

MANDAT
MISSION D'ÉVALUATION DU MÉCANISME
DE RÉPONSE RAPIDE JURIDIQUE
EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

CONTEXTE

Nonobstant l'accord de partage du pouvoir signé en décembre 2002, qui était censé mettre fin au conflit en RDC et a débouché sur les élections législatives et présidentielles en juillet 2006, des chefs de milice et des unités de l'armée ont continué de perpétrer de multiples violations du droit international humanitaire (DIH), ainsi que du droit international des droits humains (DIDH), dans le cadre de conflits persistants.

La partie orientale du pays a été la plus durement touchée par cette situation. Les milices de la région ont lancé une série d'attaques contre des civils de différents groupes ethniques, ce qui a donné lieu à de nombreuses allégations de tueries et de viols répétés. L'armée a souvent exercé des repréailles contre la population locale ou monté des opérations militaires qui ont engendré des violations similaires.

En dépit de certaines nouvelles récentes positives, comme le transfert plus tôt cette année du seigneur de guerre Ituri Thomas Lubanga à la Cour pénale internationale, une culture de quasi impunité totale continue de prévaloir à l'égard de ces crimes. Ce constat s'explique par plusieurs facteurs, notamment le manque de capacité locale de faire enquête et d'intenter des poursuites dans des affaires complexes relevant du DIH et du DIDH.

À la lumière de ce contexte, la résolution 1565 du Conseil de sécurité autorise la mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (la MONUC) à :

Aider à la promotion et à la défense des droits de l'homme, en prêtant une attention particulière aux femmes, aux enfants et aux personnes vulnérables, enquêter sur les violations des droits de l'homme pour mettre fin à l'impunité, et continuer de coopérer aux efforts tendant à veiller à ce que les personnes responsables de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire soient traduites en justice, en liaison étroite avec les organismes compétents des Nations Unies.

En vertu de ce mandat, la MONUC a, entre autres, encouragé et facilité l'arrestation de plus d'une douzaine de chefs de milice et de hauts responsables de l'armée qui sont présumément impliqués dans les attaques susmentionnées. Toutefois, la MONUC est maintenant préoccupée par le fait qu'aucun de ces individus n'ait fait l'objet d'une enquête, bien que certains soient détenus depuis plus de 16 mois.

Outre ces préoccupations associées à l'obligation de garantir un procès équitable à ces accusés, la MONUC reconnaît que les récentes élections en RDC risquent de modifier la dynamique politique du pays et de se solder par la libération injustifiée de plusieurs des

détenus. Par conséquent, il importe d'intensifier de façon opportune les efforts accomplis pour mettre un terme à l'impunité en RDC.

À cette fin, la MONUC a sollicité l'assistance des principaux États participants à l'initiative de Réponse rapide juridique¹ (RRJ). Plus précisément, elle a demandé le déploiement d'une équipe pilote de RRJ chargée de faire enquête sur les crimes perpétrés au cours de la transition qui sont demeurés impunis.

On s'attend à ce que cette enquête permette de repérer, collecter et conserver des renseignements concernant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et/ou de génocide qui sont survenus aux époques et aux lieux en question, y compris des renseignements spécifiques au sujet des détenus mentionnés ci-dessus. On prévoit également que ces renseignements soient remis à un mécanisme de responsabilisation compétent.

À l'heure actuelle, le Bureau des procureurs militaires (vérificateur général) de la République démocratique du Congo a compétence pour administrer de tels procès et la peine de mort peut être appliquée advenant le succès des poursuites, même si un moratoire est en place depuis 2001 et que la dernière exécution remonte à cinq ans. Selon toute probabilité, cette responsabilité sera sans doute confiée aux tribunaux civils après les élections.

La MONUC estime que le déploiement d'une équipe pilote de RRJ représenterait une contribution importante à l'atteinte des objectifs de justice et de responsabilisation dans les cas de violations des droits de la personne. À cette fin, la MONUC est prête à fournir un soutien logistique et technique à une mission pilote de RRJ, en fonction des paramètres de son propre mandat et de ses ressources.

