



Résumé exécutif d'une étude sur la protection des victimes et des témoins en R.D. Congo

Isabelle Fery

Publié par: Protection International
Rue de la Linière, 11 B
1060 Bruxelles, Belgique

Date: Juillet 2012

Auteur: Isabelle Fery

Supervision: Sophie Roudil et Enrique Eguren

Ce document peut être cité ou reproduit dès lors que la source et/ou les auteurs sont mentionnés.

Il peut être téléchargé gratuitement depuis www.protectionline.org

Remerciements

PI remercie les nombreux acteurs (défenseurs des droits humains, juristes congolais et internationaux) qui ont contribué à la réflexion, partagé leurs connaissances et leur expérience et mis à disposition leur documentation.

PI remercie également toutes les institutions, Ambassades, MONUSCO, ONG locales et internationales pour leur contribution.

PI remercie ses bailleurs de fonds, le Ministère des Affaires Etrangères et l'Ambassade des Pays-Bas, sans lesquels cette étude n'aurait pas été possible.



Kingdom of the Netherlands

PI remercie enfin les personnes ayant contribué à l'élaboration et à la relecture du présent document.

Avertissement

Le contenu de cette étude relève de la seule responsabilité de PI et ne reflète pas nécessairement le point de vue des bailleurs de fonds.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF D'UNE ÉTUDE SUR LA PROTECTION DES VICTIMES ET DES TÉMOINS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

PRÉAMBULE

Le présent résumé est tiré d'une étude de plusieurs mois consacrée à la protection des victimes et des témoins en République démocratique du Congo avec une mission de trois mois passée à Kinshasa et dans l'est du pays, entre octobre 2011 et mars 2012.

Protection International (PI) y a rencontré principalement 15 ONG nationales, 2 réseaux d'ONG Droits de l'homme, 7 ONG internationales, 4 agences des Nations Unies (Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme (BCNUDH), Unité Etat de droit de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)), 3 ambassades et la délégation UE, diverses institutions internationales ou programmes internationaux (PAG, USAID/Projustice,...), 7 avocats, 9 magistrats civils et militaires (procureurs/auditeurs et juges), 2 greffiers, 2 responsables de la police nationale congolaise, le Ministre de la Justice du Sud-Kivu, le Gouverneur du Sud-Kivu, le Comité Mixte de la Justice, le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Commission permanente de Réforme du Droit Congolais (CPRDC) (liste non exhaustive).

Par souci de discrétion, PI a expurgé ce document de toute référence aux noms des personnes rencontrées.

Chapitre I. LA NÉCESSITÉ DE PROTÉGER LES VICTIMES ET LES TÉMOINS EN RDC

Section 1. CONTEXTE GÉNÉRAL ET CRIMINALITÉ

Ces deux dernières décennies, la République démocratique du Congo a connu plusieurs conflits, au cours desquels des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont été commises. La population congolaise a subi nombre de crimes internationaux, d'exécutions sommaires, de disparitions forcées, d'actes de violences sexuelles, d'enrôlements d'enfants, etc.¹. Les responsables de ces exactions, appartenant majoritairement à des groupes et forces armés issus d'au moins sept Etats différents, incluant la RDC, n'ont, à de rares exceptions près, pas encore été punis. Les victimes, directes et indirectes, n'ont pas encore pu connaître la vérité ni obtenir justice et réparation.

La situation des droits de l'homme en RDC demeure encore à ce jour une préoccupation majeure. Le contexte politique, ainsi que la situation sécuritaire et humanitaire toujours précaire dans certaines régions, génèrent de nombreux troubles et de multiples violations des droits humains. A l'heure actuelle, la situation de conflit se perpétue principalement dans les deux provinces du Kivu et dans la Province orientale (Ituri)². La situation sécuritaire à l'est du pays reste en conséquence particulièrement inquiétante ; des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire continuent d'y être commises par des groupes rebelles³, dont les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), le Mouvement du 23 Mars (M23) et l'Armée de résistance du Seigneur (LRA)⁴, par d'autres groupes armés ainsi que par les forces de l'ordre et les forces armées congolaises. Tout récemment, le Nord Kivu a été frappé d'un regain d'insécurité suite aux attaques des mutins du M23, qui seraient soutenus par le Rwanda selon diverses sources onusiennes et ONG⁵.

¹ En ce qui concerne en particulier les crimes commis à partir des années 1990, les Nations Unies ont publié un inventaire des 617 violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo, suite à la découverte de trois fosses communes dans l'est de la RDC à la fin 2005. Leur rapport conclut à l'incapacité du système de justice congolais de traiter adéquatement ces crimes internationaux et formule des options en matière de mécanismes de justice transitionnelle qui pourraient contribuer à la lutte contre l'impunité en RDC. Parmi celles-ci figurent la création d'un mécanisme judiciaire mixte, d'une nouvelle Commission Vérité et Réconciliation (CVR) (malgré l'échec de la première), d'un mécanisme effectif de réparation des victimes, etc. (voy. NATIONS UNIES, *République démocratique du Congo, 1993-2003, Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo*, 2010, disponible via la lien :

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/ZR/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_FR.pdf

² CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Vingtième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires*, Ch. HEYNS, « Additif - Suite donnée aux recommandations faites à la République démocratique du Congo », Document A/HRC/20/22/Add.1, 16 avril 2012, p. 5, §11, disponible sous le lien suivant :

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.22.ADD1.FRA.pdf>

³ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Quatorzième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires*, Ph. ALSTON, « Additif - Mission en République démocratique du Congo », Résumé, Document A/HRC/14/24/Add.3, 14 juin 2010, p. 2, disponible via le lien suivant :

[http://www.extrajudicialexecutions.org/application/media/14%20HRC%20DRC%20report%20in%20French%20\(A.HRC.14.24.Add.3_fr\).pdf](http://www.extrajudicialexecutions.org/application/media/14%20HRC%20DRC%20report%20in%20French%20(A.HRC.14.24.Add.3_fr).pdf)

⁴ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Quatorzième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires*, Ph. ALSTON, *op. cit.*, p. 2.

⁵ HUMAN RIGHTS WATCH (HRW), « RD Congo : Le Rwanda doit cesser d'aider un criminel de guerre présumé », 4 juin 2012, disponible via le lien suivant : <http://www.hrw.org/fr/news/2012/06/03/rd-congo-le-rwanda-doit-cesser-d-aider-un-criminel-de-guerre-pr-sum-0>; RADIO FRANCE INTERNATIONALE (RFI), « RDC: Le rapport de l'ONU qui accuse le Rwanda rendu public », 4 juillet 2012, disponible via le lien suivant : <http://www.rfi.fr/afrique/20120704-rdc-rapport-onu-accuse-rwanda-rendu-public-m23-bosco-ntaganda-cpi>

Les femmes et les filles vivant dans les zones de conflit continuent d'être soumises à de graves violences sexuelles par l'armée régulière (FARDC), la police (PNC), les groupes armés et, d'une manière croissante, par les civils⁶, mais également dans d'autres régions du pays⁷. En outre, les enfants ne sont pas épargnés par les parties au conflit. Ils sont victimes de meurtres, de mutilations, de viols et autres violences sexuelles graves, d'enlèvement, d'esclavage, d'enrôlement forcé, etc. Parmi les auteurs de ces actes, se trouvent notamment des éléments armés des milices *māi-māi*, du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), du M23, des FDLR, de la LRA, ainsi que des membres des forces de sécurité congolaises.

Des violations des droits de l'homme sans lien direct avec le conflit continuent également d'être perpétrées. Même ailleurs dans le pays, des membres des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et de la Police nationale congolaise continuent de commettre de graves violations des droits de l'homme, y compris des exécutions sommaires, des viols, des tortures et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Des membres des services nationaux de renseignement, tant civils que militaires, ont été impliqués dans des violations des droits de l'homme à caractère politique, principalement des arrestations arbitraires, des détentions dans des lieux secrets et des actes de torture et d'extorsion⁸. Les défenseurs des droits humains et les journalistes ne sont pas épargnés.

La justice militaire connaît une grande partie des affaires pénales relatives à ces faits, conformément aux règles congolaises de compétence matérielle et personnelle très larges fixées par le droit pénal et aux règles de procédure pénale militaire. En effet, les crimes internationaux relèvent en RDC de la compétence des juridictions militaires. De plus, les tribunaux militaires congolais ne jugent pas exclusivement les militaires des Forces Armées Congolaises et personnes assimilées comme les membres de la police, mais toute personne, même civile, qui commet une infraction avec une « arme de guerre »⁹. Cette situation est contraire aux standards internationaux¹⁰.

Section 2. L'IMPUNITÉ ET SES CAUSES

S'il faut saluer les efforts fournis par plusieurs juridictions militaires qui, depuis quelques années, ont poursuivi et condamné plusieurs auteurs de violations massives des droits de l'homme, dont certains avaient le grade de Colonel, force est toutefois de constater que l'impunité des responsables demeure la règle, qui plus est

⁶ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport conjoint de sept procédures spéciales thématiques sur l'assistance technique au Gouvernement de la République démocratique du Congo et l'examen urgent de la situation dans l'est du pays*, Document A/HRC/10/59, 5 mars 2009, p. 8, § 21, disponible sous le lien suivant : http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.59_fr.pdf

⁷ *Ibidem*, p. 8, § 21.

⁸ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport conjoint de sept procédures spéciales thématiques sur l'assistance technique au Gouvernement de la République démocratique du Congo et l'examen urgent de la situation dans l'est du pays*, Document A/HRC/10/59, *op. cit.*, p. 7, § 18, disponible sous le lien suivant :

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/118/08/PDF/G0911808.pdf?OpenElement>

⁹ *Confer* art. 104 à 112 du Code judiciaire militaire congolais.

¹⁰ Selon les standards internationaux, seules les juridictions civiles devraient être compétentes pour statuer sur des infractions de droit commun et sur de graves violations des droits humains, telles que les exécutions extrajudiciaires et disparitions forcées, fussent-elles commises par des militaires. *Confer* notamment les « PRINCIPES DECAUX » adoptés par la sous-commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Principe n° 9 ; Ensemble de Principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité (D. ORENTLICHER), principe n° 29. *Confer* également sur ce point, PROTECTION INTERNATIONAL, « Partie II : Protection juridique internationale et nationale de certains droits fondamentaux de la personne, et principales normes du procès équitable », in *Repères pour l'observation des procès en matière pénale*, pp. 96 et suivantes, disponible via le lien suivant : <http://www.protectionline.org/REPERES-POUR-L-OBSERVATION-DES.html>

lorsqu'il s'agit de chefs militaires de haut rang¹¹. Le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires explique que « [d]es criminels de guerre présumés continuent d'occuper de hauts postes de commandement dans les forces armées, des massacres sont commis impunément sans que des enquêtes soient ouvertes à leur sujet, et la quasi-totalité des exécutions extrajudiciaires restent impunies »¹². Le fait que les autorités ne traduisent pas en justice les auteurs d'infractions est l'un des principaux facteurs à l'origine de la persistance des violations des droits de l'homme en République démocratique du Congo¹³.

La lutte contre l'impunité n'a pas connu de réel succès jusqu'à présent, même s'il est vrai que des efforts ont été fournis. Cet état de fait est dû non seulement au manque de moyens et aux problèmes structurels, financiers et institutionnels du système judiciaire mais également à la corruption qui touche tous les acteurs de la chaîne pénale, aux ingérences politiques et/ou militaires dans le cours de la justice et à l'absence de volonté politique des autorités d'enquêter, d'arrêter et de poursuivre en justice des membres des forces armées, du maintien de l'ordre ou des services de renseignement, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'officiers supérieurs¹⁴. A titre d'exemple, le Gouvernement a ordonné l'interruption de certaines procédures judiciaires engagées contre des personnes soupçonnées de crimes de guerre¹⁵. La question de l'impunité est également liée à celle de l'état désastreux du système pénitentiaire congolais, qui constituerait le maillon le plus faible de la chaîne pénale. Les évasions des suspects et des condamnés sont aisées et courantes, en raison notamment de la corruption, « y compris [de] certains très influents, qui «s'échappent» parfois grâce à la connivence des autorités »¹⁶. Le système de justice pénale souffre donc d'une grave ineffectivité si, en bout de course, les personnes condamnées ne purgent pas leur peine et restent en liberté, et si les victimes n'obtiennent jamais réparation. C'est en réalité la question plus globale de l'exécution des décisions de justice qui se pose ici.

Compte tenu de ces dysfonctionnements, la confiance de la population dans le système de justice pénale est fortement mise à mal, et les victimes et témoins hésitent dès lors à porter plainte et déposer. Ceci est aggravé par le fait qu'ils ne sont pas assurés d'être protégés contre les intimidations et les violences que les suspects, prévenus ou condamnés pourraient exercer contre eux pour les dissuader de coopérer ou à titre de représailles. En effet, les victimes et témoins menacés ne bénéficient que très rarement d'un soutien de la part de l'Etat congolais.

Section 3. LES INCIDENTS DE SÉCURITÉ ET LA NÉCESSITÉ DE PROTÉGER

Il ressort des entretiens que nous avons menés ainsi que des rapports d'ONG et d'organisations internationales que les menaces, pressions et autres actes d'intimidation ainsi que les représailles contre les victimes et témoins sont courants. Il arrive fréquemment que les proches des victimes et témoins soient également visés par de tels actes. Ce constat est d'autant plus prégnant lorsque les auteurs des actes criminels sont des hommes en uniforme, rebelles ou agents de l'Etat, ou d'une manière générale des personnes exerçant une certaine influence politique, militaire et/ou économique. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'implication de l'Etat ou de structures influentes pourrait être révélée par les déclarations des victimes et témoins.

¹¹ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Quatorzième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires*, PH. ALSTON, *op. cit.*, p. 3.

¹² *Ibidem*, p. 23, § 95.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Quatorzième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires*, PH. ALSTON, *op. cit.*, p. 25, § 105.

¹⁵ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Quatorzième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires*, PH. ALSTON, *op. cit.*, p. 25, § 104.

¹⁶ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport conjoint de sept procédures spéciales thématiques sur l'assistance technique au Gouvernement de la République démocratique du Congo et l'examen urgent de la situation dans l'est du pays*, Document A/HRC/10/59, *op. cit.*, p. 18, § 63.

De tels incidents de sécurité peuvent survenir à différents stades de la procédure, pendant l'enquête ou le procès, mais aussi après le prononcé du verdict, en particulier lorsque la personne condamnée s'évade. Il arrive également couramment que ces incidents surviennent dès la révélation des faits à un tiers, avant le dépôt d'une éventuelle plainte ou dénonciation.

En effet, de nombreux témoins et victimes ont, pour premier interlocuteur, non la police ou la justice, mais un « intermédiaire »¹⁷, qu'il s'agisse d'un défenseur des droits humains, d'une ONG locale ou internationale, d'une agence des Nations-Unies, de la MONUSCO ou de la Cour Pénale Internationale (CPI). En révélant à un tiers les exactions dont elles ont été victimes ou témoins, les personnes peuvent s'exposer à des menaces et/ou représailles dès cet instant. Ainsi, la sécurité des victimes et témoins doit donc également être prise en compte durant cette période qui échappe à la procédure pénale *stricto sensu* et qui s'ouvre dès la réception ou collecte des déclarations par les « intermédiaires ». Soulignons d'ailleurs que beaucoup de victimes ne porteront pas plainte ou ne participeront pas à une procédure pénale, et que leurs déclarations ne feront qu'alimenter les rapports des organisations sur la situation des droits de l'homme en RDC.

Les risques encourus par les victimes et témoins, aggravés par l'absence de protection, ont souvent pour conséquence de dissuader ceux-ci de porter plainte ou témoigner en justice, ou de collaborer avec les autorités policières ou judiciaires. De nombreuses victimes ont peur de porter plainte, se désistent en cours d'instance ou modifient leurs déclarations en cours de procédure. De nombreux témoins craignent de déposer, ne répondent pas aux convocations, se rétractent ou modifient leurs déclarations. Les risques de représailles poussent également beaucoup de victimes de violences sexuelles, par exemple, à éviter ou contourner le système de justice pénale en ayant recours à un mode informel de résolution des conflits, tel que l'arrangement amiable, qui ne respecte pourtant que rarement leurs droits.

Les craintes d'intimidation et de représailles des victimes et des témoins constituent donc une importante entrave à l'accès à la justice. Par ailleurs, les déclarations des victimes et témoins sont souvent primordiales pour initier ou faire avancer les enquêtes ou les instructions, d'autant plus dans un Etat comme la RDC où les moyens d'investigations sont très peu développés. L'absence de témoignages, combinée aux autres dysfonctionnements qui affectent les appareils policiers et judiciaires, bloque nombre de dossiers et empêche de confondre les auteurs des exactions. Les criminels répondent rarement de leurs actes. L'impunité se perpétue.

Par ailleurs, d'autres catégories de personnes font souvent l'objet d'intimidations ou de représailles, en raison de leur intervention dans une affaire donnée ou de leur soutien aux victimes et aux témoins. Il s'agit notamment des enquêteurs, magistrats et avocats, mais également des « intermédiaires » (défenseurs des droits humains, associations communautaires, ONG locales, nationales et internationales, etc.) qui assistent et/ou accompagnent les victimes et les témoins¹⁸.

