

Coopération régionale judiciaire dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux : Analyse des cadres normatifs nationaux et procédures internes à la lumière du Protocole sur la coopération judiciaire de la CIRGL

Kinshasa, 15 au 16 mars 2016

RAPPORT DE CONFÉRENCE par ICTJ¹

Sous le haut patronage de son Excellence Monsieur le Ministre de la Justice, des droits humains et de la garde sceaux de la République démocratique du Congo (RDC), le Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ), avec le soutien financier de la Commission européenne, et le Bureau conjoint de Nations Unies pour les droits de l'homme (BCNUDH), en coopération avec le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la région des Grands Lacs a organisé une conférence régionale d'experts de haut niveau du 15 au 16 mars 2016 à Kinshasa en vue de discuter du cadre normatif et procédural ainsi que des défis et opportunités opérationnels liés à la coopération régionale judiciaire dans la région des Grands Lacs.

Objectifs de la conférence

L'objectif général de la conférence était, d'une part, de permettre aux autorités nationales de la RDC, du Rwanda, de l'Ouganda, et de la Tanzanie d'analyser les cadres normatifs et procéduraux nationaux de leurs États respectifs applicables à la coopération régionale judiciaire dans la région. D'autre part, l'objectif général était de leur permettre d'échanger quant à la mise en pratique de cette coopération à travers les différentes voies judiciaires et diplomatiques illustrée par des exemples concrets d'extradition et d'entraide judiciaire dans des affaires portant sur des crimes internationaux.

Afin d'atteindre cet objectif général, les objectifs spécifiques comprenaient les suivants :

- Analyser les dispositions pertinentes des accords régionaux, sous régionaux et bilatéraux applicables à la coopération régionale judiciaire entre les États invités à la conférence;
- Analyser les cadres législatifs nationaux applicables à la coopération régionale dans chacun des États invités à la conférence d'un point de vue comparatif;
- Présenter et discuter des procédures applicables aux demandes d'entraide judiciaire et d'extradition dans chacun des États invités à la conférence;
- Présenter et discuter des procédures applicables quant à la mise en œuvre des demandes d'entraide et d'extradition dans chacun des États invités à la conférence;
- Analyser les succès et défis des cas d'entraide judiciaire et d'extradition entre les États invités à la conférence;
- Discuter des avantages et inconvénients de l'engagement pris par les Chefs d'État et les Ministres de la Justice relatifs à l'utilisation des protocoles de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL) comme pierre angulaire de la coopération régionale judiciaire;
- Discuter des avantages et inconvénients de recourir au protocole de la Communauté économique de la Région des Grands Lacs (CEPGL) comme base légale de la coopération pour le Burundi², la RDC et le Rwanda;
- Discuter de ce qui est nécessaire afin d'inciter les États à recourir aux protocoles de la CIRGL comme pierre angulaire de la coopération judiciaire régionale;

¹ Bien que la conférence ait été organisée conjointement avec le BCNUDH et en coopération avec le Bureau de l'Envoyé Spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la région des Grands Lacs, le présent rapport n'engage que l'interprétation d'ICTJ.

² Compte tenu du contexte politique au Burundi au moment de la conférence, du fait qu'il n'y ait pas de dossiers d'extradition en suspens entre la RDC et le Burundi à la connaissance des organisateurs et pour des considérations logistiques, les autorités nationales du Burundi n'ont pas été invitées à cette conférence.

- Discuter des réformes législatives nécessaires afin d'harmoniser le cadre législatif et les procédures pénales afin de faciliter la coopération régionale judiciaire;
- Créer une liste des points focaux responsables de la coopération judiciaire dans chaque État participant à la conférence;
- Mettre en relation les autorités nationales et points focaux des organes exécutifs, législatifs, et judiciaires ainsi que les services de police et de sécurité impliqués dans les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition et dans la mise en œuvre de ces demandes les États invités à la Conférence.

