

## Rapport-synthèse de la Conférence internationale de Lubumbashi sur l'efficacité et l'indépendance de la justice en République Démocratique du Congo, au Rwanda et au Burundi du 18 au 21 août 2015

*Balingene Kahombo\**

Seconde rencontre du genre, la Conférence internationale de Lubumbashi (République Démocratique du Congo) fait suite à l'échange d'expériences entre magistrats allemands et jeunes juristes provenant du Burundi, de la République Démocratique du Congo (RDC) et du Rwanda, organisé à Stuttgart (Allemagne), du 5 au 18 octobre 2014.<sup>1</sup> Tenue cette fois-ci sans la participation des juristes allemands, cette seconde rencontre a été axée sur le thème de l'indépendance et de l'efficacité de la justice dans les trois pays cibles pré-rappelés.<sup>2</sup> La Conférence a été organisée par la Fondation Robert Bosch, en collaboration avec l'Association du droit africain (*African Law Association*), tandis que les activités ont été coordonnées par le professeur *Hartmut Hamann*, en collaboration avec le professeur *Matthiesen Kalala Ilunga* de l'Université de Lubumbashi.

Cette conférence tire sa particularité de deux éléments majeurs. D'abord, la participation africaine a été étendue, en plus de sept jeunes juristes visiteurs à Stuttgart, à un groupe de six nouveaux participants. Dans l'ensemble, six des treize participants provenaient de la RDC, quatre du Rwanda et trois du Burundi. Leurs échanges ont été ponctués par le partage d'expériences avec des professionnels invités du secteur judiciaire en RDC : le doyen de la Faculté de droit de l'Université de Lubumbashi et juge conseiller à la Cour d'appel du Katanza, la bâtonnière du Barreau près la même Cour d'appel et le Procureur de la République de la ville de Lubumbashi. Ensuite, la Conférence internationale de Lubumbashi avait trois objectifs principaux ci-après : i) promouvoir une compréhension partagée des problèmes et défis liés au secteur de la justice dans les trois pays considérés; ii) partager les expériences

\* Doctorant en droit, Freie Universität Berlin, Allemagne (E-mail: internationaliste82@yahoo.fr et balingene82@gmail.com).

- 1 Voir les rapports de *Sippel, Harald*, Förderung der Justiz in Afrika – Austauschprogramm zwischen Baden-Württemberg und zentralafrikanischen Staaten, in : *Recht in Afrika – Law in Africa – Droit en Afrique* 17 (2014), pp. 113-115, et de *Kahombo, Balingene*, Summary Report on the 'Exchange Programme between Young Lawyers from Burundi, Rwanda and the Democratic Republic of Congo and the Judiciary of Baden-Württemberg (Germany)' from 5 to 18 October 2014, in : *Recht in Afrika – Law in Africa – Droit en Afrique* 17 (2014), pp. 228-236.
- 2 Voir le rapport de *Sippel, Harald*, Förderung der Justiz in Afrika : Konferenz zur Unabhängigkeit und Effizienz der Justiz in Lubumbashi und Fortsetzung des juristischen Austauschprogramms zwischen Baden-Württemberg und zentralafrikanischen Staaten, in : *Recht in Afrika – Law in Africa – Droit en Afrique* 18 (2015), pp. 139-142.

nationales pour faire avancer la cause de l'indépendance de la justice; ii) esquisser quelques solutions idoines pour l'indépendance et l'efficacité de la justice dans chacun de ces pays.

Le présent rapport vise à mettre à la disposition du public les résultats des échanges et discussions engagés. Il est structuré autour de trois points essentiels ci-après : i) les temps forts de la Conférence; ii) les principaux problèmes abordés sur le thème de la Conférence; iii) les solutions possibles à travers les recommandations des participants.

