a obtenu l'autorisation du ministre de la Justice pour son admission au barreau par sa lettre n°061/CAB/MIN/R.IJ & GS/97 du 11 mars 1997. Mais le Conseil de l'ordre du barreau de Kinshasa/Gombe a rejeté sa demande deux ans plus tard<sup>300</sup>, rejet qui a ensuite été confirmé par le Conseil national de l'ordre des avocats<sup>301</sup>. Le 28 février 2005, la CSJ siégeant comme un Conseil d'Etat a, pour excès de pouvoir, annulé ces différentes décisions<sup>302</sup>. Dans un autre arrêt daté du 14 juin 2004, la même juridiction a annulé, toujours pour excès de pouvoir, la décision n°61/RIC/CNO du 31 juillet 2002 par laquelle le Conseil national de l'ordre avait refusé l'admission au barreau des magistrats retraités et subordonné la prestation de serment d'autres anciens magistrats à un délai d'attente d'un an au cours duquel ils devraient suivre les cours de déontologie<sup>303</sup>.

## **Composition du barreau, formation et qualification des avocats**

L'une des innovations introduite par l'Ordonnance-loi organique sur le barreau est l'institution de l'ordre national des avocats. Situé à Kinshasa, celui-ci comprend trois organes principaux, en l'occurrence l'Assemblée générale, le Conseil national de l'ordre et le Bâtonnier national. L'Assemblée générale est composée de tous les bâtonniers et de tous les membres des conseils de l'ordre des avocats de la RDC. Il délibère sur toutes les questions d'intérêt commun et sur les moyens à mettre en œuvre pour sauvegarder l'honneur, les droits et les intérêts de la profession. Quant au Conseil national de l'ordre, il est composé de neuf avocats ayant leur résidence à Kinshasa, élus par l'assemblée générale pour une période de trois ans renouvelable. Il comprend au moins quatre membres du conseil de l'Ordre du barreau près la Cour suprême de justice. Ses attributions consistent notamment à déterminer et unifier les règles et usages de la profession d'avocat. A ce titre, le Conseil national de l'ordre des avocats édicte des règlements destinés à harmoniser les pratiques des barreaux sur les questions telles que les critères d'admission.

En dehors de l'ordre national des avocats, il existe des barreaux autonomes auprès de chaque cour d'appel, soit un barreau dans chaque province et deux barreaux dans la ville de Kinshasa, laquelle compte deux cours d'appel, la Cour d'appel de Kinshasa/Gombe et la Cour d'appel de Kinshasa/Matete. S'y ajoute le barreau près la CSJ, installé le 28 mars 1987. A l'instar de l'ordre national des avocats, chacun de ces barreaux comprend trois organes principaux, en l'occurrence l'Assemblée générale, le Conseil de l'ordre et le Bâtonnier.

---

<sup>299</sup> Ordonnance d'organisation judiciaire n°91/2004 du 15 juillet 1991.

<sup>300</sup> Décision n°06/CNO/RAPA/47 du 27 décembre 1999.

<sup>301</sup> Décision n°23/BRKG/CO du 14 mai 1999.

<sup>302</sup> C.S.J., 28 février 2005, R.A. 664, *BACSJ*, années 2004-2009, Tome I, Kinshasa, 2010, pp. 82-87.

<sup>303</sup> C.S.J., 14 juin 2004, R.A. 740, *BACSJ*, *op.cit.*, pp. 20-31.

A la date de février 2013, le Barreau près la CSJ compte 30 avocats<sup>304</sup> tandis que les douze barreaux près les cours d'appel totalisent près de 7000 avocats dont 186 femmes et deux étrangers<sup>305</sup>. Comparé à ceux des magistrats, ces effectifs peuvent sembler assez importants. En réalité, la répartition des avocats sur le territoire national est très déséquilibrée. S'ils sont disponibles dans les grandes villes, les avocats brillent par leur absence dans les villes moyennes et dans les milieux les plus reculés. Même inscrits dans certains barreaux, les avocats plaident et résident notamment à Kinshasa, délaissant ainsi les barreaux auxquels ils appartiennent<sup>306</sup>. Actuellement aucun texte ne prohibe cette pratique, exception faite de la loi organique sur le barreau qui interdit aux avocats stagiaires d'être absents du ressort de leur barreau pendant une période de plus de six mois.

Face à l'indisponibilité des avocats dans les milieux autres que les grandes villes, il est permis de se demander s'il ne serait pas indiqué, ne serait-ce que dans une période transitoire, de maintenir la profession des défenseurs judiciaires quitte à veiller au renforcement des capacités de ses membres et en même temps à plus de rigueur dans leur régime disciplinaire. Les effectifs des femmes avocats devraient également être renforcés. La jeune association des femmes avocats du Congo devrait également être encouragée dans ses initiatives à travers la mise à sa disposition des moyens logistiques, techniques et financiers dont elle a besoin. Enfin, les avocats étrangers ne sont pas admis à défendre leurs clients devant les juridictions militaires. Il n'y a aucune explication convaincante à cette interdiction.

Outre la formation initiale qu'ils reçoivent à l'université, les avocats congolais bénéficient également de la formation dispensée en leur faveur par les barreaux. S'y ajoutent d'autres formations à caractère plutôt ad hoc et non permanent, telles que la formation en droits de l'homme organisée il y a quelques années par l'Institut des droits de l'homme des barreaux congolais mis en place par le Conseil national de l'ordre des avocats, celle organisée sur la même matière par des institutions telles que le Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, ou encore la formation en droit international pénal organisé notamment par la Cour pénale internationale et l'association internationale Avocats sans frontières.

Les facultés de droit devraient être réorganisées de manière à assurer aux juristes, futurs avocats, une formation initiale nécessaire à l'exercice de la profession d'avocats. Les programmes de cours devraient être adaptés à l'évolution de la société. A titre d'exemple, les enseignements sur le constitutionnalisme, les droits de l'homme, le droit international pénal et le droit communautaire africain des affaires devraient y occuper une place de choix. A l'instar des autres barreaux à travers le monde, les barreaux devraient être en mesure de relever le défi de la formation des avocats en matière de déontologie. Ils devraient également se doter des instituts et des centres de recherche spécialisés en matière des droits de l'homme.

---

<sup>304</sup> Tableau de l'ordre de la Cour suprême de justice : <http://www.onardc.org/index.php/2012-05-02-13-25-54/la-cour-supreme-de-justice/11-cour-supreme-de-justice/5-tableau-de-l-ordre-de-la-cour-supreme-de-justice-3> (4 février 2013).

<sup>305</sup> Ces chiffres résultent d'une sommation faite en fonction des données recueillies par les auteurs à la lecture des tableaux des différents barreaux disponibles au secrétariat du Conseil national de l'ordre. Ces données ont par la suite été actualisées à l'issue des entretiens que les mêmes auteurs ont eus en décembre 2009 avec les bâtonniers Khonde Wa Boma, Mbere, Bagaya Mokwe et Kalala Kabamba, respectivement des barreaux de Kinshasa/Matete, Bandundu, Bukavu et Lubumbashi.

<sup>306</sup> Il s'agit principalement des avocats inscrits aux barreaux de Bandundu et du Bas Congo.

## Déontologie et régime de discipline

L'indépendance des avocats et/ou du barreau se manifeste également en matière disciplinaire. Ce sont les avocats eux-mêmes qui constituent les institutions compétentes en matière disciplinaire, fixent la procédure applicable devant ces institutions et déterminent des fautes disciplinaires et les sanctions qui y sont attachées.

Avant 1968, la discipline des avocats relevait de la compétence de la Cour d'appel. Cette compétence est désormais dévolue selon le cas au bâtonnier ou au Conseil de l'ordre des avocats et au bâtonnier national et au Conseil national de l'ordre des avocats<sup>307</sup>. Le bâtonnier joue le rôle le plus important en matière de discipline des avocats. Dès qu'il est saisi des faits, il procède immédiatement à une enquête sur le comportement de l'avocat mis en cause. Il peut décider soit de classer l'affaire sans suite, soit de renvoyer la cause devant le Conseil de l'ordre, en prenant soin d'aviser le Procureur général et le plaignant, s'il y en a un, de sa décision<sup>308</sup>. Sur ce point, la législation congolaise est conforme aux standards internationaux en la matière tels qu'ils découlent notamment au paragraphe I, o des Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique. Aux termes de ce paragraphe : « *Les procédures disciplinaires engagées contre des avocats sont portées devant une instance impartiale constituée par l'ordre des avocats...* ».

Le Conseil de l'ordre peut également être saisi directement soit d'office, soit sur plainte ou dénonciation d'un magistrat, d'un avocat, d'un avocat stagiaire ou de toute personne intéressée. Les dénonciations ou plaintes à charge du bâtonnier sont instruites par le doyen du Conseil de l'ordre. Au cas où, un mois après que sa demande d'ouverture d'une action disciplinaire à l'encontre d'un avocat à l'attention du Conseil de l'ordre demeure sans suite, le procureur général peut saisir le Conseil national de l'ordre. Celui-ci statue alors en premier et dernier recours. L'instruction de la cause par le Conseil de l'ordre est contradictoire. Pendant l'instruction, l'avocat peut faire l'objet d'une mesure d'interdiction provisoire d'exercer ses fonctions. Lorsque sa demande d'interdiction provisoire d'exercer ses fonctions fait quinze jours sans que le Conseil de l'ordre en ait donné une suite favorable, le Procureur général peut se référer au Conseil national de l'ordre. Celui-ci statue alors en premier et dernier ressort. Sauf dispense, l'avocat mis en cause a le devoir de se défendre seul. Il a également le droit de se faire assister par un confrère de son choix. Le délai de comparution devant le Conseil de l'ordre est de quinze jours. Autant que son conseil, l'avocat poursuivi a droit à la communication des pièces. Les décisions prises du Conseil de l'ordre sont notifiées aux parties dans un délai de deux mois. Celles-ci ont le droit de les déférer en appel au Conseil national de l'ordre dans un délai de deux mois. En revanche, les décisions du Conseil national de l'ordre des avocats ne sont pas susceptibles d'annulation, pour excès de pouvoir, devant la Chambre administrative de la Cour suprême de justice<sup>309</sup>.

La loi ne détermine pas de manière expresse et exhaustive les faits constitutifs de fautes déontologiques dans le chef des avocats. Elle se contente de souligner que « *toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout manquement à la probité, à*

---

<sup>307</sup> Articles 43, 49, 88 et 120 de la Loi organique sur le barreau.

<sup>308</sup> Article 92 de la Loi organique sur le barreau.

<sup>309</sup> Articles 88 à 124 de la Loi organique sur le barreau.

*l'honneur ou à la délicatesse, même se rapportant à des faits professionnels, exposent l'avocat qui en est l'auteur aux sanctions disciplinaires*<sup>310</sup>... ». Les règlements adoptés par le Conseil de l'ordre et le Conseil national de l'ordre ainsi que la jurisprudence de ces deux institutions permettent de se faire une idée plus nette des fautes disciplinaires susceptibles d'être commises par les avocats. Sont ainsi considérés comme fautes disciplinaires de la part d'un avocat :

- le fait de fixer les honoraires en violation du barème établi à cet effet par le Conseil national de l'ordre des avocats ;
- le fait de mettre les intérêts de son client au dessus de la recherche de la vérité<sup>311</sup> par exemple en multipliant les remises d'audience pour gagner le temps tout en sachant que le jugement à venir ne sera pas favorable à son client ;
- procéder au « racolage » de la clientèle ou rémunérer un intermédiaire à cette fin.
- recourir à la corruption pour gagner les affaires dans lesquels il intervient.

De nombreux intervenants à l'atelier de validation du présent rapport tenu en date du 30 novembre 2012 ont déploré l'ampleur que ce phénomène a prise ces derniers temps. « *Il n'y a pas de corrompus sans corrupteurs* », a affirmé l'un d'entre eux, avant d'ajouter : « *s'il y a des magistrats corrompus, c'est parce qu'il y a des avocats corrupteurs. Les uns et les autres sont les vrais fossoyeurs de l'Etat de droit et du droit qui en constitue le soubassement* ».

Héritées de l'ancienne société médiévale européenne, certaines des règles déontologiques de la profession d'avocat montrent de plus en plus clairement leur incapacité à s'adapter à la société moderne. Par exemple, la question de savoir si le fait pour un avocat de créer un site internet professionnel relève du racolage de la clientèle ou de l'utilisation prohibée des moyens publicitaires n'est pas encore tranchée. Il appartient au Conseil de l'ordre de se prononcer là-dessus en tenant compte du fait qu'à l'ère de la mondialisation de l'information, ne pas disposer des sites internet pourrait s'avérer suicidaire pour les avocats congolais face à la concurrence de plus en plus rude que leur livre les avocats étrangers. Il en est de même du fait pour un avocat d'assurer la défense d'une partie à la demande d'une association de défense des droits de l'homme assimilé par certains à accepter d'un intermédiaire la cause d'un tiers sans se mettre en rapport direct avec celui-ci<sup>312</sup>. Or, selon le paragraphe H(j) des Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, « *les organisations non gouvernementales sont encouragées à établir des programmes d'assistance judiciaire et à former des parajuristes* ».

Les peines disciplinaires encourues par les avocats convaincus de la commission des fautes disciplinaires sont déterminées par la loi organique sur le barreau. Il s'agit, selon leur ordre croissant de gravité, de l'avertissement, de la réprimande, de la suspension pour un temps qui ne peut excéder une année et de la radiation du tableau ou de la liste de stage. Chacune de ces peines emporte la privation du droit d'être élu bâtonnier ou membre du Conseil de l'ordre durant un temps qui ne peut excéder cinq ans. Lorsqu'elle est prononcée contre le bâtonnier ou un membre du conseil de l'ordre, elle emporte la perte de son mandat<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> Article 86 de la Loi organique sur le barreau.

<sup>311</sup> Commission Internationale des Juristes, *Congrès africain sur la primauté du droit...*, op.cit, p. 72.

<sup>312</sup> Article 74 de la Loi organique sur le barreau.

<sup>313</sup> Article 88 de la loi organique sur le barreau.

## Conditions d'exercice de la profession

Dans un passé relativement récent, la profession d'avocats comptait au nombre des professions à haut risque. Outre la radiation par le barreau sur injonction du président de la République sinon de la Commission de discipline du Mouvement populaire de la révolution pour outrage au président de la République ou autre manquement à la discipline de parti<sup>314</sup>, les avocats faisaient régulièrement l'objet des poursuites judiciaires pour des infractions telles que l'outrage à magistrat ou la violation des termes de leur serment. Bien que ces extravagances appartiennent désormais au passé, l'exercice de la profession d'avocats se heurte encore à plusieurs difficultés. Il convient de mentionner notamment la résistance opposée à l'assistance judiciaire devant certains services administratifs, particulièrement les services de sécurité, voire certains magistrats du parquet, les difficultés d'accès au dossier judiciaire, les intimidations ou menaces quelques fois suivies d'arrestation, la non prise en charge par la RDC de l'assistance judiciaire gratuite, autrement appelée l'assistance judiciaire gratuite, et l'amenuisement progressif du marché des avocats.

Certains services de l'Etat, particulièrement les services de sécurité comme l'Agence nationale de renseignement s'opposent à l'assistance par les avocats des personnes qui y font l'objet d'instruction ou qui y sont arrêtés<sup>315</sup>. Deux raisons sont généralement avancées pour justifier pareille comportement. La première c'est que les affaires relatives à la sécurité de l'Etat qui y sont instruites sont d'une telle gravité qu'il ne peut être autorisé à n'importe qui d'y avoir accès. A ce sujet, un officier haut placé de la DEMIAP répondait en ces termes à un bâtonnier se plaignant des violations des droits de l'homme par ses collaborateurs : « Les heureuses initiatives prises par le gouvernement de veiller aux règles de procédure relatives au respect des biens particuliers et à la sauvegarde des droits de l'homme n'ont pas supprimé la mission des services de veiller à la sécurité collective<sup>316</sup> ». La seconde raison qui explique le comportement des services de sécurité c'est que, quoi que la Constitution dispose qu'ils sont à la disposition du gouvernement, ces services continuent à considérer qu'ils sont rattachés à la présidence de la République et que, par conséquent, ils sont à l'abri des poursuites quelques soient les infractions dont ils peuvent se rendre coupables. Le malheur c'est que certains magistrats du parquet emboitent également le pas aux services de sécurité dans le refus de l'assistance judiciaire devant leurs offices. Selon le professeur Akele Adau : « *qu'un avocat assiste son client pendant l'instruction préliminaire, quoi de plus juste dans les droits modernes. Le magistrat n'arrive pas à comprendre qu'en plus du texte désuet, il a à sa portée des traités sur les droits de l'homme, lesquels modifient le droit interne.*

---

<sup>314</sup> Le cas le plus éloquent à cet égard est celui de la radiation du tableau du Barreau de Kinshasa, sans qu'une quelconque faute disciplinaire ait été établie à sa charge, de Maître Mulumba Katchy. Lire à ce sujet Boshab E., « La misère de la justice et la justice de la misère en République démocratique du Congo », in *Revue de la recherche juridique, droit prospectif* n°XXIII-74 (23<sup>ème</sup> année), Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1998-3, p. 1171.

<sup>315</sup> Lire notamment Mbuyi Mbiye Tanay, « Le rôle de l'avocat dans la bonne administration de la justice », in Ngoma Binda (dir.), *Justice, démocratie et paix en République démocratique du Congo*, p. 112.

<sup>316</sup> J-J Mukendi Wa Mulumba, « De l'adaptation de la législation interne aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et leur application dans la pratique administrative et judiciaire en République démocratique du Congo », ONDH, *Actes du Forum national sur les droits de l'homme en République démocratique du Congo*, Kinshasa, décembre 2004, p. 106.

*Il devrait ainsi être en mesure de résoudre ce conflit qui n'en est pas un et se ranger du côté des traités (qu'il ignore malheureusement)<sup>317</sup> ».*

En vertu du paragraphe I, d des Directives et principes relatifs au droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, « *il incombe aux autorités compétentes de veiller à ce que les avocats aient accès aux renseignements, dossiers et pertinents en leur possession ou sous leur contrôle, dans des délais suffisant pour qu'ils puissent fournir une assistance juridique efficace à leurs clients. Cet accès doit être assuré au moment approprié et ce, sans délai* ». Cette disposition juridique est malheureusement battue en brèche par l'Arrêté d'organisation judiciaire n°299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets qui dispose, en son article 157 : « *Le Procureur général près la Cour d'appel a seul la garde et la disposition des dossiers répressifs et disciplinaires en cours ou clos. Il apprécie seul l'opportunité de la communication des pièces d'un dossier répressif ou disciplinaire, moyennant paiement des frais déterminés à cet effet<sup>318</sup>* ». Dans la pratique, il est arrivé que, se fondant sur cette dernière disposition, le Procureur général s'oppose systématiquement à autoriser aux avocats le droit à la communication des pièces, portant par le fait même une atteinte importante aux droits de la défense<sup>319</sup>. Comme le préconise le professeur Akele Adau, sur cette question comme sur toutes les autres, les magistrats devraient faire prévaloir les instruments juridiques internationaux sur la législation nationale<sup>320</sup> ou, à tout le moins, interpréter celle-ci de manière à donner plein effet à ceux-là. A plus forte raison, l'application de l'Arrêté d'organisation judiciaire précité devrait être écartée en ce qu'elle intervient dans le domaine de la loi et est ainsi inconstitutionnel.

En 2002, Willy Wenga, un avocat du barreau de Kinshasa a été maintenu en détention provisoire pendant neuf mois sans qu'il ne soit déféré devant la Cour d'ordre militaire alors que celle-ci connaissait de l'affaire pour laquelle il était prétendument poursuivi. Il lui était reproché d'avoir porté atteinte à la sûreté de l'Etat pour avoir été en contact téléphonique avec Bora Uzima, un officier militaire poursuivi pour tentative de renversement du pouvoir établi<sup>321</sup>. Le 8 février 2007, au cours d'une audience mettant en cause un de ses clients accusé de fraude au préjudice de l'Etat, Maître Dunia Ruyenzi a sollicité la récusation de Mathieu Besembe Wangela, un juge qui avait déjà connu de l'affaire au premier degré. Ce dernier a réagi en engageant des poursuites à son encontre du chef d'outrage à magistrat, infraction pour laquelle il écoperait une sanction de six mois d'emprisonnement. Face au refus des fonctionnaires de la justice d'appliquer cette décision considérée comme illégale accompagné de la grève des avocats et de l'appel du ministère public, ce sont les services de sécurité qui sont entrés en lice en demandant à l'avocat de se retirer de la ville « pour sa propre sécurité » et d'éviter de « créer des affaires qui compliquent les juges<sup>322</sup> ». En juin 2008, les avocats Serge Shungu, Richard Matuli, Adolphe

---

<sup>317</sup> P. Akele Adau, « Rôle de l'officier du Ministère public dans la bonne administration de la justice », in Ngoma Binda (dir.), *Justice, démocratie et paix en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Publications de l'IFEP, 1999, pp. 85-86.

<sup>318</sup> Kalongo Mbikayi, *Le Code judiciaire zaïrois annoté, dispositions législatives et réglementaires mises à jour au 31 janvier 1986*, Kinshasa, Editions de documentation et d'études du Département de la justice, p. 73.

<sup>319</sup> Entretien avec de nombreux avocats des barreaux de Kinshasa.

<sup>320</sup> P. Akele Adau, *op.cit.*, p. 86.

<sup>321</sup> M. Wetsch'Okonda, *République démocratique du Congo, la justice militaire...*, *op.cit.*, p. 80.

<sup>322</sup> <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/FRAAF620052007?open&of=FRA-COD>.

Luyamba et Mumba Mutali ont fait l'objet d'une privation de liberté à l'auditorat militaire de Lubumbashi<sup>323</sup>. Pour exprimer sa protestation à l'encontre de cette arrestation de trop d'avocats, l'Assemblée générale du barreau de Lubumbashi a ordonné le boycott des juridictions militaires, lesquelles ont été paralysées dans leur fonctionnement pendant plusieurs mois. Le 3 juillet 2012, Maître Bolebe a été privé de liberté à Kinshasa. Il lui était reproché de s'être rendu coupable d'outrage à magistrat au cours d'une audience au cours de laquelle il assurait la défense d'un de ses clients<sup>324</sup>. Quelques jours plus tard, les 11 et 12 juillet, c'était au tour de Maître Mbuy Mbiye Tanayi, bâtonnier national de faire l'objet d'une perquisition suivie de la saisie des biens aussi bien à son domicile qu'à son cabinet au motif qu'il aurait des accointances avec le M23, un groupe de militaires congolais ayant pris les armes contre leur pays<sup>325</sup>. Au moment de la rédaction de ce rapport, Maître Wetunganyi, avocat au barreau de Kinshasa/Gombe était en détention au Centre pénitentiaire et de rééducation de Kinshasa en raison de son intervention en faveur d'un client<sup>326</sup>. Les atteintes à la profession d'avocats se sont multipliés à telle enseigne que le Conseil national de l'ordre s'est résolu de créer une liste de personnes mise à l'index du fait de leur hostilité aux barreaux, lesquelles personnes ne pourront être inscrites au tableau d'aucun barreau, ni sur une liste de stage<sup>327</sup>.

La Loi organique du barreau prévoit un système d'assistance gratuite en faveur des démunis à travers l'institution du Bureau de consultation gratuite. Il est également prévu que les chefs de juridiction commettent d'office les avocats pour assurer la défense des personnes indigentes. En contrepartie des prestations qu'ils effectuent à la suite de leur désignation ou de leur commission d'office pour assurer la défense des intérêts des indigents, ils ont droit à une indemnité prévue par le budget de l'Etat. Outre qu'elles ne représentent pas grand-chose, les lignes budgétaires prévues n'arrivent pas à destination. Il en résulte que les avocats ne sont pas motivés pour assurer la défense des personnes indigentes. Sauf exception, en raison du fait que c'est pour eux une obligation qui conditionne leur inscription au tableau, ne s'acquittent de cette tâche que les avocats stagiaires. Sans motivation, sans compétence voulue, ils ne peuvent offrir une assistance judiciaire de qualité<sup>328</sup>, ce qui équivaut à un manque d'assistance judiciaire au sens des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme pertinents, notamment de l'article H, e des Directives et principes au droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique.

---

<sup>323</sup> Communiqué de presse de l'Asadho n°007/2008, quatre avocats du Barreau de Lubumbashi arrêtés par l'ANR, p. 2.

<sup>324</sup> Lire en ligne à l'adresse <http://www.digitalcongo.net/article/85035> (1<sup>er</sup> octobre 2012).

<sup>325</sup> Lire en ligne à l'adresse <http://fr.allafrica.com/stories/201207171189.html> (1<sup>er</sup> octobre 2012).

<sup>326</sup> Entretien avec Maître Henri Wembolua de l'Association pour l'universalité des droits fondamentaux.

<sup>327</sup> Lire la Décision de principe n°CNO/R/C/23 du 30 mai 2012 relative à la création d'une liste de mise à l'index des personnes hostiles aux barreaux, à la mission des avocats et à l'application du bon droit, disponible en ligne à l'adresse [http://www.barreaulagombe.cd/index.php?option=com\\_content&view=article&id=67:creation-a-l-ordre-national-d-une-liste-de-mise-a-l-index-des-personnes-hostiles-aux-barreaux&catid=14&Itemid=101](http://www.barreaulagombe.cd/index.php?option=com_content&view=article&id=67:creation-a-l-ordre-national-d-une-liste-de-mise-a-l-index-des-personnes-hostiles-aux-barreaux&catid=14&Itemid=101). Il y a cependant lieu de s'interroger sur l'efficacité de cette mesure lorsqu'on sait que les décisions prises par les barreaux en matière administrative sont susceptibles de recours en annulation pour illégalité devant la section administrative de la CSJ.

<sup>328</sup> International Bar Association et International Legal Assistance Consortium, *Reconstruire les tribunaux et rétablir la confiance : une évaluation des besoins du système judiciaire*, sd, août 2009, p. 36.

A la différence d'autres barreaux, y compris sur le continent africain<sup>329</sup>, le barreau congolais brille par son absence dans le processus d'élaboration des lois en général<sup>330</sup> et celle relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire en particulier. Pareille attitude n'est pas de nature à contribuer à la promotion de l'Etat de droit. Elle est d'autant plus inquiétante qu'il existe parmi les avocats congolais, des individualités qui ont acquis de l'expérience dans ce domaine. Identifier lesdites individualités et leur offrir un cadre de rencontre, d'échange, de concertation et d'action commune, une commission des droits de l'homme par exemple, non seulement ferait avancer la cause de l'Etat de droit mais en plus contribuerait au rayonnement du barreau.