L'objectif général et les objectifs spécifiques de la conférence ont été discutés au préalable, en bilatéral et en multilatéral, avec les autorités nationales de la RDC, du Rwanda, de l'Ouganda et de la Tanzanie ainsi qu'avec tous les présentateurs et modérateurs. Ils ont également été soulignés à nouveau durant la conférence. Les organisateurs ont insisté sur une orientation technique – et non politique – des débats quant à la thématique de la coopération régionale judiciaire. Les discussions bilatérales en marge de la conférence entre les participants de la région ont également été encouragées.

Participants

À cette conférence ont participé de hauts représentants officiels de la RDC, notamment le Ministre de la justice, des droits humains et de la garde de sceaux, des haut magistrats de la Haute cour militaire, de l'Auditorat général, du Bureau du Procureur général de la République, des conseillers juridiques du Ministère de la Défense nationale et de l'Agence nationale de renseignement, ainsi que des membres du Parlement. Des procureurs spécialisés dans la poursuite des crimes internationaux hauts représentants du « Genocide Fugitive Tracking Unit » et de l'Inspectorat général de l'Organe National de poursuites (NPPA) du Rwanda, du Département de crimes internationaux du Bureau du Directeur des poursuites publiques (DPP) l'Ouganda et du Bureau du Directeur des poursuites publiques (DPP) de la Tanzanie impliqués dans le domaine de la coopération régionale judiciaire ont aussi pris part à la conférence.

Le Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux des Nations Unies, INTERPOL, l'Équipe d'experts des Nations Unies sur les violences sexuelles en conflit, le Bureau de justice pénale mondiale (Office of Global Criminal Justice) du Département d'État des États-Unis et plusieurs ambassades ont également pris part à la conférence.

Séance d'ouverture et discours liminaires

Lors de la séance d'ouverture, des discours liminaires ont été prononcés par M. Howard Varney, ICTJ, Mme Madeleine Schwarz, Bureau de l'Envoyé spécial des Nations Unies pour la région des Grands Lacs, M. José Maria Aranaz, Directeur du BCNUDH, SEM Jean-Michel Dumond, Ambassadeur de l'Union Européenne, et M. David Gressly, Représentant spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies, MONUSCO. La conférence a été officiellement lancée par SEM Alexis Thambwe Mwamba, Ministre de la Justice, des droits humains et de la garde de sceaux. La séance d'ouverture a permis de définir le cadre plus général et le contexte dans lequel les discussions sur la coopération régionale judiciaire dans la région des Grands Lacs s'inscrivent.

La région des Grands Lacs a malheureusement hébergé certains des conflits les plus difficiles et turbulents de l'Afrique. Avec la signature de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération dans la RDC et la région (ci-après Accord-cadre)³, 11 États se sont engagés à prendre des mesures concrètes afin de « mettre un terme aux cycles de violence récurrents » qui ont affligé les populations civiles dans l'est de la RDC. Afin d'atteindre cet objectif, les États de la région se sont engagés à ne pas héberger ni fournir une protection de quelque nature que ce soit aux personnes accusées de crimes internationaux (*engagement 6*) et à faciliter l'administration de la justice par le biais de la coopération judiciaire (*engagement 7*).⁴

³ Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région, 24 février 2013.

⁴ Regional commitments under the Peace and Security Framework Agreement for the DRC and the region, Benchmarks and Indicators of Progress, Final Version of 13th September 2013.

Dans sa feuille de route stratégique pour les trois prochaines années, l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la région des Grands Lacs a encouragé la coopération judiciaire entre les pays de la région comme priorité afin d'aider à renforcer la justice pénale, à bâtir une confiance dans la région et à améliorer la primauté du droit.