## 1. Temps forts de la Conférence

Les assises de Lubumbashi ont été riches en activités. Le culturel, qui n'était pas prévu sur le programme arrêté, a fini par rebondir au cours des échanges. Les participants provenant de trois pays cibles ont eu l'occasion de découvrir la ville hôte, notamment à travers trois visites très mémorables. L'attrait de base a été le mythique club congolais de football, le Tout Puissant Mazembe, dont les installations, y compris le nouveau stade, ont été visitées. Il en est de même de l'Université de Lubumbashi ainsi que, curiosité normale dans une zone particulièrement connue pour ses matières premières et ses nombreux minerais (cuivre, cobalt, uranium, etc.), les installations de la GECAMINE (Générale des carrières et des mines), qui a été pendant longtemps le fleuron de l'économie de la RDC. Evidemment, on aurait souhaité découvrir la ville hôte davantage, n'eût-ce été les contraintes du temps.

S'agissant des activités prévues au programme, trois temps forts ont caractérisés la Conférence de Lubumbashi. D'abord, la première journée, celle du 19 août 2015, a été consacrée à l'examen du thème de la Conférence en groupes de travail et à la présentation des résultats des échanges et des discussions entre participants. En effet, après l'ouverture des assises et le mot de bienvenue du coordonnateur du programme, trois groupes de travail ont été ainsi formés autour des sujets ci-après : i) cadre et moyens juridiques nécessaires pour garantir l'indépendance et l'efficacité de la justice en ce qui concerne le travail des magistrats et le travail des juges -changements possibles dans deux, cinq et dix ans; ii) cadre et moyens juridiques nécessaires pour garantir l'indépendance et l'efficacité de la justice en ce qui concerne le travail des avocats et des ministres de la justice – changements possibles dans deux, cinq et dix ans; iii) cadre et moyens juridiques nécessaires pour garantir l'indépendance et l'efficacité de la justice en ce qui concerne le travail des sociétés civiles, des gouvernements locaux et les facultés de droit dans les universités nationales – changements possibles dans deux, cinq et dix ans. Ces travaux ont été ponctués par une adresse du professeur *Matthiesen Kalala Ilunga*, insistant sur la responsabilité à la fois individuelle et collective pour l'instauration d'une justice indépendante et efficace dans les pays sous examen.

Ensuite, lors de la deuxième journée, celle du 20 août 2015, les participants ont échangé sur la préparation de la visite des sept juristes allemands (qui ont accueilli les juristes africains lors du programme d'échange d'expériences d'octobre 2014 à Stuttgart) au Burundi, en RDC et au Rwanda. Cette visite devra se coupler, à la fin du partage d'expériences avec des professionnels burundais, congolais et rwandais, avec la tenue d'une nouvelle confé-

rence internationale sur le sujet de l'indépendance et de l'efficacité de la justice dans les trois pays africains à visiter, au printemps 2016.

Enfin, au cours de la seconde partie de cette deuxième journée, les participants ont fait jonction avec des professionnels invités du secteur judiciaire œuvrant à Lubumbashi. La rencontre s'est tenue à la Maison du Barreau près la Cour d'appel du Katanga. Deux moments importants l'ont caractérisée. Il y a eu, en premier lieu, deux discours inauguraux : d'abord, celui du professeur *Hartmut Hamann* concernant le projet sur la gouvernance judiciaire et l'état de droit (Allemagne, Burundi, RDC et Rwanda), son historique ainsi que ses finalités, avec l'assistance de la Fondation Robert Bosch; ensuite, celui du professeur *Matthiesen Kalala Ilunga* au sujet des conditions pour garantir l'indépendance et l'efficacité de la justice en RDC. En second lieu, le partage d'expériences entre participants et les professionnels invités a eu lieu avec cinq prises de parole sur le thème de la Conférence. L'expérience burundaise a été étalée par *Aimé-Parfait Niyonkuru*, tandis que celle du Rwanda l'a été par *Pie Habimana*. Côté congolais, madame le Bâtonnier du Barreau près la Cour d'appel du Katanga (*Rose Tumba Kaja*) a partagé son expérience avec les participants sur le travail et l'indépendance de l'avocat en RDC. Quant à l'indépendance des magistrats, le Procureur de la République de la ville de Lubumbashi (*Roger Mavungu*) a exposé sur le travail des officiers du ministère public (magistrats de parquet), tandis que le professeur *Gerard Katambwa Malipo* a partagé son expérience avec les participants en tant que juge, conseiller à la Cour d'appel du Katanga. Il s'en est suivi un jeu de questions-réponses, avant le discours de clôture de la Conférence par le professeur *Hartmut Hamann*.