## **c. Recommandations**

### **Il est important pour le Conseil Supérieur de la Magistrature de**

- poursuivre les efforts en matière de renforcement des effectifs des magistrats dans le strict respect du principe constitutionnel de la parité ;
- veiller à l'amélioration des conditions de vie et de travail des magistrats, particulièrement ceux d'entre eux qui travaillent dans les milieux reculés ;
- redynamiser les mécanismes d'évaluation interne des magistrats, notamment à travers l'actualisation du bulletin de signalement ;
- veiller à ce que la mise en cause de la responsabilité des magistrats ne soit un prétexte pour porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- réhabiliter les magistrats révoqués ou mis à la retraite en violation de la loi.

### **Le Parlement et le Gouvernement devraient d'urgence**

- installer l'Ecole nationale de la magistrature dans un délai raisonnable. Outre la formation professionnelle initiale des magistrats, celle-ci devrait également veiller à leur formation continue notamment à travers l'organisation des sessions de recyclage ;
- doter les chambres de discipline des moyens nécessaires à leur fonctionnement optimal ;
- respecter scrupuleusement l'inamovibilité des magistrats.

### **Les syndicats des magistrats devraient**

- sensibiliser leurs membres à leur responsabilité et leur rôle dans la défense de l'Etat de droit ; les encourager à se mobiliser pour la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire ;
- multiplier les contacts avec les collègues étrangers afin d'échanger les expériences, notamment sur les mécanismes de protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

---

<sup>329</sup> Commission Internationale des Juristes, *Congrès africain sur la primauté du droit, Lagos (Nigeria), 3-7 janvier 1961, Rapport sur les travaux du Congrès*, Genève, Commission internationale des juristes, 1961, p. 142.

<sup>330</sup> Lire à ce sujet, IBA et ILAC, *Reconstruire les tribunaux...*, p. 37.

## **Les barreaux doivent s'ateler à**

- uniformiser les règles relatives à l'accès et à l'exercice de la profession d'avocat en RDC, notamment en ce qui concerne les conditions tant matérielles que formelles d'admission aux différents barreaux, le contenu des cours de déontologie, etc. ;
- maintenir la profession de défenseurs tout en approfondissant la question de son intégration au barreau ;
- améliorer les relations avec les associations de défense des droits de l'homme ;
- assumer leur part de responsabilité en matière de protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en protestant clairement contre les lois et autres actes susceptibles d'y porter atteinte.

# 5

## La justice pénale

La justice pénale congolaise soumet l'effectivité de l'Etat de droit à une rude épreuve. Sa principale caractéristique est une quasi totale inadéquation entre le taux de criminalité et l'offre en services de maintien de l'ordre. L'absence de capacité à recueillir et analyser les données sur la criminalité empêche de procéder à une planification adéquate pour la prévention et la répression des crimes. Débutée en 2001, la réforme de la police suit un processus lent et cahoteux qui, en plus de dix ans, a montré trop peu de résultats. La police est toujours le corps indiscipliné et responsable de violations des droits de l'homme qu'il s'agissait de transformer en 2001. Le fait que le gros de ses effectifs provient des groupes armés indisciplinés ne permet pas à la police d'être un organe de sécurité respectueux des droits de l'homme. Les règles de procès équitable sont constamment violées. Le système pénal congolais ne favorise pas le respect du principe d'égalité des armes entre l'accusation et la défense, ni celui de la présomption d'innocence. Bien que contraires à la constitution, les lois de procédure judiciaire encore en vigueur contiennent de nombreuses failles dont les magistrats se prévalent pour ordonner des détentions préventives arbitraires, trop prolongées et contraires au droit à un procès équitable.

### **A. Protection face à la criminalité**

La RDC souffre cruellement de la carence des statistiques de la criminalité alors même que la loi impose aux autorités judiciaires l'obligation d'en assurer la tenue régulière<sup>331</sup>. Cette lacune ne permet pas de parler, preuves à l'appui, des différentes formes que revêt la criminalité congolaise et de son ampleur ainsi que de définir une politique criminelle rationnelle. Il ressort néanmoins des rapports d'organisations des droits de l'homme que la criminalité connaît des tendances de

---

<sup>331</sup> Article 195 de l'arrêté d'organisation d'organisation judiciaire n°299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets.

plus en plus inquiétantes. La montée des tendances criminelles a été facilitée par les guerres qui se sont succédé depuis 1996. L'effondrement de l'Etat qui s'en est suivi a créé des conditions de continuation de la criminalité, au-delà des guerres, même en période de paix relative qui a suivi la fin formelle des guerres civiles en 2002.

D'après le procureur de la Cour pénale internationale, les rapports qu'il a reçus des organisations des droits de l'homme indiquaient qu'approximativement 5000 civils ont été tués en Ituri entre juillet 2002 et 2003 et que ces meurtres constituent une fraction du nombre total de victimes depuis 1998<sup>332</sup>. Ces constatations ont été confirmées par le récent rapport mapping des Nations unies. Il a aussi été fait état, pendant les conflits armés susvisés, des pillages et exploitation illégale, à une large échelle, des ressources naturelles. La fin officielle des conflits armés n'a pas donné un coup d'arrêt à la criminalité en RDC même si elle s'est accompagnée d'une réduction sensible des crimes internationaux les plus graves. La criminalité semble au contraire s'être diversifiée et enracinée, prenant la forme des violences sexuelles, corruption, fraude fiscale et douanière, ainsi que la criminalité urbaine connue sous le nom de « phénomène Kuluna ».

Selon Toussaint Mutanzini, « l'ampleur prise par les violences sexuelles en République démocratique du Congo semble inégalée. Les données disponibles démontrent que si les hommes en uniforme demeurent les principaux acteurs des violences sexuelles avec comme victimes des femmes relativement jeunes (30 ans d'âge maximum), il reste qu'on assiste progressivement à l'apparition d'un phénomène doublement inquiétant, à savoir la féminisation et la juvénilisation des violences sexuelles<sup>333</sup> ». Cette observation est recoupée par le Comité contre la torture qui, appelée à se prononcer sur la conformité de l'expulsion par la Suède de Evelyne Njamba et sa fille Kathy Balikosa vers la RDC, leur pays d'origine a relevé que « un deuxième rapport conjoint sur la situation en République démocratique du Congo établi par sept experts de l'Organisation des Nations unies a été publié ; il fait état de violences sexuelles 'une ampleur alarmante contre les femmes à travers le pays et conclut que « la violence sexuelle contre les femmes, en particulier et le viol collectif par des hommes en uniforme comme des civils reste un grave problème, y compris dans les régions qui ne sont pas touchées par un conflit armé. En outre, un deuxième rapport de la Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo ainsi que d'autres rapports de l'Organisation des Nations unies mentionnent le nombre alarmant de cas de violences sexuelles à travers le pays, confirmant que ces cas ne sont pas limités aux zones de conflit armé mais se produisent partout dans le pays (...)»<sup>334</sup> ».

S'agissant de la corruption, Mukoko Samba relève que « plusieurs classements internationaux placent la République démocratique du Congo dans le lot des pays les moins transparents au monde ; avec un indice de perception de la corruption de 1,9 en 2007, Transparency International a classé la République démocratique du Congo à la 168<sup>ème</sup> position sur 179 pays... La corruption est bien un

---

<sup>332</sup> Communiqué de presse du Procureur du 16 juillet 2003 (les auteurs en détiennent une copie).

<sup>333</sup> T. Muntazini Mukipama, *La problématique de la lutte contre les violences sexuelles en droit congolais*, Kinshasa, RCN Justice & Démocratie, janvier 2009, p. 89.

<sup>334</sup> Communication n°322/2007 du 3 juin 2010 dans l'affaire Evelyne Njamba et sa fille Kathy Balikosa c. Suède (disponible auprès des auteurs).

phénomène qui gangrène la société congolaise<sup>335</sup> ». En ce qui concerne la fraude fiscale et douanière, Dieudonné Lokadi<sup>336</sup>, directeur général de la Direction générale des impôts, a confirmé son caractère inquiétant tout en précisant qu'elle coûte au pays trente pourcent de ses recettes publiques. Radio Okapi décrit le phénomène « Kuluna » qui marque la vie à Kinshasa, capitale de la RDC en ces termes : « *La délinquance chez les jeunes garçons prend des proportions inquiétantes (...). De groupes de jeunes gens appelés « Kuluna » constitués en bandes et munis généralement d'armes blanches : machettes, couteaux, bouteilles et autres terrorisent certains quartiers. Ils créent ainsi l'insécurité et dépouillent les passants de leurs biens. Ces jeunes se livrent souvent à des bagarres spectaculaires et commettent des forfaits sans subir la rigueur de la loi*<sup>337</sup> ».

## B. Maintien de l'ordre

Globalement, la responsabilité principale du maintien de l'ordre ainsi que de la protection des personnes et de leurs biens incombe à la Police nationale, appuyée par les services de sécurité<sup>338</sup>. En temps de guerre, cependant, les forces armées, chargées de la protection de l'intégrité du territoire national et des frontières, prêtent main forte à la Police nationale, dans l'accomplissement de sa mission<sup>339</sup>. Dans ce cas, ce sont lesdites forces qui assurent le commandement des opérations<sup>340</sup>. Enfin, aux côtés de ces institutions publiques de maintien de l'ordre, il convient de signaler l'existence des institutions privées qui interviennent dans ce domaine.

## Cadre juridique

Avant 1997, les fonctions de police étaient assumées par la Gendarmerie nationale instituée en 1972<sup>341</sup>, l'Agence nationale d'information, créée en 1987<sup>342</sup> et la Garde civile, instituée en 1984<sup>343</sup>. Ces différentes institutions avaient été créées, en remplacement d'autres, à chaque fois que, par leurs abus, celles-ci faisaient l'objet des critiques de l'opinion tant nationale qu'internationale<sup>344</sup>. A son tour, le Président Laurent-Désiré Kabila les remplacera par la Police nationale congolaise, la Direction générale des migrations et l'Agence nationale de renseignement, instituées

---

<sup>335</sup> Mukoko Samba, « Evaluation de la mise en place d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption en République démocratique du Congo », in *Les institutions financières internationales et la pratique de la corruption en RD Congo, Actes de la conférence intergouvernementale*, Kinshasa, 21-22 juillet 2008, Editions CEPAS, 2009, p. 33.

<sup>336</sup> Intervention, en date du 18 avril 2012, sur les antennes de Radio Okapi émettant à partir de Kinshasa.

<sup>337</sup> [www.radiookapi.net](http://www.radiookapi.net).

<sup>338</sup> Articles 182 et 5 respectivement de la Constitution et la loi n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, JORDC, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 23 août 2011, p. 2.

<sup>339</sup> Article 187 de la Constitution.

<sup>340</sup> Article 81 de la loi portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise. Sur la participation des forces armées aux opérations de maintien de l'ordre, lire aussi Kaumba Lufunda et Amisi Nyembo, « Le maintien de l'ordre public : mission originelle de l'Etat », in Lukieni Lu Nyimi et Masiala Muanda. (dir.), *Justice et ordre public, droits et devoirs des gouvernants et des gouvernés*, Kinshasa, Publications de l'Institut de formation et d'études politiques, 1999, p. 56.

<sup>341</sup> Ordonnance-loi n°72-031 du 31 juillet 1972 et Ordonnance-loi n°72-041 du 30 août 1972.

<sup>342</sup> Ordonnance n°87-003 du 7 janvier 1987.

<sup>343</sup> Ordonnance-loi n°84-036 du 28 août 1984.

<sup>344</sup> Sur l'évolution des institutions policières sous la Deuxième République, lire notamment Braeckman C., *Le Zaire de Mobutu*, Paris, Fayard, 1992, pp. 71-73 ; J-F Ploquin, *Table de concertation sur les droits humains au Zaïre, 1992-1996, chronique d'une transition inachevée*, vol. 2, Paris, L'Harmattan et Info Zaïre, 1996, pp. 257-258.

respectivement, et avec effet rétroactif, par le décret-loi n°002 du 20 janvier 2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise<sup>345</sup>, le décret-loi n°002-2003 du 11 janvier 2003 portant création et organisation de la Direction générale des migrations<sup>346</sup> et le décret-loi n°003-2006 du 11 janvier 2003 portant création et organisation de l'Agence nationale de renseignement<sup>347</sup>.

Placé sous la direction du conseiller spécial du chef de l'Etat en matière de sécurité, le Conseil national de sécurité, composé de l'ensemble des services de sécurité est chargé de la coordination des actions des services de renseignements, en vertu de l'ordonnance n°87-032 du 22 janvier 1987 portant règlement intérieur du Comité national de sécurité<sup>348</sup>. La Police nationale congolaise a beaucoup évolué au fil du temps. Des troupes de service territorial<sup>349</sup>, transformées en gendarmerie, en 1959, et de la police urbaine<sup>350</sup>, qui va se muer en police territoriale, en 1948<sup>351</sup>, les unes comme les autres attachées à la Force publique de l'époque coloniale, auxquelles il importe d'associer la police des circonscriptions indigènes<sup>352</sup> et celles des centres extra coutumiers<sup>353</sup>, étendue à la longue, à toutes les villes et certaines localités, l'on est passé à la police provinciale de la première République, avant l'institution, en 1966, de la Police nationale<sup>354</sup>. Plus tard verrons le jour, la gendarmerie nationale<sup>355</sup> et la garde civile<sup>356</sup>. Enfin, après le vide juridique qui a caractérisé les premiers jours du règne de l'AFDL en la matière naîtra la Police nationale, que nous connaissons à ce jour, après la réforme de 2002 et celle de 2011<sup>357</sup>. Aujourd'hui, la Police nationale constitue une mosaïque formée des anciens éléments et retraités de la Force publique, des forces urbaines coloniales, de l'ancienne police nationale de 1966, des éléments des ex gendarmeries et garde civiles, des ex-factions belligérantes du dernier conflit armé, des militaires des récentes dates, des veuves et orphelins des policiers, des volontaires intellectuels, semi lettrés et analphabètes<sup>358</sup>. Très récemment, les effectifs de la Police nationale ont connu un renforcement avec l'intégration, en vertu de l'accord de Goma du 23 mars 2009, des éléments du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP). Aux termes de l'article 1.1, a) de cet accord : « *Il (Le CNDP) s'engage à intégrer ses éléments de police (...) dans la Police nationale congolaise*<sup>359</sup> ».

---

<sup>345</sup> *Les Codes Larciens...*, *op.cit.*, pp. 244-249.

<sup>346</sup> *Les Codes Larciens...*, *op.cit.*, pp. 360-362.

<sup>347</sup> *Les Codes Larciens...*, *op.cit.*, pp. 386-388.

<sup>348</sup> *Les Codes Larciens...*, *op.cit.*, pp. 389-391.

<sup>349</sup> Décret du 10 mai 1919.

<sup>350</sup> Ordonnance du 22 mars 1927.

<sup>351</sup> Ordonnance 21/432 du 10 décembre 1948.

<sup>352</sup> Décret du 5 décembre 1933.

<sup>353</sup> Décret du 22 novembre 1926.

<sup>354</sup> Ordonnance n°423 du 20 juillet 1966.

<sup>355</sup> Ordonnance-loi 72-031 du 31 juillet 1972 portant institution d'une gendarmerie nationale pour la République du Zaïre et Ordonnance-loi 72-041 du 30 août 1972 portant organisation de la gendarmerie nationale du Zaïre.

<sup>356</sup> L'Ordonnance-loi 84-036 du 28 août 1981 portant création et organisation de la garde civile du Zaïre, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi 002 du 14 mars 1992.

<sup>357</sup> Sur l'histoire de la police congolaise, lire notamment B. Booto W'Itambala, « Historique de la police de la RDC », in Mabila Mantuba Ngoma, *Police et reconstruction nationale*, Kinshasa, Publications de l'Institut pour la démocratie et le leadership politique, 1999, pp. 135-138.

<sup>358</sup> Zephy Vula, « La réforme de la police : la tournée d'information a atteint Kinshasa », In *Palmarès*, n°4741 du 3 février 2010.

<sup>359</sup> L'Accord de Goma, *Le Phare* n°4457 du jeudi 22 novembre 2012, p. 2.

Les modalités pratiques de cette opération sont déterminées par l'article 12.7 du même accord en ces termes : « *Les parties conviennent de la reconnaissance formelle des grades des ex-éléments CNDP (...) dans la Police nationale (...)* »<sup>360</sup>.

Aux termes de l'article 182 de la Constitution de 2006 : « *La police est chargée de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de leurs biens, du maintien et du rétablissement de l'ordre public ainsi que de la protection rapprochée des hautes autorités* ». La loi sur la police prévoit que les missions de la Police nationale se subdivisent en missions ordinaires, extraordinaires et spéciales. Les missions ordinaires ont pour but de prévenir les troubles à l'ordre public et les infractions, de constater celles-ci, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher et d'en identifier les auteurs et de les déférer devant l'autorité compétente. Elles comprennent notamment :

- les renseignements généraux ;
- la lutte contre la criminalité ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la lutte contre les violences liées au genre, la surveillance et la protection de l'enfant ;
- la sécurité routière, des voies de communication et de transport ;
- la surveillance physique des frontières ;
- la participation au secours de la population en cas de catastrophe et de sinistre ;
- la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité physique.

Les missions extraordinaires sont exercées sur requisition écrite de l'autorité administrative ou judiciaire tandis que les missions spéciales s'exécutent suivant les circonstances, au titre de suppléance, d'appui ou de concours à d'autres services, y compris les missions diplomatiques et consulaires<sup>361</sup>.

Les éléments de la Police nationale peuvent aussi participer aux missions internationales de maintien de la paix. Ils luttent contre la fraude, la contrebande, le braconnage et le vol des substances précieuses en apportant son concours aux organismes et services spécialisés compétents en la matière. La protection de l'environnement et des initiatives visant la conservation de la nature, par le concours prêté aux services et organismes spécialisés compétents en la matière est aussi incluse dans la mission de la Police nationale<sup>362</sup>. Son organisation a été reconfigurée pour lui permettre d'accomplir cet éventail de missions de la manière la plus efficace et efficiente possible. Elle comprend cinq structures principales : le Conseil supérieur de la Police, le Commissariat général, l'Inspection générale, les Commissariats provinciaux ainsi que les unités territoriales et locales. Dans le cadre de ces différentes structures, des services ou unités de Police auxquels des missions précises sont confiées peuvent être créés par voie de décrets du premier ministre<sup>363</sup>. Apolitique, au service de la Nation et à l'abri du détournement de ses missions au profit d'une personne ou d'un groupe de personnes, la police est en principe soumise à la loi sous la supervision de l'autorité civile et plus exactement du ministère ayant les affaires intérieures dans

---

<sup>360</sup> *Op.cit.*, p. 6.

<sup>361</sup> Articles 14 à 18 de la loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 23 août 2011, p. 4.

<sup>362</sup> Articles 19 à 21 de la même loi.

<sup>363</sup> Article 23 de la même loi.

ses attributions<sup>364</sup>. Pour réussir la mutation profonde à laquelle elle est ainsi conviée, la police bénéficie en principe d'un programme de formation qui intègre les droits de l'homme<sup>365</sup>.

## Recrutement et effectifs

Les articles 20 et 45, respectivement du décret-loi n°002/2002 portant institution, organisation et fonctionnement de la PNC, aujourd'hui abrogé et des décrets-lois relatifs à l'Agence nationale des renseignements et à la Direction générale des migrations prévoient la promulgation, par le président de la République, des règlements d'administration fixant notamment les conditions de recrutement et d'avancement en grade des agents de ces différentes institutions. En l'absence de ces règlements, le recrutement des policiers comme leur avancement en grade ont continué à se réaliser, comme sous la deuxième République, c'est-à-dire sur la base des critères plutôt subjectifs, y compris le tribalisme, le régionalisme, voire l'appartenance politique<sup>366</sup>.

Les effectifs de la police demeurent largement inconnus. Selon certaines estimations, il y aurait en RDC, entre 90.000 et 114.000 policiers<sup>367</sup>. Conformément aux recommandations du Groupe mixte de réflexion sur la réforme et la réorganisation de la PNC, mis en place en 2008 en vue de baliser le chemin de la réforme de la Police nationale<sup>368</sup>, les ministères de l'Intérieur et de la Défense se sont engagés dans un processus de recensement et de certification des éléments de la PNC. En attendant le résultat officiel et public de ce recensement, il n'est pas possible d'avancer des chiffres quelconques en rapport avec le nombre d'agents commis au maintien de l'ordre. Il serait souhaitable qu'à l'issue de ce processus de recensement et de certification des éléments de la PNC, la lumière soit faite non seulement sur les effectifs exacts de cette police mais également sur les qualifications académiques de ses agents et leur appartenance régionale de manière à introduire les ajustements nécessaires en tenant compte des exigences constitutionnelles pertinentes. La question de l'exclusion des rangs de la PNC des auteurs des crimes internationaux les plus graves mérite aussi une étude approfondie. Par ailleurs, au lieu de se limiter à la PNC, cet effort devrait s'étendre à toutes les autres institutions policières qu'il s'agisse de l'Agence nationale de renseignement, de la Direction générale des migrations ou du Conseil national de sécurité<sup>369</sup>.

Au regard des statistiques évoquées plus haut, les effectifs des policiers de 90.000 à 114.000 unités sont assez faibles par rapport au volume de la population congolaise estimée à 60.000.000 d'habitants. En prenant la moyenne de ces deux chiffres, il y a lieu d'estimer le nombre des policiers à 102.000 unités. Autrement dit, il y aurait un policier pour 588 habitants, ce qui est de loin en deçà des standards internationaux estimés à un policier pour 250 à 350 habitants<sup>370</sup>.

---

<sup>364</sup> Articles 183 et 184 de la Constitution.

<sup>365</sup> Article 45, alinéa 7 de la Constitution.

<sup>366</sup> Entretiens avec des policiers qui ont requis l'anonymat.

<sup>367</sup> Lire à ce sujet P. Sebahara, *La réforme du secteur de la sécurité en RDCongo*, disponible en ligne à l'adresse <http://www.grip.org/bdg/g4600.html> (13 janvier 2009).

<sup>368</sup> Lire *République démocratique du Congo : Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité*, Kinshasa, 2012, p. 10.

<sup>369</sup> A ce jour, ces différents services ne sont pas concernés par la réforme du secteur de sécurité. Lire à ce sujet, République démocratique du Congo : *Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité*, *op.cit.*

<sup>370</sup> Monteiro Oscar et coll., *Mozambique : le secteur de la justice et l'Etat de droit*, une étude d'Afrimap et de l'Open Society for Southern Africa, Johannesburg, 2006, p. 107.

Pourtant et à titre d'exemple, en Afrique du Sud, on a un policier pour 450 habitants<sup>371</sup>. Bien que sa position soit plus favorable que celle du Mozambique où il est fait état d'un policier pour 1089 habitants<sup>372</sup> ou encore du Sénégal où on dénombre 2200 habitants pour un policier<sup>373</sup>, la RDC devrait recruter renforcer les effectifs de la PNC. Aussi et malgré l'inexistence des statistiques relatives au personnel féminin dans la police, nous pouvons affirmer qu'elle ne prend pas en compte les exigences de la parité portées par l'article 14 in fine de la même Constitution et la représentativité des femmes consacrée de manière implicite par le paragraphe P (b) de Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique selon lequel : « Les Etats veillent à ce que les victimes d'actes à caractère pénal, notamment d'abus sexuels soient interrogés par des femmes policières ou juges<sup>374</sup> ».

Des efforts devraient être fournis en matière de représentation nationale au sein de la police. Non seulement cela contribuerait à renforcer le caractère républicain de celle-ci, mais en plus, cela la mettrait à l'abri des discriminations dont elle est accusée aujourd'hui, notamment au préjudice des ressortissants de la province de l'Equateur<sup>375</sup>. L'incertitude sur les effectifs des policiers s'explique notamment par le fait que les officiers passent allégrement de l'armée à la police nationale et vice-versa. Ainsi, après avoir été chef d'Etat-major des forces aériennes, le général John Numbi a-t-il coiffé jusqu'à il y a peu la Police nationale en qualité d'Inspecteur général. Dans le même ordre d'idées, les hommes de troupe d'hier sont aujourd'hui nombreux dans la police. Ce phénomène fait peser des menaces sérieuses sur le respect des droits de l'homme. Selon le rapport de la Mission des Nations unies au Congo sur les « massacres du Bas Congo » de février et mars 2008, ce sont ces anciens militaires reconvertis en policiers qui se seraient rendus coupables de meurtres, incendies, destruction des maisons, pillages, actes de torture, arrestations arbitraires et détentions illégales au cours d'opérations menées contre les membres du mouvement politico-religieux 'Bundu dia Kongo' accusés de crimes et de violation de la tranquillité publique. Le rapport précise que ces policiers ont utilisé des armes de guerre et occasionné l'exécution de près de 100 personnes<sup>376</sup>.

## Rémunération et conditions de travail

Il fut un temps où les diplômés des universités se bousculaient au portillon de la police, particulièrement de la Direction générale des migrations qui payaient à ses agents des salaires très compétitifs. Au fil du temps, la rémunération de ces agents n'a cessé de perdre son pouvoir d'achat. Selon le Général Mushid Yav, inspecteur provincial de la police pour le Kasai Oriental, le salaire moyen des policiers est l'équivalent en francs congolais de quarante dollars américains<sup>377</sup>.

---

<sup>371</sup> Anthea van der Burg., *op.cit.*, p. 116.

<sup>372</sup> Moneiro Oscar et coll., *op.cit.*, p. 107.

<sup>373</sup> Ismaila Madior Fall et coll., *op.cit.*, p. 116.

<sup>374</sup> *Sélection de documents-clé de l'Union africaine relatifs aux droits de l'homme*, Pretoria, Pretoria University Law Press, 2006, p. 245. A ce jour, seules six pourcent d'officiers de la Police nationale congolaise serait de sexe féminin, lire à ce sujet ASDI, *République démocratique du Congo, Profil genre*, Stockholm, ASDI, 2009, p. 19.

<sup>375</sup> Lire notamment <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AFR62/012/2007/es/dom-AFR620122007fr.html> (13 janvier 2009).