En septembre 2013, les États parties ont également convenu de critères de suivi et indicateurs permettant d'évaluer la mise en œuvre de l'Accord-cadre.⁵ Les engagements de l'Accord-cadre renforcent le Pacte de la CIRGL sur la paix, la sécurité, la stabilité et le développement pour les Grands Lacs (ci-après Pacte de la CIRGL), et les protocoles clés de la CIRGL relatifs aux questions judiciaires, signés par les chefs d'État en 2006.⁶

Suite aux engagements pris avec la signature de l'Accord-cadre et du Pacte de la CIRGL, les Ministres de la Justice des États membres de la CIRGL ont décidé d'accélérer la mise en œuvre nationale des protocoles de la CIRGL, y compris le Protocole sur la coopération judiciaire⁷ et le Protocole pour la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre et toutes les formes de discrimination.⁸ Les Ministres se sont engagés à promouvoir l'entraide judiciaire dans le but de lutter contre les crimes transnationaux commis dans la région des Grands Lacs, en particulier le terrorisme.⁹

Malgré l'expression de ces engagements politiques, les enquêtes et les poursuites des crimes nationaux et internationaux continuent de faire face à de nombreux défis, y compris le manque de coopération judiciaire approprié entre les États de la région. Les obstacles à la coopération judiciaire continuent en ce sens d'alimenter l'impunité des chefs militaires et autres supérieurs hiérarchiques accusés de crimes internationaux bénéficiant d'une protection dans leur propre État ou dans les États voisins.

Tenir responsables les auteurs de crimes internationaux est essentielle afin de démanteler les structures qui permettent la récurrence de la commission des crimes internationaux et afin de restaurer la sécurité des victimes et de leurs communautés. La répression des crimes internationaux est également importante afin de renforcer la confiance des citoyens en leurs gouvernements, services de sécurité et institutions judiciaires. Elle permettrait aussi d'améliorer les relations de confiance et de collaboration entre les États voisins et la stabilité de la région.

Tous ont souligné et remercié la présence des procureurs spécialisés hauts représentants du Rwanda, de l'Ouganda et de la Tanzanie impliqués dans les procédures de coopération régionale judiciaire.

En s'adressant à ces invités de marque, son SEM le Ministre de la Justice, des droits humains et de la garde de sceaux a souligné que « [leur] présence à Kinshasa témoigne de l'attachement que [leurs] États respectifs portent à la cause de la paix, de la sécurité et du développement de [la] région d'Afrique centrale » et a insisté sur le fait que « ces travaux visent à rationaliser et à mutualiser [les] efforts communs

⁵ Les critères de suivi et indicateurs comprennent : *Critère 6.1* : Faciliter les poursuites judiciaires à l'encontre des personnes suspectées de violations des droits de l'homme (...); *Indicateur 6.1. (a)* : Développer et/ou mettre en œuvre une législation criminelle nationale pour poursuivre les crimes internationaux et les graves violations des droits de l'homme (...); *Critère de suivi 6.2* : Éviter d'héberger et de protéger des individus accusés de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocide et de crimes d'agression; *Indicateur 6.2. (c)* : Poursuivre, transférer, extraditer et remettre les auteurs présumés de crimes internationaux et de graves violations des droits de l'homme aux cours et tribunaux internationaux, régionaux et nationaux appropriés; *Critère de suivi 7.1* : Mise en œuvre effective des dispositions contenues dans le Protocole de la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) sur la coopération judiciaire; *Indicateur 7.1. (b)* : Mettre en œuvre dans la législation nationale les dispositions du Protocole de la CIRGL sur la coopération judiciaire; *Indicateur 7.1. (c)* : Faciliter la transmission et l'exécution des mandats d'arrêt et l'extradition des personnes poursuivies pour divers crimes selon le Protocole de la CIRGL et conformément aux autres instruments internationaux; *Critère de suivi 7.2* : Établir des Commission mixtes d'enquête conformément au Protocole de la CIRGL sur la coopération judiciaire; *Indicateur 7.2. (b)* : Mener des enquêtes conjointes, si nécessaire, conformément au Protocole de la CIRGL sur la coopération judiciaire

⁶ Le Pacte inclut 10 Protocoles et 4 programmes d'action avec 33 projets prioritaires, voir : <http://www.icjglr.org/index.php/fr/le-pacte>.

⁷ CIRGL, Protocole sur la coopération judiciaire, 1^{er} décembre 2006.

⁸ CIRGL, Protocole pour la prévention et la répression du crime de génocide, les crimes contre l'humanité et des crimes de guerre et toutes les formes de discrimination, 1^{er} décembre 2006.