¹⁷ Précisons que les « intermédiaires » sont les personnes qui investiguent, documentent les cas, orientent et accompagnent les victimes et témoins, avant procès, pendant et après les procédures. Il peut s'agir de particuliers, de membres de la communauté ou de l'entourage de la victime ou du témoin, ou d'ONG, généralistes ou spécialisées. Ils sont dans tous les cas des défenseurs des droits humains (DDH), qu'ils interviennent ponctuellement ou de manière permanente.

¹⁸ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, *Rapport conjoint de sept procédures spéciales thématiques sur l'assistance technique au Gouvernement de la République démocratique du Congo et l'examen urgent de la situation dans l'est du pays*, Document A/HRC/10/59, *op. cit.*, p. 18, § 61 ; CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES, Huitième session, *Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats - Mission en République démocratique du Congo*, Document A/HRC/8/4/Add.2, 11 avril 2008, §§ 38 et 48, disponible via le lien suivant : <http://www2.ohchr.org/english/>

Section 4. LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER INCOMBANT À L'ÉTAT

La protection des victimes et des témoins menacés constitue en elle-même une fin en soi (protection de l'intégrité de la personne humaine) mais également une condition sine qua non du bon fonctionnement du système pénal : en effet, protéger les victimes et les témoins conditionne leur coopération (signalement des faits infractionnels et fourniture d'éléments de preuve), laquelle est indispensable pour enquêter, poursuivre et condamner les délinquants.

Il appartient au premier chef à l'Etat de protéger et de soutenir les victimes et les témoins menacés.

En RDC, il n'existe pas de programme national de protection des victimes et des témoins ; aucun mécanisme étatique n'est prévu, même limité. Le système juridique national ne prévoit même pas expressément l'obligation de protéger les victimes et les témoins menacés, si ce n'est en matière de violences sexuelles. Toutefois, la loi congolaise comprend quand même quelques dispositions générales qui permettent de contribuer à protéger la sécurité, le bien-être et la vie privée des victimes et des témoins. Ces garanties non spécifiques aux victimes et témoins pourraient cependant être étoffées et améliorées, mais des dispositions spécifiques seraient en tout état de cause plus adaptées.

Dans les faits, quelques juridictions se sont parfois préoccupées de la sécurité des victimes et des témoins et ont ponctuellement ordonné des mesures procédurales, parfois même des mesures de sécurisation. Mais la majorité des magistrats n'est pas formée ni même sensibilisée à cette question d'une part, et les juridictions ne disposent pas, en tout état de cause, de moyens et infrastructures adaptés, d'autre part.

A ce jour, le plus gros du travail de protection physique et de soutien psychologique, médical et juridique, lorsqu'il existe, est assuré par la société civile congolaise, des ONG internationales et des organisations interétatiques. En effet, en l'absence de protection de l'Etat, des initiatives alternatives se sont développées, au sein de structures de la société civile nationale et internationale, et au sein d'organisations onusiennes. Ces initiatives sont pour certaines ponctuelles et embryonnaires, souvent qualifiées d' « artisanales » par la société civile elle-même, d'autres tendent à être plus intégrées et organisées (*confer* plus loin).

Section 5. LA COMPLEXITÉ DE LA PROTECTION DANS LE CONTEXTE DE LA RDC

§ 1. LES CONTOURS DE LA PROTECTION

La question de la protection des victimes et des témoins doit se poser non seulement lors de la phase d'enquête et d'instruction (avant le procès pénal) et lors de la phase de jugement (pendant le procès pénal), mais également lors de la phase d'exécution des peines (après le procès pénal)¹⁹.

Afin de pouvoir définir les actions à prendre pour assurer la protection d'un témoin ou d'une victime en danger, il est d'une part nécessaire d'évaluer les menaces (et notamment la probabilité de leur mise à exécution), d'autre part d'évaluer les vulnérabilités de la victime potentielle, et enfin d'évaluer ses capacités de protection. En effet, la définition du risque consiste en l'équation suivante : le risque est égal aux menaces multipliées par les vulnérabilités de la victime ou du témoin, le tout divisé par les capacités de ce dernier.

¹⁹ COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, *Recommendation Rec(2005)9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice, Annexe*, disponible via le lien : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2005\)9&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)9&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

Influer sur ces trois éléments permettra de réduire le risque. Si les menaces constituent un élément externe sur lequel il est plus difficile d'influer, les vulnérabilités et capacités de la victime potentielle peuvent par contre se travailler plus aisément. L'objectif est donc de réduire la menace en tentant de dissuader son auteur, de réduire les facteurs de vulnérabilité de la victime potentielle et d'augmenter et développer ses capacités de protection. Ces évaluations et analyses procèdent d'une méthodologie spécifique. Il existe des outils pour les réaliser²⁰. A la suite de l'analyse de risques, un plan de sécurité personnalisé pourra être élaboré avec des mesures de protection adaptées, lequel devra être régulièrement évalué et révisé.

Tout un éventail de mesures est envisageable. Selon Redress, il importe d'envisager des mesures et garanties d'ordre général pour réduire les risques d'intimidation et de représailles au maximum (confidentialité, protection des données, respect de la vie privée et de la dignité de la personne, etc.)²¹.

Par ailleurs, face à un risque identifié pour la sécurité de la victime ou du témoin, la méthode de protection doit prévoir une réponse appropriée (notamment mesures de protection procédurales et non-procédurales et mesures d'assistance,...). L'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) fait les recommandations suivantes:

Un plan de prise en charge des témoins et des victimes menacés²², quelle que soit sa forme ou son appellation, devrait comprendre trois types de mesures, outre d'éventuelles mesures dites d'« autoprotection ». Notons qu'une adaptation des mesures voire des mesures particulières devraient être prévues en fonction de la vulnérabilité de la personne menacée²³.

1. des **mesures dites « de police »** devant permettre d'accroître la sécurité physique du témoin.

Ces mesures, proportionnelles à la menace et de durée limitée, visent à dissuader les criminels de nuire à la victime/au témoin ou à réduire leur exposition physique au risque. Ces mesures peuvent prendre les formes suivantes : conseils de sécurité, réinstallation temporaire chez un parent ou dans une ville voisine, protection rapprochée, rondes régulières autour de la maison du témoin, escorte pour se rendre au tribunal et en revenir, remise de numéros d'appel d'urgence, changement ou placement sur liste rouge du numéro de téléphone du témoin, surveillance du courrier et des appels téléphoniques, installation de dispositifs de sécurité chez le témoin, fourniture d'alarmes électroniques et de téléphones portables munis de numéros d'urgence, limitation des contacts publics avec des policiers en uniforme ou encore utilisation de locaux sécurisés pour interroger et informer le témoin, etc.

Lorsque toutes ces mesures ne suffisent pas à assurer la protection de la victime ou du témoin, le recours à des mesures d'exception, telles que le changement d'identité et la réinstallation de la victime ou du témoin à l'étranger, peut être envisagé. Pour rappel, il importe de respecter le principe de proportionnalité entre la nature des mesures de protection à adopter et la gravité des

²⁰ Confer PROTECTION INTERNATIONALE, *Nouveau manuel de protection pour les défenseurs des droits humains*, 3e édition (2010), disponible sur <http://www.protectionline.org/Nouveau-Manuel-de-protection-pour.html>

²¹ REDRESS - ENDING TORTURE SEEKING JUSTICE FOR SURVIVORS, *Mettre fin aux menaces et aux représailles contre les victimes de torture et de crimes internationaux du même ordre : appel à l'action*, Londres, décembre 2009, p. 33, disponible via le lien suivant : http://www.redress.org/downloads/publications/Victim_Protection_Report_Final_10_Dec_09_FRENCH.pdf

²² OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, Vienne, Nations Unies, 2009, p. 27.

²³ Afin d'évaluer les mesures de protection et de soutien dont les victimes et les témoins ont besoin, les intervenants de la protection devraient prendre en compte leurs besoins et, en conséquence, prendre en considération certains facteurs tels que, par exemple, leur âge, leur sexe, leur état de santé, leur handicap et la nature du crime.

manœuvres d'intimidation auxquelles est exposée la personne²⁴. La réinstallation à l'étranger constitue « la mesure ultime en raison non seulement de son coût, des moyens qu'il faut mettre en œuvre et des conséquences qu'elle a pour le témoin et pour ses proches, mais aussi de la complexité des relations internationales »²⁵.

2. des **mesures procédurales** propres à garantir la sécurité du témoin à l'audience; certaines de ces mesures peuvent présenter un caractère éminemment attentatoire aux droits de la défense. Le respect du droit à un procès équitable nécessite en conséquence qu'un juste équilibre soit ménagé entre les intérêts en présence, entre la nécessité de protéger une victime ou un témoin contre les intimidations et représailles, et les droits de la défense. Il peut s'agir de:

- l'affectation d'un pseudonyme ou d'un numéro à la victime ou au témoin, tout au long de la procédure et dans les documents officiels,
- le prononcé du huis-clos,
- l'exclusion ou la restriction de la présence des médias et/ou du public au cours de certaines parties ou durant la totalité du procès,
- la suppression du dossier public des noms, adresses, lieux de travail, professions ou autres informations de nature à révéler l'identité de la victime ou du témoin,
- l'interdiction faite à l'avocat de la défense, au Procureur ou à toute autre personne participant à la procédure, de révéler à un tiers l'identité du témoin ou de la victime, ou de divulguer des documents ou informations de nature à la révéler,
- l'utilisation, au lieu du témoignage, d'une déclaration (écrite, audio ou audiovisuelle) faite lors de l'instruction²⁶,
- la présence d'un accompagnateur à des fins de soutien psychologique²⁷,
- le recueil des déclarations par des moyens électroniques ou autres moyens spéciaux, à savoir le témoignage par télévision en circuit fermé ou par vidéoconférence, avec ou sans altération de la voix et du visage du témoin²⁸, et le recours à des moyens exclusivement acoustiques,

²⁴ COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, *Recommendation Rec(2005)9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice*, *op. cit.*

²⁵ OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, *op. cit.*, p. 82.

²⁶ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande que « tout en tenant compte du principe de libre appréciation des preuves par les tribunaux et pour autant que les parties aient ou aient eu la possibilité de participer à l'interrogatoire et/ou au contre-interrogatoire du témoin et de discuter le contenu de ces dépositions au cours de la procédure, la procédure pénale devrait permettre de prendre en considération d'admettre comme éléments de preuve valables (et/ou d'utiliser) devant le tribunal les dépositions faites au cours de la phase préliminaire de la procédure (...), lorsque la comparution des témoins devant le tribunal ne saurait être envisagée ou lorsque celle-ci pourrait entraîner une menace grave et sérieuse pour les témoins ou leurs proches. *Confer* COUNCIL OF EUROPE, COMMITTEE OF MINISTERS, *Recommendation Rec(2005)9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice*, *op. cit.*

²⁷ Le juge peut autoriser le témoin à se faire accompagner par un accompagnateur lors de l'audience, lorsque le témoin est sujet à l'angoisse ou au stress ou, souvent, lorsqu'il s'agit d'un témoin vulnérable (victime de violence sexuelle ou enfant témoin, notamment). L'accompagnateur n'est pas partie à l'affaire ; il ne doit donc disposer que de peu d'informations sur la déposition du témoin. Il s'agira généralement d'un parent, enseignant, policier ou thérapeute. L'accompagnateur peut, selon l'étude, se tenir à proximité directe ou au contact du témoin lorsqu'il dépose, informer le tribunal de l'état du témoin ou recommander une suspension d'audience si, par exemple, le témoin est trop stressé. Il ne peut cependant pas perturber, entraver ou influencer le contre-interrogatoire ou le témoignage, s'opposer à certaines questions ou conseiller le témoin. *Confer* OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, *op. cit.*, p. 34. Notons que ce type de mesure peut également être rattaché aux mesures dites d'« assistance », *confer* plus loin.

²⁸ La portée de cette mesure est limitée lorsque le défendeur connaît le témoin, dans la mesure où il pourra identifier le témoin sur base du contenu de son témoignage.

- le témoignage derrière écran, rideau ou glace sans tain²⁹,
 - le témoignage anonyme, partiel ou complet,
3. des **mesures d'assistance et de soutien** qui doivent permettre au témoin d'assumer psychologiquement et concrètement le fait de témoigner en justice/à la victime de participer au procès. L'assistance aux victimes et aux témoins est intimement liée à la question de leur protection et ne peut, en conséquence, être passée sous silence. Selon les conceptions, certaines formes d'assistance font partie intégrante de la protection.

Selon l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et le Conseil de l'Europe, l'assistance se distingue de la protection en ce qu'elle vise à assurer, non la sécurité physique des personnes, mais à éviter que les victimes et les témoins ne souffrent d'une victimisation secondaire³⁰, ne se présentent pas ou délivrent des témoignages incomplets ou inappropriés³¹. Lorsqu'il est question de penser un système de protection des victimes et des témoins, il est donc nécessaire d'intégrer un volet d'assistance - juridique et psychologique – au bénéfice des victimes et témoins. Une assistance devrait en conséquence être apportée avant, pendant et après le témoignage ou le procès.

Le type d'assistance requis dépendra de la personne amenée à témoigner et de sa vulnérabilité³². Durant la phase pré-juridictionnelle, l'assistance implique, par exemple, que les services chargés de faire appliquer la loi interrogent les témoins avec tact³³. Elle consiste également à informer les témoins et les victimes sur leurs droits, les mesures de protection et d'assistance dont ils peuvent bénéficier, sur le déroulement d'un procès pénal (sans préparer de quelque façon que ce soit leur témoignage avant le procès) et à les assister psychologiquement afin de réduire l'angoisse liée à la participation au procès³⁴. Concernant le soutien psychologique, outre des conseils, les victimes et les témoins devraient se voir proposer une thérapie lorsque cela est nécessaire. Par ailleurs, il importe que leur soit offerte une assistance après leur témoignage, étape souvent négligée, car c'est précisément à ce moment que le risque de victimisation secondaire est le plus important³⁵.

²⁹ Un tel mécanisme permet au tribunal de dissimuler les témoins et leur identité afin qu'ils ne soient pas intimidés par le défendeur, le public et les médias. L'étude précise cependant que « les écrans ne doivent pas empêcher le juge, les magistrats, le jury et au moins un représentant de chaque partie (accusation et défense) de voir le témoin et le témoin de les voir ».

³⁰ « La victimisation secondaire résulte non pas directement de l'acte criminel, mais de la réponse apportée à la victime par les institutions et les individus. Les souffrances de la victime n'étant pas reconnues, celle-ci peut se sentir isolée ou vulnérable et perdre foi en l'aide de la collectivité et des organismes professionnels. En prolongeant ou en aggravant le traumatisme de la victime, l'expérience de la victimisation secondaire accentue les conséquences immédiates de l'infraction. Des opinions, des comportements, des actes ou des omissions peuvent ainsi laisser la victime dans un sentiment d'étrangeté vis-à-vis de la société dans son ensemble ». CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME, *La protection des témoins, pierre angulaire de la justice et de la réconciliation dans les Balkans*, Rapporteur, M. J.-Ch. GARDETTO, Rapport Doc. 12440 rev., 12 janvier 2011, p. 10, § 19, disponible sous le lien suivant:

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12440.pdf>

³¹ OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, op. cit., p. 28 ; CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME, op. cit., p. 10, § 19.

³² CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME, op. cit., p. 10, § 20.

³³ CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME, op. cit., p. 10, § 21.

³⁴ OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, op. cit., p. 28.

³⁵ CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME, op. cit.

4. Des mesures d'autoprotection :

Parallèlement ou en l'absence d'un programme de protection des témoins ou de tout autre système de protection reprenant des mesures d'assistance, des mesures de police et des mesures procédurales, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime explique que « des témoins peuvent se voir aider à assurer leur propre sécurité »³⁶. A cette fin, face au seuil souvent élevé d'admission aux programmes de protection des témoins, des Etats ont développé, en dehors de tout cadre formel, des mesures telles que des aides financières ou des formations à l'autoprotection³⁷. Certaines ONG locales ou internationales dispensent justement des formations de gestion de la sécurité (méthodologie de l'analyse de risques, élaboration de plans de sécurité préventifs ou suite à des incidents de sécurité). De telles formations devraient systématiquement être intégrées dans les programmes de protection et dispensées aux bénéficiaires ; en effet, ceux-ci doivent être sensibilisés afin de mieux accepter et suivre les règles de sécurité et leurs contraintes, et capables d'analyser régulièrement les risques pour adapter leurs plans de sécurité.

Enfin, il importe d'incriminer et de sanctionner dans les faits les actes d'intimidation, de représailles et tout acte pouvant mettre en péril la sécurité de la victime ou du témoin (incrimination de l'acte d'intimidation, incrimination de la révélation des données protégées de la victime ou du témoin, etc.).

§ 2. LA COMPLEXIFICATION DE LA PROTECTION EN RDC

Dans le contexte congolais actuel, la tâche de protéger et de soutenir les victimes et les témoins menacés est complexifiée par toute une série de facteurs, tels que la persistance de poches de conflits à l'est du pays et la récente dégradation de la situation au Nord Kivu, la qualité des auteurs des graves violations des droits de l'homme (souvent des haut gradés), l'impunité généralisée, les dysfonctionnements et le manque de moyens de l'appareil policier et judiciaire, les défaillances du système carcéral, les ingérences politiques et/ou militaires, la corruption de la chaîne pénale et l'absence de volonté politique de voir certains responsables arrêtés, poursuivis ou condamnés. Le manque d'indépendance de la justice et la corruption des acteurs de la chaîne pénale, dont les officiers de police judiciaire et les magistrats, compliquent très fortement toute initiative de protection. Tous ces obstacles et dysfonctionnements génèrent une méfiance du justiciable, des victimes et des témoins envers les institutions policières et judiciaires. L'ensemble de ces éléments devra être pris en compte pour élaborer tout mécanisme et programme de protection.