<sup>376</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/evenement%20fevmarso8%20BasCongo\\_Mayo8.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/evenement%20fevmarso8%20BasCongo_Mayo8.pdf) (30 décembre 2012).

<sup>377</sup> Information recueillie au cours du Journal de Radio Okapi diffusé le 16 octobre 2009.

Le rapport de la Société civile sur la réforme des services de sécurité relève que « *les salaires des policiers (...), malgré une hausse modique, restent insignifiants et bien souvent ne sont pas versés (...). Les salaires des agents de police (...) de première ligne se situent autour de 40 dollars par mois ; ils passent à un maximum de 60 dollars pour un général*<sup>378</sup> ». S'y ajoute, pour certains d'entre eux notamment ceux affectés à la garde au Centre pénitentiaire et de rééducation de Kinshasa une prime hebdomadaire fixée à l'équivalent en francs congolais de 45 dollars américains<sup>379</sup>.

Pour nouer les deux bouts du mois, les agents de police sont obligés de s'adonner à la corruption, de rançonner la population ou de se livrer à beaucoup d'autres pratiques peu recommandables. A telle enseigne que lors de l'examen, par l'Assemblée nationale, du budget de l'Etat pour l'exercice 2009, le Président cette chambre parlementaire a envisagé l'éventualité d'inviter l'administrateur général de l'Agence nationale de renseignement pour qu'il dise aux députés ce qu'il faut payer à ses agents, en guise de rémunération, de manière à les mettre à l'abri de toutes sortes d'exactions, au préjudice de la population, qui leur sont reprochés. Il s'agit là d'une reconnaissance explicite de ces exactions au nombre desquelles il y a lieu de mentionner notamment des arrestations arbitraires, la concussion, la corruption, etc. A notre humble avis, ce n'est pas seulement l'Administrateur général de l'Agence nationale des renseignements qui devrait être associé à l'élaboration du budget, mais tous les services de police, y compris les services de sécurité.

En ce qui concerne les infrastructures, la police manque cruellement de bâtiments pour abriter ses bureaux. L'Etat congolais a institué une police aux effectifs plus importants que les anciennes gendarmerie et garde civile, mais n'a construit aucun bâtiment nouveau, ni affecté des immeubles publics en nombre suffisants à l'usage de la nouvelle police. Le manque d'infrastructure immobilière est compensé par le foisonnement à travers le pays de conteneurs recyclés et transformés en locaux de fortune pour abriter des commissariats de police. La prolifération des conteneurs-commissariats, surtout aux abords des marchés, soulève de sérieuses questions de leur légalité et des objectifs criminels de leur érection. De même, la policequisitionne et occupe, le plus souvent illégalement, des immeubles appartenant à des personnes privées pour y abriter ses bureaux. A Kinshasa, par exemple, la police a longtemps occupé illégalement l'immeuble « Kin Maziere » destiné à des bureaux et une galerie commerciale, avant de le restituer à ses propriétaires, auteurs de revendications répétées et courageuses. A Masina, une maison appartenant à la famille Ngoma, est occupée depuis plus de sept ans par la Police malgré un arrêt rendu en sa faveur par la cour d'appel de Matete. Toutes les démarches menées par les intéressés auprès des autorités administratives et de la Police sont restées sans succès<sup>380</sup>. Des cas de cette nature sont nombreux à travers la République, et contribuent à saper la confiance de l'opinion dans la Police et l'Etat qu'elle représente. Aussi une enquête parlementaire ou gouvernementale devrait-elle être diligentée pour identifier tous les immeubles spoliés par les agents de maintien de l'ordre et les rendre à leurs titulaires.

En ce qui concerne les équipements, la Police est généralement pauvrement dotée en matériels pour son fonctionnement. En 2006, les agents de la Police de roulage ont été dotés

---

<sup>378</sup> République démocratique du Congo : Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité, *op.cit.*, pp. 10 et 21.

<sup>379</sup> Information recueillie au cours du Journal de la Radio Okapi diffusé le 16 octobre 2009.

<sup>380</sup> Entretien avec monsieur Ngoma en date du 21 novembre 2008.

des matériels, notamment des motos. Leurs homologues de la Police d'intervention rapide ont également acquis des jeeps mais également d'autres matériels tels que les grenades lacrymogènes, destinées à la dispersion des manifestants, etc. Il y a là des efforts à saluer et à encourager dans la mesure où tous ces matériels contribuent à la prévention du crime en même temps qu'ils permettent à la Police d'assurer le maintien de l'ordre à moindre frais et dans le respect des droits de l'homme. Par le passé, pour plusieurs raisons, notamment le manque de matériels, face à certaines situations de troubles internes, la Police n'avait d'autre choix que de recourir à la violence, parfois de manière disproportionnée, entraînant par-là de nombreuses pertes en vies humaines. Il en a été ainsi, notamment lors des marches de protestation à l'encontre de la prolongation de la transition en 2005.

## **Qualification et formation des agents de Police**

La Constitution du 18 février 2006 engage le Gouvernement à porter une particulière attention à la formation des policiers. Elle dispose en son article 45, alinéa 7 et 8 : « *L'Etat a l'obligation d'intégrer les droits de la personne humaine dans tous les programmes de formation des forces armées, de la police et des services de sécurité. Une loi détermine les conditions d'application du présent article* ». En partie en l'absence d'une telle loi, la formation des policiers ne se fait pas, en tout cas pas de façon systématique ni en vertu d'un curriculum bien réfléchi. Toutefois, plusieurs institutions s'investissent déjà dans l'éducation des policiers en matière des droits de l'homme et de droit international humanitaire. Certaines d'entre elles sont publiques tandis que d'autres sont privées. Relèvent de la première catégorie l'Ecole de formation de la Police de Ndolo à Kinshasa, la Chaire Unesco des droits de l'homme et de la paix pour l'Afrique centrale et les pays des Grands lacs de l'Université de Kinshasa<sup>381</sup>, la Commission européenne et la Monuc. En ce qui concerne les institutions privées, il y a lieu de citer notamment le Centre Carter<sup>382</sup> et la Campagne des droits de l'homme au Congo, une organisation non gouvernementale congolaise qui a organisé plusieurs séminaires de formation en droits de l'homme notamment au bénéfice des officiers de police judiciaire et qui a, à son actif, la formation de plus de cinq cent policiers<sup>383</sup>. Les formations organisées par ces institutions privées sont cependant trop disparates pour être efficaces. Ces institutions devraient se concerter pour harmoniser autant que possible leurs modules et leurs méthodologies de travail.

Les policiers devraient subir des formations appropriées sur beaucoup d'autres matières incluant notamment les techniques d'enquête en matière des crimes internationaux, la lutte contre la corruption, la police scientifique, la lutte contre le terrorisme, les techniques d'intervention en cas d'émeutes, le genre etc. Autrement dit, un effort devrait être fait dans le sens de la spécialisation de la police. Il n'est pas normal qu'un Etat où se sont commis des crimes internationaux les plus graves sur une large échelle ne dispose ni de magistrats ni de policiers

---

<sup>381</sup> Lire notamment <http://www.societecivile.cd/node/3899> (8 janvier 2010).

<sup>382</sup> Lire notamment [http://www.cartercenter.org/news/features/p/drc\\_o21709.html](http://www.cartercenter.org/news/features/p/drc_o21709.html) (8 janvier 2010).

<sup>383</sup> Entretien en date du 3 janvier 2010 avec Maître Valentin Makidi, Directeur national de l'Association.

spécialisés dans les enquêtes relatives à cette forme particulière de criminalité<sup>384</sup>. Il est également inquiétant de constater que la police scientifique en soit encore à un état embryonnaire<sup>385</sup> et que le programme gouvernemental de lutte contre la corruption, plus connu sous le nom d'opération « Tolérance zéro » ne se soit accompagnée de la spécialisation des policiers en matière de lutte contre la délinquance économique, particulièrement la corruption.

## Violations des droits humains

Rappelons que le maintien de l'ordre et les droits de l'homme sont indivisibles, l'un conditionnant les autres et vice versa. Cependant, la police est constamment accusée de violations des droits de l'homme. Outre les arrestations arbitraires et les détentions illégales, des extorsions, des coups et blessures volontaires, des actes de torture voire des meurtres au préjudice de la population civile sont le fait des militaires. Selon l'Observatoire congolais des droits de l'homme (OCDH), en RDC, la torture est un « cauchemar vécu au quotidien » par de nombreuses personnes<sup>386</sup>. Dans la plupart des cas, ses auteurs ne sont autres que les agents de l'ordre. Dans l'affaire relative aux crimes contre l'humanité commis à Kilwa au Katanga, deux agents de maintien de l'ordre, tous deux de l'Agence nationale des renseignements étaient également mis en cause bien qu'ils ont été acquittés. La police a encore été mise en cause dans les massacres commis au Bas Congo au préjudice des adeptes de la secte Bundu Dia Congo, des faits graves lui ayant été imputés notamment dans le Rapport que la Mission des Nations unies au Congo<sup>387</sup> et l'association internationale Human Rights Watch<sup>388</sup> ont publié là-dessus.

Le 1<sup>er</sup> juin 2010, le corps de Floribert Chebeya, l'un des pionniers de la défense des droits de l'homme en RDC a été trouvé à Mitendi à Kinshasa après qu'il ait été porté disparu la veille au soir. Etant donné qu'il avait rendez-vous avec le Général Numbi, alors Inspecteur général de la PNC, c'est sur celui-ci que les soupçons des défenseurs des droits de l'homme et des medias ont d'abord porté d'autant plus que le défenseur des droits de l'homme avait dénoncé les massacres du Bas-Congo qui lui étaient essentiellement imputés ainsi qu'à ses hommes. Bien que le Général ait été mis hors cause dans des conditions qui frisent l'inféodation de la justice aux autorités politiques et/ou militaires, huit officiers de police ont été reconnus coupables de l'assassinat de Chebeya et de la disparition de son chauffeur, Fidèle Bazana<sup>389</sup>. Ce crime permet de prendre la mesure des efforts qu'il faut encore fournir pour opérer la mutation voulue de la

---

<sup>384</sup> J-P. Fofe Djofia Malewa, *La Cour pénale internationale : institution nécessaires aux pays des Grands lacs africains, la justice pour la paix et la stabilité en R-D Congo, en Ouganda et au Rwanda et au Burundi*, Paris, l'Harmattan, 2006, pp. 187-189 ; P. Kambale Kalume, « Pour une rationalisation des enquêtes et de l'instruction pré juridictionnelle au Congo : essai d'analyse et propositions », *Horizons, Revue juridique et de science politique du Graben n°2*, juin 2006, pp. 9-10.

<sup>385</sup> Kaumba Lufunda., « L'importance des méthodes d'enquête scientifiques dans le travail de la Police nationale », *op.cit.*, pp. 109-122.

<sup>386</sup> Observatoire congolais des Droits humains, *La torture en RD. Congo : un cauchemar vécu au quotidien*, Rapport annuel 2001.

<sup>387</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/evenement%20fevmarso8%20BasCongo\\_Mayo8.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/evenement%20fevmarso8%20BasCongo_Mayo8.pdf) (30 décembre 2012).

<sup>388</sup> Human Rights Watch, *On va vous écraser : la restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo* (rapport) 25 novembre 2008, en ligne à l'adresse <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc1108frwebwcover.pdf> (30 décembre 2012).

<sup>389</sup> ACIDH, *Rapport d'observation du procès Ministère public / le Colonel Mukalayi wa Matezo Daniel et consorts sous RP 0066, Floribert Chebeya et Fidèle Bazana assassinés, la justice militaire incapable d'identifier l'auteur moral de cet ignoble crime*, Kinshasa, mai 2012, pp. 1-99.

PNC, d'une police politique à une police républicaine et d'une force de l'ordre destiné à inspirer la terreur à la population à un service public en harmonie avec la même population.

Le comportement affiché par les éléments de la PNC avant, pendant et après le double scrutin présidentiel et législatif du 28 novembre 2011 est un autre indicateur de la nécessité de parachèvement la réforme des services de sécurité, notamment de la PNC. A titre d'exemple, selon la Mission d'observation électorale de l'Union européenne : « *la capitale est devenue une ville morte durant la période du 6 au 11 décembre, puis du 20 au 21 décembre. Dès la publication des résultats, les manifestations en faveur de Tshisekedi ont été réprimées systématiquement par les forces de l'ordre. De nombreux enlèvement par la PNC et l'ANR ainsi que des fouilles systématiques des maisons de militants de l'UDPS (...)*<sup>390</sup> ». A l'intérieur du pays, à plusieurs endroits, les routes sont désertées par les opérateurs économiques, privant les milieux urbains du ravitaillement des denrées de première nécessité et occasionnant par le fait même la flambée des prix de celles-ci du fait de la multiplication des barrières érigées par la police et que l'on ne peut franchir sans paiement des taxes illégales. L'adage selon lequel « *civil azali elanga ya militaire na policier* », (c'est-à-dire les citoyens ordinaires constituent le champ dans lequel les militaires et les policiers vont cueillir pour vivre), couramment utilisé par les agents de police et de l'armée est révélateur de la pervasion de la criminalité au sein des forces de l'ordre.

## Régime disciplinaire et responsabilité pénale

Si les violences sexuelles et les autres crimes imputés aux policiers continuent à se commettre c'est notamment parce que ni leur responsabilité disciplinaire ni leur responsabilité pénale n'est mise en cause avec efficacité. L'impunité des agents de police, particulièrement ceux des services de sécurité, bénéficiaires des immunités de poursuites, est l'une des plus grandes plaies de la police congolaise. Certes la justice militaire s'efforce d'y faire face lorsqu'elle le peut, notamment lorsque son action n'est pas entravée par les immunités de poursuites susvisées ou encore l'obstruction aux poursuites par le commandement militaire. Il faut cependant déplorer le fait que la justice reste impuissante à l'égard des violations des droits de l'homme qui ne constituent pas des crimes. Cette situation est d'autant plus inquiétante que le régime disciplinaire des policiers ne paraît pas aussi rigoureux qu'on l'aurait souhaité. En tant qu'agents de l'Etat, les agents de la police sont régis par le Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002 portant Code de conduite de l'agent public de l'Etat. Cela étant, ils devraient, sur le plan disciplinaire, répondre de leurs actes devant leurs supérieurs hiérarchiques. A cet effet, le règlement d'administration particulier du corps de la police nationale devrait être élaboré pour permettre aux supérieurs hiérarchiques d'exercer leurs responsabilités.

Sur le plan disciplinaire, la loi prévoit que les policiers devraient répondre de leurs abus devant le Conseil supérieur de la Police nationale composé de leurs pairs. Il ne pourrait en être ainsi que si la PNC était régie par un règlement de discipline dûment porté à la connaissance des policiers ainsi que par un règlement d'administration particulier de la PNC<sup>391</sup>. Selon Sylvain Lofimbo, officier de la PNC, « *depuis (son) accession à l'indépendance, les différents centres*

<sup>390</sup> Union Européenne, Mission d'observation électorale, *République démocratique du Congo, élections présidentielle et législatives, 28 novembre 2011, Rapport final*, 2012, p. 52.

<sup>391</sup> Articles 26 et 63 de la loi sur la Police nationale congolaise.

d'instruction ou écoles de forces armées, la déontologie et l'éthique n'avaient pas de place. Quelques notions sur le savoir vivre et la psychologie de commandement étaient à la place dispensées aux élèves<sup>392</sup> ». L'Observatoire du Code d'éthique professionnelle des agents publics de l'Etat devrait assumer ses responsabilités pour aider à lever tous ces obstacles à l'action disciplinaire à charge des policiers<sup>393</sup>. Certains policiers sont revêtus de la qualité d'officiers de police judiciaire. Il s'agit des agents de la police nationale des catégories d'emploi de commandement et de collaboration, jusqu'à la catégorie des officiers<sup>394</sup>. S'y ajoutent les agents et fonctionnaires de l'Agence nationale de renseignement (ANR) revêtus au moins du grade d'inspecteur adjoint<sup>395</sup> et des fonctionnaires de la Direction générale des migrations (DGM) revêtus au moins du grade de chef de division<sup>396</sup>. Cette qualité qui leur confère des pouvoirs importants qui leur permettent d'influer sur les libertés individuelles, notamment celui de procéder aux arrestations, de pratiquer des saisies des biens, etc. Ces policiers sont en principe soumis à l'autorité du parquet<sup>397</sup>. Celui-ci a la faculté de recevoir leur serment mais aussi de les habilitier à exercer leurs fonctions, de suspendre l'exercice de celle-ci ou de leur retirer l'habilitation<sup>398</sup>. Utilisés à bon escient, ces moyens d'action permettraient assurément au parquet de prévenir mais aussi de réprimer les abus des policiers ayant la qualité d'officiers de police judiciaire.

Dans la pratique, cependant, les policiers officiers de police judiciaire ont tendance à obéir plus à leurs supérieurs hiérarchiques qu'au parquet dont les magistrats ne font pas preuve de rigueur dans l'accomplissement de leur mission de contrôle à l'égard des officiers de police judiciaire. Cette situation concerne particulièrement les officiers des services de renseignement dont ceux de l'Agence nationale de renseignement qui se sont quelquefois arrogé le droit d'arrêter les magistrats. Ainsi, selon l'Asadho, le 2 février 2002, le magistrat Samy Bunduki Baombelwa a été enlevé et séquestré par les agents de l'ANR/Katanga pour avoir procédé à la libération d'une personne détenue sans motif valable. Le 20 mai de la même année, le même sort a été réservé par les agents de la même institution au magistrat Ngopos Manankatsh qui a également été tabassé, le tout pour avoir rendu un jugement qui n'a pas rencontré l'assentiment desdits agents<sup>399</sup>. Les magistrats, comme le relève Sambay Mutenda, le Président du Syndicat autonome des magistrats, n'ont aucun pouvoir sur les agents des services de sécurité<sup>400</sup>.

La faiblesse des institutions en charge de la mise en cause de la responsabilité disciplinaire des agents d'application des lois est d'autant plus inquiétante que la responsabilité pénale des mêmes agents est, elle aussi, difficile à mettre en œuvre. L'article 156 de la Constitution consacre la compétence des juridictions militaires à l'égard des policiers assimilés par le fait même

---

<sup>392</sup> Entretien en 2011.

<sup>393</sup> Articles 1<sup>er</sup>, 14 et 28 du Décret-loi n°017-2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat, *Les Codes Larciens de la RD Congo, Tome VI, droit public et administratif, vol. 2, droit administratif*, Bruxelles, Editions Larciens 2003, pp. 286-288.

<sup>394</sup> Article 77 de la loi sur la Police nationale congolaise.

<sup>395</sup> Article 22 du Décret-loi sur l'Agence nationale de renseignement.

<sup>396</sup> Article 17 du Décret-loi sur la Direction générale des migrations.

<sup>397</sup> Article 1<sup>er</sup> du Code de procédure pénale.

<sup>398</sup> Articles 7 à 19 de l'Ordonnance n°78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun, Kalongo Mbikayi, *Le Code judiciaire...*, op.cit, pp. 7-19.

<sup>399</sup> ASADHO/Katanga, *Bulletin mensuel d'information sur les droits de l'homme*, n°001, juillet 2002, p. 1.

<sup>400</sup> Entretien en 2011.

aux éléments des Forces armées de la RDC. A l'état actuel de la justice militaire congolaise caractérisée notamment par l'insuffisance des juridictions jointe à la carence du personnel, les interférences politiques et du commandement<sup>401</sup>, cette disposition constitutionnelle ne porte pas seulement entorse aux principes élémentaires de tout Etat de droit, elle assure également l'impunité aux responsables de l'application des lois. On peut constater que les nombreuses infractions reprochées aux policiers, notamment les meurtres et les violences n'aient donné lieu qu'à un nombre insignifiant de poursuites judiciaires et de condamnations.

A titre d'exemple, dans son vingt sixième rapport au Conseil de sécurité sur les activités de la Mission des Nations unies au Congo, après avoir déploré les dégâts causés par les policiers lors des événements qui les ont opposé aux éléments de l'Association Bundu Dia Kongo au cours des mois de février et de mars 2007, notamment la destruction de plus ou moins deux cents édifices, les pillages généralisés des résidences privées sans oublier un recours injustifié à la force à la base de plusieurs morts, le Secrétaire général des Nations unies relève que seuls quatre policiers ont fait l'objet des poursuites et ce, pour viol et incendie volontaire. Les autres infractions qui auraient pu être retenues en l'espèce ne l'ont pas été. En plus, aucun officier supérieur ne figure parmi les rares policiers qui ont fait l'objet de ces poursuites<sup>402</sup>.

En plus des dysfonctionnements de la justice militaire, l'impunité dont jouissent les policiers trouve également sa source dans les immunités de poursuites consacrées en leur faveur par les textes juridiques qui les régissent. Ainsi les agents de la Direction générale des migrations ne peuvent-ils faire l'objet des poursuites pour les actes commis dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions que moyennant un avis obligatoire de leur directeur général<sup>403</sup>. Il en est de même de leurs collègues de l'Agence nationale de renseignement dont les poursuites pour les actes de même nature sont subordonnées à l'avis préalable de leur administrateur général<sup>404</sup>. Quant aux actes posés en dehors de l'exercice des fonctions des uns et des autres, ils ne peuvent faire l'objet des poursuites que moyennant l'information préalable des mêmes autorités<sup>405</sup>. En pratique néanmoins, non seulement l'avis obligatoire ou préalable est confondu ou assimilé à l'information préalable, les deux étant considérés comme une autorisation des poursuites, mais cette autorisation des poursuites n'est presque jamais accordée, quelle que soit la gravité des actes reprochés aux agents bénéficiant de ce privilège de poursuites.

## **Réforme des services de maintien de l'ordre**

Au nombre des résolutions ayant sanctionné le Dialogue inter congolais de Sun City et de Pretoria figure celle relative à la réforme des services de sécurité comprenant aussi bien les forces armées, les institutions judiciaires que la police nationale congolaise. La réforme de la PNC vise essentiellement à mettre sur pieds une police républicaine susceptible de restaurer et de maintenir l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du territoire national dans le respect des

---

<sup>401</sup> M. Wesh'Okonda, *République démocratique du Congo, La justice militaire...*, op.cit, p. 89.

<sup>402</sup> Rapport disponible en ligne à l'adresse [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/evenement%20fevmarso8%20BasCongo\\_Mayo8.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/evenement%20fevmarso8%20BasCongo_Mayo8.pdf) (30 décembre 2012).

<sup>403</sup> Article 19 du Décret-loi sur la Direction générale des migrations.

<sup>404</sup> Article 25 du Décret-loi sur l'Agence nationale de renseignement.

<sup>405</sup> Articles 19 du Décret-loi sur la Direction générale des migrations et 25 du Décret-loi sur l'Agence.

droits de l'homme. Plus précisément la réforme vise la transformation de la police actuelle en un service public unique, apolitique, républicain, professionnel, accessible, c'est-à-dire à l'écoute et œuvrant en partenariat avec la population et soumise à l'autorité civile, aux lois de la république, aux normes internationales et régionales et respectueux des droits humains fondamentaux<sup>406</sup>. Il s'agit de débarrasser la police de son caractère militaire actuel et de son organisation inadaptée. Il s'agit également de la doter d'un cadre légal et réglementaire adéquat afin d'effacer l'image d'une police atypique, non professionnelle tenant du civil et du militaire<sup>407</sup>.

Le processus de la réforme de la police a débuté en 2001 à l'avènement au pouvoir du Président Joseph Kabila. Il a été relancé en 2005 pendant la période de la transition et se réalise avec le concours des partenaires en développement, notamment l'Union européenne et la coopération britannique qui en constituent les plus grands bailleurs de fonds, sans oublier la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo dont le soutien est essentiellement technique. Deux phases ont marqué le processus de réforme de la police. Dans un premier temps, le ministère de l'Intérieur a mis sur pieds un Groupe mixte de réflexion sur la réforme et la réorganisation de la Police nationale congolaise (GMRRR) chargé de faire l'état des lieux de la PNC. Le GMRRR a non seulement formulé des recommandations destinées à améliorer les prestations de la PNC au bénéfice de la population mais a également élaboré un avant-projet de loi organique sur la police nationale congolaise. Après la validation des conclusions auxquelles cette institution est parvenue au cours d'un atelier national ouvert à la société civile, une seconde structure a été portée sur les fronts baptismaux. Il s'agit du Comité de suivi de la réforme de la police (CSRFP)<sup>408</sup>. Organe mixte de concertation au niveau interministériel et de partenariat international présidé par le ministère ayant l'Intérieur dans ses attributions, ledit Comité assure la coordination de toutes les actions menées dans le cadre de la réforme de la Police et le dialogue entre les représentants du Gouvernement et les intervenants extérieurs. Il propose aussi les ajustements nécessaires en vue d'atteindre les objectifs fixés.

En ce qui concerne les acquis du processus de la réforme de la Police, il y a lieu de relever notamment la production d'un rapport comprenant un état des lieux de la Police nationale assortie des recommandations, d'un plan d'action de réforme de ladite police et un avant-projet de loi qui a été adopté en 2011<sup>409</sup>. Quatre recommandations principales ont été formulées par le GMRRR dans le cadre de la réforme de la PNC :

- i) procéder au recensement des effectifs des policiers, opération en cours depuis le 19 octobre 2009 ;
- ii) procéder à la certification des policiers, autrement dit, assurer la maîtrise des effectifs des policiers devrait s'accompagner de l'identification de ceux d'entre eux qui se sont compromis dans la commission des violations des droits de l'homme. Devraient

---

<sup>406</sup> A. Mazyambo Makengo Kisla, La participation des Nations unies..., *op.cit.*, pp. 172-173.

<sup>407</sup> Zephy Vula, « La réforme de la police nationale », in journal *Palmarès* n°4741 du 03/02 /2010, p. 7.

<sup>408</sup> Voir le décret n°07/11 du 18 septembre 2007 portant création, organisation et fonctionnement d'un Comité de suivi de la réforme de la Police.

<sup>409</sup> Loi organique n°11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise, JORDC, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 23 août 2011. Cette loi consacre l'unification des forces de police sous l'autorité du Ministre de l'intérieur. Associées à la conception et à la mise en œuvre de ce processus de réforme, les organisations de la société civile avaient développé un plaidoyer en faveur de l'adoption de cette loi.