⁹ Paragraphes 7 et 8 de la Déclaration des ministres de la Justice, Livingstone, en Zambie, le 25 - 26 Août 2015, voir Annex III.

pour lutter efficacement contre l'impunité des crimes graves qui, malheureusement, se perpétuent dans notre région. »

Notions introductives : Analyse des différents accords régionaux, sous régionaux et bilatéraux relatifs à la coopération régionale judiciaire entre les États de la région des Pays des Grands Lacs

Coopération régionale judiciaire : extradition, coopération judiciaire mutuelle et l'importance d'avoir un cadre législatif et procédural adéquat

La lutte contre l'impunité est une lutte universelle qui doit être poursuivie à tous les niveaux et en coordination. Les crimes graves - ceux qui sont définis par le Statut de Rome comme des crimes internationaux - ainsi que d'autres infractions pénales et violations des droits de l'homme, exigent des efforts multinationaux concertés pour être efficacement abordés. Dans de nombreuses régions géographiques, les frontières sont poreuses et les auteurs se déplacent facilement entre plusieurs pays.

Cette coordination et la coopération judiciaire sont d'autant plus importantes quant aux enquêtes sur les crimes internationaux compte tenu de l'ampleur des répercussions de ces crimes dans les sociétés. Ces crimes détruisent les relations entre les citoyens et entre les citoyens et l'État. En plus des dommages humains et matériels qu'ils causent, ils alimentent l'instabilité. Cela est vrai dans tous les continents et dans tous les contextes. Les crimes graves présentent de sérieux défis politiques, juridiques et institutionnels. Inévitablement, des progrès réels ne sont atteints que si la coopération mutuelle et la confiance se développent entre les États concernés. Lorsque cela se produit, les auteurs peuvent être traduits en justice – tout en respectant pleinement les droits de la défense.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'élaborer des cadres législatifs et procéduraux clairs et adéquats. Ces cadres doivent permettre un dialogue entre les États et devraient définir des critères clairs et transparents pour l'octroi ou le refus des demandes d'extradition et d'entraide judiciaire.

Afin de faciliter la coopération judiciaire entre les États et entre les États et les organisations internationales, un certain nombre de traités internationaux sont déjà en vigueur. Notamment la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000)¹⁰, la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003)¹¹, et la Convention contre les disparitions forcées (2006)¹². Ces instruments prévoient un cadre juridique complet pour la coopération internationale en matière pénale à l'égard de ces crimes particuliers. En ce qui concerne le génocide, les crimes contre l'humanité et crimes de guerre, il n'existe pas encore un instrument international pour faciliter cette coopération. Certains traités prévoient par contre une obligation générale pour les États de coopérer basés sur le principe bien connu de « extraditer ou de poursuivre ».

Les organisations régionales et sous-régionales ont été particulièrement actives dans l'élaboration d'instruments juridiques nécessaires pour faciliter la coopération judiciaire. Les communautés économiques régionales africaines, en particulier ceux qui ont un mandat de paix et de sécurité telles que la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC)¹³, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)¹⁴ et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ont mis au point des traités dans leurs régions à la fois sur l'extradition et l'entraide judiciaire. En plus des principales communautés économiques

¹⁰ Convention contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, 55/25 du 15 novembre 2000, entrée en vigueur le 29 septembre 2003.

¹¹ Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, 20 décembre 2006, entrée en vigueur le 23 décembre 2010.

¹² Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'Assemblée Général des Nations Unies, 58/4 du 31 octobre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

¹³ Convention en matière de coopération et d'entraide judiciaire de la CEEAC.

¹⁴ Protocole SADC sur l'Extradition (3 octobre 2002) ; Protocole SADC sur l'entraide judiciaire en matière criminelle (3 octobre 2002) ; Southern African Police Chiefs Cooperation Organisation (SARPCCO) (SARPCCO Multilateral Cooperation Agreement on Combating Crime within the Region a été signé le 1^{er} octobre 1997 par les États membres et est entré en vigueur le 29 juillet 1999).

régionales, des organisations sous-régionales, y compris la Communauté économique de la Région des Grands Lacs (CEPGL)¹⁵ et la CIRGL¹⁶ ont également développé des traités similaires.