On peut apprécier, à juste titre, la dimension holistique des sujets débattus au sein de différents groupes de travail, avec insistance sur le rôle des acteurs judiciaires et non-judiciaires pour faire avancer la cause de la justice dans les pays examinés : magistrats (juges et procureurs); avocats et ministères de la justice; sociétés civiles, gouvernements locaux et facultés de droit au sein des universités nationales. Par contre, la participation n'a pas été aussi conséquente. Il aurait été beaucoup mieux d'associer à la Conférence, par exemple, des agents de l'ordre judiciaire du pays hôte (greffiers et huissiers de justice) qui concourent à l'administration de la justice et ont un réel impact sur son efficacité. De même, la participation des membres de la société civile locale aurait pu être étendue au-delà des bureaucrates universitaires et autres avocats pour impliquer des représentants des confessions religieuses, de la fédération (locale) des entreprises du Congo (FEC) ou des défenseurs et activistes des droits de l'homme, de manière à permettre aux participants d'écouter les sons de cloches de toutes les parties intéressées par la question de l'indépendance et de l'efficacité de la justice, notamment en RDC. Le temps réel dédié à la Conférence, très court (deux jours en l'espèce), ne l'aurait peut-être pas permis. Il s'agit, en revanche, d'un appel à faire mieux pour les conférences et autres activités à envisager dans l'avenir.

## 2. Principaux problèmes abordés

Il est plus commode de parler d'une justice en panne pour prendre la mesure des problèmes cruciaux qui se posent aux systèmes judiciaires du Burundi, de la RDC et du Rwanda. Pourtant, il est un constat que chaque pays a d'ores et déjà textuellement consacré l'indépendance du pouvoir judiciaire et prétend disposer d'une justice efficace. Les assises de Lubumbashi ont le mérite d'avoir révélé la précarité juridique et empirique d'un tel constat, tandis que les divergences entre les trois pays sont, à ce point, très importantes.

Le premier problème qui a tenu en haleine tous les participants est la conception même de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans son discours à la Maison du Barreau, le juge *Gerard Katambwa Malipo* a suggéré une simplification de la signification du concept. En effet, a-t-il souligné, une telle indépendance suppose l'absence de subordination du pouvoir judiciaire, tant institutionnellement qu'au niveau individuel des magistrats. Cependant, les trois pays divergent sur le titulaire même du pouvoir judiciaire. En RDC comme au Rwanda, il appartient aux cours et tribunaux, au point que l'indépendance du pouvoir judiciaire se réduit principalement à l'indépendance des juges dans leur mission de trancher les litiges. Les parquets et les procureurs sont normalement subordonnés aux gouvernements et peuvent recevoir les injonctions des ministres de la justice en matière d'ouverture d'une enquête judiciaire. Au Burundi, en revanche, bien que l'indépendance des juges soit consacrée, en ce sens qu'ils ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi, il demeure vrai que le pouvoir judiciaire, composé des magistrats du siège et des procureurs, est constitutionnellement mis au service de l'exécutif. Celui-ci garde une mainmise très forte sur le pouvoir judiciaire, ainsi qu'*Aimé-Parfait Niyonkuru* l'a fait remarquer aux participants.