³⁶ OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, op. cit., p. 41.

³⁷ REDRESS - ENDING TORTURE SEEKING JUSTICE FOR SURVIVORS, *Mettre fin aux menaces et aux représailles contre les victimes de torture et de crimes internationaux du même ordre : appel à l'action*, op. cit., p. 42.

Chapitre II. PAYSAGE NORMATIF DE LA RDC EN MATIÈRE DE PROTECTION DES VICTIMES ET DES TÉMOINS

Section 1. LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA RDC

La RDC a ratifié la plupart des principaux instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant³⁸. Si ces conventions ne font pas explicitement référence à la protection des victimes et des témoins, certains organes de surveillance de ces traités ont élaboré une jurisprudence sur la protection des victimes et témoins qui considère la protection de ces derniers comme une condition préalable à la réalisation de certains droits fondamentaux³⁹ tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, le droit à la justice⁴⁰ ou le droit au respect de la vie privée et familiale⁴¹.

La RDC a par ailleurs ratifié des instruments internationaux contraignants qui contiennent des dispositions lui imposant de prendre certaines mesures de protection des victimes et témoins dans les domaines particuliers visés par ces conventions⁴². Toutefois, la RDC n'a pas encore mis en œuvre ses engagements internationaux spécifiquement liés à la protection des victimes et des témoins.

Par exemple, en ratifiant la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), la RDC s'est engagée à « assure[r] à toute personne qui prétend avoir été soumise à la torture sur tout territoire sous sa juridiction le droit de porter plainte devant les autorités compétentes dudit Etat qui procéderont immédiatement et impartialement à l'examen de sa cause », mais également à prendre des mesures « **pour assurer la protection du plaignant et des témoins contre tout mauvais traitement ou toute intimidation en raison de la plainte déposée ou de toute déposition faite** » (article 13, alinéas 1^{er} et 2). Treize ans après la ratification de cette convention, le législateur congolais a adopté, le 9 juillet 2011, une loi « portant criminalisation de la torture » mais qui n'harmonise pas pleinement la législation interne avec les dispositions de la Convention. Elle n'introduit dans le Code de procédure pénale aucune garantie de protection des victimes ou témoins des faits de torture contre tout mauvais traitement ou toute intimidation.

³⁸ La Convention a été adoptée par la résolution 44/25 du 20 novembre 1989 à la quarante-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies et est entrée en vigueur le 2 septembre 1990. Elle a été ratifiée par la RDC le 27 septembre 1990.

La RDC n'est toutefois pas encore partie à la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, au Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique ou au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

³⁹ REDRESS - ENDING TORTURE SEEKING JUSTICE FOR SURVIVORS, *Mettre fin aux menaces et aux représailles contre les victimes de torture et de crimes internationaux du même ordre : appel à l'action*, op. cit., pp. 22 et suivantes.

⁴⁰ REDRESS - ENDING TORTURE SEEKING JUSTICE FOR SURVIVORS, *Mettre fin aux menaces et aux représailles contre les victimes de torture et de crimes internationaux du même ordre : appel à l'action*, op. cit., p. 25.

⁴¹ CONSEIL DE L'EUROPE, ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE, COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME, op. cit., p. 8, § 12. Ainsi, lorsque la vie ou l'intégrité physique d'une victime ou d'un témoin est menacée, l'Etat a l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour les protéger.

⁴² Il s'agit notamment de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC), ratifiée par la RDC le 28 octobre 2005, du Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, ratifié par la RDC le 28 octobre 2005, de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), ratifiée par la RDC le 23 septembre 2010, et de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), ratifiée par la RDC le 18 mars 1996.

La République démocratique du Congo est par ailleurs partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, qui contient des dispositions relatives à la protection des victimes et des témoins de crimes internationaux⁴³. La loi de mise en œuvre du Statut n'a toujours pas été votée à ce jour. Celle-ci devrait pourtant permettre à la RDC de se conformer à son obligation d'adopter les dispositions légales nécessaires pour intégrer le Statut de Rome dans sa législation interne en vue de lutter efficacement contre l'impunité des crimes internationaux et de faciliter la complémentarité des juridictions nationales avec la Cour pénale internationale (CPI)⁴⁴. En particulier, cette loi devrait notamment traiter des questions afférentes à la protection des victimes et des témoins de crimes internationaux et permettre la mise en place d'un système cohérent de protection de ces victimes et témoins en RDC⁴⁵. En ce sens, une proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁴⁶ a été déposée à l'Assemblée Nationale en mars 2008. Cette proposition de loi n'a toutefois pu être examinée avant la fin de la dernière législature (*confer plus loin*). Parallèlement, un projet de loi créant une Cour Spécialisée⁴⁷ et qui entendait également mettre en œuvre les éléments du Statut de Rome, a été rejeté par le Sénat en août 2011 (*confer plus loin*).

Afin de « combler les lacunes et imprécisions d'un législateur qui tarde à adopter une loi de mise en œuvre du Statut de Rome », ratifié depuis plus de dix ans maintenant⁴⁸, plusieurs tribunaux congolais appliquent directement certaines dispositions du Statut de Rome depuis quelques années⁴⁹. Certains juges congolais ont ainsi déjà accordé un effet direct à l'article 68 du Statut, qui constitue le cœur des garanties dont peuvent bénéficier les victimes et les témoins devant la CPI⁵⁰. Dans plusieurs affaires, des avocats ont invoqué directement l'article 68 pour réclamer l'adoption par le juge de mesures de protection et, s'appuyant sur ledit Statut, le juge a ordonné des mesures de protection spécifiques. S'il faut saluer les efforts fournis par certains juges, l'application directe du Statut de Rome reste ponctuelle et isolée et il serait souhaitable qu'elle ne soit qu'une première étape vers l'adoption d'une loi de mise en œuvre du Statut de Rome.

⁴³ La RDC a signé ledit Statut le 8 septembre 2000 et l'a ratifié le 11 avril 2002, après que le Président de la République ait adopté le 30 mars 2002 un « Décret-loi n° 003/2002 autorisant la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale ».

⁴⁴ *Confer ACTION MONDIALE DES PARLEMENTAIRES, Conférence sur la loi de mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale dans les pays africains de l'Océan Indien* (25-26 février 2010, Assemblée Nationale de l'Union des Comores, Moroni), « Statut de la législation mettant en œuvre les provisions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) dans les pays africains de l'Océan Indien & au Djibouti, en RDC et en Tanzanie, disponible sous le lien :

http://www.pgaction.org/pdf/pre/Background%20Doc%20PGA%20ICC%20Conf%20Comoros%202010_FR.pdf

⁴⁵ AVOCATS SANS FRONTIÈRES, *Etude de jurisprudence. L'application du Statut de Rome de la Cour pénale internationale par les juridictions de la République démocratique du Congo*, mars 2009, p. 107, disponible via le lien suivant :

http://www.iccnw.org/documents/ASF_rapportRome_csc_light.pdf

⁴⁶ Proposition de loi modifiant et complétant le Code pénal, le Code de procédure pénale, le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, le Code judiciaire militaire et le Code pénal militaire en vue de la mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, déposée en mars 2008.

⁴⁷ Projet de loi « portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spécialisée de la répression des crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité », rejeté le 22 août 2011 par le Sénat, réuni en session extraordinaire, disponible en annexe au Rapport FIDH, ASADHO, GROUPE LOTUS et LIGUE DES ELECTEURS, *République démocratique du Congo, Recommandations pour une Cour spécialisée mixte indépendante et efficace*, Août 2011, disponible via le lien suivant :

<http://www.iccnw.org/documents/notepositionfidh.pdf>

⁴⁸ AVOCATS SANS FRONTIÈRES, *Etude de jurisprudence. L'application du Statut de Rome de la Cour pénale internationale par les juridictions de la République démocratique du Congo*, *op. cit.*, p. 106.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Art. 68 du Statut de Rome, intitulé « protection et participation au procès des victimes et des témoins ».

Section 2. LA LÉGISLATION NATIONALE

§ 1. LA VOLONTÉ DU POUVOIR POLITIQUE

Comme évoqué plus haut, il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme général étatique de protection des victimes et témoins en République démocratique du Congo. Il semble qu'il n'y ait pas eu de volonté politique suffisante pour faire de cette question une priorité. La création d'un « programme de protection des victimes et des témoins » faisait partie du Plan d'Action pour la Réforme de la Justice, adopté en 2007 par les autorités congolaises⁵¹. Cependant, la mise en œuvre de ce Plan a connu quelques revers depuis son adoption et aucun programme d'une telle nature n'a encore vu le jour.

§ 2. LA CONSTITUTION

Contrairement à la Constitution colombienne de 1991 qui prévoit, à charge du Cabinet de l'avocat général, une obligation de protéger les témoins, victimes et autres parties à une procédure pénale, la Constitution congolaise de 2006 ne prévoit aucune garantie expresse de protection des victimes et des témoins menacés. Toutefois, la Constitution de la République démocratique du Congo consacre un certain nombre de droits fondamentaux, tels que le droit à la vie et à l'intégrité physique (art. 16, al. 2), l'interdiction des traitements cruels, inhumains et dégradants (art. 16, al. 4) et le droit à la liberté individuelle (art. 17, al. 1^{er}), lesquels s'appliquent à tous et donc aux victimes et témoins. Par ailleurs, la Constitution dispose en son article 16, alinéa 1^{er}, que la personne humaine est sacrée et que l'Etat a l'obligation de la respecter et de la protéger⁵².

§ 3. LA LOI CONGOLAISE

Des normes relevant du droit pénal matériel congolais (ordinaire et militaire) et de la procédure pénale congolaise (ordinaire et militaire) peuvent contribuer plus ou moins directement à protéger les victimes et/ou les témoins en RDC⁵³.

A. INCRIMINATION DES ACTES D'INTIMIDATION

De prime abord, la loi pénale congolaise se préoccupe plus des obligations qui incombent au témoin plutôt que de ses droits. Ainsi, elle incrimine et sanctionne le faux-témoignage et les fausses déclarations en justice réalisées par un « renseignant », un interprète ou un expert⁵⁴, et punit en outre le refus de comparaître, de prêter serment et de déposer⁵⁵.

Toutefois, le Code pénal congolais actuel contient toute une série d'incriminations qui peuvent être utilisées par le pouvoir judiciaire pour poursuivre et sanctionner certains comportements visant à intimider les victimes

⁵¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Plan d'Actions pour la Réforme de la Justice*, Kinshasa, 2007, pp. 14 à 15 (« axes d'interventions stratégiques », Programme 3 : Accès à la justice), disponible via la page internet officielle du Ministère de la Justice de la République démocratique du Congo, http://www.justice.gov.cd/files/plan_action_justice.html

⁵² Constitution de la République démocratique du Congo, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, art. 16.

⁵³ Le droit pénal matériel comporte toutes les règles de fond (substantielles) qui déterminent les infractions et les peines qui leur sont applicables. Le droit pénal procédural (ou droit pénal formel) réunit l'ensemble des règles qui régissent l'organisation judiciaire, la compétence en matière répressive et les règles relatives au déroulement du procès pénal, tant dans sa phase préliminaire que dans celle du jugement ; *confer* H. D. BOSLY, D. VANDERMEERSCH et M.-A. BEERNAERT, *Droit de la procédure pénale*, 6^{ème} édition, Bruges, La Charte, 2010, p. 9.

⁵⁴ Art. 128, 130 et 131 du Code pénal.

⁵⁵ Art. 19 et 78 du Code de procédure pénale, art. 201 du Code judiciaire militaire, art. 179 du Code pénal militaire et art. 41 de l'Ordonnance 78/289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun.

et les témoins. Il s'agit notamment des dispositions punissant l'homicide ou les coups et blessures⁵⁶ ou les attentats à la liberté individuelle⁵⁷. Il s'agit également de l'incrimination de la menace d'attentat contre les personnes ou les biens⁵⁸.

Mais la difficulté de l'intimidation des victimes et des témoins réside dans le fait que les comportements, manœuvres ou artifices dont peut user leur auteur n'entrent pas nécessairement dans la définition des infractions précitées. C'est la raison pour laquelle l'article 129 du Code pénal incrimine la subornation de témoin⁵⁹. S'il est vrai que les Codes pénaux ordinaire et militaire congolais ne connaissent pas, comme dans d'autres systèmes nationaux, de chapitre spécialement consacré aux entraves ou aux obstructions au bon fonctionnement de la justice, il n'en demeure pas moins que cette disposition constitue une base suffisante pour poursuivre et sanctionner les auteurs d'actes d'intimidation de témoins⁶⁰. Toutefois, l'article 129 pourrait gagner en clarté en s'inspirant des dispositions du Statut de Rome, du Code pénal français ou d'autres Codes pénaux⁶¹.

Par contre, la loi pénale congolaise ne prévoit aucune disposition spécifique incriminant les actes d'intimidation commis à l'encontre des victimes. Il conviendrait par conséquent d'intégrer une telle disposition dans le Code pénal, en s'inspirant de dispositions similaires déjà existantes, tel que l'article 434-5 du Code pénal français⁶² par exemple. De telles modifications étaient prévues dans la proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome évoquée plus haut⁶³.

Malgré les possibilités qui leur sont laissées par le droit pénal, la police et les magistrats appliquent peu ces dispositions. Ils n'enquêtent pas suffisamment sur les actes d'intimidation ni ne poursuivent leurs auteurs (*confer* par exemple l'affaire Maheshe⁶⁴). Or, les enquêtes effectives, les poursuites et les condamnations des auteurs d'intimidation seraient de nature à envoyer un signal fort de dissuasion et à favoriser un changement des comportements sur le long terme.

⁵⁶ Art. 43 et suivants du Code pénal.

⁵⁷ Art. 67 et suivants du Code pénal.

⁵⁸ Art. 159 et 160 du Code pénal.

⁵⁹ Le Code pénal ordinaire est appliqué par les juridictions tant civiles que militaires. Notons que l'article 136 du Code pénal punit par ailleurs l'outrage ou la violence à l'encontre des témoins qui sont dépositaires de l'autorité ou de la force publique, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions (membres du Bureau politique, de l'Assemblée Nationale, du Gouvernement, de la Cour Constitutionnelle, de cours et tribunaux, et officiers du ministère public, officiers des Forces armées et de la Gendarmerie, gouverneur, etc.).

⁶⁰ On peut reprocher à cette disposition de ne pas définir la notion de « subornation » et ne pas détailler les différents visages que peut prendre l'intimidation. Toutefois, à l'instar de la définition qui en est donnée par le site Larousse.fr, le droit pénal français qualifie de *subornation de témoin* le « fait d'user de promesses, offres, présents, pressions, menaces, voies de fait, manœuvres ou artifices au cours d'une procédure ou en vue d'une demande ou défense en justice afin de déterminer autrui soit à faire ou délivrer une déposition, une déclaration ou une attestation mensongère, soit à s'abstenir de faire ou délivrer une déposition, une déclaration ou une attestation » (art. 434-15 du Code pénal français). Par ailleurs, les articles 434-19 et 434-21 du même Code incriminent la subornation d'interprète et d'expert dans les mêmes conditions que l'article 434-15.

⁶¹ *Confer* art. 340, §2 du Code pénal angolais, art. 388 du Code pénal burundais, art. 117 et 121 du Code pénal kenyan, art. 101, 103 et 107 du Code pénal ougandais, art. 434-15 du Code pénal français. Notons par ailleurs que lorsque le Code pénal congolais vise la subornation du témoin sans viser expressément la « personne qui fait des déclarations », il faut en toute logique en déduire que la subornation du renseignant n'est pas visée. Le renseignant est cette personne qui, appelée à faire des déclarations en justice, ne doit pas prêter serment. Il conviendrait de réfléchir à une adaptation sur ce point de la législation, dans la mesure où le recours au statut de renseignant plutôt que de témoin est très largement répandu en RDC.

⁶² Cet article punit de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende toute menace ou tout autre acte d'intimidation à l'égard de quiconque, commis en vue de déterminer la victime d'un crime ou d'un délit à ne pas porter plainte ou à se rétracter.

⁶³ La modification de l'article 129 du Code pénal et l'introduction dans le même Code d'une disposition spécifique incriminant les actes d'intimidation des victimes fait l'objet d'un plaidoyer de la part de l'Unité de Protection du BICNUDH MONUSCO, qui a d'ailleurs fait des propositions concrètes en ce sens à la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais (CPRDC).