¹ L'initiative de Réponse rapide juridique vise à créer un mécanisme qui permettrait à la communauté internationale de répondre rapidement à une demande de fournir expertise et/ou ressources, principalement pour appuyer des efforts sérieux en vue de repérer, de collecter et de conserver des renseignements au sujet des crimes relevant de l'article 5 du Statut de Rome pour un mécanisme de responsabilisation compétent. Compte tenu de l'importance croissante de la lutte contre l'impunité dans les situations post-conflit et de l'expertise locale et des ressources gouvernementales souvent limitées disponibles pour réaliser cet objectif au lendemain d'un conflit majeur, les activités importantes que l'on envisage de confier à une équipe de RRJ englobent le repérage préliminaire, la collecte et la conservation de renseignements de nature matérielle, documentaire et testimoniale pouvant avoir une valeur probante, surtout ceux qui sont les plus susceptibles de disparaître. L'initiative de RRJ est appuyée par plusieurs États, notamment l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la République démocratique du Congo et la Suède, ainsi que par des organisations internationales (UE, CE, PNUD, DOMP, HCDH-ONU et CPI) et par un certain nombre de groupes de la société civile dans le monde. Le Secrétariat du Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (SGTSR) du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada a accepté de diriger/coordonner l'initiative de RRJ jusqu'à ce qu'elle soit logée de façon permanente dans une institution appropriée. À cette fin, le SGTSR dirigera la mission d'évaluation du mécanisme de RRJ en RDC.

OBJECTIF

À la lumière d'une demande de la MONUC de déployer une équipe pilote de RRJ en RDC, l'objectif de la Mission d'évaluation sera de déterminer la faisabilité et le bien-fondé d'un tel projet en RDC, en prenant des décisions concernant la taille et la composition de l'équipe pilote, les régions où les enquêtes auront lieu, le genre d'activités que mènera l'équipe pilote, et l'ampleur de la coopération avec les autorités locales. De plus, il est clair que les résultats de la Mission d'évaluation serviront de fondement à la décision de chacun des participants au mécanisme de RRJ de prendre part ou non à un déploiement subséquent de RRJ en RDC.

RELATION AVEC LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

La Mission d'évaluation se veut un soutien aux efforts *nationaux* de la RDC pour lutter contre l'impunité. À cet égard, la Mission d'évaluation n'est pas associée aux enquêtes que mène actuellement la Cour pénale internationale en RDC.

Afin que la Mission d'évaluation ne compromette pas l'important travail de la CPI, les membres de l'équipe de RRJ consulteront le Bureau du procureur avant le déploiement. Cela permettra à ce dernier de partager avec l'équipe de RRJ l'information concernant les régions spécifiques de la RDC où il travaille (c.-à-d. les régions que l'équipe de RRJ devrait éviter) et de lui prodiguer des conseils au sujet du travail en RDC.

Cette approche respecte le principe de la complémentarité positive épousée par le Bureau du procureur.

STATUT ET RESPONSABILITÉ

Remarque : Tel que discuté, notre bureau des affaires juridiques nous a avisés que le statut de la Mission d'évaluation en RDC doit être clairement défini dans le mandat. Idéalement, les membres de l'équipe de RRJ seraient considérés comme des « spécialistes en mission » aux termes de l'Accord sur le statut de la mission conclu par la MONUC avec la RDC. Ainsi, toutes les questions concernant les privilèges, immunités et responsabilités seraient couvertes par l'Accord sur le statut de la mission. Veuillez nous faire savoir si cela sera possible.

PORTÉE²

Quand un État présente une demande de mécanisme de RRJ, un élément fondamental d'une Mission d'évaluation consiste à évaluer l'authenticité de cette requête. En

² Le but de cette section est d'établir les paramètres de la Mission d'évaluation et de cerner les questions/enjeux spécifiques que devra traiter l'équipe de RRJ. Ces questions/enjeux sont tirés de l'Étude de faisabilité du mécanisme de RRJ préparée par une équipe de consultants indépendants à la demande de la Finlande, de l'Allemagne, du Liechtenstein, de la Suède, de la Suisse et du Royaume-Uni. Bien que dépourvue de tout caractère exécutoire, cette étude représente un cadre auquel ont adhéré les participants au mécanisme de RRJ.

particulier, les évaluateurs doivent considérer si la requête a pour seul objectif la promotion de mécanismes de responsabilisation contribuant à l'instauration d'une paix durable et de la sécurité, ou si d'autres motivations entrent en jeu. En l'occurrence, étant donné que la partie demanderesse est une mission de l'ONU, on peut supposer que sa motivation première est la volonté sincère de combattre l'impunité, dans le contexte des efforts que déploie la mission pour faire progresser un processus de paix transitoire délicat.

Néanmoins, la Mission d'évaluation doit évaluer rigoureusement la demande de la MONUC de déployer une équipe de RRJ en RDC. Il lui faudra s'intéresser particulièrement aux éléments suivants de la requête : 1) fondement juridique et légitimité; 2) faisabilité technique; et 3) bien-fondé.