Bien que les instruments régionaux et sous-régionaux soient avancés, ils continuent d'être entravés par plusieurs défis dont :

- i) L'absence de législation nationale portant sur la coopération régionale judiciaire;
- ii) L'absence de lois nationales harmonisées portant sur la coopération régionale judiciaire;
- iii) L'absence ou la méconnaissance de points focaux désignés dans les institutions nationales chargés de faciliter les demandes de coopération judiciaire régionale;
- iv) Le non-établissement des mécanismes spécifiques prescrits par les conventions régionales;
- v) La mauvaise tenue des registres et archives ;
- vi) Des procédures trop bureaucratiques et la lenteur du temps de réaction des autorités nationales aux demandes de coopération régionale judiciaire;
- vii) La méconnaissance, le manque de sensibilisation et de formation des autorités responsables nationales sur les différentes exigences et les processus d'extradition ;
- viii) Le manque de volonté politique d'établir la coopération régionale judiciaire comme priorité – ce qui est démontré par l'échec d'opérationnaliser les accords internationaux.

Finalement, il a été souligné que l'objectif de cette conférence était plus que d'uniquement analyser les différents systèmes juridiques de la région par rapport à l'entraide judiciaire. Ce qui a été identifié comme tout aussi important est que les procureurs spécialisés hauts représentants de leurs États échangent et partagent des informations afin d'explorer toutes les voies et tous les moyens permettant de se soutenir les uns les autres dans la poursuite de la justice dans la région. Il a été dit qu'un certain nombre de mesures positives peuvent être prises même avec des ressources très limitées par le biais des réseaux multi-institutionnels suivant une législation et une procédure formelle ou une procédure informelle.

Pacte de la CIRGL sur la paix, la sécurité, la stabilité et le développement pour les Grands Lacs

Cette présentation a débutée par une citation: « La fin du génocide [du Rwanda] [...] a été l'ouverture d'un tout nouveau chapitre, presque aussi épouvantable que le premier, mais enveloppant toute la région des Grands Lacs dans un conflit brutal avant de devenir une guerre qui a directement ou indirectement impliqué les gouvernements et les armées de toutes les parties du continent »¹⁷.

Certains facteurs contribuant aux conflits dans la région des Grands Lacs ont été brièvement discutés : impunité, mauvaise gouvernance, politiques de l'exclusion, interférence des États voisins, déplacements constants et mouvement des populations, violations constantes des droits fondamentaux, manque d'implication des femmes dans la prise de décision, jeunes désœuvrés, difficultés d'accès aux moyens de subsistance, aux ressources et terres, exploitation des ressources naturelles au bénéfice de quelques-uns, pauvreté massive.

L'Accord-cadre signé par l'Angola le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, la République centrafricaine, le Sud-Soudan, la RDC, le Soudan, le Kenya, l'Ouganda, la République du Congo, la Zambie et l'Afrique du Sud, a été présenté comme un instrument auquel les États peuvent recourir en cas de besoin pour une coopération judiciaire. Il a été signé sous l'égide des Nations Unies, de l'Union africaine, de la CIRGL et de la SADC. Les engagements pris par la RDC¹⁸, par les États de la région¹⁹ et par la communauté internationale²⁰ par cet accord ont été discutés en détail.

¹⁵ Convention judiciaire entre la République du Burundi, la République Rwandaise et la République du Zaïre (21 juin 1975) ; Protocole à la Convention judiciaire.

¹⁶ Protocole pour la Prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et toutes les formes de discrimination (29 novembre 2006) ; Protocole sur la Coopération judiciaire (1 décembre 2006).