⁶⁴ PROTECTION INTERNATIONALE, *Rapport d'observation du procès d'appel «Maheshe» devant la cour militaire du Sud-Kivu (R.D. Congo) et suivi des recours, Et points de repère sur le cadre juridique de l'observation des procès et la protection des défenseurs des droits humains*, pp. 65 et suivantes, disponible sous le lien suivant: <http://www.protectionline.org/Rapport-d-observation-du-proces-d.html>

B. PROTECTION ET PROCÉDURE PÉNALE

D'un point de vue global et à ce jour, la procédure pénale congolaise pose une série de difficultés, liées notamment au fait que les règles procédurales existantes sont disséminées dans une multitude de textes légaux différents, qu'elles se contredisent parfois, qu'elles revêtent un caractère parfois sommaire et fragmentaire et qu'elles présentent certaines lacunes au regard des garanties du droit à un procès équitable. Parmi ces manques figure également la question de la protection des victimes et des témoins, qui n'est pas encore pleinement prise en compte par la procédure pénale congolaise.

Le droit de la procédure pénale congolais ne prévoit expressément aucune obligation de protéger les victimes et les témoins menacés, si ce n'est en matière de violences sexuelles. Cette exception mérite examen.

En 2006, dans le cadre d'une réforme législative relative aux violences sexuelles, le législateur congolais a en effet introduit un nouvel article 74 *bis* dans le Code de procédure pénale, s'inspirant dans une certaine mesure de l'article 68 du Statut de Rome. Cet article 74 *bis* prévoit que l'officier du Ministère Public ou le Juge saisi en matière de violences sexuelles prend les mesures nécessaires pour sauvegarder la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et le respect de la vie privée des victimes ou de toute autre personne impliquée.

Les victimes de violences sexuelles et toute autre personne impliquée, à savoir les proches de la victime, les témoins et même les intermédiaires⁶⁵, peuvent bénéficier de cet article et invoquer un droit à être protégé à chaque phase de la procédure pénale, c'est-à-dire dès l'accueil de la victime par les services de police jusqu'à l'exécution du jugement. Tous les acteurs de la chaîne pénale sont concernés, et en particulier les autorités judiciaires et les services de police. L'article 74 *bis* vise non seulement le juge qui intervient dans la phase de jugement, mais également l'officier du Ministère Public qui est responsable du déroulement de l'enquête policière⁶⁶, de la mise en œuvre des poursuites et de l'instruction, et de l'exécution des peines.

Sur le plan législatif, l'article 74 *bis* est une avancée considérable en matière de protection. On constate cependant sur le terrain que la mise en œuvre de cette obligation générale se heurte à de nombreux obstacles.

Tout d'abord, les magistrats ne sont que trop rarement sensibilisés et formés à la protection. Par conséquent, beaucoup abordent la question sous un angle très restreint. Ils se focalisent essentiellement sur le recours au huis-clos, seule mesure de protection procédurale expressément mentionnée par le législateur⁶⁷, sans avoir conscience de toute l'ampleur et la complexité de la protection d'une personne menacée, qui peut nécessiter l'adoption de mesures de protection tant procédurales que de sécurisation physique et de soutien psychologique, bien au-delà des audiences elles-mêmes. Enfin, le législateur ne leur a pas facilité la tâche dans la mesure où il ne s'est pas inquiété de la mise en œuvre de cette obligation de protéger et n'a donc rien prévu ni organisé à cet égard. Ceux qui tentent de mettre en œuvre des mesures de protection se heurtent au surplus au manque de capacités de l'appareil judiciaire, dont le manque de moyens matériels et financiers.

Par ailleurs, compte tenu des dysfonctionnements du système judiciaire, de la corruption des acteurs de la chaîne pénale et des ingérences politiques et/ou militaires dans le cours de la justice, la

⁶⁵ La loi sur les violences sexuelles étend l'ensemble des mesures d'assistance et de protection prévues pour les victimes à « toute personne impliquée », qui peut viser les proches de la victime, mais également le témoin qui a assisté aux violences et les intermédiaires, c'est-à-dire les structures d'accompagnement des victimes et des témoins, les défenseurs des droits humains, qui peuvent également être menacés en raison de l'aide et l'assistance qu'ils leur prodiguent.

⁶⁶ Il appartient en effet au Ministère public de contrôler et diriger l'enquête policière (art. 1, 3, 28, 29 de l'Ordonnance du 3 juillet 1978 précitée).

⁶⁷ Art. 74 *bis*, al. 2 du Code de procédure pénale.

confiance que le législateur a placée dans l'officier du Ministère Public et le Juge risque très fortement d'être mise à mal. Notons par ailleurs que le législateur de 2006 s'est inspiré de l'article 68 du Statut de Rome sans pour autant en extraire toute la portée. Il n'a par exemple pas prévu la prise en compte, dans la détermination des mesures de protection nécessaires, de facteurs tels que l'âge, le sexe ou le handicap. Il n'a par ailleurs pas prévu d'équivalent de l'Unité indépendante d'aide aux victimes et aux témoins créée au sein du Greffe de la CPI, qui remplit pourtant, aux côtés des Chambres et du Procureur de la CPI, une mission importante de protection des victimes et des témoins dans le système de la Cour. Confier la protection à une entité indépendante des services d'enquête et d'instruction s'avère pourtant fondamental.

Hormis en matière de violences sexuelles où existe expressément cette obligation de protéger les victimes et témoins, il n'existe pas de règle spécifique en leur faveur concernant les autres infractions, pour lesquelles seules quelques règles procédurales générales peuvent avoir un impact sur la protection de ces derniers. Seules deux de ces règles comportent un aspect de protection directe : celle qui permet au juge de recourir au huis-clos lorsque la publicité des débats est préjudiciable à l'ordre public et aux bonnes mœurs⁶⁸, et celle qui permet au dénonciateur (en ce compris le témoin) de requérir l'anonymat devant l'officier de police judiciaire⁶⁹. D'autres dispositions peuvent aussi contribuer à assurer la protection des victimes et des témoins. Il s'agit du secret de l'enquête et de l'instruction⁷⁰, du secret professionnel⁷¹ et, devant les juridictions militaires uniquement, de l'interdiction de principe des enregistrements et caméras⁷², de la possibilité d'interdire la diffusion de tout ou partie du compte-rendu des débats⁷³ et de la mise à l'écart des témoins avant audition⁷⁴. Toutefois, le respect et la mise en œuvre de certaines de ces dispositions posent problème.

Par exemple, beaucoup soulignent fort justement que la conception matérielle des salles d'audience et des tribunaux limite le potentiel protecteur du recours au huis-clos. Les juges statuent parfois dans des lieux de fortune, dans des locaux inadaptés, sans porte ni fenêtre ou sous des bâches. En ce qui concerne le secret de l'enquête et de l'instruction, celui-ci n'est pas suffisamment respecté. Aucune mesure assurant la confidentialité et la protection des données n'est mise en place. Par ailleurs, on constate que de nombreuses influences sont exercées par des personnes mises en cause dans le procès ou intéressées, afin que les dossiers soient communiqués, modifiés voire éliminés. C'est ainsi qu'il arrive que des avocats souhaitant consulter un dossier se voient confrontés à la « perte » de celui-ci ou à sa transmission à une personne qui n'a pas à y avoir accès. En outre, l'infrastructure des commissariats et le manque de personnel policier ne permet pas toujours de recevoir la personne en toute discrétion, mais au contraire en présence d'autres officiers de police et d'autres justiciables, qui entendent tout. Enfin, concernant la possibilité pour le dénonciateur de requérir l'anonymat, une grande majorité des officiers de police judiciaire ignorent totalement cette disposition.

Les dispositions législatives précitées ont le mérite d'exister et pourraient déjà contribuer à améliorer la situation des victimes et des témoins si elles étaient respectées et mises en œuvre⁷⁵. Toutefois, elles sont loin d'être suffisantes pour assurer une protection effective des victimes et des témoins menacés. La procédure

⁶⁸ Art. 230 du Code judiciaire militaire.

⁶⁹ Art. 38 de l'Ordonnance 78/289 du 3 juillet 1978.

⁷⁰ Art. 32 de l'Ordonnance 78/289 du 3 juillet 1978.

⁷¹ Art. 73 du Code pénal.

⁷² Art. 231 du Code judiciaire militaire.

⁷³ Art. 232 du Code judiciaire militaire.

⁷⁴ Art. 242, al. 5 du Code judiciaire militaire. Cette disposition est prévue, moins pour protéger les témoins que pour éviter toute contamination entre les témoignages.

⁷⁵ Notons par ailleurs que, sur base de son pouvoir discrétionnaire, le juge dispose d'une certaine latitude pour assurer la protection des victimes et des témoins, à la stricte condition de ménager un juste équilibre avec les droits de la défense et le droit à un procès juste et équitable.

pénale congolaise et, plus largement, la loi congolaise, devraient développer une approche globale et intégrée de la protection des victimes et des témoins et devraient prévoir une combinaison de mesures de différente nature propres à assurer la protection des personnes menacées ainsi qu'un mécanisme cohérent de décision et de mise en œuvre de ces mesures (déterminant qui est responsable de quoi, comment, avec quels moyens et sous quelles conditions).

§ 4. PROTECTION ET PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI EXISTANTS

Nous venons d'évoquer le paysage normatif de la protection des victimes et des témoins en République démocratique du Congo. Un dernier coup de crayon s'impose toutefois et concerne la proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome⁷⁶ et le projet de loi « portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spécialisée de la répression des crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité » précités. Ces textes, déposés au Parlement durant la dernière législature et qui prétendaient tous deux mettre en œuvre le Statut de Rome, contiennent des perspectives de changement en matière de protection des victimes et des témoins. Ces dernières, intéressantes, pourraient cependant être encore complétées et améliorées sous cet angle.

A. PROPOSITION DE LOI DE MISE EN ŒUVRE DU STATUT DE ROME

Cette proposition a été déposée à l'Assemblée Nationale en mars 2008. Ce n'est que le 4 novembre 2010 qu'elle a été déclarée recevable par une majorité de députés. Elle devait ensuite être envoyée à la Commission Politique, Administrative de l'Assemblée nationale pour un examen approfondi. Toutefois, si elle n'a pas été adoptée durant la législature qui a pris fin avec les élections parlementaires de novembre 2011, elle demeure d'actualité.

Parmi les innovations prévues par cette proposition, soulignons deux points importants : l'exclusion du recours à la peine de mort (car, si elle ne procède plus dans les faits aux exécutions, la RDC n'a toujours pas aboli la peine de mort)⁷⁷ et l'incompétence des juridictions militaires⁷⁸ pour connaître des crimes internationaux, même commis par des militaires⁷⁸. La proposition désigne les cours d'appel civiles (ou ordinaires) comme seules juridictions compétentes pour connaître des crimes internationaux en première instance, la Cour de cassation connaissant de l'appel des arrêts rendus par ces cours d'appel.

i. Incrimination des actes d'intimidation

Cette proposition de loi prévoit l'insertion dans le Code de procédure pénale de dispositions incriminant les actes d'intimidation à l'égard des victimes (nouvel art. 128-1 du Code pénal), des témoins (nouvel article 129) ainsi que les actes d'intimidation et de représailles commis à l'encontre d'un magistrat, du personnel judiciaire, de toute autre personne siégeant dans une juridiction, d'un arbitre, d'un interprète, d'un expert et d'un avocat d'une partie (nouvel article 128-3).

⁷⁶ Proposition de loi « modifiant et complétant le Code pénal, le Code de procédure pénale, le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, le Code judiciaire militaire et le Code pénal militaire en vue de la mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale », déposée à l'Assemblée parlementaire en mars 2008.

⁷⁷ Confer pour plus de détails: « Le droit à la vie en droit congolais » in *Annexe du rapport publié par PROTECTION INTERNATIONALE sur le procès Chebeya-Bazana*, nov. 2011, disponible via les liens suivants :

<http://www.protectionline.org/Rapport-d-observation-du-proces,11301.html>

http://www.protectionline.org/IMG/pdf/pi_nov_2011_rapport_proce_s_chebeya_vfin_re_vise_le_11.01.12.pdf

⁷⁸ PROTECTION INTERNATIONALE, « Partie II : Protection juridique internationale et nationale de certains droits fondamentaux de la personne, et principales normes du procès équitable », *op. cit.*

Ces dispositions auraient donc cet avantage de s'appliquer à toute victime et tout témoin, et non uniquement à celles et ceux de crimes internationaux⁷⁹. La même remarque vaut à l'égard des autres acteurs visés. Il est toutefois fort regrettable que les actes d'intimidation des intermédiaires, qui accompagnent et assistent les victimes et les témoins, ne soient pas visés.

La proposition de loi prévoit en outre d'insérer dans le Code de procédure pénale⁸⁰ un nouveau chapitre intitulé « Chapitre II : Des droits de l'accusé et de la protection des victimes ».

ii. Obligation de protéger incombant à la « juridiction »

S'inspirant en partie de l'article 68 du Statut de Rome, le nouvel article 11-1 du Code de procédure pénale prévoit l'obligation, pour la juridiction saisie dans le cadre de la répression des crimes internationaux, de prendre « les mesures propres à protéger la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et le respect de la vie privée des victimes ».

Des écueils marquent toutefois cette proposition de loi de mise en œuvre du point de vue de la protection et du soutien. Le premier, particulièrement alarmant, réside dans le fait que les témoins sont complètement oubliés des garanties de protection. La même remarque vaut pour les intermédiaires et les autres personnes encourant des risques en raison de leurs déclarations ou de leurs liens avec la victime. En outre, le fait que « la juridiction » soit responsable des mesures de protection et de soutien ne permet pas d'assurer de manière claire que la protection concerne toutes les phases de la procédure pénale. Rien n'est dit au niveau de la répartition des tâches, sur les rôles respectifs de la Cour et des Procureurs. Aucun rappel du respect des droits de la défense et des exigences d'un procès équitable et impartial n'est souligné.

La proposition ne prévoit pas non plus l'obligation pour cette juridiction de prendre en compte tous les facteurs pertinents, notamment l'âge, le sexe, l'état de santé, ainsi que la nature du crime lorsqu'elle décide des mesures de protection à prendre. Par ailleurs, elle n'aménage le recours à aucune mesure procédurale (possibilité de déposer derrière un écran, anonymat complet ou partiel), pas même la possibilité figurant à l'article 68 du Statut de Rome de recourir au huis-clos ou à celle, réservée aux Procureurs, de retarder la divulgation de certaines données.

Par ailleurs, notons que la proposition de loi ne crée aucune entité de protection indépendante, telle que l'Unité d'aide aux victimes et aux témoins de la CPI, instaurée au sein d'un greffe qui présente d'importantes garanties d'autonomie. Rien n'est prévu quant aux services particuliers du greffe et quant à son organisation, ni concernant les garanties qu'il devrait présenter. La proposition ne crée pas de mécanisme spécifique de protection, ne prévoit la création d'aucune cellule ou unité indépendante chargée de la protection et s'en remet donc, pour la protection des victimes de crimes internationaux, à « la juridiction », sans autre aménagement ni garantie. Outre les mesures procédurales, la question reste donc ouverte de savoir comment et par qui sont adoptées et assurées les mesures de sécurisation et de soutien des victimes, des témoins et de leur entourage.

B. PROJET DE LOI SUR LA COUR SPÉCIALISÉE

Né du constat que les juridictions congolaises n'ont pu répondre efficacement aux crimes internationaux commis en RDC depuis 1990 (constat posé notamment par le projet *Mapping* des Nations Unies visé plus haut), ce projet de loi sur la Cour Spécialisée a vu le jour en février 2011. S'il a été rejeté le 22 août 2011 par le Sénat, qui l'a renvoyé au Gouvernement pour modification, il demeure toutefois d'actualité.

⁷⁹ Notons au surplus que la proposition de loi prévoit l'insertion à la section V du Titre III du Livre II du Code pénal d'un article 132 quater qui incrimine les actes d'intimidation, de représailles et de corruption d'un membre ou agent de la Cour pénale internationale.

⁸⁰ Avant le chapitre deuxième qui devient le chapitre II bis et dont l'article 11 devient l'article 11-2.

Aux termes de ce projet, la Cour Spécialisée sera compétente pour juger les auteurs de crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis à partir de 1990 sur le territoire congolais, que les auteurs soient congolais ou étrangers. Elle disposera cependant de la faculté de renvoyer les dossiers qui lui paraissent d'une moindre gravité, ou dont les auteurs ne sont pas les principaux responsables, aux juridictions *ordinaires* compétentes.

La Cour sera composée d'une ou de plusieurs chambres spécialisées de première instance et d'une chambre spécialisée d'appel. La composition de ces chambres prévoit une composante internationale obligatoire et minoritaire. En ce qui concerne le Parquet général près la Cour - composé d'un Procureur général, d'un ou plusieurs avocats généraux, d'un ou plusieurs substituts et d'une Unité spéciale d'enquête et de poursuite (UNEP) -, le projet de loi prévoit une présence internationale optionnelle, sauf pour l'UNEP, au sujet de laquelle il ne dit tout simplement rien. Il fait de même en ce qui concerne le Greffe de la Cour, composé du Greffier et de la Division ou Section d'aide aux victimes et témoins, en ne mentionnant pas expressément de présence internationale. Enfin, rien n'est prévu non plus à propos de la composition de la Cour de cassation lorsque celle-ci statuera sur un recours introduit à l'encontre d'une décision rendue par la Cour Spécialisée. Une présence internationale pour tous les degrés de juridiction concernant ces crimes aurait été plus cohérente.

i. La protection devant la Cour spécialisée⁸¹

En vertu de l'article 58 du projet, élaboré sur le modèle de l'article 68 du Statut de Rome, la Cour prend les mesures propres à protéger la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et le respect de la vie privée des victimes et des témoins, en tenant compte de tous les facteurs pertinents, notamment l'âge, le sexe et l'état de santé, ainsi que la nature du crime, en particulier, mais sans s'y limiter, lorsque celui-ci s'accompagne de violences à caractère sexuel, de violences à caractère sexiste ou de violences contre des enfants.