La divergence devient plus importante concernant le deuxième problème abordé : comment l'indépendance du pouvoir judiciaire est-elle garantie dans les trois pays? En RDC et au Rwanda, il y a des avancées notables, dont le principe de l'autogestion du pouvoir judiciaire par les magistrats eux-mêmes. Il existe, partout, un Conseil supérieur de la magistrature (CSM), disposant notamment du pouvoir de gestion de la carrière et de la discipline des magistrats. Cependant, à la différence du Rwanda, où le CSM est composé de seuls juges, celui de la RDC comprend à la fois des magistrats du siège et des procureurs, pourtant constitutionnellement placés en dehors du pouvoir judiciaire. Il s'agit là d'une anomalie à corriger, si tant est qu'un pouvoir qui se veut indépendant ne doit pas être géré par un organe comportant en son sein des parquetiers tombant sous la coupe du pouvoir exécutif. Il faudrait peut-être imiter l'expérience du Rwanda avec la mise en place d'un Conseil supérieur des parquets, composé tant des politiciens que des procureurs et des membres de la société civile.

Dans le cas du Burundi, la situation est plus grave, dans la mesure où l'organisation du CSM viole de façon flagrante le principe de la séparation des pouvoirs. Le Chef de l'Etat y est désigné comme étant le garant de l'indépendance de toute la magistrature, alors qu'il est tout simplement assisté dans cette mission par le CSM. En fait, ce dernier est au service du Chef de l'Etat, qui en est aussi le président. Tous les autres membres, politiciens, magistrats

(juges et procureurs) ou professionnels de droit du secteur privé (avocats ou autres), sont nommés par lui. Il s'agit donc d'un CSM véritablement à forte coloration politique et qui se situe aux antipodes des expériences congolaise et rwandaise. Dès lors, on comprend pourquoi la garantie de l'inamovibilité du juge n'est légalement pas consacrée au Burundi. Selon *Aimé-Parfait Niyonkuru*, il semble que le principe applicable est celui de sa mobilité, pour autant que le juge soit déplacé pour occuper des fonctions de même rang, au moins. Il s'en suit le risque de voir le principe de la mobilité se transformer en une mobilité-sanction 'politique', affectant l'indépendance de la justice et son efficacité.

Toutefois, cette divergence des expériences nationales au niveau des textes ne signifie pas nécessairement que l'appareil judiciaire fonctionne mieux en RDC et au Rwanda qu'au Burundi. En pratique, la justice est encore confrontée, partout, à de nombreux défis. C'est le troisième problème abordé.

Le premier défi important, c'est la persistance des systèmes d'intouchables au Burundi et en RDC, où les autorités publiques bénéficient, en plus de leurs influences politiques ou sociales, d'une hyper-protection juridique contre les actions en justice : immunités, privilège de juridiction, autorisation des poursuites, etc. Ainsi, la citation directe (acte procédural permettant à la victime d'une infraction de porter directement son affaire devant le juge pénal) est même interdite en RDC contre les personnes jouissant du privilège de juridiction (règle dérogatoire de compétence qui exige qu'une autorité publique soit jugée par une juridiction supérieure – et en fait souvent très éloignée de la partie victime- à celle qui aurait été normalement habilitée à le faire n'eut-ce été ses fonctions officielles). Au Burundi, un tel privilège est octroyé à 'toute personne nommée par décret présidentiel'. Ceci contraste évidemment avec l'expérience du Rwanda, qui, selon *Pie Habimana*, a d'ores et déjà élagué de son droit positif ce genre de privilège de juridiction, excepté celui en faveur du Président de la République, du Premier Ministre, du Président du Sénat et du Président de l'Assemblée nationale, qui ne peuvent être jugés que par la Cour suprême de justice. Mieux, il ne consacrerait plus de régime immunitaire ni de règle d'autorisation préalable des poursuites au profit des autorités publiques rwandaises, excepté le Président de la République. Il y a donc là une avancée juridique toute relative. Il appartient au Burundi et à la RDC de suivre la même voie dans le but de promouvoir l'exemplarité de ceux qui sont aux commandes de l'Etat et la lutte contre l'impunité.