Fondement juridique et légitimité : Établir le fondement juridique de la demande exigera un examen juridique de la compétence dont jouit la MONUC pour présenter une demande de mécanisme de RRJ en vertu du droit international et de son propre mandat du Conseil de sécurité. Ce segment de la Mission d'évaluation ne doit pas être exécuté sur le terrain; il devra plutôt être terminé hors terrain, avant le déploiement.

Nonobstant tout pouvoir légal de présenter une demande de RRJ en RDC que détiendrait la MONUC, la Mission d'évaluation devra aussi se pencher sur la légitimité de la conduite d'une mission pilote de RRJ. Entre autres considérations, il lui faudra évaluer la volonté politique du gouvernement de la RDC d'accueillir une équipe de RRJ. Cette portion de l'évaluation exigera des discussions sur place avec les autorités compétentes de la RDC et les représentants de la société civile.

Faisabilité technique : Une évaluation de la faisabilité technique de la conduite d'une mission pilote de RRJ exigera une évaluation sur le terrain d'un certain nombre de facteurs opérationnels, notamment :

- le soutien logistique de base (surtout de la MONUC);
- la sécurité;
- la liberté de mouvement;
- les privilèges et immunités³ pour les membres de l'équipe de RRJ, y compris l'importation/exportation en franchise du matériel et des biens et l'inviolabilité des communications et des télécommunications;
- l'accès aux renseignements, aux témoins et aux lieux des crimes;
- la disponibilité des homologues locaux possédant les compétences voulues (p. ex., des représentants de la police ou du système judiciaire);
- la disponibilité d'installations sûres et adéquates pour l'entreposage de documents, etc.;
- la clarté concernant la sécurité et la continuité de la preuve jusqu'à ce qu'elle puisse être remise aux autorités compétentes; et
- l'état du système judiciaire.

³ Comme on l'a signalé plus haut, le mandat doit établir clairement les critères en vertu desquels les privilèges et immunités pourraient être accordés.

Bien-fondé : En supposant que la demande de mécanisme de RRJ soit légitime, fondée en droit et viable au plan opérationnel, il faut en outre considérer l'utilité de mener une mission pilote de RRJ en RDC. En particulier, la Mission d'évaluation doit déterminer si l'aide de RRJ est appropriée dans les circonstances. Autrement dit, la Mission d'évaluation doit déterminer si le déploiement d'une équipe de RRJ aurait un effet suffisamment marqué pour permettre au système judiciaire de contribuer à une paix durable en RDC et ce, sans causer préjudice aux enquêtes existantes et potentielles de la CIJ. Il lui faudra aussi évaluer dans ce contexte dans quelle mesure le projet pilote de RRJ peut contribuer au renforcement des capacités à long terme dans le secteur judiciaire en RDC, en s'attachant particulièrement à des facteurs comme la volonté politique de réformer le secteur judiciaire, la prise en charge locale du processus et l'aide extérieure nécessaire pour le développer.

RÉSULTATS

1. Rapport final. Un rapport documentant les résultats de la Mission d'évaluation devrait renfermer :
 - La genèse et l'historique de la situation en RDC, de même que les incidents spécifiques ayant donné lieu à des allégations de crimes graves;
 - Les conclusions détaillées concernant le fondement juridique et la légitimité de la demande de RRJ;
 - Les conclusions détaillées concernant la faisabilité opérationnelle du déploiement d'une équipe pilote de RRJ en RDC; et
 - Les conclusions détaillées concernant le bien-fondé de la conduite d'une mission pilote de RRJ en RDC.

2. Plan d'action. Si les résultats de la Mission d'évaluation sont suffisamment positifs pour envisager un accueil favorable de certains participants au mécanisme de RRJ, son rapport devrait aussi inclure un plan d'action assorti de recommandations spécifiques. Le plan d'action devrait comporter au minimum les éléments suivants :
 - Type d'expertise requise pour le déploiement de RRJ;
 - Nombre de spécialistes recommandés pour le déploiement de RRJ;
 - Régions géographiques visées par le déploiement de RRJ;
 - Plan d'enquête et de collecte de renseignements et d'éléments de preuve;
 - Besoins en matière de sécurité et de logistique en vue du déploiement;
 - Estimation du temps nécessaire pour la conduite de la mission pilote de RRJ;
 - Dispositifs d'urgence (p. ex. en cas de départ hâtif dû à des problèmes de sécurité);
 - Étapes nécessaires pour clarifier et confirmer le statut juridique des membres d'une mission de RRJ sur le territoire de la RDC.