- également être écartées de la Police nationale des personnes n'ayant pas un niveau intellectuel minimum tandis que les effectifs du personnel féminin au sein de la même police devraient être renforcés ;
- iii) assurer la formation des policiers sur la base des données récoltées lors du recensement quantitatif et qualitatif des éléments de la PNC ; et
  - iv) assurer l'équipement des policiers tout en améliorant la politique salariale les concernant<sup>410</sup>.

Signalons aussi que le CSRP organise des tournés de sensibilisation sur la réforme de la police à l'intention des policiers et des responsables de la police.

## 10 : Les axes de la réforme de la police

La réforme de la PNC a été abordée de manière large et inclusive, afin de tenir compte de l'aspect multidimensionnel de la réforme et des exigences de la logique opérationnelle de gestion des projets. Pour déterminer les orientations fondamentales de la réforme de la PNC, cinq axes ont été définis à cet effet. Il s'agit de :

### **A) Mise en œuvre**

La mise en œuvre de la réforme de la police au sein des directions et services de la PNC nécessite un cadre réglementaire qui doit permettre l'implantation de la réforme à leur sein. Le dispositif de mise en œuvre au sein du Commissariat Général de la Police a pour mission, en étroite liaison avec le Comité de Suivi de la Réforme de la Police, et les partenaires techniques et financiers, de réaliser les projets relatifs à la réforme de la Police, en particulier ceux inscrits dans le Cadre Stratégique à long terme et du présent plan d'action quinquennal.

### **B) Opérationnel**

La vision de la nouvelle police se fonde sur la constitution qui a posé les principes fondamentaux devant désormais sous-tendre le fonctionnement du secteur de sécurité. La loi organique portant organisation et fonctionnement de la PNC, quant à elle, constitue le cadre légal de base pour la réforme de la police. Ainsi, aux termes des dispositions de ces deux textes fondateurs, la réorganisation de la Police vise l'efficacité en assurant la satisfaction des besoins opérationnels.

La nouvelle organisation met en relief ses fonctions principales qui sont la fonction de Police Administrative (prévention) et la fonction de Police Judiciaire (répression), soutenues par une coordination nationale d'Appui et Gestion. La réorganisation des services opérationnels (Police Judiciaire et Police Administrative) est au cœur de la réforme de la police. Elle tient compte du respect des Droits Humains, d'où notamment l'existence des structures chargées de la lutte contre les violences basées sur le genre et de la protection de l'enfant.

Enfin, le mode d'action de la Police sera celui de la « police de proximité ». Il deviendra opérationnel dans toutes les provinces après une phase pilote d'expérimentation en cours. La police de proximité est basée sur les 3 « P » (Proximité, Partenariat, Prévention) et les 3 « R »

<sup>410</sup> Lire « Un soutien à la réforme de la Police nationale congolaise », *Bulletin de la Cellule d'appui à l'Ordonnateur national du fonds européen de développement n°4*, octobre 2008, Kinshasa, p. 3.

(Résolution des problèmes, Redevabilité, Respect des droits de l'homme). Ce mode d'action privilégie les actions de prévention et la recherche des solutions durables aux causes de l'insécurité. Cela suppose notamment qu'un mécanisme de concertation (CLS) soit établi pour permettre à la PNC d'être à l'écoute des populations, premières bénéficiaires du service public de sécurité.

### **C) Formation**

La formation est un volet capital de la réforme car c'est par elle que commencent la professionnalisation et le changement des mentalités et des comportements. La loi organique de la police accorde une grande importance à la formation des policiers en érigeant une Direction Générale des Ecoles et Formations à part entière. Par ailleurs, un vaste programme de formations accélérées est prévu d'une part pour les policiers déjà en activité et d'autre part au profit des recrues, dont les formations se dérouleront, selon le cas, à l'académie de police ou dans des écoles de police.

### **D) Appui et gestion**

La réforme de la police nécessitera une modernisation fondamentale des services d'appui et de gestion. Il s'agit de l'acquisition et de la gestion moderne des ressources qui devront contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de travail du policier, ce qui entraînera indubitablement une professionnalisation et une mutation profonde de leurs comportements et pratiques. La modernisation de la gestion des ressources humaines a été lancée par une opération de collecte des données des policiers. Cette opération a permis d'identifier qualitativement et quantitativement les effectifs de la PNC. Elle sera suivie par le dégageant et le recrutement afin de rajeunir et de compléter les effectifs de la Police. La mise sur pied d'une politique salariale transparente, suivie d'un mécanisme de contrôle de la chaîne de paiement permettra l'application du statut du personnel de carrière (et ses textes d'application) et assurera une rémunération satisfaisante. Des investissements seront nécessaires pour disposer des infrastructures et des équipements adéquats ainsi que d'une logistique appropriée. La Police acquerra ainsi un cadre propice et des moyens pour son efficacité. Enfin, un réseau de transmissions modernes et efficaces renforcera la coordination et la flexibilité dans le processus décisionnel opérationnel de la PNC.

### **E) Redevabilité**

La réforme met l'accent sur le contrôle démocratique auquel devra être soumise la nouvelle police, en vue de rendre l'institution redevable aussi bien envers l'Etat qu'envers les citoyens.

La police rendra compte de sa gestion au niveau interne et externe.

En outre, l'Inspection Générale (IG) de la PNC, prévue par la loi organique de la police, a pour mission de veiller à l'application stricte des lois et règlements de la République par le personnel de la PNC, et des directives et instructions relatives au bon fonctionnement de celle-ci.

Enfin, la mise en œuvre d'une stratégie de communication permettra de sensibiliser tous les acteurs concernés (policiers, populations, institutions publiques et privées) sur les enjeux de la réforme.

Source : Comité de Suivi de la Réforme de la Police, *Le Plan d'Action Quinquennal (PAQ) budgétisé de la réforme de la police 2012 – 2016*, Kinshasa, décembre 2012, pp. 7-9.

## Services privés de sécurité

Au cours des années 1990, marqués négativement par les exactions des agents d'application des lois, particulièrement des vagues des pillages dans lesquels ces derniers ont été impliqués ainsi que de l'impunité dont bénéficient ces agents, les sociétés n'ont pas trouvé d'autre choix que de recourir aux services privés de sécurité. Ces services se présentent sous deux formes principales : services privés de sécurité internes. Autrement dit, les sociétés commettent certains de leurs agents à leur sécurité interne et services privés de sécurité externes. Il s'agit cette fois des sociétés spécialisées en matière de sécurité et qui vendent les services de sécurité à leur clientèle.

Régis par l'Arrêté ministériel n°006/97 du 9 juillet 1997 organisant l'agrément et le fonctionnement des services privés de sécurité, ces services connaissent une floraison dans les grandes villes telles que Kinshasa et Lubumbashi où leurs clientèles se recrutent principalement dans les sociétés minières et les sociétés de communication. Pour les besoins de leur efficacité, ils entretiennent plusieurs liens de collaboration avec la police nationale et les services de sécurité. A titre d'exemple, la sécurité à la Minière de Bakwanga (MIBA) au Kasaï oriental était assurée par un groupe d'agents privés travaillant aux côtés de quelques éléments de la police nationale, des services de sécurité et des Forces armées de la RDC. Il est également fait état des interventions de la police nationale à la demande des sociétés privées de sécurité lorsqu'elles requièrent de telles interventions. Outre ces formes de collaboration positive, il est également fait état de l'émergence de réseaux d'insécurité composés des policiers et des agents des services privés de sécurité. Par ailleurs, le pouvoir a accusé certains services privés de sécurité d'utiliser cette qualité pour dissimuler leurs actions d'atteinte à la sécurité de l'Etat. Le cas le plus éloquent à cet égard est celui d'une société non autrement identifiée accusée d'avoir tenté de renverser le pouvoir établi à la veille des élections de 2006.

## c. Procès équitable

Les règles de procès équitable sont constamment violées. Les cas les plus préoccupants se rapportent notamment à l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, à la présomption d'innocence et la détention préventive et au droit à l'assistance d'un conseil au cours de l'instruction préjudiciaire.

## La violation du principe de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense

La procédure pénale congolaise ignore l'institution de juge d'instruction. C'est une seule institution, le magistrat du ministère public ou du parquet qui exerce ses attributions, en plus de celles des poursuites. Ce cumul de fonctions entraîne beaucoup de conséquences négatives, dont celle de la rupture de l'égalité nécessaire entre l'accusation et la défense. Selon Bayona-ba-Meya : *« les conséquences de cette double mission confiée au ministère public sont les suivantes : partagé entre la mission d'instruire à charge et à décharge, tâche qui est inconciliable avec la mission de poursuite qui lui demande de préparer le dossier de l'accusation, le ministère public va imprimer à sa mission d'instruction une allure unilatérale, c'est-à-dire il va privilégier la mission d'accusateur public, de partie poursuivante ; pour ce faire, il va essentiellement poursuivre à charge ; car il s'agit pour lui de préparer le dossier de l'accusation, violant ainsi gravement le principe constitutionnel de la présomption d'innocence.*

*Mais ce n'est pas tout. Les juges vont à leur tour violer ce principe parce qu'ils vont poser leurs questions au prévenu sur la base d'un dossier qui contient uniquement des éléments à conviction, à telle enseigne que l'analyse attentive de ces questions fait voir qu'aux yeux des juges, le prévenu est présumé coupable et il doit, par ses réponses, démontrer qu'il est innocent<sup>411</sup> ».* En raison du caractère inquisitoire de l'instruction préjuridictionnelle congolaise, même la défense n'a d'autre choix que de se référer aux « éléments à conviction » sélectionnés pour les besoins de la cause par le ministère public, autrement dit, de jouer en quelque sorte le jeu de celui-ci.

## **La présomption d'innocence et la détention préventive**

L'arrestation préalable à un jugement, est justifiée par la nécessité de mettre un terme aux forfaits des récidivistes dangereux, pour empêcher la fuite probable d'un inculpé, pour s'assurer de la personne des vagabonds délinquants et sans domicile, pour rendre impossible la suppression des preuves ou les manœuvres destinées à suborner les témoins. Toute personne accusée d'une infraction est censée être innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie par une décision judiciaire définitive. Ce principe consacré par l'article 11, point 1 de la Déclaration universelle de droit de l'homme et repris par d'autres textes juridiques, notamment l'article 17 de la Constitution du 18 février 2006 est opposable aux autorités à la fois judiciaires et administratives dans le cas de détention préventive.

La détention préventive est en principe une mesure exceptionnelle. Les articles 29 à 47 du Code de procédure pénale prévoient une série des règles qui devront être respectées lorsque le magistrat estime qu'il doit ordonner la détention préventive d'une personne. Mais si la liberté d'aller et de venir reste la règle pour la loi, devant les parquets congolais, de plus en plus la détention pendant l'instruction est devenue la règle, la liberté devenant, de facto, une exception. L'arrestation, en droit congolais, est régie par les dispositions des articles 4, 6 et 27 du Code de procédure pénale. Au regard de ces articles, l'arrestation peut être opérée par un particulier en cas d'infraction flagrante, par un officier de police judiciaire en matière d'enquête ou par un officier de ministère public, c'est-à-dire un magistrat en charge de l'instruction<sup>412</sup>, au cours d'une information judiciaire. C'est généralement en cas d'arrestation que surviennent divers problèmes.

La détention d'un prévenu est parfois utile pour l'interroger, éviter des concertations en l'isolant de ceux qui peuvent l'influencer et même pour effectuer des éventuelles perquisitions par surprise. Mais elle est cadrée par la loi qui précise qu'elle ne peut être opérée que s'il existe des indices sérieux de culpabilité et qu'ils paraissent constituer une infraction que la loi réprime d'une peine de six mois de servitude pénale au moins. Ce système a donné lieu à beaucoup d'abus. D'après Matadi Nenga, « les magistrats du parquet trouvent plus d'indices de culpabilité qu'il y en a en fait. Le système tel qu'il est conçu permet de faire des otages parmi la population pour des raisons souvent inavouées(...) Il ne faut pas se voiler la face lorsque l'on veut que les choses

---

<sup>411</sup> Bayona-ba-Meya, « Regard estimatif sur les problèmes saillants du fonctionnement de la justice congolaise », in *Lukuni Lwa Yuma*, Vol. II, n°3, 1999, p. 36 ; P. Kambale, « Pour une rationalisation des enquêtes et de l'instruction préjuridictionnelle au Congo : essai d'analyse et propositions », in *Horizons, Revue de droit et de science politique du Gabon* n°2, juin 2006, pp. 11-12.

<sup>412</sup> En RDC il n'existe pas de juge d'instruction indépendant. Ce sont les magistrats du parquet, appelés aussi « officiers du ministère public », chargés des poursuites qui sont également chargés de l'instruction des affaires pénales.

changent ; il est bon d'avouer que la plupart des procédures en la matière sont monnayées et les plaidoiries des avocats ne servent à rien ; c'est une question de formalités<sup>43</sup> ». L'article 27 du Code de procédure pénale ouvre la voie à l'arbitraire lorsqu'il indique que la détention préventive est possible lorsque, même si les faits sont punissables de moins de six mois, il y a lieu de craindre la fuite de l'inculpé ou si ses identités sont inconnues ou douteuses ou si, eu égard à des circonstances exceptionnelles, la détention serait impérieusement réclamée par l'intérêt de la sécurité publique. Qui, s'interroge Matadi Nenga, définira la mesure de l'intérêt de la sécurité publique ? Le magistrat qui le fait se réfère à son intime conviction qui comporte une bonne dose de relativité et donc d'arbitraire.

En matière de détention préventive, si l'on prend le problème de manière tout à fait général, l'on peut affirmer que la criminalité n'augmente pas souvent de manière significative mais le magistrat arrête plus, arrête trop. Il y a en prison plus de personnes en état de détention préventive que des personnes condamnées. A la prison de Makala à Kinshasa, par exemple, il y a eu au cours de l'année 2001-2002 plus de 1700 détenus à titre préventif par rapport à 400 seulement dont la culpabilité a été déclarée par une juridiction. Dix ans plus tard, la situation n'a guère évolué. Non seulement il y a beaucoup trop de gens en détention préventive, mais plusieurs détenus restent plusieurs mois sans être interrogés. Certains obtiennent des « non-lieu » (c'est-à-dire des décisions constatant qu'ils n'ont pas commis les crimes dont ils étaient soupçonnés) seulement après plusieurs mois de détention.

La loi prévoit deux recours contre une détention préventive, à savoir la demande de mainlevée de la détention ou la mise en liberté provisoire qui peuvent être décidées soit par l'officier du ministère public, soit par le juge en chambre de conseil et parfois même par le juge de fond<sup>44</sup>. Il faut souligner que contrairement à la mise en liberté provisoire, la mainlevée est une mesure souveraine de l'Officier du ministère public, elle n'est soumise à aucune condition et ne donne lieu au déboursement d'aucune caution. De son côté, le juge peut, à la demande de l'inculpé, accorder en chambre de conseil la liberté provisoire moyennant certaines conditions. Par contre, dans le cas où le tribunal est déjà saisi pendant que le prévenu est toujours en état d'arrestation, à sa demande, le juge de fond peut ordonner la mainlevée ou lui accorder la liberté provisoire et ce, conformément à l'article 45 alinéa 2 du code de procédure pénale. La présomption d'innocence ne semble donc pas être bien comprise et les dispositions relatives à la détention préventive ne sont pas rigoureusement appliquées, ce qui entraîne des abus manifestes.

## **Droit à l'assistance d'un conseil pendant l'instruction préjuridictionnelle**

Le droit à la défense est garanti par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les « Directives et les principes sur le droit à un procès équitable et l'assistance judiciaire en Afrique » adoptées à Maputo en juillet 2003 par l'Union Africaine, ainsi que par la Constitution et les lois congolaises. La Charte africaine décide à son article 7(c) que toute personne a le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix. Les Directives

---

<sup>43</sup> Matadi Nenga Gamanda, *Le droit à un procès équitable*, Louvain-La-Neuve et Kinshasa, Academia-Bruylant et Droit et idées nouvelles, 2002.

<sup>44</sup> Articles 33 et 44 du Code de procédure pénale.

énoncent clairement le principe de l'assistance et prévoient que « tout individu arrêté ou détenu est informé, au moment de son arrestation et dans une langue qu'il comprend, de son droit de se faire représenter légalement et à être examiné par un médecin de son choix et des moyens dont il dispose pour exercer ce droit » et que « toute personne arrêtée ou détenue a le droit de consulter, dans le plus court délai, un avocat et, sauf dans le cas où la personne aurait renoncé à ce droit par écrit, il ne sera pas contraint de répondre à la moindre question ou de participer au moindre interrogatoire en l'absence de son avocat ».

Ces principes sont traduits en droit interne congolais à la fois dans la Constitution et dans les lois de procédure. L'assistance du justiciable en état d'arrestation est prévue par le Code de procédure pénale, l'ordonnance-loi relative à l'organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat, et le règlement intérieur cadre des barreaux de la RDC. La Constitution de la RDC du 18 février 2006 pose sans ambages le principe de l'assistance d'un avocat à tous les niveaux de procédure : « Toute personne a le droit de se défendre elle-même ou de se faire assister d'un défenseur de son choix et ce, à tous les niveaux de la procédure pénale, y compris l'enquête policière et l'instruction pré juridictionnelle. Elle peut se faire assister également devant les services de sécurité<sup>415</sup> ».

Le droit de toute personne faisant l'objet d'une enquête judiciaire de se faire assister par un avocat au cours de l'enquête a longtemps été systématiquement violé, en partie faute d'une loi affirmant ce droit de façon claire et sans ambiguïté. Les participants à la Conférence nationale souveraine (CNS) de 1992 ont constaté que des abus des droits de l'homme sont commis au cours des enquêtes, lorsque les officiers de police et les magistrats instructeurs profitent de l'ignorance des personnes suspectées de crimes pour abuser de leurs pouvoirs. La CNS a donc tenu à affirmer sans ambiguïté le principe que toute personne arrêtée a le droit d'être assistée par son avocat pendant son interrogatoire au niveau de la police judiciaire et du magistrat instructeur<sup>416</sup>. La Constitution de 2006 a non seulement maintenu ce principe, mais l'a étendu en reconnaissant à toute personne le droit de se faire assister aussi devant les services de sécurité. Outre la Constitution, l'article 31 du Code de procédure pénale prévoit que l'assistance d'un avocat ou d'un défenseur « ne peut cependant être refusé à l'inculpé pendant toute l'instruction préparatoire ».

En dépit de ces textes l'application de ce droit d'assistance connaît des écueils. Les problèmes rencontrés lors de l'interrogatoire d'une personne arrêtée sont dus notamment à l'ignorance des textes juridiques fixant le principe de l'assistance. Cette ignorance est perceptible à la fois chez les justiciables et aussi chez les professionnels. C'est cela qui explique que l'assistance est généralement refusée par bon nombre d'officiers de police judiciaire et agents de services de sécurité au motif qu'il s'agirait d'une part d'une procédure d'instruction de type inquisitorial qui est secrète et non contradictoire et d'autre part cette assistance ne serait pas prévue par la législation congolaise.

---

<sup>415</sup> Article 19 de la Constitution.

<sup>416</sup> Conférence Nationale Souveraine, *Rapport de la Commission juridique*, Kinshasa, s.e, 1992, p. 73.

## D. Régime des peines

En tant que mal infligé à titre de punition par le juge à celui qui est reconnu coupable d'une infraction<sup>417</sup>, la sanction pénale est censée remplir plusieurs fonctions, notamment l'intimidation individuelle et collective, l'élimination, la rétribution. La Constitution congolaise dans ses articles 12 à 21, 122 consacre cinq principes fondamentaux qui régissent la peine : la légalité ; l'égalité ; la personnalité ; la proportionnalité et la dignité humaine. La légalité est énoncée par le dicton « nulla poena, sine lege », c'est dire qu'il n'y a pas de peine sans texte de loi. Par ce fait la législation congolaise consacre théoriquement une garantie contre l'arbitraire et les violations des droits humains consacrée par les textes internationaux dont notamment les article 7, 2, de la charte des droits de l'homme et des peuples ; article 23 du statut de la Cour pénale internationale (statut de Rome). Conformément à ce principe les peines aussi bien dans leur nature que quant à leur taux, ne peuvent être déterminées que par une loi entendue au sens strict. Cela a pour corolaire que le juge est tenu de ne prononcer que la peine légalement prévue, et dans les limites des prévisions légales<sup>418</sup>. Les peines sont dès lors, celles prévues principalement dans le code pénal ordinaire et le code pénal militaire, et subsidiairement dans d'autres textes particuliers<sup>419</sup>.

L'article 5 du Code pénal prévoit les 8 peines applicables aux infractions, il s'agit de : la mort ; les travaux forcés ; la servitude pénale ; l'amende ; la confiscation spéciale ; l'obligation de s'éloigner de certains lieux ou d'une certaine région ; la résidence imposée dans un lieu déterminé et ; la mise à la disposition de la surveillance du Gouvernement. A celles-ci s'ajoutent d'autres peines privatives de droit telles que l'interdiction du droit de vote et du droit d'éligibilité, l'interdiction d'accès aux fonctions publiques et paraétatiques, la privation du droit à la condamnation conditionnelle et à la réhabilitation<sup>420</sup>.

### La peine de mort

La mort est la plus forte des peines prévues dans le régime répressif congolais. Bien qu'elle s'appliquait déjà en droit coutumier congolais pour les crimes les plus graves tels que l'homicide, le viol, ou les crimes religieux et la magie, elle a été règlementée par le droit colonial, calqué sur le droit pénal belge<sup>421</sup>. Son institution en droit écrit remonte donc à l'époque coloniale. La peine capitale est actuellement prévue pour diverses infractions dont la majorité est dite « infraction politique », certaines mal définies, et d'autres moins graves pour requérir la peine de mort. Le code pénal ordinaire accorde aujourd'hui à la peine de mort une part non négligeable. Il prévoit plusieurs infractions punissables de la peine de mort dont les infractions portant atteinte à la vie humaine ; comme le meurtre, les infractions portant atteinte à la sécurité de l'Etat dont la trahison, l'espionnage et l'attentat contre le chef de l'Etat. De nombreuses infractions punies de mort sont aussi prévues par le Code pénal militaire<sup>422</sup>. Son exécution se fait par la pendaison

---

<sup>417</sup> Nyabirungu mwene Songa, *Traité de droit pénal général congolais*, 2<sup>ème</sup> éd. EUA, Kinshasa 2007, p. 342.

<sup>418</sup> *Idem*, p. 58.

<sup>419</sup> Likulia, *droit pénal spécial zairois*, T1, 2<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris 1985, p. 36.

<sup>420</sup> Likulia, *Idem*.

<sup>421</sup> La peine de mort avait alors pour fonction de « frapper vivement l'imagination des indigènes »... [www.abolition.fr](http://www.abolition.fr) : Enquête dans les couloirs de la mort de Kinshasa, Lubumbashi Buluo, Kindu et Goma, p. 6.

<sup>422</sup> Ordonnance loi n°024/2002 du 18 novembre 2002, in les *Codes larcier, RDC, T. II, Droit pénal*, édition 2003, pp. 42 et ss.

pour les civils et par les armes pour les militaires ; dans une localité déterminée par l'officier du ministère public, et à l'endroit choisi par l'autorité administrative<sup>423</sup>. Mais elle a généralement lieu dans l'enceinte des prisons. Toutefois, il est de tradition à surseoir à l'exécution de la peine capitale jusqu'à ce qu'il ait été statué sur un éventuel recours en grâce ; la peine de mort ne sera pas exécutée avant le rejet du recours<sup>424</sup>. Aussi l'exécution de la peine de mort pour une femme enceinte, ne peut se faire qu'après son accouchement<sup>425</sup>.

La peine de mort a historiquement été utilisée à des finalités d'ordre politique comme un instrument du système de répression. Sous la deuxième République de Mobutu comme sous la colonisation, la peine de mort était utilisée comme instrument d'intimidation de la population : après chaque exécution, Mobutu faisait lui-même un communiqué à la radio commençant rituellement par « *ce soir, des ennemis de la République ont été passés par les armes* », reconnaissant ainsi explicitement l'utilisation de la peine capitale comme une arme politique. Avec la conférence nationale, le Congo semblait alors prêt à se préparer à l'abolition de la peine de mort. Cependant Mobutu, dans un contexte d'augmentation de l'insécurité et des violences, notamment celles commises par l'armée, mit fin à la Conférence nationale sans tenir compte de ses conclusions, et la guerre qui commença en 1996 tira un trait définitif sur les velléités abolitionnistes<sup>426</sup>.

Le régime mis en place par le mouvement rebelle AFDL (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération) après sa victoire sur les Forces Armées Zairoises (FAZ) en mai 1997 s'est beaucoup appuyé sur l'intimidation pour imposer un nouvel ordre social et politique. La peine de mort a alors été utilisée comme l'un des instruments de cette politique d'intimidation. Entre 1997 et 2000, plus de 200 condamnés à mort ont été exécutés en RDC. Selon ses propres statistiques officielles, pendant la période allant du mois d'août 1997 au mois de septembre 1999, la Cour d'ordre militaire, créée en août 1997, a prononcé 143 condamnations à mort dont 69 suivies d'exécution<sup>427</sup>. Il y a eu en moyenne trois exécutions par mois. La plus grande majorité des personnes condamnées à mort durant cette période – c'est-à-dire beaucoup de soldats parfois âgés de moins de 16 ans (l'armée était à l'époque truffée de nombreux mineurs recrutés quelques années plus tôt dans le cadre de la campagne de l'AFDL), mais aussi quelques civils – l'ont été par la Cour d'ordre militaire. A Kinshasa, le procureur de la Cour d'ordre militaire, Charles Alamba, se chargeait lui-même de la supervision des exécutions<sup>428</sup>.

C'est suite au travail accompli par les ONG et relayé par le rapporteur spécial des Nations Unies aux droits de l'homme, Roberto Garreton qui a élaboré un rapport important sur les atrocités des massacres dans les zones de guerre contrôlées par les rebellions, que le Gouvernement de L. Désiré Kabila, voulant entretenir une bonne image au niveau international, décida d'agir différemment à propos notamment des groupes armés, en décrétant le 10 décembre 1999 un moratoire sur l'exécution de la peine de mort<sup>429</sup>. De même, dans le souci de

---

<sup>423</sup> Voir l'arrêté du Gouverneur Général du 09 avril 1898.

<sup>424</sup> Luzolo Bambi, Cours de procédure pénale, Université protestante du Congo, note polycopiée, mai 2002, Kinshasa, p. 111.