¹⁷ Rwanda: Le génocide évitable, Groupe international de personnalités éminentes, (Nommé par l'OUA), par. 20.1

¹⁸ Par cet accord, les États dont la RDC s'est engagée à: Approfondir la réforme du secteur de la sécurité ; Consolider l'autorité de l'Etat, en particulier dans la RDC ; Faire des progrès dans la décentralisation et le développement économique ; Poursuite de la réforme structurelle des institutions gouvernementales ; Poursuite de la réconciliation, de la tolérance et de la démocratisation

À cet effet, la CIRGL devrait permettre une réponse régionale aux défis de la région des Grands Lacs pour transformer la région en un espace pour la paix et la sécurité durable, la stabilité politique et sociale, la croissance économique, le développement et la coopération multisectorielle. À cet effet, la CIRGL a effectivement quatre programmes d'actions régionaux : (1) paix et sécurité (2) démocratie et bonne gouvernance (3) développement économique et (4) intégration régionale. Cet objectif et ces programmes se basent sur une série de documents clés dont la Déclaration de Dar es-Salaam (2004)²¹ ainsi que le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs (2006) et ces 10 protocoles.²²

Le Protocole sur la prévention et la répression du crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et toutes les formes de discrimination a été discuté en plus de détails. Ses articles 13 à 20, portant sur l'entraide judiciaire par la coopération afin de prévenir, identifier et punir les crimes internationaux, offrent une base légale à laquelle les États peuvent recourir pour les demandes d'extradition liées aux crimes internationaux. Ces articles ne prévoient aucune obligation d'extrader les ressortissants de leurs propres États, mais demandent à ce que l'État requérant soit informé de l'issue des poursuites. Ces articles prévoient également la mise en place de commissions d'enquête conjointes et l'échange d'information.

Les articles 26-42 du protocole prévoient la création d'un comité régional pour la prévention du génocide, des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et toutes les formes de discrimination qui veille à examiner les situations dans chaque État membre pour prévenir les crimes internationaux et la discrimination, recueillir et analyser les informations, alerter la CIRGL afin qu'elle puisse prendre des mesures de prévention urgentes, proposer des mesures pour lutter efficacement contre l'impunité, prévoir des programmes nationaux et régionaux de sensibilisation et d'éducation à la paix et la réconciliation ainsi que prendre des mesures spécifiques au genre pour garantir les droits des victimes.

Le Protocole sur la coopération judiciaire a également été analysé en détail. Ce protocole reconnaît la nécessité d'adopter des mesures pour lutter contre l'impunité au niveau régional et de veiller à ce que toutes les personnes soupçonnées de crimes soient poursuivies. Il s'agit d'un protocole détaillé offrant un cadre légal pour l'extradition de tous les crimes passibles d'un emprisonnement de pas moins de 6 mois. Des commissions d'enquête conjointes visant à faciliter les enquêtes, les poursuites et le partage d'information entre les États sont prévues dans ce protocole également.

Par la déclaration des Ministres de la Justice des États membres de la CIRGL faite à Livingstone, Zambie, 25-26 août 2015, ceux-ci ont engagé leurs États à :

- Accélérer le processus de domestication complète de quatre protocoles prioritaires²³, y compris le Protocole sur la coopération judiciaire

¹⁹ Les États de la région se sont engagés à : Ne pas interférer dans les affaires intérieures des pays voisins ; Ne tolérer ni fournir une assistance ou un soutien quelconque à des groupes armés ; Respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale des pays voisins ; Renforcer la coopération régionale, y compris l'intégration économique avec une attention particulière pour l'exploitation des ressources naturelles ; Ne pas apporter ni assurer la protection de toute nature aux personnes accusées de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, le génocide, l'agression ou les personnes relevant du régime des sanctions de l'ONU ; Faciliter l'administration de la justice par le biais de la coopération judiciaire au sein de la région.

²⁰ Quant à la communauté internationale, elle s'est engagée à : Que le Conseil de sécurité reste engagé dans la recherche de la stabilité à long terme pour la RDC. Un engagement renouvelé par les partenaires bilatéraux de rester en prise avec la région ; Renouveler l'engagement à soutenir la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) et l'intégration économique ; Passer en revue la Mission de stabilisation des Nations Unies en RDC (MONUSCO) ; Nommer un Envoyé spécial de l'ONU pour favoriser des solutions durables.