Le deuxième défi important, c'est la persistance au Burundi et au Rwanda des procédures spéciales susceptibles de créer une insécurité judiciaire permanente au mépris du principe de l'autorité de la chose jugée. En effet, en brossant l'expérience rwandaise aux participants, *Pie Habimana* a fait remarquer l'immixtion dangereuse de l'Ombudsman rwandais dans la fonction judiciaire. Il a le pouvoir de demander, à la requête d'une partie qui s'estime lésée, la révision de tout jugement en cas de 'soupçon de corruption' ou 'd'injustice manifeste'. Même si la décision de révision appartient en définitive au juge, il y a lieu de s'inquiéter de la largesse qui peut résulter de ces dernières expressions, on dirait à contenu flottant. Au Burundi, la situation est plus grave, dans la mesure où, selon la remarque d'*Aimé-Parfait Niyonkuru*, le CSM dominé par le Président de la République peut

enjoindre à la Cour suprême de justice de réviser un jugement estimé irrégulier. Ces procédures rappellent, quelque peu, à un moindre degré, l'époque du régime dictatorial du Président *Mobutu* en RDC, où le peu de pouvoirs confié à la Cour suprême de justice était presque confisqué, d'abord par le Comité central du Mouvement Populaire de la Révolution, à travers sa Commission de discipline, puis par l'ancien Département des droits et libertés du citoyen, institué par l'Ordonnance n°86-268 du 31 octobre 1986. L'un et l'autre organe politique pouvaient casser les arrêts de cette Cour. On peut donc dire que la RDC est devenue, à ce point, formellement plus avancée que ses deux voisins en matière d'indépendance de la justice.

Le troisième défi important, c'est ce que *Gerard Katambwa Malipo* a qualifié de manque de 'savoir-être' des magistrats qui touche à leur éthique et à leur professionnalisme. Pourtant, le savoir-être est, selon lui, la garantie la plus importante de l'indépendance et de l'efficacité de la justice, qui va au-delà de l'approche institutionnelle. A cet égard, il existe, partout, de problèmes similaires d'homme : insuffisance de la formation ou répugnance à la formation, politisation à outrance de la justice, népotisme, corruption, immoralité et manigance judiciaire, y compris le tripatouillage malveillant des procédures judiciaires, etc. La situation est particulièrement morose en ce qui concerne la RDC, comme l'a indiqué le Procureur de la République de la ville de Lubumbashi. Les avocats ne sont pas épargnés de tels problèmes, à un degré parfois même plus important, ainsi que l'a souligné la bâtonnière du Barreau près la Cour d'appel du Katanga. Tout cela s'explique par plusieurs facteurs : absence des écoles supérieures de la magistrature opérationnelles, déficit de culture (politique) du respect des textes, irrespect des règles de la déontologie, manque généralisé d'éthique professionnelle, etc. Un début de solution devrait commencer par le changement des mentalités, sans lequel des réformes juridiques entreprises ne peuvent s'appliquer. Il faudrait aussi promouvoir et renforcer la concertation entre magistrats et avocats pour débattre des problèmes communs et trouver des solutions idoines aux manigances et pratiques illicites dans le secteur de la justice. De même, les chefs d'office de parquet et de juridiction devraient être nommés sur la base d'un profil irréprochable en termes de personnalité, de moralité et d'antécédents judiciaire, de formation académique et de compétence professionnelle, puisque c'est principalement sur eux que repose la responsabilité d'assoir, au sein des institutions sous leur direction, un climat propice au travail administratif bien fait, à la discipline des magistrats et à une saine distribution de la justice.

Les assises de Lubumbashi ont en outre révélé le déficit de confiance des citoyens dans la justice de leurs pays respectifs, en raison de toutes les défaillances sus-mentionnées. En RDC, le taux de confiance citoyenne en la justice serait seulement de 19,9%, d'après les résultats d'une enquête conduite à Kinshasa en 2014 et révélés aux participants par le Procureur de la République de la ville de Lubumbashi. Un plaidoyer pour la justice s'impose donc à l'égard des citoyens. Il conviendrait pour cela de s'appuyer sur l'implication des sociétés civiles, dont la participation à la promotion de la justice demeure très limitée. Entre autres causes de cette limite, on peut citer le déficit de leur organisation structurelle et unifiée, du sommet à la base, pour servir de plates-formes de plaidoyer et d'analyse, capable

d'influer positivement, par leurs critiques et propositions concrètes, sur l'administration de la justice. A ce point, le Burundi et la RDC doivent encore progresser pour rattraper l'expérience rwandaise d'une société civile cohérente, apolitique et bien structurée, en face des pouvoirs étatiques.