Le rapport final et le plan d'action devraient être présentés à l'institution qui mandate la Mission d'évaluation et qui coordonne actuellement le mécanisme de RRJ, à savoir le

Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada, de même qu'à la MONUC et aux membres du mécanisme intégral de RRJ. Ces documents devront être remis dans les deux semaines suivant la fin de la Mission d'évaluation.

LOGISTIQUE

Échéancier : La Mission d'évaluation débutera le plus tôt possible et elle durera de deux à trois semaines.

Composition : La Mission d'évaluation ne comptera pas plus de trois ou quatre membres. Ensemble, ils réuniront les champs d'expertise suivants :

1. *Expertise juridique* : Un procureur ou un juge enquêteur ayant l'expérience du droit pénal et de la justice internationale, de préférence bien au fait du système judiciaire de la juridiction visée (p. ex. droit civil);
2. *Expertise d'enquête* : Un enquêteur ou un agent de police chevronné, selon ce qu'exigent la situation et le système judiciaire, possédant une expérience d'enquête opérationnelle et de terrain;
3. *Expertise du pays et de l'aspect politique* : Une personne ayant une vaste connaissance de la RDC, de son histoire récente, du processus de paix transitoire et des défis logistiques qui se posent dans un pays aussi vaste doté d'une infrastructure restreinte;
4. *Expertise de sécurité* : Un militaire ou un agent de police ayant l'expérience du déploiement international et, si possible, familier avec la région et capable d'évaluer les risques auxquels un projet-pilote de RRJ pourrait être exposé en RDC;
5. *Expertise logistique* : Une personne ayant l'expérience du soutien logistique nécessaire pour une mission d'enquête, particulièrement la logistique associée à la conduite de missions d'enquête et à la protection et au transport d'éléments de preuve, et des méthodes de communication avec les témoins.

L'un des membres de la Mission d'évaluation jouera aussi le rôle de *chef d'équipe*. La personne en question devrait posséder des qualités de leadership/de négociateur alliées à une expérience diplomatique spécifique ou à la connaissance de la région.

Au moins un membre de la Mission d'évaluation devrait posséder une connaissance approfondie du système de l'ONU.

Collaborateurs

Pour assurer le succès de la Mission d'évaluation, il faudra nouer de solides partenariats avec :

- La MONUC;
- Le gouvernement de la RDC;
- Les organisations locales et internationales de la société civile;
- Les organismes de l'ONU.

Sécurité : La MONUC assurera la sécurité de la mission, y compris au cours des visites sur le terrain pour l'examen de la preuve. *Remarque* : En supposant que les membres de la Mission d'évaluation puissent obtenir le « statut de spécialistes en mission », la responsabilité de la MONUC concernant la sécurité des spécialistes relèvera de l'Accord sur le statut de la mission.

Transport : Dans la mesure du possible, la MONUC facilitera le transport des membres de la Mission d'évaluation, en leur accordant accès à ses vols et à ses véhicules. À Kinshasa, l'ambassade du Canada fournira un véhicule à la Mission d'évaluation, si les circonstances le permettent. Le cas échéant, la location de véhicules sera l'option privilégiée, et l'ambassade du Canada facilitera ce processus.

Logement : Chaque membre de la Mission d'évaluation prendra lui-même les arrangements pour son logement, avec l'aide de l'ambassade du Canada à Kinshasa.

Repas : Chaque membre de la Mission d'évaluation prendra les arrangements pour ses propres repas.

Équipement : La MONUC fournira l'accès à un ordinateur et à une imprimante pour l'équipe, ainsi que le matériel et les fournitures de bureau standard. Les membres de la Mission d'évaluation seront responsables de l'équipement privé, comme les téléphones cellulaires, les ordinateurs portables et les antennes B-Gan, qui permettent la transmission de données par satellite.

Soutien médical : Chaque membre de la Mission d'évaluation devra se procurer lui-même une assurance médicale, y compris une couverture pour évacuation sanitaire. Le cas échéant, la Mission d'évaluation aura recours à des soins médicaux privés. Dans les régions reculées de la RDC, la MONUC assurera un soutien médical de base à la Mission d'évaluation.

Communications : La MONUC facilitera les communications pour la Mission d'évaluation.

Bureaux : La MONUC fournira des bureaux temporaires aux membres de la Mission d'évaluation.

Dépenses : Chaque membre de la Mission d'évaluation paiera ses propres dépenses de logement et ses frais de subsistance. Veuillez noter que le dollar US est le mode de paiement privilégié en RDC.

Sécurité de l'information : La MONUC fournira des installations sûres et adéquates pour les renseignements collectés au cours de la Mission d'évaluation. Aucun élément de preuve ne sera recueilli au cours de la Mission d'évaluation.