A l'instar de l'article 68 du Statut de Rome, le projet de loi précise que le Procureur prend ces mesures en particulier au stade de l'enquête et des poursuites, sans porter atteinte aux droits de la défense et au droit à un procès équitable et impartial. Par ailleurs, lorsque la divulgation d'éléments de preuve et de renseignements en sa possession peut mettre en danger une victime, un témoin ou les membres de leurs familles respectives, le Procureur peut, dans toute la procédure engagée avant l'ouverture du procès, s'abstenir de les mettre à la disposition de la défense et en présenter un résumé⁸². Notons que sur ce point, le Statut de Rome va plus loin en prévoyant la non-divulgation à l'égard de toutes les parties.

De manière innovante, le projet de loi envisage expressément, mais de manière non exhaustive, différentes mesures de protection : la délocalisation, la participation anonyme à la procédure, le recueillement des dépositions par des moyens électroniques ou autres moyens spéciaux, ou encore le huis-clos.

Toutefois, contrairement à l'article 68 du Statut de Rome qui fait référence à la Division d'aide aux victimes et aux témoins, l'article 58 ne prévoit pas le rôle de la Division d'aide aux victimes et témoins pourtant créée par le projet de loi⁸³.

⁸¹ Il est évident que le fonctionnement de la Cour spécialisée dans son ensemble et les garanties qu'elle offrira conditionneront le succès de tout mécanisme de protection des victimes et des témoins. Ainsi, des éléments plus larges que la protection *stricto sensu*, tels que l'indépendance et l'impartialité des magistrats nationaux et internationaux, le financement de la Cour et sa durée, l'étendue de la présence internationale au sein de la Cour et sa durée, etc. auront une influence non négligeable sur l'efficacité et la fiabilité d'un système de protection.

⁸² L'article 58 précise en outre que ces mesures provisoires « cesseront après que les questions de sécurité aient été débattues et résolues ». L'article 68 du Statut de Rome ne prévoit rien de tel. Il conviendrait par conséquent de s'intéresser à la manière dont la question est réglée au sein de la CPI, notamment.

⁸³ Le projet de loi ne donne que peu de corps et de responsabilité à cette entité.

Outre les garanties prévues à l'article 58, les articles 66, 67 et 68 du projet de loi prévoient des garanties procédurales qui entourent les dépositions du témoin. Ils envisagent notamment la possibilité de lui permettre de déposer sous le couvert de l'anonymat total ou partiel. Notons toutefois qu'une confusion entre ces deux notions transparait de ces trois articles. Ceux-ci prévoient en outre d'autres garanties, qui manquent au demeurant de clarté, en faveur du témoin « protégé », sans pour autant définir préalablement cette notion⁸⁴. La nécessité de clarté et de précision est d'autant plus importante qu'il s'agit de mesures qui sont en elles-mêmes susceptibles de porter atteinte aux droits de la défense et au droit à un procès équitable et impartial.

ii. La Division ou la Section d'aide aux victimes et aux témoins

Au sein du greffe de la Cour, le projet de loi crée une Division ou une Section d'aide aux victimes et aux témoins (art. 3 *in fine*), qui peut, sur le modèle de l'article 68 du Statut de Rome, conseiller le Procureur et la Cour sur les dispositions de protection à prendre, tenant compte des réalités de terrain. Particularité toutefois : à la différence du Statut de Rome qui place cette tâche dans l'article relatif à la mission générale de protection de la Cour, le projet de loi insère cette compétence de la Division au cœur de la disposition qui énumère les compétences de l'Unité spéciale d'enquête et de poursuite (UNEP). Cette confusion entre l'UNEP et la Division reflète l'ambiguïté ou le manque de précision qui caractérise la répartition des compétences de ces deux organes en matière de protection.

Contrairement au Statut de Rome, le projet de loi ne consacre pas de disposition spécifique au greffe (nomination du greffier, organisation, etc.) ni à la Division d'aide en particulier. Pourtant, il est important que la Cour compte un greffe qui présente toutes les garanties d'autonomie possibles et qui assume l'ensemble des missions de protection des victimes et des témoins. Notons que le Statut de Rome donne bien plus d'assise au greffe et à la Division d'aide et leur confie de plus larges missions⁸⁵.

Le projet de loi congolais semble quant à lui plutôt confier les tâches de protection à l'UNEP, l'Unité spéciale en charge des enquêtes policières et judiciaires.

iii. L'UNEP et ses missions de protection

Le projet charge l'Unité spéciale d'enquête et de poursuite (UNEP) de conduire les investigations liées aux crimes relevant de la compétence de la Cour et place celle-ci sous la direction du Procureur général près la Cour (art. 8). Celle-ci est composée d'enquêteurs spécialisés dans les domaines des violations graves du droit international, des violences sexuelles et des violences contre les enfants (art. 8, al. 2).

Mais à côté de cette mission d'enquête, l'UNEP est entre autres chargée d'encadrer les témoins et victimes impliqués dans les procédures d'enquêtes préliminaires, d'instruction préparatoire et d'instruction à l'audience, notamment en mettant en place un dispositif d'accompagnement psycho-social et sanitaire des témoins et des victimes (art. 10, al. 1^{er}, (c)) et de mettre en place et d'organiser un dispositif de sécurisation et de protection de tous les acteurs au procès, à savoir les magistrats, les personnels judiciaires, les avocats, les témoins (à charge et à décharge), les victimes et les auteurs présumés (art. 10, al. 1^{er}, (d)). Les intermédiaires n'y sont malheureusement pas visés.

⁸⁴ L'article 67 prévoit que « Le Président de l'audience peut décider d'entendre le témoin en audience dans son Cabinet sans la présence des parties. Toutefois, il invitera préalablement les parties à lui communiquer une liste de questions qu'elles souhaitent voir poser au témoin. Le témoignage du témoin protégé sera lu à l'audience mais sa présence physique peut cependant être requise si les droits de la défense l'exigent ».

⁸⁵ Confer l'article 43 du Statut de Rome, notamment.

iv. La création d'un fonds d'aide aux victimes et aux témoins

L'article 58 prévoit également qu'un « Fonds d'aide aux victimes et aux témoins » sera créé et organisé par le Ministre en charge de la Justice et des Droits humains, sans toutefois préciser, notamment, sa destination, ses conditions d'accès, son origine, sa durée ou son mode de gestion,...

* * *

Le fait que l'UNEP soit à la fois chargée des investigations et de la protection s'avère problématique. Cette situation est de nature à générer des conflits d'intérêts. Il serait préférable que ce soit un organe du greffe (dont l'autonomie devrait être strictement assurée) qui assume les compétences relatives à la protection des victimes et des témoins, et en l'occurrence la Division d'aide. En tout état de cause, sans une répartition claire des rôles de chacun, l'effectivité de la protection des victimes et des témoins risque d'en pâtir.

Le système est pensé sur le modèle du Statut de Rome de la CPI. Le Statut de Rome offre de nombreuses dispositions relatives à la protection et au soutien, sans oublier le Règlement de procédure et de preuve, par exemple. Ils pourraient être une source d'inspiration très intéressante.

Par ailleurs, un arrêté du Ministre de la Justice prévoyant les modalités de mise en œuvre de la protection pourrait déjà être prévu par le législateur dans le projet de loi.

Enfin, notons qu'il faudra trouver les aménagements nécessaires pour donner aux personnes protégées des garanties à moyen et long terme en matière de protection et de soutien. La protection n'est en effet pas un domaine dans lequel on peut tout arrêter du jour au lendemain. Or, on constate souvent que seules des mesures d'urgence et de court terme sont déployées. Ainsi, il risque d'y avoir une différence d'échelle temporelle entre les financements, qui ont tendance à répondre au court/moyen terme, et les nécessités de certaines mesures de protection et de soutien, qui s'envisagent sur le moyen/long terme (aide à la réinsertion suite à une relocalisation par exemple).

CONCLUSION

En conclusion, si ce projet et cette proposition de loi constituent une démarche louable, il apparaît souhaitable, voire indispensable, de les réexaminer et réviser avec une attention accrue portée aux questions de protection, en tenant compte du manque de moyens de l'appareil judiciaire, des difficultés d'indépendance des magistrats et de la corruption qui sévit à tous les stades de la chaîne pénale. Rappelons également qu'il n'est pas tout de prévoir une garantie mais qu'il faut également permettre qu'elle soit assurée de manière concrète et effective. A cet égard, il serait judicieux de tirer des enseignements des systèmes de protection mis en place par les juridictions pénales internationales et internationalisées, et particulièrement de l'expérience concrète de protection que la CPI a mis en œuvre en RDC dans le cadre de plusieurs affaires. L'idée d'un Fonds de protection pourrait en outre s'avérer utile...

Enfin, une attention particulière devra être portée à l'harmonisation des deux projets de texte que nous venons d'évoquer, sous peine d'incohérences et de contradictions, notamment en matière de compétence des juridictions.

Chapitre III. L'ADOPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE PROTECTION

Section 1. PAR LES JURIDICTIONS

En ce qui concerne les autorités de l'Etat, l'adoption et la mise en œuvre de mesures spécifiques de protection sont peu fréquentes. Cependant, dans quelques affaires de crimes internationaux et de violences sexuelles, des magistrats ont adopté des mesures de protection en faveur de victimes et de témoins menacés, sur base de l'article 74 *bis* du Code de procédure pénale ou par application directe de l'article 68 du Statut de Rome.

Par exemple, dans l'affaire Kakado⁸⁶ concernant la perpétration de crimes internationaux, l'avocat des parties civiles a requis oralement des mesures de protection des victimes et des témoins et la décision les concernant a été rendue sur les bancs. L'avocat a justifié ses craintes quant à l'identification des victimes par le fait que le procès se tenait dans la région où les crimes avaient été commis et que la personne poursuivie jouissait d'une certaine renommée dans cette région et auprès de la population. Le huis-clos n'a pas été accordé. Toutefois, la défense de l'accusé, le ministère public et le tribunal ont accepté que les victimes et les témoins comparaissent sous un pseudonyme, avec dissimulation de leur visage sous une cagoule (et déformation de la voix pour celles et ceux qui parvenaient à le faire) et qu'ils portent une tenue vestimentaire et des chaussures identiques pour tous.

Dans d'autres affaires, des juges ont ordonné des mesures de protection physique, en faisant par exemple appel à la police pour garder les locaux où était logé le témoin menacé. En outre, lorsqu'une affaire requiert une descente sur les lieux, quelques auditeurs militaires de l'est de la RDC adoptent parfois certaines mesures. Ainsi, dans les affaires de violences sexuelles ou de crimes internationaux, ces auditeurs passent parfois par un membre d'une ONG internationale pour faire le lien avec les victimes et les témoins qu'ils vont rencontrer et prêtent une certaine attention à leur discrétion (ils s'habillent en tenue civile dans des affaires où des militaires sont impliqués, ils abandonnent tout véhicule trop identifiable, etc.).

Ainsi, quelques magistrats tentent de faire ce qu'ils peuvent avec le peu de moyens dont ils disposent. Ils sont d'ailleurs souvent aidés ou soutenus dans cette tâche par des ONG nationales et internationales ou des organisations interétatiques. Toutefois, cette attention prêtée à la protection par certains magistrats reste extrêmement rare et lacunaire.

Outre les carences de la loi en la matière ainsi que les dysfonctionnements du système judiciaire, la corruption des acteurs judiciaires et les ingérences du pouvoir politique et/ou militaire qui peuvent faire obstacle à l'adoption de mesures de protection effectives, fiables et efficaces, plusieurs autres éléments compromettent la protection des victimes et témoins :

- Il ressort que la protection et le soutien des victimes et des témoins constitue une nouveauté pour la majorité des acteurs de la chaîne pénale. Alors que l'appareil policier et judiciaire souffre déjà d'une

⁸⁶ TRIBUNAL MILITAIRE DE GARNISON DE L'ITURI, jugement du 09/07/2010 (RP N°071/09, 009/010 et 074/010). De 2000 à 2007, moment de son arrestation par l'armée congolaise, la milice armée de KAKADO (du nom de son chef) s'était tristement rendue célèbre par l'ampleur des crimes commis à l'encontre des civils. Le TMG a reconnu KAKADO coupable, en tant que supérieur hiérarchique, des crimes de guerre par meurtre, attaque contre les populations civiles, attaque contre les biens protégés, pillage, viol, traitement inhumain ou cruel et pour esclavage sexuel commis par ses miliciens. KAKADO a fait appel de la décision devant la Cour Militaire de la Province Orientale. Il est décédé en octobre 2011.

manière générale de fortes carences quant à la formation - de base et continue - de ses membres, il s'avère que ceux-ci ne sont pas du tout ou très peu formés à la protection des victimes et des témoins et à leurs obligations en la matière. Ni les officiers de police judiciaire ni les magistrats ne sont sensibilisés ou formés à cette matière⁸⁷. Ils ne savent pas, pour la plupart, réaliser une analyse de risques ni élaborer et faire évoluer un plan de sécurité, tout comme ils ne connaissent pas leurs obligations en termes de protection ni les différentes manières de les mettre en œuvre, à leur niveau et dans le cadre de leur mandat. Si certains magistrats ont fait preuve d'une certaine ouverture à la protection, d'autres se sont par contre montrés très réticents. Par ailleurs, le Ministère public n'exerce pas toujours son devoir de direction et de surveillance sur les agents de police judiciaire, alors qu'une collaboration rapprochée entre les deux acteurs est nécessaire en matière de protection.

- Outre les officiers de police judiciaire et les magistrats, les greffiers ne sont pas non plus suffisamment sensibilisés et formés au rôle qu'ils jouent en termes de protection des données et de respect du secret notamment. La même remarque vaut pour les avocats, experts et interprètes.
- Si certaines mesures de protection peuvent ne pas nécessiter trop de moyens, il en est d'autres qui requièrent d'importants moyens, tant humains, matériels que financiers. Or, ces moyens font défaut actuellement. A titre d'exemple, l'évacuation puis la réinstallation suite à une délocalisation à l'intérieur du pays ou une exfiltration à l'extérieur du pays génèrent un coût important; le simple fait de recourir aux services d'un policier pour sécuriser sa résidence devient problématique dans la mesure où ceci est payant⁸⁸. De plus, la plupart du temps, pour que la surveillance soit effective, il appartient au témoin ou à la victime, souvent eux-mêmes dépourvus de moyens, de subvenir entièrement aux besoins du policier affecté à leur protection, la paie de ce dernier étant versée de manière aléatoire par l'Etat. Les juridictions n'ont pas les moyens non plus de mettre à disposition de certaines victimes ou témoins vulnérables (victimes de violences sexuelles, enfants, personnes âgées ou handicapées par exemple), un psychologue ou un assistant social, sauf aide extérieure d'une ONG ou de toute autre structure de la société civile. Le système policier et judiciaire n'a par ailleurs pas les moyens ni la capacité de se doter de nouvelles technologies afin d'assurer des moyens d'audition particuliers (matériel de vidéoconférence ou de distorsion de l'image ou de la voix, par exemple), ce qui empêche d'avoir recours à part entière à l'expérience de la CPI.
- Les infrastructures des commissariats comme des tribunaux ne sont pas adaptées à la protection et au soutien des victimes et témoins.
- La police, qui a pour mission première d'assurer la sécurité de la population, est perçue négativement par la population. En plus du manque d'effectifs, de formation, de moyens et des ingérences du pouvoir politique, la corruption des policiers, aggravée par l'irrégularité du paiement de leur salaire par l'Etat, constitue un réel problème qui anéantit la confiance de la population à leur égard.
- Les journalistes, éditorialistes et agences de la presse écrite, audio ou audiovisuelle, ne traitent pas l'information avec une attention particulière à la protection des victimes et des témoins. Il est par

⁸⁷ Des formations ont toutefois déjà été dispensées, de manière ponctuelle, par des acteurs internationaux sur ce thème. Nous y reviendrons plus loin.

⁸⁸ Taxe de gardiennage par la police nationale fixée par Arrêté interministériel n° 061/CAB/MININTERDESEC/2006 et n° 097/CAB/MIN/FINANCES /2006 du 13 juin 2006 portant fixation des taux des droits et taxes à percevoir à l'initiative de la Police Nationale Congolaise (PNC).

exemple fréquent que des journalistes filment des victimes et diffusent ces images à la télévision sans prendre aucune précaution préalable pour protéger leur identité, leur vie privée et leur dignité.

- L'assistance de la victime par un avocat ou un défenseur judiciaire le plus tôt possible dans la procédure pourrait permettre d'améliorer la protection de cette dernière (information de la victime et orientation vers des structures de protection et de soutien adaptées, protection de certaines données et de sa vie privée, personne de confiance, etc.). Toutefois, le système d'aide juridique gratuite s'avère globalement défaillant et en tout état de cause, la majorité des avocats et des défenseurs judiciaires ne sont ni sensibilisés ni formés à la protection⁸⁹.

La plupart du temps, ce sont des ONG et associations des Droits Humains, nationales et internationales, ainsi que des organisations onusiennes qui s'occupent de la protection physique et apportent un soutien psychologique et médical aux victimes et aux témoins.