<sup>425</sup> Kilala Pene Amuna, *Attributions du ministère public et procédure pénale*, Tome 2, éditions Amuna, Kinshasa, 2006, p. 777.

<sup>426</sup> Enquête, *op.cit.*, p. 7.

<sup>427</sup> *Idem*, pp. 6-7.

<sup>428</sup> *Ibidem*, pp. 7-8.

<sup>429</sup> [www.afrik.com](http://www.afrik.com).

donner une meilleure place à son pays sur la scène internationale, le Président Joseph Kabila a multiplié des déclarations publiques en faveur du respect des droits de l'homme. C'est dans ce contexte qu'il s'était engagé devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 2001, à poursuivre ce moratoire jusqu'à la fin des discussions parlementaires sur la question de l'abolition de la peine de mort.

Malgré les engagements pris par le chef de l'Etat, le moratoire sur les exécutions a été levé le 17/09/2002, à la veille du réquisitoire dans le procès des présumés « assassins » du Président L. Désiré Kabila. Bien que le Gouvernement a justifié la levée du moratoire par la recrudescence de l'insécurité, beaucoup ont considéré, cependant, qu'il s'agissait d'un message à peine voilé destiné aux juges devant siéger dans le procès de Kabila père dans lequel 30 condamnations à mort ont finalement été prononcées<sup>430</sup>. Le cas du Congo est particulier : « depuis l'Etat indépendant du Congo (EIC) jusqu'à la RDC, 80 % des condamnations à mort sont les faits des juridictions spéciales notamment les juridictions militaires<sup>431</sup> ». En effet, si les juridictions civiles condamnent très peu voire pas du tout à mort, les juridictions militaires, qui peuvent juger des civils, se caractérisent de ce point de vue par leur extrême sévérité. On peut constater, en effet, que les juridictions pénales ordinaires ont tendance à accorder les circonstances atténuantes aux personnes passibles de la peine de mort, et à les condamner plutôt à la prison à perpétuelle.

L'attitude de la RDC vis-à-vis de la peine de mort est des plus hésitantes. La pratique constitutionnelle reste confuse, la jurisprudence décevante et la doctrine divisée. La quasi-totalité des textes constitutionnels congolais ont comporté une disposition selon laquelle « la personne humaine est sacrée ». Lors des débats en vue de l'adoption de la loi sur les violences sexuelles<sup>432</sup>, dans le souci de renforcer la répression du fléau des violences sexuelles, certains députés ont proposé de les assortir de la peine de mort. Cette proposition a été rejetée au motif qu'elle serait contraire à la Constitution<sup>433</sup>. Cinq ans plus tard, l'Assemblée nationale reviendra sur cette position en rejetant la proposition de loi portant abolition de la peine de mort initiée par le député Mbata Betukumesu. Au lieu d'éclairer l'opinion face à une pratique constitutionnelle aussi déroutante, la jurisprudence a à son tour semé la confusion sur la constitutionnalité de la peine de mort sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006. A la suite du tribunal militaire de garnison de Matete à Kinshasa, la Cour militaire du même ressort a, après s'être reconnue compétente pour connaître de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant elle, jugé que cette Constitution n'a pas aboli la peine de mort<sup>434</sup>. La Cour suprême de justice siégeant comme Cour constitutionnelle a abondé dans le même sens dans son arrêt Mukunkole<sup>435</sup>. En Afrique du Sud aussi, la Constitution en vigueur n'abolit pas expressément la peine de mort. Cela n'a pas empêché la Cour constitutionnelle de ce pays de conclure à l'abolition de cette peine, grâce à une interprétation à la fois téléologique, systématique et historique de la même Constitution

---

<sup>430</sup> Enquête *op.cit.*, p. 9.

<sup>431</sup> *Ibidem*.

<sup>432</sup> Loi n°06/018 du 20 juillet 2006 modifiant et complétant le décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal congolais, disponible en ligne à l'adresse [www.leganet.cd](http://www.leganet.cd).

<sup>433</sup> M. Wetsh'Okonda Koso, *Les perspectives des droits de l'homme...*, *op.cit.*, p. 32.

<sup>434</sup> M. Wetsh'Okonda Koso, *République démocratique du Congo, La justice militaire...*, *op.cit.*, p. 37.

<sup>435</sup> C.S.J, 8 janvier 2011, R.Const.128, inédit.

tout tenant compte des engagements internationaux de l'Etat et des enseignements du doit comparé.

L'arrêt de la CSJ dans l'affaire Mukonkole a limité son interprétation de la Constitution au seul article 61 et n'a pas pris en compte les autres articles de la Constitution, notamment ceux qui parlent du caractère « sacré » et « non dérogeable » ou « intangible » de la vie humaine. Il est important de rappeler que la Constitution du 18 février 2006 marque une rupture en droit constitutionnel congolais par rapport à la question de la peine de mort et que le processus ayant conduit à l'adoption de cette Constitution a été marquée notamment par un débat houleux sur l'abolition de cette peine qui a abouti à un consensus autour de son abolition, exception faite pour les crimes de sang. La Cour pénale internationale qui fait partie de l'ordre judiciaire congolais n'applique pas la peine de mort. La conséquence en est que les personnes assumant la plus lourde responsabilité dans la commission des crimes relevant de la compétence de cette juridiction échappent à la peine de mort alors qu'à supposer que celle-ci soit conforme à la Constitution, elle serait appliquée aux auteurs des crimes les moins graves et, en ce qui concerne les auteurs des crimes internationaux, au « menu fretin ».

## E. Prisons

### Cadre juridique

Réglémentée par les dispositions des articles 7 à 9 du code pénal ordinaire, ainsi que l'ordonnance n°344 du 17 septembre 1965 portant organisation du régime pénitentiaire, la peine d'emprisonnement se trouve être la peine la plus utilisée en droit congolais. Car, en plus des nombreux cas où elle est prévue, seule ou avec d'autres peines, elle remplace la peine de mort en cas d'admission des circonstances atténuantes, et la peine d'amende à défaut de paiement dans les délais légaux<sup>436</sup>. La peine de prison est soit à perpétuité, soit elle est à temps avec un minimum d'un jour et un maximum de 20 ans. L'ordonnance du 17 septembre est l'unique texte qui organise les prisons congolaises. 44 ans après son entrée en vigueur, l'évolution des textes protecteurs des droits de l'homme d'une part, et les mutations qu'a connu le pays de l'autre, justifient sans doute la nécessité de la modifier, de l'étoffer et de l'adapter aux normes internationales relatives aux conditions de détention, d'autant plus que ces textes internationaux qui protègent les détenus ont été ratifiés après l'ordonnance précitée. En effet, certaines dispositions de cette ordonnance ne sont même pas appliquées. Il en est ainsi au sujet de la séparation des détenus et des prisonniers ; de la séparation des détenus civils et militaires. Cela s'explique notamment par le surpeuplement constaté dans toutes les prisons congolaises étant donné le manque des locaux.

### Administration des prisons

#### *Population carcérale*

*En raison de ses effectifs pléthoriques, la population carcérale constitue un grand sujet de préoccupation. C'est ce que Madame Selemani Sakina Binti, la vice-ministre de la Justice et des Droits humains a exprimé en ces termes à l'issue de la visite des prisons d'Uvira et de Bukavu au Sud Kivu : « Les prisons*

---

<sup>436</sup> Nyabirungu, *op.cit.*, p. 377.

ont été prévues pour une petite capacité, mais maintenant il y a trois ou quatre fois plus de prisonniers que l'espace prévu. A mon retour à Kinshasa, je ferai le rapport à l'autorité pour voir dans quelle mesure on pourra trouver des solutions<sup>437</sup> ». Au sujet de la Prison de Bunia, Madame Selemani Sakina Binti a abouti à un constat similaire : « J'ai constaté que la situation est catastrophique surtout à Bunia. Il y a un engorgement terrible. Les prisonniers passent la nuit à la belle étoile<sup>438</sup> ».

Ces observations sont valables pour la plupart de prisons du pays. La plupart de ces prisons ont été contruites à l'époque coloniale. Faute de dotation financière régulière, ces prisons ne font l'objet d'aucun entretien. Contrairement au prescrit de la Constitution selon lequel la liberté est la règle et la détention l'exception, dans la pratique, c'est plutôt l'inverse qu'on observe<sup>439</sup>. Enfin, la libération conditionnelle, qui aurait pu aider à désengorger les prisons n'est pas suffisamment utilisée. A cela s'ajoute le fait que le parquet qui aurait dû effectuer l'inspection périodique des prisons ne s'acquitte pas toujours de cette obligation.

### *Les conditions de détention*

Les conditions de vie des prisonniers sont tellement mauvaises que les prisons congolaises sont parfois qualifiées de véritables mouiroirs<sup>440</sup>. En effet, l'on dénombre 215 établissements pénitentiaires dans l'ensemble du pays. Mais tous ces établissements datent de l'époque coloniale. Et actuellement, la grande majorité de ces établissements sont vétustes, d'autres sont complètement détruits ; à la seule exception du Centre pénitentier et de réhabilitation de Kinshasa (CPRK ou prison de Makala) qui a été réhabilité et la prison de Kasapa à Lubumbashi où des travaux de réfection du bloc pour mineurs ont été effectués sur financement de l'Unicef pour une capacité d'accueil de 20 places avec douches et toilettes<sup>441</sup>.

Il s'ensuit que les prisons sont considérablement surpeuplées. Les statistiques sont assez éloquantes à ce sujet. Le CPRK dont la capacité d'accueil est de 1500 personnes, a reçu 3300 prisonniers en 2005 ; et, entre janvier et décembre 2008, il en a reçu entre 4000 et 4700 détenus parmi lesquels : 1200 détenus en disposition des tribunaux dont 508 pour les tribunaux civils et 612 pour ceux militaires ; 95 mineurs de moins de 18 ans dont 91 garçons et seulement 4 filles ; 106 femmes. On y trouve 30 à 40 détenus par local ou cellule et 400 à 500 détenus par pavillons. De même, à la prison centrale de Goma dite « Munzenze », en décembre 2006 il y avait 378 détenus alors que sa capacité d'accueil est de 150 personnes. En juillet 2008, la prison centrale de Mbuji Mayi avait 425 détenus alors que sa capacité initiale est de 200 personnes.

Les prisons ne reçoivent plus aucun subside de l'Etat. Elles ne savent pas prendre en charge les détenus. Et, les prisonniers n'y survivent que grâce aux interventions ponctuelles des associations caritatives et philanthropiques telles les Eglises et les ONG. C'est ainsi que par exemple, les détenus manquent d'uniformes, il y en a qui sont même à moitié nus. Les

---

<sup>437</sup> Lire en ligne à l'adresse <http://radiookapi.net/actualite/2012/08/07/sud-kivu-la-vice-ministre-de-la-justice-deploire-le-surpeuplement-dans-les-prisons/> (1<sup>er</sup> octobre 2012).

<sup>438</sup> Lire en ligne à l'adresse <http://radiookapi.net/actualite/2012/07/16/bunia-la-vice-ministre-de-la-justice-juge-catastrophiques-les-conditions-de-detention/> (1<sup>er</sup> octobre 2012).

<sup>439</sup> Rapport de Leandro Despouy, Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, A/HRC/8/4/add.2, 11 avril 2008.

<sup>440</sup> [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>441</sup> [www.cinqchantiers-rdc.com](http://www.cinqchantiers-rdc.com).

lits, matelas et couvertures n'existent pas dans les prisons, ou tout le moins lorsqu'il y en a exceptionnellement, ils sont réservés à une catégorie des personnes. La nourriture n'existe plus dans les prisons, d'où la malnutrition qui frappe la quasi-totalité des détenus congolais. A cet effet, il y a lieu de signaler qu'au moins 26 prisonniers ont trouvé la mort des suites de malnutrition sévère et aiguë dans la prison centrale de Mbuji Mayi en juillet 2008. Et, parmi ces décès beaucoup d'entre eux étaient en détention préventive<sup>442</sup>. Même au CPRK, la nourriture insuffisante et malsaine est réservée surtout aux malades<sup>443</sup>. En outre, la pénurie en eau n'est pas sans conséquence. C'est le manque d'eau qui a été à la base d'une évasion à la prison de Buluo en date du 24/12/2003<sup>444</sup>.

La situation est encore beaucoup plus difficile pour ce qui est de soins médicaux. De nombreux détenus souffrent de la tuberculose, de la malaria ou du sida et n'ont accès à aucun traitement. Les malades meurent sur place, faute de moyens de transport pour les amener à l'hôpital<sup>445</sup>. Et, selon le greffier J. David Kabwe, les malades sont nombreux au CPRK ; et beaucoup sont transférés à l'hôpital sanatorium de Selembao et à l'hôpital général de Kinshasa faute des médicaments à la prison. Néanmoins, ceux des détenus qui ont des moyens sont transférés aux cliniques Ngaliema ou à d'autres centres spécialisés mais, avec un policier pour sa surveillance. Selon la Mission des Nations Unies au Congo (Monuc), il y aurait encore une vingtaine de détenus entre la vie et la mort, incapables de bénéficier de soins médicaux du fait de leur pauvreté ; en plus de la liste de 30 détenus dont l'état de santé avait été jugé préoccupant et nécessitant une prise en charge médicale appropriée<sup>446</sup>.

Dans ces conditions, de nombreux détenus n'ont d'autre choix que celui de s'évader. Selon Eric de Witte : « Le gouvernement néerlandais a concentré son aide au développement par la justice sur les crimes de violences sexuelles et de violences liées au genre commis dans la province du Maniema, par l'intermédiaire d'un projet dont l'application est organisée par la Rule of Law Initiative de l'American Bar Association (ABA ROLI) et par Hearl Africa. En octobre 2010, le soutien apporté à l'ensemble du système en matière d'enquêtes, de poursuites et de jugements a abouti à 70 condamnations et les condamnés ont été envoyés dans une prison rénovée. Bien que les gardiens de prison ait également reçu une formation dans le cadre du programme, leur salaire reste faible et ils sont toujours enclins à la corruption et à l'indifférence : sur les 70 condamnés, tous se sont évadés, sans exception<sup>447</sup> ».

---

<sup>442</sup> www.un.org.

<sup>443</sup> Entretien avec le greffier Jean David Kabwe, 26 novembre 2009.

<sup>444</sup> www.grandslacs.net.

<sup>445</sup> Enquête, *op.cit.*, p. 14.

<sup>446</sup> www.un.org.

<sup>447</sup> Open Society Justice Initiative, *La mise en œuvre effective du principe de complémentarité-République démocratique du Congo* (un extrait du rapport « putting complementarity into practice : domestic justice for international crimes in the Democratic République of Congo, Uganda, and Kenya », publié en janvier 2011, p. 20, disponible en ligne à l'adresse [www.soros.org](http://www.soros.org)).

## **F. Recommandations**

### **En ce qui concerne la lutte contre la criminalité**

- Encourager les chefs de juridiction à tenir régulièrement les statistiques judiciaires, spécialement des celles criminelles ;
- Exhorter le gouvernement à prendre les statistiques judiciaires en compte dans la définition de la politique criminelle.

### **En ce qui concerne le maintien de l'ordre**

- Poursuivre le processus de réforme de la PNC, notamment à travers le parachèvement de la démilitarisation des agents de l'ordre ;
- Assurer la formation permanente des agents de l'ordre notamment en matière de droits de l'homme ;
- Améliorer les conditions de vie et de travail des agents de l'ordre ;
- Renforcer les effectifs des femmes au sein de la police nationale congolaise ;
- Etendre la réforme des services de sécurité aux services de renseignement ;
- Accélérer le processus d'élaboration du règlement du personnel de la Police nationale congolaise.

### **En ce qui concerne le régime des peines**

- Mettre fin à l'application de la peine de mort, en raison notamment de son caractère discriminatoire ;
- Limiter au maximum le cas de détention préventive ;
- Mener de toute urgence une étude sur les alternatives à la peine d'emprisonnement ;
- Accorder aux détenus qui le méritent le bénéfice de la libération conditionnelle de manière à désengorger les prisons et autres centres de détention.

# 6

## Accès à la justice

Victimes des exactions de toutes sortes de la part tant des détenteurs du pouvoir politique que du pouvoir économique pour ne citer que ceux-ci, la plupart des congolais ne peuvent malheureusement pas compter sur la justice officielle pour être rétablis dans leurs droits. Le nombre insuffisant des institutions judiciaires, leur mauvaise répartition sur le territoire national et le dysfonctionnement des audiences foraines pour nous limiter à ces quelques facteurs font de cette justice un luxe réservé à quelques citoyens. Encore faut-il que ceux-ci non seulement aient une bonne connaissance du droit, qu'ils disposent des moyens conséquents pour satisfaire les appétits insatiables du personnel judiciaire et qu'ils n'aient pas à faire à des procédures complexes ou qui traînent indéfiniment en longueur. Tout cela ne garantit pas cependant l'exécution des décisions judiciaires qui pourraient être prononcées en leur faveur. Il y a là autant de raisons à la base de la persistance des juridictions de droit coutumier et de l'exploration des modes alternatifs des règlements des conflits.

### **A. Disponibilité des tribunaux**

Un des principaux obstacles à l'accès à la justice est l'insuffisance des tribunaux. En plus de leur nombre réduit, les tribunaux sont mal répartis sur le territoire national. L'organisation des audiences foraines permettant aux tribunaux de siéger dans les localités situées en dehors du lieu habituel de leur audience était censée répondre au problème d'éloignement et de la mauvaise répartition géographique des tribunaux. Les audiences foraines font cependant face à d'énormes difficultés d'organisation et de respect des principes de procès équitable.

### **Insuffisance des juridictions**

Véritable sous-continent de 2.345.000 kilomètres carré et plus de 60.000.000 d'habitants, la RDC ne compte guère que 230 juridictions et offices de parquet, soit une juridiction et office de

parquet pour environ 10.196 kilomètres carré et 285.714 habitants<sup>448</sup>. Le nombre d'institutions judiciaires disponibles dans ce pays est très bas au regard des besoins et des standards internationaux en la matière estimés, selon le Ministre de la justice et des droits humains, à une institution judiciaire pour 3000 kilomètre carré<sup>449</sup>. Dans la pratique, l'insuffisance des institutions judiciaires en RDC se traduit dans la vie de la majeure partie de la population par une sorte de vide judiciaire. Pour ne citer que cet exemple, selon Marc Dubois, ancien coordonnateur du projet relatif à la restauration de la justice au Congo (Rejusco), il a fallu que ce programme financé par notamment par la Commission européenne organise des audiences foraines pour que « certaines populations qui n'avaient plus vu un juge depuis l'époque coloniale » puissent porter leurs affaires devant la justice<sup>450</sup>.

## Mauvaise répartition des juridictions

Un des paramètres qui devra être pris en compte au moment de l'élaboration du plan d'installation de nouvelles juridictions est la répartition de ces juridictions sur l'étendue du territoire national. A ce jour, en effet, la répartition des juridictions sur le territoire national n'est pas de nature à favoriser l'accès à la justice pour tous. A titre d'exemple, du fait que le siège de la Cour suprême de justice est situé à Kinshasa, au nord-ouest du pays constitue un obstacle non négligeable à l'accès à la justice constitutionnelle pour la plupart des populations du Sud et de l'Est du pays situées parfois à plus de 2000 kilomètres de cette ville. Au lieu de s'accrocher à ce siège commandait en son temps par les impératifs de la colonisation, la CSJ aurait fait œuvre utile en fixant son siège au centre du pays, notamment à Kananga dans la Province du Kasai occidental.

De manière générale, les sièges de toutes les juridictions sont situés aux chefs-lieux des circonscriptions administratives. Il s'en suit beaucoup de difficultés d'accès aux dites juridictions par les populations habitant loin de ces chefs-lieux. Dans la province du Nord Kivu, par exemple, tant le siège de la Cour d'appel que celui du tribunal de grande instance de Goma sont situés à Goma. Comme on peut le deviner, il n'est pas facile aux populations de Walikale, Masisi et Rutshuru situées respectivement à 250, 100 et 60 kilomètres d'accéder à cette juridiction.

Une situation similaire prévaut au Katanga où Lukonzolwa est séparé du siège du parquet compétent, le parquet de Kipushi d'environ 496 kilomètres. Une anecdote qui nous a été rapportée relativement à ce parquet permet de prendre la mesure des conséquences qui découlent de la mauvaise répartition des juridictions congolaises. Poursuivi par ce parquet, un habitant de cette localité a bénéficié d'une liberté provisoire assortie de l'obligation de se présenter devant le magistrat instructeur une fois par semaine. Malheureusement, non seulement ledit habitant n'a jamais accompli cette obligation mais pire encore, le magistrat instructeur ne l'a pas réincarcéré, la liberté provisoire s'étant ainsi transformée de facto en une liberté définitivement provisoire<sup>451</sup>. Cette situation aurait pu être évitée s'il y avait assez de parquets secondaires et que la répartition

---

<sup>448</sup> Ministère de la Justice, Comité Mixte de Justice, *Plan d'actions pour la réforme de la justice*, Kinshasa, 2007, p. 17.

<sup>449</sup> Ministère de la Justice, *Discours prononcé à la cérémonie de clôture de la session de formation de 1000 nouveaux magistrats*, Kinshasa, août 2010, p. 22.

<sup>450</sup> M. Dubois, Avant-propos, REJUSCO, *Recueil de jurisprudence en matière pénale. La justice restaurée, Kurudisha Upyi, Application des lois nationales à des cas judiciaires recensés à l'est de la RDC*, GOMA, 2010, p. 23.

<sup>451</sup> Entretien en date du 5 décembre 2009 avec Emmanuel Umpula, Directeur exécutif de l'ACIDH.

des juridictions et offices ne se faisaient pas toujours en fonction de la carte administrative mais d'autres critères objectifs, notamment la proximité géographique et le volume de la population. L'organisation régulière des audiences foraines pourraient également y contribuer.

## Disfonctionnement des audiences foraines

L'organisation régulière des audiences foraines aurait pu atténuer les effets négatifs de l'éloignement des juridictions. Ces audiences sont malheureusement confrontées à plusieurs défis. Selon le professeur Bayona Ba Meya : « *il a été constaté qu'à l'intérieur du pays, là où ont été installés les tribunaux de paix, les activités juridictionnelles de ces tribunaux se limitent aux seuls chefs-lieux de communes, laissant l'arrière pays sans justice de paix, l'itinérance ne pouvant s'effectuer dans l'ensemble du ressort de ces tribunaux, faute de moyens de transport que le pouvoir exécutif ne met pas à leur disposition*<sup>452</sup> ».

A ce jour, grâce au concours des partenaires en développement, quelques audiences foraines peuvent être recensées, particulièrement dans les provinces de l'Est du pays. Sans vouloir mettre en doute la contribution apportée par lesdites audiences à l'accès effectif à la justice par les congolais, nous ne pouvons nous empêcher de déplorer un certain nombre de faiblesses qui les caractérisent. En premier lieu, ces audiences ne sont organisées que dans certaines provinces, essentiellement de l'Est au détriment d'autres, notamment au Kasai occidental, Bandundu ou Equateur. Il y a donc là une espèce de discrimination géographique. En deuxième lieu, il est arrivé que la tenue des audiences foraines se réalise au prix de la paralysie des sièges des juridictions qui les organisent et ce au mépris du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires qui dispose, en son article 69, que « *l'itinérance ne peut empêcher le fonctionnement de la juridiction au siège ordinaire* ». Au Maniema, par exemple, il a été signalé qu'un prévenu bénéficiaire d'une décision d'acquittement est resté en détention pendant près de trois mois avant d'en être notifié au retour à Kindu, localité de détention, des juges du tribunal de grande instance de Kindu partis en audience foraine<sup>453</sup>. Troisièmement, il nous semble que des dispositions ne sont pas prises pour que la République démocratique du Congo assume progressivement ses obligations en matière judiciaire en se dotant d'un plan d'organisation des audiences disciplinaires tenant dûment compte des besoins en présence et en mobilisant, dans son budget annuel, les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre dudit plan. A défaut, il suffira que les partenaires en développement mettent fin à leur aide pour que les justiciables tombent dans une situation plus grave que celle qui prévalait avant l'organisation des audiences foraines. Tel nous semble le cas, du moins de manière relative étant donné que quelques partenaires essaient quand même tant bien que mal d'assumer la relève, dans les provinces du Nord et du Sud Kivu ainsi que dans l'Ituri aux lendemains de la fermeture de Rejusco et en attendant son remplacement par Uhaki Safi. Il ne sert à rien, en effet, de susciter des besoins que l'on n'est pas en mesure de satisfaire. Ce qui risque d'être le cas des audiences foraines qui peuvent contribuer, lorsqu'elles sont bien menées, à faciliter l'accès à la justice<sup>454</sup>.

---

<sup>452</sup> Bayona ba Meya, « La justice de paix en République démocratique du Congo », *Lukuni Lwa Yuma, Revue interdisciplinaire*, Vol. II, n°4, juillet-décembre 1999, p. 70.

<sup>453</sup> Entretiens avec Me Rajabu, avocat à Kindu.

<sup>454</sup> Entretien en date du 20 novembre 2009 avec Maître John Masimango, avocat au Barreau de Kindu.

## B. Ignorance du droit

Le vieil adage latin selon lequel « Nul n'est censé ignorer la loi » a toujours été considéré comme un principe général du droit congolais<sup>455</sup>. Sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006, il a été érigé en une règle de droit constitutionnel<sup>456</sup>. A elle seule, cette consécration constitutionnelle ne saurait suffire pour garantir la connaissance du droit par ses destinataires. Encore faut-il que des dispositions nécessaires soient prises pour porter celui-là à la connaissance de ceux-ci. Il en est ainsi notamment de la publication des lois au Journal officiel<sup>457</sup>, de leur traduction dans les langues nationales<sup>458</sup> et de l'éducation au droit<sup>459</sup>. Consultation juridique et assistance judiciaire par les hommes de l'art devraient également contribuer à atténuer les effets négatifs de l'ignorance du droit.