²¹ ICGLR, Dar es Salaam Declaration on Peace, Security, Democracy and Development in the Great Lakes Region, 2004

²² Protocole sur la non-agression et de défense mutuelle dans la région des Grands Lacs ; Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance ; Protocole sur la prévention et la répression du crime de génocide, les crimes et les crimes contre l'humanité de guerre et toutes les formes de discrimination ; Protocole sur la coopération judiciaire ; Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles ; Protocole sur la reconstruction spécifique et la zone de développement ; Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle contre les femmes et les enfants ; Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées ; Protocole sur les droits de propriété des rapatriés ; Protocole sur la gestion de l'information et de la communication.

²³ Protocole sur la non-agression et de défense mutuelle dans la région des Grands Lacs ; Protocole sur la coopération judiciaire ; Protocole sur la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles ; Protocole sur la prévention et la répression de la violence sexuelle contre les femmes et les enfants.

- Accélérer la rédaction de lois types, afin de mettre en œuvre la domestication de trois protocoles²⁴, y compris le Protocole sur les crimes internationaux
- Recourir aux lois types
- Soumettre des rapports semestriels au Secrétariat de la CIRGL sur les mesures mises en place pour renforcer la coopération judiciaire, en particulier dans le domaine de l'extradition des fugitifs ou des personnes accusées et de coopération judiciaire mutuelle
- Promouvoir l'assistance mutuelle en vue de lutter contre les crimes transnationaux, en particulier le terrorisme, dans la région des Grands Lacs.
- S'engager à se rencontrer chaque année pour évaluer la mise en œuvre du Pacte, le processus de mise en œuvre nationale des protocoles, la coopération judiciaire et l'entraide judiciaire entre les États membres.
- Soumettre cette déclaration à l'attention du prochain sommet ordinaire de la CIRGL.

Il a été réitéré que les conclusions de cette conférence technique seraient communiquées au Secrétariat de la CIRGL, et contribueraient à une conférence à laquelle participeraient des représentants de tous les pays signataires de l'Accord-cadre.

Défis quant aux enquêtes, « tracking » et arrestations des suspects de crimes graves : le rôle d'INTERPOL

Cette présentation a d'abord permis de présenter INTERPOL, une organisation internationale de police dont le but premier est de promouvoir la coopération policière internationale, pour ensuite discuter de quelle manière INTERPOL peut soutenir les États dans la mise en œuvre de la coopération régionale. Il a été souligné que le Statut d'INTERPOL précise notamment que la coopération policière internationale doit s'exercer dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cet attachement aux droits de l'homme est par exemple démontré à travers la coopération d'INTERPOL avec les tribunaux pénaux internationaux et l'attention portée au traitement des données à caractère personnel.

Afin d'assurer une coopération accrue, la résolution de l'Assemblée Générale d'INTERPOL adoptée en 2004 :

- *Recommande* que, dans les limites du droit national et international, les pays membres coopèrent entre eux et avec les organisations internationales, les tribunaux pénaux internationaux et les organisations non gouvernementales, le cas échéant dans un effort commun pour prévenir le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, et pour enquêter et poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis ces crimes;
- *Demande* au Secrétariat général d'aider les pays membres dans l'enquête et la poursuite de ces crimes

Avec la résolution de l'Assemblée Générale d'INTERPOL de 2010 (Coopération concernant les nouvelles demandes relatives à des affaires de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre), l'Assemblée générale *encourage* tous les pays membres à poursuivre leur coopération dans l'enquête et la poursuite des auteurs de génocide, de crimes contre l'humanité et crimes de guerre en utilisant, entre autres, les canaux d'INTERPOL;

La poursuite des suspects de crimes internationaux demande une expertise et une expérience particulière. Souvent, les suspects, les victimes, les témoins et les preuves sont répartis dans plusieurs pays. Les crimes ont été commis il y a longtemps et l'identification des suspects est rendue difficile par l'absence de matériel

²⁴ Protocole sur la prévention et la répression du crime de génocide, les crimes et les crimes contre l'humanité de guerre et toutes les formes de discrimination ; Protocole sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées ; Protocole sur les droits de propriété des rapatriés.

biométrique. Or, le processus de justice réussie sur base des preuves disponibles et la bonne identification des suspects.