Section 2. PAR LES ORGANISATIONS INTERÉTATIQUES, ONG ET AUTRES STRUCTURES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Dans leur travail quotidien, de nombreuses ONG et structures d'aide et d'assistance sont confrontées à des questions touchant à la sécurité et au bien-être physiques et psychologiques des victimes et des témoins qu'elles aident et accompagnent. Elles adoptent des mesures de protection et secourent la victime et le témoin menacés souvent « comme elles peuvent » et « avec les moyens du bord ».

Des organisations et associations rapportent qu'elles ne financent ou ne décrochent un financement que pour évacuer et relocaliser temporairement la personne menacée à l'intérieur du pays. S'il existe des fonds d'urgence dédiés aux défenseurs des droits humains et aux victimes et témoins dans certaines ONG internationales, elles ne couvrent, comme leur nom l'indique, que les mesures d'urgence et non de plus long terme. Une clinique juridique basée en zone rurale explique que, en l'absence de tout financement, et vu l'éloignement des structures de police et judiciaires, elle ne peut rien faire hormis prodiguer des conseils. Une clinique juridique basée dans une ville à l'est de la RDC explique, elle, loger à l'hôtel les victimes qui viennent en ville dans le cadre des procédures. D'autres privilégient d'autres modes d'accueil, y compris des maisons de transit. Certaines ONG indiquent faire attention à rester discrètes dans leurs contacts avec la victime ou le témoin. Ainsi, plusieurs ONG ont déjà fourni des « alibis » à certaines victimes, comme une invitation à un cycle de formation, pour justifier le déplacement de la victime et ne pas éveiller les soupçons. D'autres ont établi des fiches spécifiques pour recueillir les déclarations de la victime, ne mentionnant qu'une initiale. Un juriste d'une ONG explique notamment qu'il s'habille de manière à ne pas être repéré lorsqu'il va à la rencontre des victimes et des témoins et qu'il prépare un faux prétexte à sa venue. Une autre organisation explique mettre à la disposition des victimes et des témoins un soutien psychologique avant et pendant l'audience. Certains responsables d'ONG ont déclaré que, lorsque le dossier de la victime est compliqué et que l'association n'a pas les moyens de sécuriser la victime, ils s'en réfèrent aux réseaux des droits de l'homme existants ou directement à d'autres organisations qu'ils estiment plus aptes à assurer la sécurité de la personne.

Notons que certains ont mis sur pied, au sein d'une même structure, une prise en charge de victimes et de témoins qui se veut holistique, intégrant l'accompagnement médical, psychologique, juridique et

⁸⁹ Notons que la jurisprudence congolaise exclut que le témoin puisse être assisté d'un avocat.

de réinsertion sociale, en plus d'une attention spécifique à la protection des personnes accompagnées⁹⁰.

Les mesures de protection adoptées et mises en œuvre par les intermédiaires sont fréquentes et fondamentales. Toutefois, elles restent souvent éparses et peu coordonnées. De plus, la grande majorité de ces acteurs ne sont pas formés à la protection, alors qu'ils ont un rôle clé à jouer, puisqu'ils sont souvent ceux qui entrent les premiers en contact avec la victime et le témoin et/ou qui vont les accompagner et les assister pendant la procédure en justice⁹¹. Une telle formation est indispensable pour déterminer les mesures de protection à adopter et devrait notamment leur permettre d'analyser pleinement, avec la personne, les risques que porter plainte ou déposer engendrent, les éventuelles mesures de protection et leurs limites, etc.

Par ailleurs, un Programme de protection des victimes, témoins et défenseurs des Droits Humains a été mis en œuvre par l'Unité Protection du Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme (BCNUDH). Grâce à des officiers nationaux de protection basés dans chaque province, et grâce à un réseau de protection constitué d'ONG (notamment au Sud-Kivu⁹²), le Programme prévoit l'adoption de mesures de protection en faveur des personnes menacées (qui vont du simple conseil et suivi de sécurité à une relocalisation temporaire ou définitive à l'intérieur du pays). Les ONG de ce réseau relaient les informations au BCNUDH et interviennent souvent à l'heure de mettre en œuvre les mesures de protection décidées par l'officier de protection (logement, déplacements, suivi téléphonique, etc.). L'action du Programme est appuyée par le « Protection Trust Fund » financé par plusieurs ambassades⁹³. Ce programme est à saluer. Il représente très certainement l'initiative de protection la plus développée en RDC actuellement et peut être riche d'enseignements. Toutefois, à ce jour, son action s'est principalement centrée sur les Défenseurs des Droits Humains (DDH). Ce programme a un mandat et des moyens qui restent limités, de sorte qu'il ne peut prendre en charge qu'une infime partie des personnes qui nécessitent des mesures de protection et de soutien. Par ailleurs, la MONUSCO n'a pas vocation à rester indéfiniment en RDC. Dans le cadre d'un projet spécifique, le BCNUDH assure également la mise en place de mesures de protection des victimes et témoins directement impliqués dans plusieurs procès impliquant des officiers supérieurs de l'armée régulière congolaise. Sur base de cette expérience, ce même projet vise la mise en place d'un programme national de protection des victimes et des témoins et l'institutionnalisation de mesures de protection en RDC⁹⁴.

D'autre part, en application de la Résolution 1888 du Conseil de Sécurité, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) va assurer la mise en œuvre du projet « Renforcement de la justice militaire », dans le cadre duquel les juridictions du Sud-Kivu vont être visées particulièrement. Dans ce cadre, le PNUD envisage notamment d'installer des « points focaux » en matière de protection au sein des juridictions militaires et de la PNC.

Enfin, une expérience intéressante de coordination peut être signalée. En 2011, lors de l'important procès Fizi-Baraka qui s'est tenu en audience foraine en février 2011, et qui a mené à la condamnation du Lieutenant-Colonel Kibibi Mutware notamment, pour crimes contre l'humanité, tant le BCNUDH que plusieurs ONG internationales et nationales se sont mobilisées et ont fourni un réel effort de coordination pour assurer la protection des victimes et des témoins impliqués dans cette procédure.

⁹⁰ C'est notamment le cas de la Clinique juridique de PANZI à BUKAVU.

⁹¹ En effet, certaines structures et ONG des Droits Humains mettent à leur disposition des avocats ou défenseurs judiciaires.

⁹² Réseau VIWINE.

⁹³ L'Unité Protection du BCNUDH en assure la mise en œuvre et l'ONG Avocats sans Frontières en gère le financement.

⁹⁴ C'est dans ce cadre que l'Unité Protection du BCNUDH a fait des propositions de modifications du Code pénal à la CPRDC concernant notamment les incriminations des actes d'intimidation à l'égard des victimes et des témoins.

LES AUTRES ACTIVITÉS

Des activités sont par ailleurs menées en vue d'améliorer la protection. Ainsi, à côté des projets et programmes évoqués ci-dessus, des ateliers, conférences et formations ont été organisés ponctuellement par différents partenaires sur la question de la protection, à l'attention de divers acteurs, tels que des officiers de police judiciaire, des magistrats, des avocats et des ONG et structures des Droits Humains.

Deux types de formations existent. Le premier, plus rare, consiste à rendre ces acteurs capables d'analyser les risques et de développer un plan de sécurité en suivant une méthodologie rigoureuse⁹⁵ et, ce faisant, d'être à même de déterminer les mesures de protection appropriées. L'autre type de formation consiste à donner à ces acteurs le catalogue des mesures de protection et de soutien qu'ils pourraient ou devraient adopter, en fonction de leur mandat, et les former à leur mise en œuvre. Ces formations complémentaires restent des initiatives ponctuelles, et elles ne s'intègrent par exemple pas à une formation de base ou continue des acteurs judiciaires et policiers. En tout état de cause, leur contenu diffère fortement⁹⁶.

⁹⁵ Confer les formations en gestion du processus de sécurité de Protection International, sur la base d'une méthodologie développée dans leur Nouveau manuel de protection pour les défenseurs des droits humains ; 3e édition (2010), disponible via le lien : <http://www.protectionline.org/Nouveau-Manuel-de-protection-pour.html>

⁹⁶ Notons par ailleurs des initiatives telles que celle de l'ORGANISATION SEARCH FOR COMMON GROUND qui, dans le cadre d'un de ses programmes, a contribué à la réalisation de plusieurs émissions radio sur le déroulement des procès devant les juridictions militaires à l'est de la RDC notamment et qui, dans ce cadre, a consacré une émission à la question de la protection des victimes et des témoins, en invitant des représentants d'ONG de la société civile, du monde judiciaire militaire et de la police. Notons également les ateliers, conférences et formations dispensées par REJUSCO, auxquels Protection International a participé comme intervenant, réunissant principalement société civile, police et juges civils et militaires sur la protection des victimes, témoins et intermédiaires.

CONCLUSION

La nécessité de protéger les victimes, témoins et intermédiaires est réelle et urgente, et devrait faire partie des priorités de l'Etat. Cette question est en effet cruciale compte tenu de l'importance et de la gravité des violations commises depuis plusieurs décennies en RDC et de la qualité de leurs auteurs. La responsabilité de protéger de manière effective les victimes, témoins et intermédiaires revient au premier chef à l'Etat. On constate toutefois que pour l'instant, l'appareil étatique congolais, marqué par des défaillances majeures, n'est pas en mesure de s'acquitter de cette obligation (absence d'outils légaux, dysfonctionnements de son système judiciaire⁹⁷ et policier, etc.). Le degré de confiance de la population dans la capacité de la justice pénale, de la police et du système en général à protéger les victimes et les témoins s'avère en conséquence très faible.

Il est dès lors fondamental que l'Etat congolais s'attèle dès à présent à construire, progressivement, une politique de protection, un véritable projet étatique de protection des victimes et des témoins. Celui-ci devrait répondre aux besoins de sécurité tant physique que psychologique des victimes et témoins menacés, et ce depuis la révélation des faits jusqu'à l'exécution des peines. Le pouvoir exécutif et le législateur congolais doivent être encouragés à assumer leurs responsabilités de protection et à élaborer un mécanisme de protection effectif. Si des initiatives en matière de protection ont été développées par la société civile et certaines organisations internationales ou interétatiques, celles-ci ne doivent en rien éluder la responsabilité de protéger de l'Etat. L'Etat ne saurait se décharger de cette responsabilité sur des personnes privées, des ONG nationales ou internationales et des organisations interétatiques, lesquelles n'ont pas vocation à se substituer à lui. Notons que les programmes de lutte contre l'impunité, priorité affichée par le Président de la République et appuyée par la Communauté internationale, devraient inclure pleinement la question de la protection des victimes et des témoins comme une fin en soi, autant que comme un moyen de parvenir au but poursuivi.

Pour autant, il ne serait pas souhaitable que l'Etat adopte un programme de protection « type » dans la précipitation, sans préparation soignée et évaluation antérieures. Dans l'immédiat, compte tenu de l'état actuel de la justice et de la police en RDC, tout programme étatique qui serait mis en place précipitamment sans garanties suffisantes risquerait très fortement de ne pas recueillir la confiance des victimes et témoins, d'une part, et, d'autre part, d'être inefficace, voire, en cas de défaillance grave, de créer des risques supplémentaires pour les personnes déjà menacées. L'intégrité physique et psychologique des individus étant en jeu, il convient d'agir avec beaucoup de précautions. En effet, créer un cadre de confiance *de facto* inefficace serait de nature à aggraver les risques encourus. Ce serait par exemple le cas dans un système de protection qui prévoirait que des personnes facilement corrompibles ou dont la conduite peut être dictée par des ingérences politiques et/ou militaires supervisent, décident, coordonnent ou mettent en œuvre des mesures de protection physique ou procédurales (telles que l'anonymat même partiel, le retard de la divulgation, etc.). Ces personnes auraient ainsi entre leurs mains des informations confidentielles sur l'identité d'une victime menacée ou le lieu (qu'elle croit secret) où elle est temporairement réinstallée. Il convient en conséquence de prendre en compte tous ces risques de dysfonctionnements et d'entourer le système de garanties suffisantes, quitte à engager les réformes structurelles nécessaires avant de lancer tout programme. Un système de protection ne devrait pas démarrer dans la précipitation au risque d'être défaillant et dangereux ; de nombreux pré-requis sont nécessaires avant son lancement (loyauté et professionnalisme du

⁹⁷ Dans son « *Programme Quinquennal 2012-2016* » présenté en mai 2012, le Gouvernement congolais note, concernant la réforme du système judiciaire, que « malgré d'importantes avancées au niveau de la réforme du système judiciaire, certaines préoccupations majeures persistent dans ce secteur, liées notamment à la corruption impactant de ce fait sur la qualité de distribution de la justice. Il s'impose en conséquence la nécessité de poursuivre l'Assainissement et la modernisation du pouvoir judiciaire en vue d'accroître son indépendance et son efficacité. L'objectif poursuivi sera celui de faire de ce pouvoir un instrument irremplaçable au service de la lutte contre la corruption et au service de l'assainissement du Climat des affaires » (*sic.*).

personnel concerné, absence de corruption, indépendance, moyens adéquats, etc.) et une forte préparation doit être mise en œuvre (formation et évaluation du personnel concerné notamment).

Pour l'heure, force est de constater que les initiatives alternatives de protection développées dans le cadre du Programme de protection du BCNUDH et celles développées par les acteurs de la société civile sont les seules réelles tentatives de protection physique et psychologique existantes. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs très probablement permis de sauver la vie de victimes et témoins menacés. L'ensemble de ces initiatives privées s'est développé en raison de l'absence de mécanisme étatique de protection et de l'inapplication des quelques mesures de protection prévues par les Codes. Elles se justifient également par le fait que de nombreuses affaires concernent des exactions commises par l'armée ou la police congolaise ; les victimes et témoins ne souhaitent donc pas confier leur protection à des juridictions militaires ou à des membres des forces de l'ordre, craignant une solidarité de corps ou des ingérences, courantes via la voie hiérarchique. Ils préfèrent s'adresser à des organisations sans rapport.

En l'état actuel des choses, et tant que la population n'aura pas confiance dans les institutions étatiques, les actions de la société civile ou des autres acteurs non étatiques semblent être seules capables d'offrir une protection et un soutien minimum en attendant la mise en place d'un mécanisme étatique, voire dans l'entretemps, d'un mécanisme *ad hoc*. D'ici là, ces initiatives ont donc vocation à exister. Il convient en conséquence de soutenir le renforcement de leurs capacités. Ces acteurs sont aussi parmi les seuls capables d'exercer la pression nécessaire sur l'Etat pour obtenir la mise en place d'une politique étatique de protection, et doivent être soutenus dans cette démarche.

D'une manière générale, une stratégie globale coordonnée entre tous les acteurs et articulée sur le court, moyen et long terme, devrait être envisagée pour tenir compte de la multiplicité des acteurs et de l'ampleur des problèmes à aborder. Il paraît souhaitable qu'à chaque niveau temporel, la spécificité de l'intervention de chacun des acteurs soit précisée ainsi que la complémentarité et la coordination de leurs actions.

S'agissant du court terme et concernant les acteurs internationaux et la société civile, il serait souhaitable de développer, renforcer et compléter leurs interventions:

- Concernant le BCNUDH, son Programme de protection devrait être encouragé et renforcé. Il devrait développer plus encore son action de protection en faveur des victimes et des témoins ; le Protection Trust Fund devrait continuer à être financé.
- Concernant les acteurs de la société civile, l'accent devrait être mis sur leur formation⁹⁸ à la méthodologie d'analyse de risques et du développement de plans de sécurité, et sur la formation aux différentes mesures à adopter pour prévenir, identifier ou réduire le risque d'intimidation et de représailles, ou pour y réagir⁹⁹. L'accent devrait par ailleurs être mis sur l'amélioration des actions vers plus de cohérence, d'expertise, de fiabilité et de coordination, et sur le renforcement de leurs capacités à cette fin. En effet, le manque de formation, combiné notamment au manque de moyens humains et matériels, à l'absence de coordination, de cadre strict de collaboration tant entre elles qu'avec les autorités judiciaires et policières, et à l'absence de règles communes de confidentialité et de protection des données, peut générer l'adoption de mesures inadaptées.
- Plus globalement, concernant ces deux types d'acteurs (acteurs internationaux et société civile), pourrait être envisagé un « programme de protection renforcé » qui prendrait en charge de manière

⁹⁸ Les bénéficiaires des formations devraient être évalués régulièrement et bénéficier d'un mécanisme « d'accompagnement » leur permettant d'obtenir les conseils nécessaires face aux difficultés qu'ils rencontrent.