Certes, grâce aux différentes initiatives en matière de diffusion de textes juridiques, un nombre plus élevé de congolais ont la possibilité d'améliorer leur connaissance du droit. Mais les textes juridiques autres que ceux publiés par le Journal officiel n'ont pas la même valeur que ceux-ci. En outre, à cause de leur prix élevé, ils ne sont pas toujours à la portée du commun des congolais. A supposer que les congolais aient accès au Journal officiel, il faut se garder d'en inférer qu'ils amélioreraient par le fait même leur connaissance du droit. Cela ne serait le cas que dans l'hypothèse où, au lieu d'être disponibles uniquement en français, les textes de loi le seraient également dans les différentes langues nationales. Si on a réussi à le faire pour la Bible, on devrait être en mesure de le faire pour les textes juridiques. Malheureusement, en dehors de la Constitution du 18 février 2006 et de la loi électorale, à notre connaissance, peu d'autres textes juridiques ont bénéficié de l'opportunité d'être traduits en langues nationales.

Les mêmes textes de loi sont également les parents pauvres du système éducatif congolais. En dehors des juristes, les autres intellectuels congolais n'ont en général qu'une familiarité lointaine avec le droit. Il ne peut en être autrement quand on sait que le droit n'occupe qu'une place marginale dans leurs programmes de cours d'une part et d'autre part que les autres canaux de l'éducation informelle, notamment les médias, le théâtre, le cinéma et la musique ne s'investissent pas sinon pas assez et de la manière la plus indiquée dans la vulgarisation du droit.

Quelques individus et autres institutions se sont signalés par la publication des ouvrages de vulgarisation du droit. A titre d'exemple, le Père de Quirini a publié une dizaine de brochures consacrées notamment à l'organisation de la justice congolaise, aux infractions, aux grands principes du droit pénal etc. Dans le même ordre d'idées, l'organisation belge Réseau Citoyen/ Citizen Network (RCN Justice & démocratie), Avocats Sans Frontières (ASF), Global Rights, la Fondation Konrad Adenauer pour ne citer que ces quelques exemples ont, eux aussi, publiés des brochures de ce genre. Plus récemment, ProJustice, un programme de renforcement de la justice financé par l'USAID a publié le « Guide pratique d'accès à la justice en République démocratique du Congo » destiné au commun des congolais. Grâce à son langage simple, clair,

---

<sup>455</sup> Bayona ba Meya, « La maxime 'Nul n'est censé ignorer la loi' », *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*, année 1977, Kinshasa, Ed. de la CSJ, 1978, pp. 159-181.

<sup>456</sup> Article 62 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>457</sup> Article 142 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>458</sup> Article 142 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>459</sup> Article 45 de la Constitution du 18 février 2006.

coloré ainsi qu'aux multiples tableaux synthétiques qui l'accompagnent, cette publication qui comprend une moisson impressionnante d'informations pratiques en rapport avec les questions essentielles que soulèvent l'administration et la distribution de la justice ne manquera pas d'aider le commun des congolais à se retrouver dans les méandres de l'univers judiciaire jusque là réservé à quelques initiés<sup>460</sup>. Nous ne pourrions que commander la multiplication et la diffusion des publications de ce genre.

Dans le domaine des médias, il y a lieu de signaler l'existence d'un certain nombre d'émissions spécialisées en matière de vulgarisation du droit. Il en est ainsi notamment de l'émission « Droits de l'homme pour tous », diffusée par Isaïe Mbuyi sur les antennes de la radio télévision catholique Elikya à Kinshasa. Au regard de l'attachement du commun des congolais à la musique et au théâtre, nous nous demandons s'ils ne devraient pas aussi être mobilisés en faveur de la vulgarisation du droit sans laquelle l'Etat de droit ne restera qu'une simple coquille vide.

Plus que toutes autres professions, celles des avocats devraient jouer un rôle de premier plan dans cette matière. Comme nous le verrons plus loin, cette profession revêt une dimension sociale qui n'est pas toujours bien assimilée par les avocats. En application de cette disposition juridique, les avocats devraient compter au nombre des créateurs des sites juridiques, des auteurs tant des codes que d'ouvrages de vulgarisation de droit, de recueils de jurisprudence ou de doctrine, des animateurs des émissions radiodiffusées etc. Certes, quelques uns parmi eux ont réussi à relever ce défi. Il nous semble cependant que la plupart des avocats n'ont pas conscience de leur rôle à cet égard. Il n'empêche qu'en posant les actes attachés à l'exercice de leur profession tels qu'ils sont prévus par la loi, les avocats apportent déjà une contribution substantielle à l'accès à la justice. Rares sont cependant les congolais disposant des moyens nécessaires au paiement des honoraires des avocats. Quant à la consultation gratuite organisée par les barreaux, non seulement elle est méconnue de la plupart des justiciables mais pire encore, faute de moyens adéquats, sa qualité est en deçà des attentes. Est-ce pour cela que se multiplient les cliniques et autres boutiques juridiques accusées à tort ou à raison de faire une concurrence déloyale aux barreaux<sup>461</sup> ?

### C. Frais de justice

Aux nombreux frais légaux de justice, le personnel judiciaire ajoute de nombreux autres frais illégaux, son imagination en la matière étant des plus fécondes. Au mois de mai 2010 un arrêté interministériel<sup>462</sup> a fixé les frais de justice. Pour nous borner à ces quelques exemples, l'enrôlement d'une affaire pénale revient à dix dollars au premier degré et vingt dollars en appel. Quant à la réquisition de la Force publique, notamment pour prêter main forte aux greffiers pour

---

<sup>460</sup> USAID, PROJUSTICE, *Guide pratique d'accès à la justice en République démocratique du Congo, les dix clés de l'accès à la justice*, Kinshasa, 2010, p. 272.

<sup>461</sup> Okakesema Nyamana, « Questionnement déontologique autour de l'implication des avocats dans les Ongs d'assistance judiciaire aux personnes vulnérables », RCN Justice & Démocratie, *Paroles de justice, Revue annuelle de doctrine*, Kinshasa, 2009, pp. 16-32.

<sup>462</sup> Il s'agit de l'arrêté interministériel n°243/CAB/MIN/J & DH/2010 et n°43/CAB/MIN/FINANCES/10 du 4 mai 2010 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère de la justice et Droits humains, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 51<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 29 mai 2010. Le tableau attaché à cet arrêté est repris en annexe.

l'exécution des décisions judiciaires, elle revient respectivement à trois dollars au premier degré et six dollars en appel. Une lecture cursive de ces frais de justice peut donner l'impression qu'ils ne sont pas aussi exorbitants qu'on puisse le penser. Cette impression devrait se dissiper très vite lorsqu'on sait qu'en 2007, plus de quatre-vingt pourcent de la population vivait avec moins d'un dollar par jour<sup>463</sup>.

La loi subordonne l'introduction d'une affaire en justice à la consignation des frais<sup>464</sup>. La sanction de cette obligation est également prévue. Il s'agit de la radiation de l'affaire de la liste des affaires introduites devant le tribunal. De même, à la clôture de l'instruction des affaires judiciaires, les décisions judiciaires ne peuvent être remises aux parties et encore moins être exécutées qu'à la condition du paiement des frais de justice. Ces principes connaissent cependant un assouplissement en faveur des personnes reconnues comme « indigentes ». Ces dernières peuvent, à la suite d'une requête adressée au président de la juridiction compétente, bénéficier sinon d'une dispense du paiement des frais de justice du moins d'une réduction des tarifs de ceux-ci. Deux faits majeurs empêchent cependant aux indigents de tirer profit de ces dispositions prises en leur faveur. D'abord, la plupart des indigents ne sont pas informés de ces avantages qui leurs sont reconnus. Ensuite, pour être admis au bénéfice du régime des indigents, il faut apporter la preuve de son indigence. Cela devrait se faire selon la catégorie professionnelle à laquelle on appartient<sup>465</sup>. Concrètement, les militaires, les fonctionnaires, les agents de l'Etat jusqu'au grade de directeur et les agents des entreprises publiques et des sociétés devraient prouver leur indigence par la production des bulletins de paiement de leur solde ou traitement des trois derniers mois suivant leur affaires. Quant aux commerçants ou d'autres personnes exerçant une profession libérale, ils devraient produire les documents relatifs à la déclaration ou au paiement de l'impôt sur le revenu. Enfin, en ce qui les concerne, les chômeurs et les autres personnes n'appartenant à aucune des catégories citées plus haut devraient produire une attestation d'indigence délivrée par le service des affaires sociales de la commune. Dans la pratique, malheureusement, l'indigence n'est prouvée, quelque soit la catégorie professionnelle concernée, que par la production de ce dernier document dont l'obtention est subordonnée au paiement des frais souvent hors de portée des vrais indigents.

Il importe ainsi de repenser la matière de l'assistance judiciaire en faveur des indigents, au besoin en adoptant une loi en la matière. Cette loi devrait, pensons-nous, consacrer la gratuité de certaines procédures judiciaires, notamment celles relatives aux conflits de travail ou encore celles se rapportant aux droits de l'homme. Elle devrait également prendre en compte la question du Pro deo. Comme nous le verrons plus tard, à ce jour, l'assistance judiciaire dispensée aux indigents par les bureaux de consultations gratuite des barreaux et des défenseurs judiciaires souffrent de plusieurs dysfonctionnements. Aussi contourner la difficulté relative au coût financier de la justice sans en même temps régler la question du Pro Deo ne pourrait améliorer sensiblement l'accès des indigents à la justice.

---

<sup>463</sup> COMITE MIXTE DE JUSTICE, *op.cit.*, p. 17.

<sup>464</sup> Articles 122, 123, 127, 134 et 135 du Code de procédure pénale ; Articles 144, 145, 146, 157 et 158 du Code de procédure civile ; Articles 31, 32 et 33 du Code de procédure devant la Cour suprême de justice.

<sup>465</sup> Articles 33 à 36 de l'arrêté d'organisation judiciaire n°299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets, Les Codes Larciens, Droit privé et judiciaire..., *op.cit.*, p. 339.

Un entretien avec les agents judiciaires nous a permis de nous rendre compte que la plupart d'entre eux n'ont nullement connaissance de la loi qui détermine les frais de justice<sup>466</sup>. La plupart des justiciables paient directement au personnel judiciaire, et sans en demander le fondement juridique, des frais exigés par les greffiers et les huissiers de justice alors que de tels frais devraient être payés aux agents de la Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD) préposés à cet effet. Le paiement de ces frais n'est pas non plus constaté par une quittance. S'agissant du cautionnement payé en cas de détention avec liberté provisoire, il n'est jamais restitué comme la loi le veut, l'exception étant ainsi devenue la règle et la règle l'exception<sup>467</sup>.

Comme le note le bâtonnier national Mbuy Mbiye Tanayi, « *il n'existe pas généralement de service d'accueil des justiciables qui se trouvent au contraire assaillis à tous les niveaux par des sollicitations d'argent. L'accès à la justice est ainsi pratiquement fermé à ceux qui ne savent pas gratifier le greffier chargé par la loi de rédiger une assignation pour leur compte ou tout simplement pour les renseigner sur leurs droits ou leur donner des informations quelconques. A titre d'illustration, les jugements et arrêts rendus par les cours et tribunaux se feraient dactylographier aujourd'hui hors du Palais au prix fort de dollars US 150 alors que, sauf erreur de ma part, l'Etat continue à rémunérer les dactylographes œuvrant dans les palais de justice... C'est ici le lieu de rappeler la gratuité qui devrait caractériser la justice au nom de sa qualité de service public, la contribution des citoyens à son fonctionnement devant être minimale. En lieu et place, les frais de justice se trouvent tarifés en devise étrangère au nom de la maximisation des recettes jadis imposée aux différents ministères*<sup>468</sup> ». Il serait fastidieux de dresser la liste complète des différents frais de justice inventés par le personnel judiciaire pour saigner à blanc les personnes qui sollicitent les services de la justice : frais de dépôt de plainte, frais des rapports à exécuter, frais de retrait de la plainte, etc.<sup>469</sup>

Inventer des frais de justice, en exiger le paiement aux justiciables démunis et les percevoir en les utilisant pour son compte ou pour le compte des tiers relève de la criminalité dont les auteurs devraient faire l'objet de poursuites pénales en plus de sanctions disciplinaires. L'initiative prise par le Programme ProJustice d'afficher les frais de justice aux valves des différentes juridictions ne peut qu'être encouragée. Elle ne peut cependant produire du fruit que si les conditions de vie et de travail du personnel judiciaire sont également améliorées d'une part et d'autre part que le régime disciplinaire du même personnel judiciaire est mis en application. Autrement dit, la seule politique qui puisse être efficace dans ce domaine n'est autre que celle de la carotte et du bâton. A défaut, la transparence dans la gestion des recettes judiciaires ne sera qu'un leurre. Il est vrai qu'elle peut déjà aider à faire face au phénomène des frais illégaux.

---

<sup>466</sup> Il s'agit de l'arrêté interministériel n°243/CAB/MIN/J & DH/2010 et n°43/CAB/MIN/FINANCES/10 du 4 mai 2010 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du ministère de la justice et droits humains.

<sup>467</sup> Clinique de la Loi Congolaise pour la Justice et la Réconciliation, « Responsabilité citoyenne dans la bonne Gouvernance : sais-tu où va l'argent du Trésor congolais ? », *Bulletin n°1*, Lubumbashi, 30 juin 2009, p. 2.

<sup>468</sup> Mbuyi Mbiye Tanayi, L'Etat actuel de la justice congolaise, *Les Analyses juridiques n°16*, 2009, p. 42.

<sup>469</sup> Clinique de la Loi Congolaise pour la Justice et la Réconciliation, *op.cit.*, pp. 1 et 2.

## D. Complexité et lenteur des procédures

Les procédures judiciaires, lorsqu'elles revêtent un caractère plus ou moins complexe, dissuadent les justiciables d'y recourir. De là la nécessité, dans le souci de consolider l'Etat de droit, de les identifier et de les assouplir. C'est le cas de la procédure prévue pour mettre en cause la responsabilité du président de la République, du Premier ministre et des ministres, et qui exige le vote à un quorum renforcé des résolutions relatives à la mise en accusation et à l'autorité des poursuites à l'encontre de ces personnes. Il en est de même de la procédure de la levée des immunités parlementaires.

La lenteur des procédures, une des plaies majeures qui infectent la justice congolaise, frise le déni de justice. De nombreuses affaires moisissent à la CSJ depuis plusieurs années sans connaître une seule décision. C'est le cas des requêtes demandant à examiner la constitutionnalité de :

- lois sur le statut des magistrats et sur le Conseil supérieur de la magistrature, introduite en 2007 par un groupe informel d'avocats engagés dans la défense des droits de l'homme<sup>470</sup> ;
- lois budgétaires pour les exercices 2008 et 2009 soumises respectivement par le Sénateur Lunda Bululu et le sénateur Jacques Ndjoli<sup>471</sup> ;
- décisions du 9 février 2008 portant mise à la retraite et révocation des magistrats ;
- la création par la ville de Kinshasa de la Direction générale des recettes de la Ville de Kinshasa (DGRK)<sup>472</sup>.

En matière administrative, Kengo Wa Dondo a évalué la durée moyenne d'instruction d'une affaire à 4 ans, 3 mois et 19 jours<sup>473</sup>. En matière pénale, il a été observé que les procédures devant les juridictions militaires oscillent entre deux extrêmes : soit elles sont sommaires et expéditives, soit elles traînent indéfiniment en longueur. Selon Global Rights, « *il ressort globalement des jugements examinés qu'il se passe au minimum six mois entre la commission de l'acte et le prononcé du jugement dans toutes les provinces ciblées par la présente étude*<sup>474</sup> ». Selon Matadi Nenga Gamanda, « *pour obtenir un arrêt en matière de cassation, il faut parfois attendre des années*<sup>475</sup> ».

---

<sup>470</sup> Ordonnance-loi n°88/056 du 29 septembre 1988 portant statut des magistrats, Ordonnance n°83-127 du 21 mai 1983 portant organisation du Conseil supérieur de la magistrature et Décret n°03/027 du 16 septembre 2003 fixant les attributions des ministères qui ravalait le Conseil supérieur de la magistrature en un service d'appoint du ministère de la justice. Lire GLOBAL RIGHTS, *La nouvelle loi portant statut des magistrats : un outil important dans la promotion d'une justice équitable pour tout congolais*, Kinshasa, août 2007, p. 1.

<sup>471</sup> Voir <http://www.afrimap.org/english/images/documents/Requete%20Lunda%20Bululu%20CSJ.pdf> et <http://fr.allafrica.com/stories/200802181423.html>.

<sup>472</sup> <http://fr.allafrica.com/stories/200902100461.html>.

<sup>473</sup> Kengo Wa Dondo, *L'évolution jurisprudentielle de la Cour suprême de justice*, op.cit, p. 140.

<sup>474</sup> GLOBAL RIGHTS, *S.O.S. Justice...*, op.cit, p. 140.

<sup>475</sup> Matadi Nenga Gamanda, *La question de la justice...*, op.cit, p. 374.

## 11 : La Cour suprême de justice et les élections législatives de 2006

En vertu de la loi électorale, la CSJ proclame les résultats définitifs de l'élection présidentielle dans un délai de 7 jours à dater de sa saisine ; les autres juridictions compétentes en matière de contentieux électoral prononcent leurs décisions dans un délai de deux mois à dater de leur saisine. La Commission électorale indépendante ayant proclamé les résultats provisoires des élections législatives le 7 septembre 2006, c'est le 10 novembre au plus tard que la CSJ aurait dû prononcer son arrêt. Mais elle ne l'a fait que le 5 mars 2007, c'est-à-dire avec un retard de près de quatre mois. En réaction à ce retard le député Matadi Nenga a introduit une motion le 12 avril 2007 tendant à demander au parlement de s'opposer à l'exécution de l'arrêt de la CSJ. Par la suite, l'Assemblée nationale a mis sur pieds une commission chargée d'approfondir la question avant de proposer la conduite à tenir. Réagissant à toutes ces initiatives, la Cour suprême de justice a appelé au respect de ses décisions, qui, selon la constitution, s'imposent à tous. Il en a résulté une crise institutionnelle qui s'est soldée notamment, selon certains analystes, par la mise à la retraite anticipée et la révocation de certains magistrats, particulièrement ceux de la CSJ survenues le 9 février 2008.

Selon Lwamba Bindu, alors Premier président de la CSJ, le retard enregistré dans le traitement du contentieux des résultats des élections législatives de 2006 serait lié à un faisceau de facteurs au nombre desquels la vérification d'un nombre élevé de procès-verbaux de vote, le décompte manuel des voix, le nombre élevé de bureaux de vote, l'incendie dont la Cour suprême de justice a été l'objet. A ces causes, le juge Tinkamanyire de la même juridiction ajoute le volume des recours, l'insuffisance du personnel, les mesures d'instruction que la Cour suprême de justice a été amenée à accomplir, le nombre élevé de candidats aux élections législatives et les violences exercées contre la Cour. Il existe un consensus sur le fait que le délai de deux mois imparti à la Cour suprême de justice pour traiter les contestations des résultats des élections législatives serait peu réaliste.

Cette affaire illustre en réalité le fait que les moyens logistiques, matériels, financiers et humains mis à la disposition de la justice congolaise ne lui permettent pas de s'acquitter de ses obligations dans un délai raisonnable. Avec un effectif d'une vingtaine de juges, sans bibliothèque digne de ce nom, sans bureau pour la plupart d'entre eux, exception faite du premier président, la Cour suprême de justice a examiné 345 dossiers, soit l'équivalent du nombre des dossiers qu'elle examine en une année en moyenne.

Sources : Lwamba Bindu, Note technique relative aux interrogations suscitées par le traitement du contentieux électoral par la Cour suprême de justice (document inédit disponibles auprès des auteurs) ; Loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *JORDC*, 47<sup>ème</sup> année, num. sp., 10 mars 2006 ; Tinkamanyire, « Le rôle du juge électoral », *Les Analyses juridiques* n°16/2009, pp. 30-31 ; J-L Esambo Kangashe et D. Luaba Nkuna, « La loi électorale congolaise à l'épreuve des faits », in *Annales de la faculté de droit*, éd. Spéc. (commémoration du 59<sup>ème</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme), Kinshasa, décembre 2007, p. 284 ; J. Mvioki Babutana et coll., *Etat des lieux du système judiciaire congolais*, Kinshasa, FKA, Commission européenne, 2003, pp. 7-8.

## E. Les difficultés rencontrées dans l'exécution des décisions judiciaires

Selon la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le droit d'être entendu garanti par l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples comprend le droit à l'exécution d'un jugement et « *l'exécution d'un jugement définitif rendu par tout tribunal ou cour de justice doit être considéré comme faisant partie intégrante du « droit d'être entendu » protégé par l'article 7<sup>476</sup>* ». Cependant, ce droit est régulièrement violé en RDC et les décisions judiciaires sont rarement exécutées. Selon Luhonge Kabinda Ngoy, alors Procureur général de la République, au cours de l'année judiciaire 1997-1998, le taux d'exécution des décisions judiciaires du Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe était de l'ordre de six pourcent. Autrement dit, sur les 2355 affaires enrôlées par le greffe de cette juridiction, seules 142 avaient réussi à faire l'objet des décisions judiciaires exécutées. Dix ans plus tard, au cours de l'année 2003, pendant la période allant du mois de janvier à celui de novembre, le Pnud avait évalué le taux d'exécution des décisions judiciaires à quatre pourcent<sup>477</sup>.

Au moins trois facteurs expliquent le taux bas d'exécution des décisions de justice : l'obligation du paiement préalable du « droit proportionnel » avant une quelconque exécution d'une décision de condamnation en matière civile et commerciale ; l'opposition à l'exécution forcée des décisions de condamnation de l'Etat et des entreprises publiques au paiement des dommages-intérêts ; et la suspension administrative de l'exécution des décisions judiciaires.

Selon le Code de procédure civile, l'exécution forcée d'une décision judiciaire ne peut avoir lieu qu'à la condition du paiement préalable d'un « droit proportionnel » fixé à 6 pourcent de toutes sommes ou valeurs mobilières que la décision judiciaire a allouées à la partie qui en demande l'exécution<sup>478</sup>. Le défaut d'un tel paiement est très fréquent, ce qui contribue à l'inexécution des décisions de justice. La suspension de l'exécution des décisions judiciaires, une des manifestations les plus flagrantes du mépris du droit qu'affichent les gouvernements en RDC, est un autre facteur du taux bas de l'exécution des décisions judiciaires. Pratique courante, elle ne repose sur aucune base juridique. Au contraire, elle porte gravement entorse au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

## F. Juridictions coutumières et modes alternatifs de règlement des conflits

La RDC est engagée dans un effort de réforme de son système judiciaire. Le plan de réforme ne porte cependant que sur la justice formelle et les juridictions coutumières n'y occupent qu'une place marginale. Dans la pratique, le projet de loi portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires les ignore purement et simplement. Le projet de réforme de la justice ignore également d'autres modes alternatifs de règlement de conflits, qu'il s'agisse de la conciliation, de la transaction ou de l'arbitrage.

---

<sup>476</sup> IHRDA, *Décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur les communications, 2002-2007*, Banjul, Institut pour les droits humains et le développement en Afrique, août 2008, p. 119.

<sup>477</sup> PNUD, *Rapport national sur le développement humain*, Kinshasa, Pnud, 2008, p. 51.

<sup>478</sup> Articles 152 et 157 du décret du 7 mars 1960 portant Code de procédure civile, disponible en ligne à l'adresse [http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/Decret.7.03.1960.htm#TITRE\\_IV](http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/Decret.7.03.1960.htm#TITRE_IV).