En définitive, l'indépendance et l'efficacité de la justice dans les trois pays sont mises en mal par les facteurs systémiques suivants : manque d'autonomie financière du pouvoir judiciaire, carence des infrastructures de travail, paupérisation des magistrats, contrôlabilité très limitée des services de renseignements ou des agents administratifs interférant dans le secteur de la justice, etc. Autrement dit, ce sont même les fondamentaux pour le fonctionnement d'un appareil judiciaire crédible qui font cruellement défaut. De là, on peut tenter de formuler quelques recommandations.

### 3. Conclusion et recommandations

Au terme de la Conférence internationale de Lubumbashi, il était question d'envisager des solutions idoines aux différents problèmes abordés, quitte à proposer des changements possibles à intervenir dans les trois pays examinés dans deux, cinq et dix ans afin de mieux garantir l'indépendance et l'efficacité de leurs systèmes de justice. Cependant, au cours des échanges, particulièrement au sein des groupes de travail thématique, cette programmation des solutions dans le temps est apparue inadaptée à la simple réflexion au cours d'une conférence, tant il est vrai qu'elle relève plus du domaine politique. Face à cette difficulté à pouvoir allier les solutions envisagées au temps relatif à leur réalisation, les participants se sont plutôt limités, dans le cadre d'un simple plaidoyer, à formuler, à l'intention de toutes les parties intéressées par le secteur de la justice, des recommandations diverses, à savoir :

- respecter l'indépendance du pouvoir judiciaire;
- réformer le Conseil supérieur de la magistrature en RDC en séparant les juges des procureurs, et en créant à côté, comme au Rwanda, un Conseil supérieur des parquets;
- réformer le Conseil supérieur de la magistrature au Burundi de manière à le rendre uniquement composé des seuls magistrats, sans les politiciens et notamment le Président de la République et le Ministre de la justice;
- opérationnaliser partout les écoles supérieures de la magistrature pour assurer la formation initiale et continue des magistrats et envisager de mettre en place une école sous-régionale de la magistrature dans le cadre de la coopération judiciaire et du partage d'expériences nationales;
- rendre réelle l'autonomie financière du pouvoir judiciaire envisagée dans les textes juridiques et respecter les garanties statutaires des magistrats;
- supprimer du droit rwandais et burundais toutes les procédures spéciales susceptibles de créer une insécurité judiciaire permanente au mépris du principe de l'autorité de la chose jugée;
- élaguer du droit rwandais, burundais et congolais toutes les règles érigeant un système d'intouchables grâce aux immunités, privilèges et autres garanties judiciaires exorbi-

tantes, accordant aux autorités publiques une hyper-protection juridique contre les actions en justice;

- renforcer l'inspection des juridictions et des offices des parquets;
- rendre effectif le contrôle judiciaire des maisons de détention dépendant des services de renseignement et laisser les avocats y accéder à leurs clients;
- renforcer la concertation entre les acteurs des systèmes judiciaires, notamment entre magistrats et avocats, pour débattre régulièrement des problèmes communs et trouver des solutions idoines aux manigances et pratiques illicites dans le secteur de la justice;
- plaider pour le savoir-être du personnel judiciaire, notamment en promouvant un plus grand respect de la déontologie et de l'éthique professionnelles;
- mettre fin à la politisation de la profession des avocats et de la carrière des magistrats;
- sensibiliser les citoyens à s'intéresser à la chose judiciaire et à avoir confiance dans leur justice, en impliquant les sociétés civiles dans cette campagne de sensibilisation et dans une sorte de contrôle social de l'administration de la justice dans leurs pays respectifs;
- plaider pour le changement des mentalités et l'édification d'une culture du respect des textes juridiques en vigueur;
- continuer avec le programme d'échange d'expériences et la série des conférences sur l'indépendance de la justice et l'état de droit.