⁹⁹ Notons que les psychologues, les assistants psychosociaux, ainsi que les défenseurs des droits humains et les journalistes devraient également être formés.

complète et intégrée la protection physique et psychologique des victimes et témoins menacés¹⁰⁰, allant plus loin que les programmes existants, dans certains types d'affaires ou concernant certains faits spécifiques, ou encore ayant un profil particulier (critères d'admission particuliers, déterminés à l'avance). Il s'inscrirait dans une démarche multiple combinant des mesures temporaires « de police », des mesures de soutien et, en dernier ressort, la réinstallation définitive à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Ce Programme pourrait être initié par une organisation internationale telle que la MONUSCO, qui a déjà une expertise en matière de protection, compte tenu de la mise en œuvre du Programme de Protection du BCNUDH. Il associerait de manière étroite des organisations de la société civile nationale et internationale, tant au niveau décisionnel qu'au niveau de la coordination et de la mise en œuvre des mesures de protection (niveau opérationnel). Ce faisant, il veillerait notamment à préserver la confidentialité et la sécurité de toutes les informations, à toujours être financé de manière appropriée, stable et durable, et à prévoir des procédures de sélection et de contrôle du personnel rigoureuses (y compris dans le cadre des partenariats avec d'autres structures et organismes sélectionnés). Par ailleurs, il bénéficierait d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement, impliquant notamment qu'il soit distinct des services d'instruction et du parquet et soit, sur le plan opérationnel, distinct des services de police. La mise en œuvre de certaines mesures de protection physique, telles que des escortes, patrouilles, etc., devrait pouvoir être assurée par une force internationale (telle que MONUSCO), autonome par rapport à la police ordinaire congolaise, séparée des services d'instruction et imperméable aux ingérences politiques et militaires ; certaines autres mesures pourraient être externalisées vers des ONG et autres structures partenaires rigoureusement sélectionnées¹⁰¹.

Parallèlement et dès à présent, en ce qui concerne l'intervention de l'Etat et des acteurs internationaux qui mettent en œuvre des programmes de soutien au système judiciaire ou à la réorganisation de la police, il serait souhaitable d'accentuer les actions de formation et de sensibilisation des acteurs institutionnels de la chaîne pénale, dont les magistrats et les policiers.

En effet, les acteurs de la chaîne pénale, qui constituent chacun un maillon important de la chaîne de protection, devraient également être sensibilisés et formés de manière complète à la protection, tant sur le plan de la méthodologie que sur les mesures à prendre dans le cadre de leur mandat, afin d'identifier et prévenir les risques d'intimidation, ou d'y réagir. On l'a vu, les quelques dispositions légales relatives à la protection ne sont que rarement mises en œuvre. Ces formations devraient être dispensées aux magistrats (civils et militaires, juges assesseurs), officiers du Ministère Public, auditeurs militaires, officiers de police judiciaire civils et militaires, membres de l'Agence Nationale de Renseignement -qui exercent certains pouvoirs d'enquête-, et aux services de police. Doivent également être pris en compte le personnel des Greffes civils et militaires et les secrétaires de Parquet, les interprètes et experts judiciaires, voire même la police d'audience. Par ailleurs, les avocats et les défenseurs judiciaires devraient également être sensibilisés et formés à la protection des victimes et des témoins, bien qu'ils ne puissent assister que les victimes.

La formation devrait avoir un objectif professionnalisant et idéalement être intégrée dans les cycles de formation de base et continue des différents corps professionnels. Elle devrait s'adapter par ailleurs aux évolutions, notamment législatives, que viendrait à connaître la matière. Les bénéficiaires des formations devraient être évalués régulièrement et bénéficier d'un mécanisme « d'accompagnement » leur permettant d'obtenir les conseils nécessaires face aux difficultés qu'ils

¹⁰⁰ Ainsi que celles de leurs proches, en cas de nécessité, et celle des intermédiaires, des magistrats et des enquêteurs.

¹⁰¹ Un tel mécanisme présente une limite temporelle, dans la mesure où l'organisation internationale n'a pas vocation à rester en RDC.

rencontrent. Un matériel pédagogique pourrait être développé afin d'appuyer et de pérenniser les formations précitées (manuel d'enquête, etc.).

Concernant l'intervention spécifique de l'Etat et plus précisément des autorités gouvernementales en charge de la justice et de la police, nous l'avons vu, les quelques dispositions légales relatives à la protection ne sont que rarement mises en œuvre. Avant d'envisager l'élaboration de textes nouveaux, il conviendrait de veiller à l'application effective et correcte des textes existants dans le domaine de la protection. A cet égard, un arrêté d'application des dispositions existantes trop générales (en l'occurrence, de l'article 74 *bis* du Code de procédure pénale qui impose l'obligation générale de protéger les victimes et les témoins de violences sexuelles) pourrait notamment être adopté. Toutefois, compte tenu des restrictions au droit à un procès équitable que certaines mesures procédurales peuvent impliquer, il serait préférable que ce soit le pouvoir législatif, plutôt que le pouvoir exécutif, qui prévoie certaines mesures procédurales de mise en œuvre (telles que l'anonymat partiel ou complet, etc.). Ainsi, dans un premier temps, toute une série de règles procédurales pourraient d'ores et déjà être introduites dans le Code de procédure pénale (telles que la restriction de la divulgation d'informations relatives aux témoins, l'expurgation des éléments d'identification d'un témoin des documents publics, l'utilisation de pseudonymes, le témoignage à huis-clos et le témoignage sous anonymat partiel ou complet, dans le respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable, le recours à l'assistance d'un assistant psychosocial ou d'une personne de confiance pour accompagner la victime, etc.). Le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve de la CPI pourraient à cet égard servir de source d'inspiration, ainsi que toute une série d'instruments de *soft law* développés par plusieurs organes internationaux¹⁰². L'incrimination pleine et entière des actes d'intimidation notamment pourrait également être introduite dans le Code pénal. Les modifications précitées peuvent encore être largement étoffées (règles de protection des données, incrimination de la divulgation de données protégées, mesures d'éloignement, conditions de la liberté provisoire, etc.).

Par ailleurs, des directives internes¹⁰³ à l'attention de différents acteurs de la chaîne pénale (magistrats, enquêteurs, greffiers, etc.) pourraient être adoptées afin d'encourager et de faciliter l'adoption d'un certain nombre de mesures de protection. Ces directives formuleraient des recommandations quant à l'application des dispositions existantes et quant à toute autre mesure de protection d'ores et déjà applicable, et pourraient être assorties d'une synthèse analytique reprenant l'interprétation des mesures procédurales existantes et un large catalogue des mesures concrètes qui en découlent dans la pratique judiciaire, inspirée notamment par le Statut de Rome de la CPI et son Règlement de procédure et de preuve.

Il conviendrait, à propos de l'application des textes existants, de mettre en place une commission *ad hoc* ou de solliciter la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais, par exemple, aux fins d'élaborer un document qui, au travers de l'analyse de toutes les conventions internationales ayant force obligatoire pour la RDC, pourrait établir de façon synthétique le catalogue de toutes les mesures ou engagements à mettre en œuvre. Dans le moyen terme, ce catalogue pourrait être traduit en mesures d'application spécifiques qu'il

¹⁰² Le « *soft law* », droit non contraignant, se définit par opposition au « *hard law* », droit contraignant. Notons que des outils ont été développés par les Nations Unies, notamment, afin de faciliter la mise en œuvre effective par les Etats d'instruments internationaux auxquels la RDC est partie : le manuel de l'UNODC sur la justice pour les victimes : « Handbook on Justice for Victims: On the use and application of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power » (<http://www.uncjin.org/Standards/9857854.pdf>), le Manuel à l'intention des professionnels et des décideurs ainsi que la Loi type en matière de Justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels, Loi type contre la traite des personnes (http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Model_Law_against_TIP_-_French.pdf), les « Bonnes pratiques de protection des témoins dans des procédures pénales concernant la criminalité organisée » (*op. cit.*), la loi type sur la protection des témoins et un accord type sur la coopération internationale en matière de réinstallation des témoins à risque, etc.

¹⁰³ Ces directives pourraient prendre la forme d'une circulaire ministérielle à l'attention des Magistrats de Parquet et des OPJ, d'une directive interne du Conseil Supérieur de la Magistrature à l'attention des juges et des greffiers, d'un règlement du Conseil National de l'Ordre ou d'une directive du Bâtonnier National à l'attention des avocats, etc.

conviendrait d'intégrer dans le cadre de la réforme du Code de procédure pénale, aux côtés de toute autre mesure pertinente.

En ce qui concerne une perspective à moyen et long terme, au fil des entretiens que PI a menés avec les autorités, la société civile et les organisations internationales, les personnes interrogées ont fait part d'avis parfois très différents, voire contraires, sur la politique de protection à adopter en RDC ou ses modalités. L'idée d'une loi nationale sur la protection des victimes et des témoins, qui porterait notamment création d'une structure dédiée à la protection, a toutefois été évoquée par de nombreux interlocuteurs. Celle-ci prendrait la forme d'une cellule pluridisciplinaire au sein du greffe d'une juridiction pour les uns, ou au sein du Ministère de la Justice pour les autres. Certains verraient sa création assez rapidement, à un stade d' « expérimentation » à condition que la société civile et/ou la Communauté internationale y siège dans un premier temps, d'autres non. Certains lui accorderaient un certain pouvoir décisionnel en dehors des mesures procédurales et un pouvoir de coordination concernant les autres mesures de protection, d'autres ne lui confieraient que l'exécution des décisions prises par le Juge ou le Procureur. La formation d'une police spéciale de protection des victimes et des témoins ou d'une Unité spéciale afin de mettre en œuvre certaines mesures de sécurisation physique est aussi fréquemment revenue.

Face aux différents avis et idées sur un programme de protection et ses différents mécanismes possibles, il paraît indispensable, avant toute chose, qu'une réflexion transversale soit menée entre les autorités congolaises, les acteurs de la chaîne pénale, la société civile et les organisations internationales et interétatiques agissant en RDC (dont le BCNUDH), afin de débattre de ces points et définir ensemble la stratégie de long terme la plus pertinente en matière de protection des victimes et témoins. La concertation est nécessaire pour trouver une voie commune. Il serait vivement souhaitable que la Cour pénale internationale partage à cette occasion son expertise et son expérience concrète en RDC, tout comme le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone. L'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime pourrait également apporter des éclairages. Le partage d'expériences étrangères (leurs forces et faiblesses), à adapter au contexte particulier de la RDC, pourrait constituer une source d'inspiration précieuse (expérience du récent système de protection des témoins mis en place au Kenya, Commission Internationale de lutte contre l'Impunité au Guatemala (CICIG), etc.). Cette réflexion globale devrait permettre de mettre clairement en évidence tous les pré-requis et implications nécessaires pour que le système de protection fonctionne correctement ainsi que d'envisager l'ensemble des réformes législatives nécessaires¹⁰⁴. A l'heure de la préparation d'une loi de mise en œuvre du Statut de Rome et d'une loi portant création d'une Cour Mixte Spécialisée (ou tout autre mécanisme judiciaire mixte), il importe de penser la protection dans son ensemble et de manière transversale.

De ce cadre de concertation et de cette réflexion devrait pouvoir émerger la conception d'un mécanisme de protection des victimes et des témoins « adapté » à la situation qui prévaut en RDC (le cas échéant, avec un appui international, voire une composition hybride dans un premier temps). Une phase « expérimentale » ou un projet pilote (à petite échelle, ou uniquement pour certains types de faits¹⁰⁵ ou pour un nombre limité d'affaires) pourraient alors être envisagés afin de tester sa mise en œuvre et sa pertinence, avant de l'adopter. Quel que soit le type de mécanisme préconisé, rappelons que ce projet expérimental devrait être soigneusement préparé afin qu'il comporte toutes les garanties d'indépendance, d'autonomie, de confidentialité et de fiabilité et qu'il soit en conséquence conçu de manière à éviter les risques de fuites, de corruption, d'ingérence, etc. Par ailleurs, il importe d'avoir formé préalablement tout le personnel impliqué dans le projet pilote (depuis les intermédiaires jusqu'aux magistrats, en passant par les services de police, les

¹⁰⁴ A cet égard, il est important d'inscrire toute modification législative dans une perspective de réforme globale et cohérente de la procédure pénale et du droit pénal, partie intégrante d'une réforme globale du système judiciaire.

¹⁰⁵ Par exemple en matière de violences sexuelles où existe déjà l'article 74 bis, et/ou en matière de crimes internationaux.

officiers de police judiciaire, le personnel judiciaire, les avocats et défenseurs judiciaires, etc.), d'avoir évalué l'impact réel de ces formations et d'avoir alloué les moyens nécessaires au bon fonctionnement du projet. Toutes ces garanties doivent être pensées dans le chef de toutes les personnes, les organes ou autorités qui superviseront, qui décideront, qui coordonneront et qui mettront en œuvre les mesures de protection. A défaut, le lancement de toute expérimentation s'avèrerait dangereux pour les personnes à protéger. Ensuite, selon les résultats de cette expérience test, le mécanisme pourrait être adopté et généralisé ou, au contraire, révisé.

PISTES DE RÉFLEXION ET D' ACTIONS

Compte tenu de ce qui précède, il conviendrait dès lors de:

À COURT TERME

1. Application des textes existants

A. Mise en œuvre des Conventions internationales

Mettre pleinement en œuvre les Conventions dûment ratifiées par la RDC, et en particulier celles qui lui imposent de prendre des mesures de protection et d'assistance des victimes et des témoins, à savoir :

- la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC),
- le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants,
- le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée,
- la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC),
- la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT),
- la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant,
- le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

A cet effet, **mettre en place** une commission *ad hoc* ou solliciter la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais, par exemple, aux fins d'élaborer un document qui, au travers de l'analyse de toutes les conventions internationales ayant force obligatoire pour la RDC, pourrait établir de façon synthétique le catalogue de toutes les mesures ou engagements à mettre en œuvre. Dans le moyen terme, ce catalogue pourrait être traduit en mesures d'application spécifiques qu'il conviendrait d'intégrer dans le cadre de la réforme des Codes pénaux et de procédure pénale, notamment (*confer* plus haut).

B. Adoption de mesures réglementaires (arrêtés) et adoption de circulaires/ directives d'application et/ou de politique pénale

Adopter une norme de mise en œuvre de l'article 74 bis du Code de procédure pénale, relatif à l'obligation générale de protéger les victimes et les témoins de violences sexuelles, et toute autre « personne impliquée » (pour plus de précisions, *confer* plus haut), en s'inspirant notamment des règles procédurales prévues par le Statut de Rome et le Règlement de procédure et de preuve de la CPI.

Adopter des directives internes ou circulaires d'application et de politique pénale, à l'attention des différents acteurs institutionnels de la chaîne pénale, afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions existantes relatives à la protection des victimes et des témoins, et de donner des instructions sur toute autre mesure appropriée (pour plus de précisions, confer plus haut). Ainsi, par exemple,

- Le Ministère de la Justice et le Conseil Supérieur de la Magistrature pourraient par exemple rappeler aux juges du siège et aux magistrats du Parquet :
 - d'enquêter rapidement et efficacement sur toutes les allégations d'intimidation et de menaces à l'encontre des victimes et témoins, et poursuivre et sanctionner les auteurs de ces actes.
 - d'être attentifs, dans les limites que la loi prévoit, aux risques d'intimidation et de représailles à l'heure de placer ou maintenir un prévenu en détention préventive et d'accorder la liberté provisoire (et adopter quand nécessaire des mesures telles que par exemple l'interdiction de circuler dans un certain périmètre, ou de fréquenter tel lieu ou telle personne).
- Le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Intérieur et le Conseil Supérieur de la Magistrature pourraient par ailleurs rappeler l'obligation de respecter les autres dispositions pertinentes telles que celle relatives au secret de l'enquête et de l'instruction ou au secret professionnel, et l'obligation de garantir, le cas échéant, l'anonymat du dénonciateur et le recours au huis-clos.
- Des directives de politique pénale pourraient par ailleurs concerner l'adoption d'autres mesures, telles que mettre en place des règles de confidentialité, de protection des données et de transmission sécurisée des documents de procédure, informer la victime ou le témoin de ses droits et du déroulement de la procédure (et, en particulier, des mesures de protection et d'assistance dont il peut bénéficier), interroger la personne avec tact, respecter sa vie privée et sa dignité, etc.

C. Suivi, contrôle et évaluation de la chaîne pénale

Elaborer (par les organes compétents) des mesures et des procédures effectives de contrôle et d'évaluation du respect, par les acteurs institutionnels de la chaîne pénale, des prescriptions légales touchant à la protection et des directives de politique pénale.

D. Edition et vulgarisation de guides et manuels pratiques à l'attention de tous les acteurs en matière de protection

Confer plus haut.

2. Formation

Mettre en œuvre un **programme de formation** initiale et continue, complète, systématique et spécifique sur la protection des victimes, des témoins et des intermédiaires, pour **tous les acteurs institutionnels de la chaîne pénale** visés plus haut (et dans les conditions visées plus haut).

Mettre en œuvre un **programme de formation** continue, complète, systématique et spécifique sur la protection des victimes et des témoins, pour **tous les intermédiaires, DDH et journalistes** (et dans les conditions visées plus haut).

3. Maintenir et développer l'implication de la société civile et des acteurs internationaux dans la mise en œuvre des actions de protection

En ce qui concerne plus particulièrement la sécurité physique et psychologique des victimes et des témoins menacés, **développer et/ou renforcer les actions de protection menées par les acteurs non-étatiques**, c'est-à-dire :

- renforcer le Programme de protection des victimes, témoins et DDH mené par l'Unité protection du BCNUDH - MONUSCO (moyens humains et matériels pour permettre la prise en charge de plus de personnes menacées),
- développer et renforcer les actions mises en œuvre par la société civile en matière de protection et d'assistance des victimes et des témoins, afin de réduire les incidents de sécurité au maximum et de permettre à toute victime ou témoin menacé de bénéficier de mesures de protection physique et psychologique et de mesures d'assistance.