Tableau 10 : Les cas de conciliation obligatoire et de médiation dans la législation congolaise

Dispositions légales	Sources
<p>En cas de contestation sur le montant des honoraires, le client peut saisir le conseil de l'ordre aux fins d'une conciliation et en cas d'échec de celui-ci, saisir le conseil national de l'ordre aux fins de faire fixer les honoraires</p>	<p>Art. 81, alinéa 6 de l'ordonnance-loi n°79-028 du 28 septembre 1979 relative à l'organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat</p>
<p>Aucune requête en annulation n'est recevable si le requérant n'a pas au préalable introduit, dans les trois mois qui suivent la date de la publication à lui faite personnellement de l'acte entrepris, une réclamation auprès de l'autorité compétente tendant à voir rapporter ou modifier cet acte.</p>	<p>Art. 88 de l'ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice</p>
<p>A l'audience indiquée, la partie ou les parties requérantes comparaissent à huis clos devant le président du tribunal de paix et hors de la présence de leurs conseils. Le président, après avoir précisé les griefs du requérant et entendu les observations de l'autre époux ou précisé celles-ci si ce dernier ne comparait pas, tente en amiable conciliateur de resserrer les liens conjugaux. Il pourra, dans un but de rapprochement des époux, convoquer les personnes qu'il estime susceptibles de favoriser celui-ci, ajourner la suite de l'instance pour une durée maximum de six mois lorsque le rapprochement n'est pas exclu (...)</p>	<p>Art. 559 de la loi n°87-010 du 1<sup>er</sup> août 1987 portant Code de la famille</p>
<p>Les litiges pouvant survenir à l'occasion de l'interprétation ou de l'application des dispositions de la présente loi ou de l'arrêté interministériel prévu au titre II de la présente loi, peuvent faire l'objet d'un arbitrage, selon la procédure prévue aux articles 159 à 174 du Code de procédure civile congolais.</p> <p>Tout différend entre un investisseur et la République démocratique du Congo relatif à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un contrat ou accord d'investissement ;</li> <li>• une autorisation d'investissement octroyée par l'autorité compétente, ou ;</li> <li>• toute violation des droits de l'investisseur et/ou de l'investissement attribués ou créés par le Code des investissements ou par d'autres lois nationales ou par les traités et conventions internationaux auxquels la République démocratique du Congo a adhéré est réglé dans la mesure du possible, à l'amiable par voie de négociations.</li> </ul> <p>Si les parties ne parviennent pas à un règlement à l'amiable de leur différend dans un délai de 3 mois à compter de la première notification écrite demandant l'engagement de telles négociations, le différend sera réglé, à la requête de la partie lésée, conformément à une procédure d'arbitrage découlant :</p>	<p>Art. 37 et 38 de la loi n°004-2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements</p>

Dispositions légales	Sources
<ul style="list-style-type: none"> <li>• de la Convention du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États (Convention CIRDI), ratifiée par la République démocratique du Congo le 29 avril 1970 ou</li> <li>• des dispositions des règlements du mécanisme supplémentaire, si l'investisseur ne remplit pas les conditions de nationalité stipulées à l'article 25 de la convention CIRDI ;</li> <li>• du règlement d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale de Paris.</li> </ul> <p>Le consentement des parties à la compétence du CIRDI ou du mécanisme supplémentaire, selon le cas, requis par les instruments les régissant, est constitué en ce qui concerne la République démocratique du Congo par le présent article et en ce qui concerne l'investisseur par sa demande d'admission au régime de la présente loi ou ultérieurement par acte séparé.</p> <p>Si l'investisseur a effectué son investissement par l'intermédiaire d'une société de droit congolais qu'il contrôle, les parties conviennent qu'une telle société, aux fins de la convention CIRDI, doit être considérée comme un ressortissant d'un autre État contractant.</p>	
<p>Sous réserve des dispositions relatives aux recours administratif et judiciaire, aux manquements, aux pénalités et sanctions prévues par le présent Code, les litiges pouvant résulter de l'interprétation ou de l'application des dispositions du présent Code peuvent être réglés par voie d'arbitrage prévue aux articles 318 à 320 du présent Code.</p>	<p>Art. 317 de la loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.</p>
<p>Les litiges individuels ne sont pas recevables devant le tribunal du travail s'ils n'ont été préalablement soumis à la procédure de conciliation, à l'initiative de l'une des parties, devant l'inspecteur du travail du ressort.</p>	<p>Art. 298 de la loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail</p>
<p>Les redevables ainsi que leurs mandataires qui justifient d'un mandat général ou spécial en vertu duquel ils agissent, peuvent se pourvoir par écrit en réclamation contre le montant de leur imposition auprès du directeur des Impôts compétent, sans justifier du paiement de l'impôt (...)</p> <p>La décision de rejet total ou partiel peut faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel (...)</p>	<p>Art. 104 à 108 de la loi n°004/2003 du 13 mars 2003 portant réforme des procédures pénales</p>
<p>La médiation est ouverte à toutes les étapes de la procédure judiciaire. Elle suspend la procédure devant le juge saisi, sauf en ce qui concerne les mesures provisoires.</p>	<p>Art. 139 de la loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant</p>
<p>Le Gouverneur de province met en place le Conseil consultatif provincial de l'agriculture.</p> <p>Il en assure l'implantation dans les entités territoriales décentralisées.</p> <p>Ce Conseil constitue entre autres une instance de conciliation des conflits de terres agricoles.</p>	<p>Art. 9 de la loi n°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture</p>

Il existe en ce moment deux centres de médiation et d'arbitrage, le Centre d'arbitrage du Congo (CAC)<sup>479</sup> et le Centre national d'arbitrage, de conciliation et de médiation (CENACOM)<sup>480</sup>. Ces centres apportent déjà une contribution positive au règlement des conflits en RDC, mais il faut souligner qu'ils évoluent dans un environnement qui ne leur est pas très favorable. L'enseignement du droit n'envisage la justice que sous l'angle de la justice formelle qui n'inclut donc pas les formes alternatives de résolution des conflits. Le Gouvernement n'intègre pas l'arbitrage, la conciliation et la transaction dans sa stratégie de la réforme de la justice. Même les juridictions coutumières qui règlent l'essentiel des affaires, particulièrement dans les milieux ruraux où se trouvent la majeure partie de la population n'y sont pas intégrées sinon pas suffisamment. Exception faite de quelques personnes, notamment les hommes d'affaires surtout étrangers n'ont pas connaissance de ces modes de règlement des conflits. Il y a fort à parier que faute de formation suffisante, nombre des médiateurs ou d'arbitres sont eux-mêmes en train de se rechercher et les deux centres de médiation sont de création relativement récente. Le Centre d'arbitrage du Congo a vu le jour en 2003, à l'initiative d'un groupe d'avocats dont le Bâtonnier national Mbuy Mbiye et le Centre national d'arbitrage, de conciliation et de médiation en décembre 2004 par le fait de la Fédération des entreprises du Congo. Il est important pour la RDC d'encourager la diffusion et le développement de la conciliation, la transaction et l'arbitrage, en commençant par actualiser la législation en la matière, en veillant à ce que ces modes alternatifs de règlement des conflits soient intégrés dans les programmes de cours et fassent l'objet des recherches approfondies notamment à la faculté de droit et en fournissant aux centres d'arbitrage existant tout l'appui dont ils ont besoin<sup>481</sup>.

## G. Recommandations

- Etudier une meilleure articulation entre les différents mécanismes de justice existant qui devraient être considérés comme étant complémentaires et non antagonistes ;
- Veiller à ce que les populations habitant les milieux les plus reculés et les analphabètes et non seulement les citoyens et les intellectuels aient voix au chapitre dans le débat sur la réforme de la justice et puissent y trouver leur compte ;
- Mener un débat national sur les mécanismes de justice transitionnelle.

<sup>479</sup> <http://www.jurisint.org/fr/ctr/153.html>.

<sup>480</sup> [http://www.cenacom.cd/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=](http://www.cenacom.cd/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=)

<sup>481</sup> Matadi Nenga Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire...*, *op.cit.* ; Nicolas Kabasele Kabasele, *Contribution du procès arbitral à la sécurité juridique et judiciaire*, thèse de doctorat soutenu à la faculté de droit de l'Université de Kinshasa.

# 7

## L'aide publique au développement dans le secteur de la justice

Après avoir déserté la RDC aux lendemains du massacre des étudiants de l'Université de Lubumbashi, la nuit du 11 au 12 mai 1990, les partenaires en développement ont progressivement accouru au chevet de cet Etat à la veille du démarrage des négociations politiques de Sun City en 2002. Il faudra cependant attendre 2006, à la suite de l'installation des institutions issues des élections présidentielles et législatives pour les voir s'intéresser au secteur de la Justice. L'éventail de faiblesses qui caractérisent la justice congolaise telles qu'elles sont décrites dans la présente étude pose cependant la question de l'efficacité des interventions extérieures dans le secteur de la justice. La responsabilité du gouvernement est pleinement engagée dans la mesure où il ne semble pas avoir assumé correctement son obligation constitutionnelle d'élaborer et de mettre en œuvre une politique adéquate dans le secteur de la justice. Le même gouvernement a aussi failli à son obligation de coordination des interventions des partenaires en développement. De leur côté, les intervenants extérieurs n'ont pas respecté leur obligation d'alignement sur les priorités nationales lorsque de telles priorités étaient articulées. Ils n'ont pas non plus suffisamment encouragé le renforcement des capacités des acteurs congolais du secteur de la justice.

### **A. Afflux massif des partenaires en développement dans le secteur de la justice**

Après une période des vaches maigres allant de 1990 à 2006, la justice congolaise traverse une période de vaches grasses sous la forme d'un afflux massif d'agences internationales qui y ont apporté des moyens financiers et techniques importants. L'Union européenne et l'Agence américaine du développement international (USAID) ont mobilisé le plus de moyens financiers et appuyé le plus de projets opérationnels dans le secteur. Pionnière en matière de reprise de

la coopération structurelle avec la RDC, la première joue aussi un « rôle proéminent » dans le financement de la réforme de la justice congolaise<sup>482</sup>. Après s'être illustrée par la réhabilitation des infrastructures, notamment à Kinshasa, dans le Bas-Congo et le Bandundu ainsi que le rétablissement de la justice dans le district de l'Ituri dans la province Orientale, elle a étendu son expérience dans ce district aux Nord et Sud Kivu, deux provinces particulièrement affectées par les conflits armés de 1996 à 1997 et 1998 à 2002<sup>483</sup>. A travers la Commission européenne, elle a également joué un rôle de premier plan dans l'audit multi bailleurs du secteur de la justice en 2004 et la mise en œuvre du Comité mixte justice (CMJ) que son représentant co-préside avec le ministre de la Justice<sup>484</sup>. Actuellement, l'Union européenne est encore active dans le secteur de la justice à travers les programmes tels que le Programme d'appui à la justice (PAJ) et le Programme d'appui au renforcement de la justice à l'Est – PARJE/*Uhaki Safi* qui a remplacé REJUSCO<sup>485</sup>.

Le tableau suivant présente les interventions de cet important partenaire en développement dans le secteur de la justice à travers les différents programmes mis en place à cet effet et les fonds qui y ont été alloués<sup>486</sup>.

Tableau 11 : Programmes de l'Union européenne dans le secteur de la justice

Programmes	Montants (en millions d'euros)	FED
Restauration de la justice à l'Est de la RDC (REJUSCO)	11, 8 (14,16 millions USD)	9 <sup>ème</sup>
Programme d'appui à la gouvernance (PAG) <sup>487</sup>	33 (39,6 millions USD)	9 <sup>ème</sup>
Programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ)	29 (34,8 millions USD)	10 <sup>ème</sup>
Programme d'appui au renforcement de la justice à l'Est (PARJE/ <i>Uhaki Safi</i> )	10 (12 millions USD) <sup>488</sup>	10 <sup>ème</sup>
Total	83,8 (100,5 millions USD)	9 <sup>ème</sup> et 10 <sup>ème</sup>

Sources : Les auteurs sur la base des données contenues dans le rapport annuel 2010 du COFED.

<sup>482</sup> P. Akele Adau, « Rejusco : l'heure du bilan », in REJUSCO, *Recueil de jurisprudence en matière pénale, la justice restaurée, Kurudisha Uppya, application des lois nationales à des cas judiciaires recensés à l'est de la RDC*, Kinshasa, Rejusco, 2010, p. 10.

<sup>483</sup> Le Programme de restauration de la justice à l'Est de la République démocratique du Congo – REJUSCO – a démarré en juillet 2007 pour se clôturer en 2010.

<sup>484</sup> Lire à ce sujet GLOBAL RIGHTS, *S.O.S. Justice : quelle justice pour les populations vulnérables à l'Est de la RDC, rapport d'évaluation du secteur de la justice au Nord et Sud Kivu, Maniema et Nord Katanga*, Kinshasa, août 2005, pp. 108-109.

<sup>485</sup> Lire à ce sujet P. Akele Adau, *op.cit.*, pp. 9-10.

<sup>486</sup> Le 20 décembre 2012, un des auteurs de cette étude a eu un entretien avec le Docteur Hubert Petit, chef de section Gouvernance politique et sécurité à la Délégation de l'Union européenne à Kinshasa. L'objet de la rencontre était de recueillir à la source les observations de l'Union européenne sur l'aide publique au développement qu'elle apporte dans le secteur de la justice en RDC. En l'absence de Roberta Del Giudice, la seule personne qui dispose des éléments d'informations les plus fiables, notamment sur le programme REJUSCO, alors en congé, le Docteur Petit s'est cependant contenté d'émettre des réserves sur certains chiffres et dates, sans pour autant déterminer lesquels exactement. Il va sans dire que tel ne serait pas le cas si l'Union européenne publiait des rapports détaillés sur ses interventions dans le secteur.

<sup>487</sup> Il y a lieu de noter qu'outre le justice, ce programme comprend aussi les volets ressources naturelles et gestion des finances publiques. Lire Pascale Vander Espt, « Les interventions de l'Union européenne dans le secteur de la justice dans l'Afrique des Grands lacs : Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda », in *Le Bulletin n°29*, troisième trimestre ( L'aide internationale dans le secteur de la justice), 2007, p. 15.

<sup>488</sup> Le programme bénéficie aussi du financement des coopérations suédoise et belge, respectivement à concurrence de 6 millions et de 2 millions d'euros.

Comme on peut le constater, à elle seule, l'Union européenne a pris l'engagement de mobiliser le tiers de l'enveloppement global du coût de la réforme de la justice évalué à 150 millions de dollars<sup>489</sup> et dont près de 43,7 millions avaient déjà été décaissés fin mars 2013. Quant à l'USAID, son appui financier à la réforme de la justice a été consenti essentiellement à travers deux programmes : ProJustice et le programme de formation de personnels judiciaires au Katanga. 13,5 millions de dollars sont mobilisés pour le premier tandis que le budget du second n'a pu être identifié par les auteurs de la présente étude.

Outre ces gros bailleurs, d'autres partenaires en développement sont également engagés dans le processus de réforme de la justice en RDC avec des budgets divers, souvent non publiés. Certains parmi eux sont des partenaires bilatéraux – les plus importants étant la coopération belge, la coopération britannique (DfID), la coopération canadienne, la coopération française, la coopération hollandaise, la coopération japonaise (JICA) et la coopération suédoise – tandis que d'autres sont plutôt multilatéraux – notamment la Banque mondiale, le Bureau conjoint des Nations unies pour les Droits de l'homme (BCNUDH), le PNUD, la MONUSCO, l'UNICEF, etc.<sup>490</sup> S'y ajoutent une dizaine d'organisations internationales oeuvrant dans le secteur de la justice et des droits humains – telles que la section belge d'Avocats sans Frontières (ASF), le Réseau Citoyen/Citizen Network (RCN), l'Association du Barreau Américain (ABA), le Bureau International Catholique de l'Enfance (BICE, pour la justice pour mineurs), Save the Children, etc. – et de groupes de consultants spécialisés dans la gestion des projets – tels que le Consortium GOPA et DPK Consulting – qui exécutent directement des projets entiers conçus et financés par les bailleurs de fonds institutionnels, parfois avec un minimum de concertation avec les autorités judiciaires congolaises. Bref, près de 24 partenaires en développement sont actifs dans le secteur de la justice.

Tableau 12 : Bailleurs de fonds et projets actifs dans le secteur de la justice

Partenaires	Projets/programmes	Montants	Zones couvertes	Agences d'exécution
ABA	Lutte contre l'impunité des violences sexuelles		Sud kivu, Ituri	
	Protection des droits des détenus et amélioration des conditions carcérales en RDC		Nord Kivu, Sud Kivu, Maniema	
AECID	Projet d'appui conjoint des Nations Unies pour la transformation de l'Equateur (PACTE) (2010-2011)	1.443.001,440 USD	Equateur	
Banque mondiale	Amélioration du climat des affaires	4.400.000 USD	RDC	COPIREP

<sup>489</sup> P. Akele Adu, *op.cit.*, p. 12.

<sup>490</sup> Pour l'inventaire des partenaires en développement actifs dans le secteur de la justice, lire notamment l'article de RCN sur l'échiquier de l'aide.

Partenaires	Projets/programmes	Montants	Zones couvertes	Agences d'exécution
Belgique	Appui à la justice (2008-2012)		Kinshasa, Equateur, Sud-Kivu, Maniema	ASF
	Accès à la justice pour les personnes vulnérables		Equateur, Sud Kivu, Kinshasa	
	Pour une justice de proximité en RDC (2011-)		Kinshasa, Bas-Congo	RCN
	REJUSCO	2.000.000 euros		CTB
BCNUDH	Appui à la problématique des violences sexuelles à l'Est (2011-2015)			
Canada	Appui à la problématique des violences sexuelles à l'Est (2011-2015)		Nord Kivu, Sud Kivu, Maniema, Province Orientale	
FAO	Projet d'appui conjoint des Nations Unies pour la transformation de l'Equateur (PACTE) (2010-2011)	1.443.001,440 USD		
FNUAP	Appui à la problématique des violences sexuelles à l'Est (2011-2015)			
France	Soutien à l'instauration d'un Etat de droit (SIED) (2011-2012)			SIED
	Appui à la gestion pénitentiaire	350.000 euros (420.000 USD)	RDC	PNUD
	Accompagnement des mineurs incarcérés	121.389,90 USD	RDC	ANES
	Programme pluriannuel			
Fondation Mc Arthur	Promouvoir le système du Statut de Rome et accroître l'efficacité de la CPI			ASF
JICA	Appui à la justice de proximité et à la paix sociale au Bas-Congo (2010-2011)			

Partenaires	Projets/programmes	Montants	Zones couvertes	Agences d'exécution
MONUSCO	Projet d'appui conjoint des Nations Unies pour la transformation de l'Equateur (PACTE) (2010-2011)	1.443.001,440 USD		
	Programme pluriannuel		Kinshasa, Province orientale, Nord Kivu, Sud Kivu, Equateur, Bas-Congo	
	Cartographie des institutions sécuritaires		Kinshasa et provinces	
	Cellules d'appui aux poursuites judiciaires		Nord Kivu, Sud Kivu, Maniema, Katanga, Province orientale	
ONUSDC	Programme pluriannuel			
Pays-Bas	REJUSCO			
PBF	Programme pluriannuel			
PNUD	Projet d'appui conjoint des Nations Unies pour la transformation de l'Equateur (PACTE) (2010-2011)	1.443.001,440 USD		PNUD, MONUSCO, FAO, UNICEF
	Appui à la problématique des violences sexuelles à l'Est (2011-2015)	18.000.000 USD		Canada PNUD FNUAP UNICEF BCNUDH
	Programme pluriannuel	5.000.000 USD		PNUD MONUSCO- ONUSDC ProJustice
	Contentieux électoral	2.985.809,54 USD		PNUD
	Appui aux institutions judiciaires et pénitentiaires des provinces de l'Est	4.269.353 USD	Nord Kivu, Sud Kivu et Province orientale	PNUD MONUSCO ETDT et UP
STAREC		928.837 USD 760.000 USD	Sud Kivu, Ituri, Kisangani, Thopo, Bas Uélé et Haut Uélé	ASF BCNUDH PNUD UNOPS

Partenaires	Projets/programmes	Montants	Zones couvertes	Agences d'exécution
Suède	UHAKI SAFI	60.000.000 SEK (9.180.020 USD)		
	PARJ	8.000.000 euros (9.600.000 USD)		Consortium Gopa
	Programme pluriannuel			
	REJUSCO			
	Renforcement de l'accès des femmes à la justice et autonomisation des populations	2.985.809,54 USD	Nord Kivu, Sud Kivu et Ituri	PNUD
UNICEF	Projet d'appui conjoint des Nations Unies pour la transformation de l'Equateur (PACTE) (2010-2011)	1.443.001,440 USD		
	Appui à la problématique des violences sexuelles à l'Est (2011-2015)			
	Justice pour mineurs		RDC	
Union européenne	Soutien et protection des avocats et autres défenseurs des droits de l'homme dans l'Afrique des Grands Lacs (2012-2014)		RDC	ASF
	Programme d'appui à la gouvernance (PAG)	9.000.000 euros (10.800.000 USD)	Kinshasa	B & S Europe
	Programme d'aide au commerce	2.800.000 euros (3.360.000 USD)	Katanga, Nord Kivu, Kasai Occidental, Bas-Congo	
	REJUSCO		Nord Kivu, Sud Kivu et Ituri	
	UHAKI SAFI	18.000.000 euros (21.600.000 USD)	Nord Kivu, Sud Kivu et Ituri	ASF, RCN
	PARJ (2011-2015)	21.000.000 euros (25.200.000 USD)	Kasai occidental, Bas Congo et Kinshasa	Consortium Gopa
	Promouvoir le système du Statut de Rome et accroître l'efficacité de la CPI (2012-2014)		RDC	ASF
USAID	Projustice (Programme justice)	13.500.000 USD	Katanga, Maniema, Sud Kivu, Nord Kivu, Bandundu	DPK Consulting

Source : Tableau compilé par les auteurs sur la base des documents du CMJ.

## B. Déficit de coordination des actions des partenaires en développement dans le secteur de la justice

Face à une multitude des bailleurs, on ne peut que s'attendre à une diversité de finalités de l'APD (aide publique au développement) elle-même et à des approches différentes pour la dispenser<sup>491</sup>. Ce qui se traduit notamment par la duplication des actions, la focalisation sur certaines activités au détriment des autres, etc. Autant de faiblesses de la coordination des actions des partenaires dont la responsabilité incombe au gouvernement en vertu des principes des Paris sur l'efficacité de l'aide. Les multiples déséquilibres qui caractérisent les interventions des partenaires en développement à la fois sur le plan géographique, matériel, thématique, institutionnel, temporel, etc. prouvent malheureusement qu'en dépit des efforts qu'il a pu réaliser en la matière, jusque là le gouvernement n'a pas été à la hauteur de la tâche. Une meilleure organisation du travail du CMJ l'aurait aidé à améliorer sa prestation à cet égard.

Sur le plan géographique, la plupart des interventions des partenaires en développement dans le secteur de la justice comme dans tous les autres ont focalisé sur l'Est du pays. Deux programmes de l'Union européenne, REJUSCO et PARJE, ont été entièrement consacrés à cette partie du territoire national. Il en est de même d'une bonne partie du programme ProJustice de l'USAID. Il en résulte qu'en termes chiffrés, sur les 43,7 millions de dollars mobilisés par ces deux grands bailleurs de fonds de la justice congolaise, près de 27,8 millions de dollars, soit un peu plus de la moitié, ont été affectés à la partie orientale du pays. Ce surinvestissement peut s'expliquer par le fait que cette région a été la plus affectée par les conflits armés qui ont secoué le pays de 1996 à 1997 et de 1998 à 2002 et dont les séquelles sont encore perceptibles à ce jour. Il n'en reste pas moins vrai que le déséquilibre entre les fonds affectés à la même région et ceux qui l'ont été au reste du pays s'avère criant. La discrimination positive a des limites. Il ne semble pas qu'elles aient été observées ici. Les conséquences de cet état de choses sont faciles à deviner. Certaines provinces se considèrent laissées pour compte par les partenaires en développement qui semblent favoriser les provinces de l'Est. A la longue, il est à craindre que le clivage observé, sur le plan politique, entre l'est et l'ouest du pays soit renforcé au lieu d'être combattu.

Sur le plan matériel, les partenaires en développement semblent avoir un faible pour le renforcement des capacités. Tous semblent rivaliser d'ardeur dans cette matière. Les autres activités ne retiennent pas l'attention qu'elles méritent. Le ministre de la Justice a abouti au même constat en ces termes : « *Peut-être y a-t-il également des équilibres à restituer, notamment entre le volume des actions de sensibilisation ou de formation et celui des actions de réhabilitation ou d'investissement infrastructurel*<sup>492</sup> ». Ces programmes de « renforcement de capacité » sont, eux-mêmes, dispersés et ne sont assis sur aucune stratégie cohérente. Comme le regrette le secrétariat du CMJ, « *l'étude préalable sur l'annuaire et la cartographie de la justice prévue dans le plan de réforme n'est pas réalisée alors qu'elle devrait, avec l'audit organisationnel du ministère et des juridictions, mieux éclairer et orienter nos différentes interventions. Il s'ensuit que les infrastructures sont reconstruites et les formations pour le renforcement des capacités sont dispensées de manière dispersée selon les appuis des bailleurs, sans une réflexion sur la structuration des ressources humaines, sur le modèle architectural des*

---

<sup>491</sup> F. Kabuya Kalala et Tshiunza Mbiye, *op.cit.*, p. 240.

<sup>492</sup> Ministère de la Justice, *Feuille de route du ministère de la justice pour l'exercice 2009*, décembre 2008, *op.cit.*, p. 2.

*infrastructures judiciaires et pénitentiaires qui convient, ni sur leur implantation*<sup>493</sup> ».

La focalisation des partenaires en développement, particulièrement à l'est de la RDC, sur les violences sexuelles offre une éloquente illustration du déséquilibre thématique qui caractérise les interventions des acteurs extérieurs dans le secteur de la Justice. La priorisation de la répression des crimes de violence sexuelle de préférence à tous les autres crimes et la nécessité d'appuyer à tout prix le traitement judiciaire de ces crimes ont donné naissance à une sorte de justice humanitaire dont le mécanisme consiste à inciter financièrement les tribunaux – presque tous relevant de la justice militaire – pour qu'ils tiennent des audiences foraines le plus près possible des lieux de commission des crimes. Le fonctionnement de ces audiences foraines laisse cependant à désirer et soulève de sérieuses interrogations sur le respect des règles d'un procès équitable. Les audiences se tiennent généralement en moins d'une semaine, un temps trop court pour un examen approfondi des crimes dont il est question. Ce sont les ONG internationales et nationales de défense des victimes des violences sexuelles qui présentent les premiers éléments de preuve ainsi que les moyens permettant aux audiences de se tenir. Les mêmes ONG fournissent aux victimes des avocats généralement mieux payés que les défenseurs mis d'office à la disposition des accusés. Le procès s'en trouve fortement biaisé puisque l'instruction se fait presque uniquement à charge contre des accusés que la clameur publique condamne déjà à l'avance et qui, du fait de leur appartenance aux milices armées ou aux forces armées gouvernementales – toutes deux connues pour leur brutalité et leur mépris pour les droits des populations civiles –, attirent très peu de sympathie du public<sup>494</sup>.

Selon Me Pélagie Ebeka, chargée de programme de l'association internationale ICTJ, une analyse approfondie des mêmes interventions permet de relever un autre niveau de déséquilibre : les violences sexuelles constitutives des crimes internationaux les plus graves sont négligées. Ne sont généralement prises en compte que les violences sexuelles relevant des infractions de droit commun, particulièrement le viol qui passe finalement pour la seule violence sexuelle prévue par la loi alors que l'intention du législateur était plutôt d'assurer la répression des violences sexuelles sous toutes leurs formes<sup>495</sup>.

La plupart des activités des partenaires en développement sont destinées à résoudre des problèmes ponctuels. La durabilité n'a pas suffisamment été prise en compte par ces derniers. Telle est la plus grande faiblesse qui a caractérisé le programme REJUSCO pour ne prendre que cet exemple. D'après un haut responsable du ministère de la justice, « *le contexte d'urgence dans lequel a œuvré REJUSCO s'est imposé comme une nécessité en vue de répondre aux besoins pressants créés par le déficit fort marqué de l'offre de justice. Mais l'urgence, a ses défauts parmi lesquels l'imprévision, les faiblesses de coordination et de synergie, faiblesses d'implication des acteurs officiels, faible appropriation locale et durabilité, etc.*<sup>496</sup> ». En dehors de l'amélioration de la fonctionnalité de la justice grâce notamment aux constructions des lieux de justice, à l'extension du palais de justice

---

<sup>493</sup> CMJ, *Rapport du 2<sup>ème</sup> semestre 2011 du projet « Appui au Secrétariat du comité mixte de justice »*, décembre 2011, p. 42.

<sup>494</sup> Des détails intéressants et troublants sur ce déséquilibre sont donnés dans Nynke Douma et Dorothy Hilhorst, *Fond de commerce ? Sexual Violence Assistance in the Democratic Republic of Congo*, Disaster Studies Research Brief, Wageningen University (The Netherlands), 2012.

<sup>495</sup> Entretien en date du 7 juillet 2012.