Elaborer et mettre en œuvre une stratégie globale de protection et d'assistance depuis le recueil des déclarations de la victime ou du témoin par un tiers (même hors enquête de police ou procès), ou sa prise en charge par la structure, ainsi que durant toutes les phases de la procédure pénale et au stade post-judiciable.

Développer des programmes de formation complète et spécifique sur la protection des victimes et des témoins (conformément à ce qui a été développé précédemment) pour les intermédiaires qui aident et accompagnent les victimes et les témoins, les DDH et des journalistes, et sur la gestion de leur propre sécurité. Assurer le suivi et l'évaluation de ces programmes.

Créer, si possible, au sein des structures d'accompagnement et d'aide aux victimes et témoins **des équipes multidisciplinaires** aptes à adopter des mesures de protection tant physique que psychologique et d'assistance,

Accorder une attention particulière au soutien psychologique et à la mise à disposition de psychologues spécialisés dans les chocs post-traumatiques et autres traumatismes graves.

Prendre en compte la vulnérabilité de la personne lors de l'adoption et la mise en œuvre de mesures de protection et de soutien; à cet effet, prendre en compte des facteurs tels que l'âge, le sexe, le handicap ou encore la nature des faits.

Réfléchir ensemble à la mise en place d'un mécanisme d'alerte et de procédures d'urgence sur l'ensemble du territoire ; à des principes communs tels qu'avoir recours à la réinstallation à l'intérieur ou à l'extérieur du pays en dernier recours, eu égard aux conséquences difficiles que cette mesure peut avoir sur la personne ; en cas d'adoption de telles mesures, s'assurer que toutes les garanties de confidentialité, de financement et de suivi à long terme soient mis à la disposition de la victime, du témoin et, le cas échéant, de sa famille. Pour faciliter les exfiltrations, prévoir des accords et procédures d'urgence avec les ambassades et organisations internationales pertinentes.

Intégrer dans les projets concernant les victimes et les témoins soumis aux bailleurs de fonds, **des lignes de financement** pour la prise en charge de la sécurité physique et psychologique des victimes et des témoins, mais également pour celle du personnel mettant en œuvre le projet,

4. Actions de plaidoyer

Continuer et renforcer le plaidoyer sur les projets et propositions de loi sur la mise en œuvre du Statut de Rome, sur la création d'une Cour Spécialisée Mixte, sur la protection des Défenseurs des Droits Humains, notamment, et accorder une attention accrue et transversale à la protection des victimes et des témoins.

Renforcer le plaidoyer en faveur d'une politique et d'un programme étatique de protection des victimes et des témoins.

À COURT ET MOYEN TERME

1. Concertation, collaboration, transversalité

Une **stratégie globale** coordonnée entre tous les acteurs et articulée sur le court, moyen et long terme, devrait être envisagée pour tenir compte de la multiplicité des acteurs et de l'ampleur des problèmes à aborder. Il paraît souhaitable qu'à chaque niveau temporel, la spécificité de l'intervention de chacun des acteurs soit précisée ainsi que la complémentarité et la coordination de leurs actions.

Mener une réflexion transversale entre les autorités congolaises, les acteurs de la chaîne pénale, la société civile et les organisations internationales et interétatiques agissant en RDC (dont le BCNUDH), afin de débattre de ces points et définir ensemble la stratégie de long terme la plus pertinente en matière de protection des victimes et témoins. Il serait vivement souhaitable que la Cour pénale internationale partage à cette occasion son expertise et son expérience concrète en RDC, tout comme le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (voir plus haut pour plus de précisions).

2. Eclaircir ou déterminer les mécanismes de concertation et de collaboration pertinents entre l'ensemble des acteurs

Fixer un cadre de collaboration strict tant entre les différentes structures de la société civile qu'entre ces structures et les autorités judiciaires et policières (le cas échéant), incluant des règles strictes de confidentialité et de protection des données. A cette fin, établir des mécanismes de coordination afin de renforcer les actions conjointes (signature de conventions ou d'accords entre les différentes structures et institutions, adoption d'un code de conduite ou de lignes directrices).

Coordonner l'octroi des différentes mesures de protection et d'assistance entre les différentes structures de la société civile, entre celles-ci et les ambassades et organisations interétatiques et, lorsque la situation le permet, entre celles-ci et les institutions de l'Etat.

3. Envisager la création d'un mécanisme de protection "renforcé" des victimes et des témoins

Concernant les acteurs internationaux et la société civile, envisager la création d'un « programme de protection renforcé » qui prendrait en charge de manière complète et intégrée la protection physique et psychologique des victimes et témoins menacés¹⁰⁶, allant plus loin que les programmes existants, dans certains types d'affaires ou concernant certains faits spécifiques, ou encore ayant un profil particulier. (*Confer* Conclusion pour plus de détails, notamment sur le rôle que pourrait y jouer la MONUSCO).

¹⁰⁶ Ainsi que celles de leurs proches, en cas de nécessité, et celle des intermédiaires, des magistrats et des enquêteurs.

A MOYEN TERME

1. Mesures législatives

A. Protection et loi de mise en œuvre du Statut de Rome

Adopter des dispositions législatives de **mise en œuvre du Statut de Rome** de la Cour pénale internationale, dans une perspective de réforme globale du système judiciaire, qui mettent en place un système cohérent de protection des victimes et témoins de crimes internationaux en RDC avant, pendant et après le procès. En particulier,

- maintenir les avancées en matière de protection et d'assistance déjà inscrits dans la proposition de loi déposée en mars 2008 (dont l'introduction de nouvelles dispositions dans le Code pénal qui incriminent les actes d'intimidation à l'encontre des victimes, des témoins, des magistrats, du personnel judiciaire, de toute autre personne siégeant dans une juridiction, d'un arbitre, d'un interprète, d'un expert et d'un avocat d'une partie),
- prévoir l'incrimination des actes d'intimidation des intermédiaires ; prévoir la protection des témoins, des proches des victimes et témoins et des intermédiaires, notamment ; penser et introduire une palette complète de mesures de protection, dont des mesures de protection procédurales, physiques et psychologiques, et un mécanisme effectif de décision, de coordination et de mise en œuvre de celles-ci (conformément à ce qui a été dit plus haut).

B. Intégration d'une stratégie globale de protection dans toute loi portant création d'un mécanisme judiciaire mixte

Intégrer une **stratégie globale de protection dans toute loi portant création d'un mécanisme judiciaire mixte** (recommandé au titre des mécanismes de justice transitionnelle dans le projet *Mapping* des Nations Unies susvisé). A tout le moins, dans l'actuel projet de loi portant création d'une Cour spécialisée rejeté par le Sénat lors de la dernière législature, il conviendrait notamment de (*confer plus haut*) :

- maintenir les acquis de l'ancien projet de loi en matière de protection (maintien des garanties du Statut de Rome déjà intégrées dans le projet - obligation de protéger et de soutenir à charge de la Cour, du Procureur ; prise en compte de la vulnérabilité, création d'une Division ou Section d'aide aux victimes et aux témoins au sein du Greffe de cette Cour, création d'un fonds d'aide aux victimes et aux témoins),
- confier l'ensemble des tâches de protection et d'assistance à un organe au sein du Greffe, et en l'occurrence à cette Division ou section d'aide aux victimes et aux témoins,
- conférer au Greffe et, ce faisant, à cette Division ou Section toutes les garanties d'autonomie nécessaires, et y intégrer une présence internationale,
- définir clairement la répartition des tâches entre cette Division ou Section et l'Unité spéciale d'enquête et de poursuites, afin d'éviter tout conflit d'intérêts,

- s'inspirer davantage des dispositions relatives à la protection et à l'assistance figurant dans le Statut de Rome et dans le Règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale (notamment étoffer et clarifier le catalogue des mesures procédurales possibles),
- clarifier la mission du fonds d'aide aux victimes et aux témoins, son mode de gestion et son fonctionnement, les conditions d'accès etc. ; prévoir qu'il soit alimenté de façon appropriée, stable et durable,
- prévoir un arrêté du Ministre de la Justice établissant les modalités de mise en œuvre de la protection et de l'assistance.

C. Travailler à l'harmonisation du projet de loi sur la Cour Spécialisée et la proposition de loi de mise en oeuvre du Statut de Rome

Harmoniser et mettre en relation les différents projets ou propositions de loi qui viendraient à être déposés, afin de penser de manière pleine et cohérente la protection des victimes et des témoins. En particulier, harmoniser et mettre en relation ceux qui concernent les victimes et témoins de crimes internationaux, qu'ils comparaissent devant une éventuelle Cour spécialisée ou devant toute autre juridiction nationale.

D. Adoption de nouvelles mesures procédurales

Introduire dans la loi, dès que possible, un **catalogue de mesures procédurales**, telles que la restriction de la divulgation d'informations relatives aux témoins et aux victimes, l'expurgation des éléments d'identification d'un témoin ou de la victime des documents publics, l'utilisation de pseudonymes, le témoignage à huis-clos et le témoignage sous anonymat partiel ou complet, dans le respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable.

E. Insertion de nouvelles incriminations dans le projet de loi de réforme du code pénal

Incriminer, dès que possible, de manière pleine et entière les actes d'intimidation des victimes, des témoins et de leurs proches, mais également les actes d'intimidation des magistrats, des enquêteurs, des experts, du personnel judiciaire, des interprètes, des avocats, des intermédiaires (*confer* plus haut).

F. Protection des Défenseurs des Droits Humains

Adopter une loi de protection des Défenseurs des Droits Humains¹⁰⁷.

2. Conception de projets pilotes

Du cadre de concertation et de la réflexion transversale (visés plus haut) entre tous les acteurs étatiques et non étatiques, nationaux et internationaux, enrichie par une expertise internationale en matière de protection des victimes et des témoins, **faire émerger la conception d'un mécanisme** de protection des victimes et des témoins « adapté » à la situation qui prévaut en RDC (le cas échéant, avec un appui international, voire une composition hybride dans un premier temps).

¹⁰⁷ Dans son action de promotion des Droits de l'Homme, et conformément à son Programme d'action Quinquennal 2012 – 2016, le Gouvernement congolais entend « protéger et renforcer les capacités des ONG nationales de protection des droits de l'homme à travers la finalisation et la mise en œuvre de la loi sur la subsidiarité de ces dernières et la protection de leurs animateurs » (*sic*). Le même programme prévoit de « finaliser la loi relative à la création, l'organisation et/ou fonctionnement de la Commission Nationale des droits de l'homme ».

Concevoir une phase « expérimentale » ou un projet pilote (à petite échelle, ou uniquement pour certains types de faits¹⁰⁸ ou pour un nombre limité d'affaires) afin de tester sa mise en œuvre et sa pertinence, avant de l'adopter. Quel que soit le type de mécanisme préconisé, rappelons que ce projet expérimental devrait être soigneusement préparé afin qu'il comporte toutes les garanties d'indépendance, d'autonomie, de confidentialité et de fiabilité et qu'il soit en conséquence conçu de manière à éviter les risques de fuites, de corruption, d'ingérence, etc.. Par ailleurs, il importe d'avoir formé préalablement tout le personnel impliqué dans le projet pilote (*confer* plus haut pour plus de précisions).

3. Adaptation des infrastructures policières et judiciaires à la protection

Intégrer, dans les programmes de construction ou de rénovation de tribunaux et de commissariats, des infrastructures, aménagements et équipements permettant la mise en œuvre effective de mesures de protection et de préserver la confidentialité.

Notamment, **adapter la configuration des cours et tribunaux** (possibilité de fermer les locaux, entrée distincte de celle de l'accusé pour les victimes et les témoins, séparation physique suffisante des parties à l'audience) et les doter dans la mesure du possible des aménagements et équipements techniques nécessaires à la protection et au soutien des victimes et des témoins (mise à disposition d'écrans ou de boxes, matériel de vidéoconférence ou de distorsion de l'image ou de la voix, etc.).

À LONG TERME

1. Evaluation des expérimentations pilotes

Procéder à l'évaluation rigoureuse du projet pilote mis en œuvre. Selon les résultats de cette expérience test, le mécanisme pourrait être adopté et généralisé ou, au contraire, révisé.

2. Elaboration d'une loi globale de protection des victimes et témoins générale et renforcée

Au vu des résultats et de l'évaluation du projet pilote, adopter et mettre en œuvre de manière effective une loi nationale de protection et d'assistance des victimes et des témoins, qui s'inscrive dans une réforme globale de la procédure pénale et du droit pénal, partie intégrante d'une réforme globale du système judiciaire ; il conviendrait notamment que cette loi:

- prévoie, si ce n'est déjà fait, le recours à des mesures procédurales, telles que la restriction de la divulgation d'informations relatives aux témoins et aux victimes, l'expurgation des éléments d'identification d'un témoin ou d'une victime des documents publics, l'utilisation de pseudonymes, le témoignage à huis-clos et le témoignage sous anonymat partiel ou complet, dans le respect des droits de la défense et du droit à un procès équitable,
- crée des procédures et mécanismes de protection, de soutien et d'assistance des victimes et témoins menacés, avant, pendant et après le procès, en tenant compte notamment de la nécessité de prévoir des mesures adaptées en fonction de la vulnérabilité de la personne (enfant, personne âgée, personne handicapée, victime de violences sexuelles ou sexistes, notamment),

¹⁰⁸ Par exemple en matière de violences sexuelles où existe déjà l'article 74 *bis*, et/ou en matière de crimes internationaux.

- étende au besoin à tout ou partie de l'entourage de la victime ou du témoin les éventuelles mesures de protection et d'assistance octroyées,
- intègre des procédures et mécanismes de protection des magistrats, des enquêteurs, des avocats et des intermédiaires, notamment,
- dote le programme de protection et de soutien de financements appropriés et durables,
- incrimine, si ce n'est déjà fait, de manière pleine et entière les actes d'intimidation des victimes, des témoins et de leurs proches, mais également les actes d'intimidation des magistrats, des enquêteurs, des experts, du personnel judiciaire, des interprètes, des avocats, des intermédiaires.

**DE MANIÈRE TRANSVERSALE, A L'ATTENTION DES BAILLEURS DE FONDS INTERNATIONAUX
(ETATS TIERS, AGENCES ONUSSIENNES, ONG INTERNATIONALES, ETC.)**

Continuer à **financer le Protection Trust Fund** géré par le BCNUDH et ASF,

Continuer à octroyer des **moyens financiers et matériels aux programmes et projets d'aide et d'accompagnement des victimes et des témoins**, en réservant une attention particulière aux lignes de financement relatives à leur protection physique et psychologique, ainsi que concernant les « intermédiaires »,

Fournir une **expertise technique** aux autorités et aux organisations de la société civile en matière de protection des victimes et des témoins,

Soutenir adéquatement et durablement tout mécanisme de protection mis en place au sein d'une Cour Spécialisée ou dans le cadre de la mise en œuvre du Statut de Rome,

Allouer des **moyens suffisants, stables et durables** à tout programme de protection des témoins et des victimes qui viendrait à être créé et qui présente toutes les garanties de fiabilité et d'effectivité nécessaires¹⁰⁹,

Développer les actions de **renforcement des capacités de la société civile et des institutions étatiques** en la matière en vue d'un relais lors du départ de la MONUSCO ; mettre à la disposition des différents acteurs son expertise.

¹⁰⁹ Conformément aux bonnes pratiques mises en évidence par les Nations Unies, notamment.

TABLE DES MATIÈRES

Préambule.....	1
Chapitre I. La nécessité de protéger les victimes et les témoins en RDC.....	2
Section 1. Contexte général et criminalité	2
Section 2. L'impunité et ses causes	3
Section 3. Les incidents de sécurité et la nécessité de protéger	4
Section 4. La responsabilité de protéger incombant à l'Etat.....	6
Section 5. La complexité de la protection dans le contexte de la RDC	6
§ 1. Les contours de la protection	6
§ 2. La complexification de la protection en RDC.....	10
Chapitre II. Paysage normatif de la RDC en matière de protection des victimes et des témoins.....	11
Section 1. Les engagements internationaux de la RDC.....	11
Section 2. La législation nationale	13
§ 1. La volonté du pouvoir politique.....	13
§ 2. La Constitution.....	13
§ 3. La loi congolaise.....	13
A. Incrimination des actes d'intimidation.....	13
B. Protection et procédure pénale.....	15
§ 4. Protection et projets et propositions de loi existants	17
A. Proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome.....	17
i. Incrimination des actes d'intimidation	17
ii. Obligation de protéger incombant à la « juridiction »	18
B. Projet de loi sur la Cour Spécialisée	18
i. La protection devant la Cour spécialisée.....	19
ii. La Division ou la Section d'aide aux victimes et aux témoins.....	20
iii. L'UNEP et ses missions de protection	20
iv. La création d'un fonds d'aide aux victimes et aux témoins.....	21
Chapitre III. L'adoption et la mise en œuvre de mesures de protection	22

Section 1. Par les juridictions.....	22
Section 2. Par les organisations interétatiques, ONG et autres structures de la société civile	24
Les autres activités.....	26
Conclusion.....	27
Pistes de réflexion et d'actions.....	33



Protection International

11 rue de la Linière - 1060 Bruxelles – Belgique
Tel:+32 2 609 44 07 ou 05 Fax+32 2 609 44 06

pi@protectioninternational.org
www.protectioninternational.org

www.protectionline.org
Site internet sur la protection des Défenseurs des Droits Humains