<sup>496</sup> P. Akele A dau, REJUSCO : *l'heure du bilan, op.cit.*, p. 18.

civile de Bukavu et à la réhabilitation de quelques bâtiments, ce programme s'est traduit par la fourniture des bureaux et autres consommables informatiques distribués trimestriellement, l'équipement en matériels informatiques et autres (ordinateurs, imprimantes, photocopieuses, machines à écrire, etc.), la prise en charge du personnel judiciaire pendant les enquêtes et audiences foraines (logement, restauration, primes de performance), etc. Les activités en rapport avec les infrastructures répondent à un besoin réel. La dépendance croissante du pays à l'aide publique au développement peut aussi justifier l'investissement dans ce domaine. En revanche, les interventions dans le fonctionnement des juridictions, notamment dans l'équipement et les fournitures des bureaux ne semblent pas pertinents. Ce sont là des besoins que le gouvernement pourrait satisfaire en mettant à la disposition du Conseil supérieur de la magistrature des moyens financiers conséquents comme le lui exige la loi. En le faisant lui-même, REJUSCO semble avoir, malgré elle, encouragé le gouvernement dans une certaine irresponsabilité ou démission de ses responsabilités, fussent-elles les plus élémentaires.

D'autres partenaires en développement sont aussi tombés dans ce piège, si bien qu'une des questions majeures qui ont préoccupé le secrétariat du CMJ était de savoir « *comment, au regard des limitations institutionnelles actuelles, aux plans organisationnels, des ressources humaines et des ressources matérielles et financières opérer un changement des politiques, des procédures et des pratiques qui minimisent les interventions sur le mode de l'urgence ou de gestion d'affaire, et qui privilégient une réforme de développement durable et d'appropriation responsable* »<sup>497</sup> ». S'il avait suffisamment de moyens financiers, logistiques et humains, le CMJ pourrait lui-même proposer la réponse appropriée à cette interrogation. Elle passe, à notre avis, par un suivi plus rapproché des interventions des partenaires en développement et à leur examen critique suivi des propositions concrètes, à l'intention des différentes parties prenantes, en vue de la correction de leurs faiblesses. La publication des tableaux des partenaires dont il s'est contenté jusque là ne peut aider à la coordination des interventions des partenaires, laquelle rentre pourtant dans sa mission qui inclut précisément « *assurer la coordination, le suivi, le contrôle, et l'évaluation de la mise en œuvre (...)* »<sup>498</sup> ».

### **c. Faible niveau d'alignement de l'aide**

L'inefficacité de l'aide publique au développement est aussi, dans une large mesure, liée au faible niveau de son alignement sur les priorités nationales tant en ce qui concerne les interventions que les procédures d'octroi des financements. Dans la plupart des cas, ce sont les bailleurs eux-mêmes qui déterminent les domaines d'intervention vers lesquels ils dirigent leur appui, très souvent sans aucune concertation sérieuse avec les autorités congolaises qui en sont simplement informées.

Les bailleurs de fonds ont par exemple parfois préféré soutenir des projets conçus par leurs propres soins et exécutés par des organisations non gouvernementales de leur propre choix au détriment de projets similaires identifiés par le gouvernement dans son plan de réforme de la justice ou soumis par le CMJ à l'initiative d'organes congolais. Une illustration de cette pratique a récemment été observée lorsque l'Union Européenne a organisé le 15 mars 2013 un séminaire

---

<sup>497</sup> CMJ, *op.cit.*, p. 40.

<sup>498</sup> Termes de référence du CMJ, point 1.1.

national de validation du diagnostic législatif et du programme prioritaire de drafting législatif dans le but d'identifier une liste des textes de lois prioritaires à élaborer par la CPRDC avec le soutien de l'Union européenne. Une telle initiative signifie que l'Union européenne préfère choisir les projets de loi à soutenir au lieu de soutenir le projet d'élaboration des lois essentielles préparé en 2007 par la CPRDC et soutenu par le ministère de la Justice au sein du CMJ co-présidé par l'Union européenne<sup>499</sup>.

En ce qui concerne les interventions, les choses seraient certainement plus faciles si le gouvernement s'acquittait de ses obligations en traçant le cadre général dans lequel devraient s'inscrire les interventions des bailleurs. Cela aurait pour effet de canaliser ces interventions vers des matières utiles et prioritaires. L'absence de ce cadre de travail n'a pas facilité la tâche aux bailleurs qui n'ont cessé de le déplorer. Ainsi, dans son rapport au Conseil de sécurité au sujet de la Monusco, le secrétaire général des Nations unies regrette-t-il le fait qu' « *au moment de la rédaction de ce rapport, le ministre de la justice n'avait toujours pas adopté le projet de programme pluriannuel d'appui conjoint à la justice*<sup>500</sup> ». L'absence de ce projet n'a pas cependant empêché aux partenaires en développement actifs dans le secteur de la justice à mener quelques activités dans le sens de la réhabilitation de celle-ci. A titre d'exemple, comme il a déjà été plus haut, il y a lieu de mettre à l'actif de REJUSCO, la construction et la réhabilitation de certaines infrastructures judiciaires. ProJustice en a fait de même dans son champ d'intervention. Ils pouvaient aussi identifier d'autres matières névralgiques dans lesquelles leur contribution aurait été la plus importante. Le tort des partenaires en développement c'est celui de n'avoir pas fait, sinon pas suffisamment attention à l'impact de leurs interventions dans le secteur de la justice. La conséquence en est qu'ils ont destiné des fonds importants à des matières qui ne le méritaient pas ou qui ne pouvaient avoir des effets bénéfiques à long terme.

Par ailleurs, au lieu de s'aligner sur les procédures financières locales, chaque bailleur s'obstine à appliquer ses procédures propres. Tout cela a débouché sur une forêt de procédures, les unes plus opaques et plus contraignantes que les autres, dans lesquelles les autres intervenants ont du mal à se retrouver, ce qui décourage les partenariats entre acteurs<sup>501</sup>.

En ce qui concerne particulièrement REJUSCO, les différents partenaires intéressés se sont convenus, afin de prévenir les difficultés liées à ce casse tête de procédures, d'appliquer non pas les procédures du pays d'accueil mais celles de la Belgique dont le service de coopération, la CTB, a été retenu comme agence d'exécution. L'excuse, pour ne pas franchir le pas décisif de s'aligner sur les procédures congolaises et, au besoin, confier au gouvernement congolais la gestion des fonds mobilisés pour la réforme de la justice est connue : outre la corruption qui gangrène ses institutions, ce gouvernement manque de capacités en matière de gestion des ressources orthodoxes comme en matière d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et

---

<sup>499</sup> CPRDC, *Elaboration des textes législatifs et réglementaires indispensables à l'application de la Constitution du 18 février 2006*, Fiche de projet No 6.2., disponible en ligne à l'adresse <http://www.justice.gov.cd/dmddocuments/pdaction.pdf>.

<sup>500</sup> Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'organisation des Nations unies sur la stabilisation de la République démocratique du Congo, S/2012/65, paragraphe 65.

<sup>501</sup> Lire en particulier Florence Liégeois et Manuel Eggen, « Concurrence chez les opérateurs de l'aide : ONG versus sociétés de consultation », Thierry Vircoulon (dir.), *Les coulisses de l'aide internationale en République démocratique du Congo*, L'Harmattan, Paris 2010, pp. 127-143.

d'évaluation des politiques. Une question demeure alors, celle de l'exécution, par les partenaires en développement, de leur obligation de renforcement des capacités dudit gouvernement.

#### **D. Non satisfaction des besoins en renforcement des capacités**

Il ne suffit pas pour les partenaires en développement de constater les faiblesses du gouvernement de l'Etat d'accueil. Encore faut-il en tirer les conséquences qui s'imposent en veillant au renforcement de ses capacités. Quelques initiatives ont certes été prises dans ce domaine mais elles sont restées assez timides. Selon le ministre de la Justice et des droits humains, « *le Conseil des droits de l'homme avait recommandé (...) d'élaborer un plan qui devait, d'une part, recenser les recommandations de l'examen périodique universel (EPU) et celles des rapporteurs spéciaux acceptés (...) et, d'autre part, répertorier les observations finales des organes de surveillance des traités internationaux en matière des droits de l'homme. Cet engagement a été honoré en novembre 2010 avec le concours du bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme*<sup>502</sup> ».

Une analyse approfondie du Plan d'action ainsi élaboré par le gouvernement à travers le ministère de la Justice et des Droits humains avec le concours du bureau du Haut commissariat des Nations unies aux droits de l'homme permet de dégager une nette évolution avec les différents programmes de gouvernement dont il a été question plus haut. D'abord, les activités sont formulées d'une manière claire et précise. Ensuite, les responsabilités entre les différentes parties prenantes sont bien définies. En troisième lieu, un chronogramme permet de distinguer celles de ces activités qui devraient être réalisées à court, à moyen et à long terme. Quatrièmement enfin, le plan est assorti d'un budget estimatif<sup>503</sup>. La question qui se pose est celle de savoir pourquoi les partenaires en développement n'ont pas pensé à apporter un appui de ce genre au gouvernement congolais pour l'élaboration de son programme d'action dans le secteur de la justice. Mettre à la disposition du CMJ les moyens humains, logistiques et financiers nécessaires à l'exercice de ses attributions aurait suffi, à notre avis, pour atteindre le même résultat.

En ce qui concerne la gestion des finances publiques aussi, les partenaires en développement auraient fait œuvre utile en aidant la RDC à combattre ce phénomène, notamment en injectant des gardes fous destinés à prévenir des cas de corruption ou de toute autre forme de mauvaise gestion. Des sanctions devraient également être prévues au cas où ; malgré tout, ces dispositions viendraient à être contournées. Nous pensons qu'il vaut mieux d'encadrer rigoureusement la gestion de l'aide publique par la RDC plutôt que de l'en priver au profit des agences d'exécution dont le coût administratif s'avère très élevé au point que sur les fonds mobilisés, seule une portion congrue n'est effectivement affectée aux activités destinées à la réforme de la justice. Une meilleure appropriation du processus de la même réforme par la société civile constitue aussi une solution avec laquelle il convient de compter. En définitive, il y a lieu d'améliorer l'aide publique au développement dans le secteur de la justice de manière à contribuer plus efficacement à la consolidation de l'Etat de droit en RDC.

---

<sup>502</sup> Allocution du ministre de la Justice et des droits humains, Luzolo Bambi Lessa, à la 19<sup>ème</sup> session ordinaire du Conseil des droits de l'homme, Genève, mercredi 29 février 2012, document inédit disponible auprès des auteurs.

<sup>503</sup> Lire le *Programme d'action du gouvernement, 2012-2016*, mai 2012, document inédit à la disposition des auteurs.

## **E. Recommandations**

### **A l'égard du Parlement**

- porter une attention particulière à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de la nation dans le secteur judiciaire, dans le cadre de l'exercice de ses attributions en matière de contrôle parlementaire ;
- allouer au secteur judiciaire un budget à la hauteur de sa contribution à l'instauration de l'Etat de droit.

### **A l'égard du Gouvernement**

- assumer correctement sa souveraineté en matière judiciaire notamment en se dotant d'une politique digne de ce nom dans le secteur de la justice, à en assurant la mise en œuvre et en veillant à ce que les partenaires en développement y inscrivent leurs interventions ;
- veiller à ce que la politique de la nation dans le secteur de la justice comprennent notamment des activités précises, assorties d'un chronogramme et d'un budget conséquent alimenté essentiellement par le gouvernement avec l'appui des partenaires en développement.

### **A l'égard des partenaires en développement**

- veiller à s'aligner sur la politique de la Nation dans le secteur de la justice, si elle existe et elle est adéquate, et, à défaut concentrer leurs interventions dans des matières susceptibles de produire des effets à long terme, sans se substituer à l'Etat dans l'exercice de ses responsabilités les plus élémentaires ;
- mettre les fonds mobilisés en vue de la réforme de la justice à la disposition du gouvernement congolais tout en prenant les dispositions qui s'imposent pour prévenir leur mauvaise gestion et, le cas échéant, punir les coupables de détournement ;
- veiller au renforcement des capacités du gouvernement, notamment à travers la mise à la disposition du CMJ des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l'exercice de sa mission ;
- apporter aux associations de la société civile les moyens dont ils ont besoin en vue de leur participation à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la politique du gouvernement dans le secteur de la justice.

### **Au Secrétariat du CMJ**

- veiller à jouer son rôle d'instance d'échanges d'information, d'études, de propositions, de consultations en matière de réforme de la justice tant au bénéfice des politiques, des partenaires en développement que de toutes les autres parties prenantes ;
- mener une action de plaidoyer en vue de la mise à sa disposition des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission.

## **A l'égard de la société civile**

- s'approprier le processus de la réforme de la justice, notamment à travers son suivi, son évaluation et le plaidoyer en vue de l'introduction des ajustements nécessaires ;
- améliorer ses relations de partenariat avec le CMJ comme une instance de définition, de suivi et d'évaluation des efforts pour la réforme de la justice.

# Annexes

## Annexe 1 : Principaux repères du processus de la réforme judiciaire depuis 1960

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Création de l'Ecole nationale de droit et d'administration (ENDA)	Ordonnance du 28 décembre 1960	
Désignation des magistrats auxiliaires parmi les agents des services publics	Décret-loi du 7 janvier 1961	Par dérogation aux garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire consacrées par la loi fondamentale du 19 mai 1960 relatives aux structures du Congo
Institution de la Cour suprême de justice	Constitution du 1 <sup>er</sup> août 1964	La Cour suprême de justice a été prévue pour la première fois par cette Constitution pour exercer les attributions jusque là dévolues à la Cour constitutionnelle, au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Au nombre des raisons à la base de cette option politique, il importe de relever la carence du personnel judiciaire, le manque de moyens financiers pour assurer le fonctionnement d'une pluralité de juridictions et la volonté d'assurer l'unité de la jurisprudence et partant la consolidation de la nation.
Création des cours martiales	Ordonnance-loi n°49 du 29 février 1964	
Institution du Conseil supérieur de la magistrature	Constitution du 1 <sup>er</sup> août 1964	Le Conseil supérieur de la magistrature a été prévu pour la première fois par cette Constitution
Institution de la Cour suprême de justice	Constitution du 24 juin 1967	Comme celle du 1 <sup>er</sup> août 1964, cette Constitution prévoit aussi la Cour suprême de justice
Promulgation d'un nouveau statut des magistrats	Décret-loi du 19 septembre 1965	
Institution du tribunal militaire d'exception	Ordonnance-loi n°66/38 du 30 mai 1966	
Création de l'Ecole nationale d'administration (ENA)	Ordonnance-loi n°67/317 du 17 août 1967 portant création de l'Ecole nationale d'administration	Cette école est née de la réorganisation de l'Ecole nationale de droit et d'administration

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Création de la Cour suprême de justice	Ordonnance-loi du 10 juillet 1968 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires	L'installation de la Cour est intervenue le 23 novembre 1968
Création du tribunal de paix	Ordonnance-loi du 10 juillet 1968 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires	Moins de 50 tribunaux de paix sur les 169 prévus sont installés
Adoption de la loi sur le barreau	Ordonnance-loi n°68/246 du 10 juillet 1969	En souvenir de l'événement, le 10 juillet a été retenu comme la journée du barreau
Création de l'Ecole de formation du personnel judiciaire	Ordonnance n°68-448 du 2 décembre 1968	Faute de financement, l'Ecole a été formée au cours des années 1978 avant de rouvrir ses portes dans les années 2000
Création du corps des défenseurs judiciaires	Ordonnance-loi n°68/246 du 10 juillet 1969	
Promulgation de l'ordonnance-loi relative à la procédure devant la Cour suprême de justice	Ordonnance-loi du 8 janvier 1969 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice	
Consécration de la plénitude de l'action publique dans le chef du procureur général de la République	O-L n°70/011 du 25 février 1970 modifiant l'ordonnance-loi du 10 juillet 1968	
Création de la Commission de réforme et d'unification du droit congolais	Loi n°71/002 du 12 juin 1971	
Institution du Code de justice militaire	Ordonnance-loi n°72/060 du 25 septembre 1972	Les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et le génocide ont été introduits en droit congolais par ce Code.
Attribution à la Cour suprême de justice des attributions de la Cour constitutionnelle	Article 70, alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 15 août 1974	Jusque là, la Cour suprême de justice exerçait les mêmes attributions, à titre provisoire, en vertu de l'article VII de la Constitution du 24 juin 1967

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Institution du président du Conseil judiciaire	Loi n°77/030 du 28 décembre 1977	Le Président du Conseil judiciaire cumulait les fonctions du procureur général de la République et celles du ministre de la Justice. Il avait notamment le droit de modifier les décisions définitives des cours et tribunaux, y compris celles de la Cour suprême de Justice. Fort de toutes ces attributions, son titulaire avait le droit d'affirmer : « la justice congolaise, c'est moi ». Pire encore, il était purement et simplement confondu à l'Etat. Selon le Professeur Auguste Mampuya Kanunk'a-Tshiabo, il était surnommé « Léon-l'-Etat ». Qualifiée par Vunduawe te Pemako de dictateur judiciaire, l'institution président du Conseil judiciaire sera dissoute en 1980 avant d'être réhabilitée sous la forme collégiale en 1986.
Promulgation d'une nouvelle loi portant organisation et compétences judiciaires instituant notamment le Service de documentation et d'études du ministère de la Justice	Ordonnance-loi n°78-005 du 29 mars 1978	
Promulgation d'une nouvelle loi portant statut des magistrats	Ordonnance-loi n°78/006 du 29 mars 1978 portant statut des magistrats	
Promulgation d'une nouvelle loi organique du barreau instituant notamment le Conseil national de l'ordre des avocats	Loi n°79-028 du 28 septembre 1979	La motivation profonde de la réforme était de soumettre les avocats à l'autorité du président du Conseil judiciaire. Grâce à la mobilisation des avocats et d'autres acteurs politiques, celle-ci s'est cependant soldée par un échec.
Transfert de la plénitude de l'action publique du procureur général de la République au procureur général	Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires	
Promulgation d'une nouvelle loi portant statut des magistrats	Ordonnance-loi n°82-018 du 31 mars 1982 portant statut des magistrats	
Promulgation d'une nouvelle ordonnance-loi portant procédure devant la Cour suprême de justice	Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice	

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Consécration de la compétence de la cour d'appel pour connaître, en appel, des jugements rendus, en matière civile, par les tribunaux de grande instance	Ordonnance-loi n°83/009 du 29 mars 1983 portant révision de l'ordonnance-loi n°82-020 du 30 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires	
Institution du bureau du Conseil judiciaire composé : – du président du Conseil judiciaire ; – du premier président de la Cour suprême de justice – du procureur général de la République – du bâtonnier national – de l'auditeur général des Forces armées. Plus tard, sera inclus le secrétaire général à la justice.	Loi n°86-006 du 23 septembre 1986	
Institution de l'Inspectorat général des services judiciaires	Ordonnance n°87-215 du 23 juin 1987	
Transfert du contentieux électoral de la Cour suprême de justice au Comité central du Mouvement populaire de la révolution	Ordonnance-loi n°87-042 du 28 août 1987	Le contentieux électoral a été restitué à la Cour suprême par la loi n°06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales
Promulgation d'une nouvelle loi portant statut des magistrats	Ordonnance-loi n°88-056 du 29 septembre 1988 portant statut des magistrats	

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Dissolution du Mouvement populaire de la révolution et rehabilitation de l'indépendance du pouvoir judiciaire	Loi n°90-002 du 5 juillet 1990 portant révision de certaines dispositions de la Constitution du 24 juin 1967	Cette loi est venue donner force de loi aux options politiques levées par le président de la République dans son discours du 24 avril 1990 connu comme celui de la démocratisation.
Tenue de la Conférence nationale souveraine	Rapport de la Commission juridique (1992)	La Conférence nationale souveraine a constitué un moment d'examen en profondeur de tous les secteurs de la vie nationale, y compris celui de la Justice. Elle a été sanctionnée par des recommandations destinées à contribuer à la relance du pays.
Tenue des états généraux de la Justice	1995	
Création de la Cour d'ordre militaire	Décret-loi n°019 du 23 septembre 1997	Cette juridiction a été considérée comme une juridiction d'exception
Révocation de 315 magistrats	Décret du 6 novembre 1998	Ce décret a été retiré en 2003
Premier concours de recrutement des magistrats	2001	
Autorisation de ratification du protocole de Ouagadougou de juin 1998 portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et du Statut de Rome de la Cour pénale internationale	Décret-loi n°008/01 du 28 mars 2001	La ratification se fait toujours attendre
Création du tribunal de commerce	Loi n°002/2001 du 3 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce	Seuls trois tribunaux sont opérationnels
Création du tribunal de travail	Loi n°016/2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de travail	Aucun tribunal n'a été installé à ce jour

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Promulgation du Code judiciaire et du Code pénal militaire	Lois n°023/2002 et 024/2002 du 18 novembre 2002 portant respectivement Code judiciaire et pénal militaires	
Ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale	Décret-loi n°013/2002 du 31 mars 2002 portant autorisation de ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale	Le décret de ratification n'est pas disponible mais les instruments de ratification ont été déposés à la Cour pénale internationale le 12 avril 2002
Audit organisationnel du secteur de la Justice	2003-2004	A l'instar de la Conférence nationale souveraine cet audit a été l'occasion d'un examen approfondi de l'état de la Justice congolaise suivi de la formulation des recommandations destinées à sa requalification.
Création du Comité mixte de justice	Accord entre le ministère de la justice et les partenaires en développement le 5 octobre 2005	
Dissolution de la Cour de sûreté de l'Etat	Constitution du 18 février 2006	
Eclatement de la Cour suprême de justice et création de trois ordres de juridiction : la Cour constitutionnelle, l'ordre judiciaire coiffé par la Cour de cassation et l'ordre administratif avec à sa tête le Conseil d'Etat	Constitution du 18 février 2006	En attendant l'installation de ces juridictions, la Cour suprême continue d'exercer leurs attributions à titre provisoire (art. 223 de la Constitution)
Promulgation d'une nouvelle loi portant statut des magistrats	Loi organique n°06/20 du 10 octobre 2006	
Création de l'Ecole supérieure de la magistrature	Loi organique n°06/20 du 10 octobre 2006 (article 4)	L'Installation de l'Ecole se fait toujours attendre

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Mise en retraite du premier président de la Haute cour militaire et nomination de son remplaçant	Ordonnance présidentielle de juin 2007	Le remplacement du premier président a été jugé inconstitutionnel en ce qu'il n'a pas été proposé par le Conseil supérieur de la magistrature
Adoption du plan d'actions pour la réforme de la justice	Plan d'actions pour la réforme de la justice de 2007	
Révocation, constat de démission d'office, mise à la retraite et nomination des magistrats	Ordonnances n°08/010 à 16 du 9 février 2008	Ces ordonnances ont été accueillies par un tollé de protestations en ce qu'elles n'ont pas été prises, ainsi que le veut la Constitution, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature
Promulgation de la loi portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature	Loi organique n°08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature	Désormais, le Conseil supérieur de la magistrature est composé exclusivement des magistrats.
Révocation, constat de démission d'office, mise à la retraite et nomination des magistrats	Ordonnances n°09/054 à 67 du 15 juillet 2009	Comme celles du 9 février 2008, ces ordonnances ont été jugées inconstitutionnelles, du moins par une frange de l'opinion
Création du tribunal pour enfants	Loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant Code de protection de l'enfant	Peu de tribunaux sont opérationnels
Autorisation de l'adhésion au Traité de Port-Louis portant institution de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires		
Recrutement à l'issue d'un concours de 2000 magistrats	Ordonnance n°10/056 du 30 juillet 2010	La première ordonnance a été prise, en application de l'avis de la Cour suprême de justice n°RL 024 du 28 juillet 2010 sur proposition du bureau du Conseil supérieur de la magistrature

Réalisations	Sources juridiques	Commentaires
Mise à la retraite du Premier président de la Cour suprême de justice suivi de la nomination de son remplaçant	Ordonnance n°06/071 du 26 novembre 2010 et l'Ordonnance N° 10/072 du 26 novembre 2010	
Révocation suivie de nomination des magistrats militaires	Ordonnances n°11/072 et suivants du 7 octobre 2011	
Adhésion au Traité de Port-Louis portant création de l'OHADA	Dépôt instruments d'adhésion en date 13 juillet 2012	

Sources :

Bayona-ba-Meya, « La mutation du droit judiciaire sous la deuxième République », in *Revue juridique du Zaïre*, 49<sup>ème</sup> année, n°1, 1973.

Bayona-ba-Meya, « La recours à l'authenticité dans la réforme du droit au Zaïre », in G. CONAC (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, pp. 229-258.

F. Vunduawe te Pemako, *A l'ombre du Léopard : vérités sur le régime Mobutu Sese Seko*, Bruxelles, Editions Zaire Libre, 2000, pp. 65-71.

Interventions à l'atelier de validation de ce rapport, Kinshasa, 30 novembre 2012.

Matadi Nenga Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo : contribution à une théorie de réforme*, Kinshasa, Editions Droit et idées nouvelles, 2001.

Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en République démocratique du Congo, Frédéric Titinga Pacéré, A/HRC/7/25 du 29 février 2008.

## Annexe 2 : La justice congolaise en chiffres

Institutions	Chiffres	Commentaires
Arrêts prononcés en une année par la Cour suprême de justice	Environ 345 arrêts par an	Dont une grande partie déclinant la compétence de la Cour
Avocats	6000	
Budget	Environ 0,5 pourcent du budget global	Ce montant couvre moins de 10 pourcent des besoins du secteur
Camps de détention	9	
Cours d'appel	13	
Cour suprême de justice	1	
Décisions prononcées en matière de crimes internationaux les plus graves	Un peu plus d'une vingtaine	Toutes décisions ont été prononcées par les juridictions militaires
Effectifs des femmes dans la magistrature	25 pourcent	
Journal officiel (tirage)	1000 exemplaires	
Juridictions et offices	232	
Magistrats	3700	Les besoins sont évalués à 5000 au moins. Le ratio actuel par habitant est de 1 magistrat pour 17.000 habitants
Personnel pénitentiaire	Environ 750 agents	Valable en juillet 2009
Population carcérale	Environ 18.000	Dont trois quarts en détention préventive
Prisons annexes	25	
Prisons de district	25	
Prisons centrales	11	
Prisons de territoire	145	
Prisons urbaines	10	
Tribunaux de commerce opérationnels	3	
Tribunaux de grande instance	27	
Tribunaux de paix à construire	113/169	
Tribunaux de paix opérationnels	45	Le nombre de tribunaux de paix créés s'élève à 169