INTERPOL apporte un soutien opérationnel aux institutions judiciaires nationales et internationales à travers l'échange d'informations (système de communication mondial I-24/7, y compris l'accès direct à l'information), la compilation et structuration de l'information (gestion des bases de données d'INTERPOL), l'analyse de l'information, la diffusion de l'information (Avis d'INTERPOL et diffusions), et la collecte proactive de l'information (sources ouvertes, médias).

Certains projets opérationnels ont été présentés, dont le Projet BASIC (Broadening Analysis on Serious International Crimes) visant à cibler stratégiquement les criminels recherchés pour des crimes tels que le génocide, les crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le projet Rwanda Fugitives Genocide Project mené en coopération avec les autorités nationales du Rwanda, le mécanisme des Nations Unies pour les Tribunaux pénaux internationaux / Tribunal pénal international pour le Rwanda (ONU-MICT / TPIR) pour cibler les accusés encore en fuite recherchés par ces deux organismes a également été discuté. INTERPOL a dressé une liste des criminels de guerre présumés ou criminels ciblés qui inclut les détails de ces individus. Cette liste comprend plus de 1000 notices rouges.

INTERPOL a présenté les règles de base pour le succès d'une enquête sur un cas fugitif en ce qui concerne cette organisation : (a) bonne documentation; (b) validité du mandat d'arrêt avec éléments d'identité et détails personnels; (c) information (judiciaire et le fond) fournie; (d) formulation de demande et point central fiable des contacts experts; (e) utilisation des voies d'INTERPOL et maintien de contact et mise à jour du fichier.

Cadres législatifs et procéduraux au niveau national relatif à la coopération régionale judiciaire

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : cadre législatif et procédural

En guise de mise en contexte, la position géostratégique de la RDC au cœur de l'Afrique, avec un sous-sol regorgeant de minerais, entourée de 9 pays a été présentée. L'histoire tumultueuse de la RDC depuis l'indépendance caractérisée par des décennies de conflits armés accompagnés de graves violations des droits de l'homme a également été soulignée. Malgré les différents accords de paix, les groupes armés nationaux et étrangers actifs principalement à l'Est du pays subsistent. Il existe un besoin crucial de justice pour les victimes et communautés affectées. Une lutte implacable contre l'impunité est nécessaire en vue d'établir une paix durable dans la région des Grands Lacs, à travers notamment une coopération judiciaire régionale, mutuellement avantageuse.

Quant au cadre légal de la coopération judiciaire en RDC, la RDC appartient à la famille juridique romano-germanique qui repose sur une architecture légale au sommet de laquelle se situe la Constitution. Celle-ci pose les principes essentiels de l'organisation et du fonctionnement de l'État.

- La Constitution du 18 février 2006 instaure le monisme juridique avec primauté des traités sur les lois nationales (article 215) et oblige les juridictions congolaises à appliquer directement les traités dument ratifiés (article 153 in fine)
- Le cadre normatif congolais comprend ainsi les traités dument ratifiés (entre autres : le Statut de Rome, les 4 conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, la Convention sur la prévention et la répression du génocide, la Convention sur la répression de la torture, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et d'autre part, une législation domestique spécifique (le Code pénal militaire, le Code judiciaire militaire et la Loi du 11 avril 2013 qui instaure un partage de compétence entre les juridictions civiles et militaires en matière de crimes internationaux)

Le cadre procédural, est essentiellement constitué par :

- Décret du 12 avril 1886 sur l'extradition
- CEPGL : Convention judiciaire de la CEPGL 21 juin 1975 et son Protocole
- CIRGL : Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs (juin 2008) et ses 2 Protocoles : voir articles 7, 8 et 9.
- SADC : Protocoles sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière criminelle du 3 octobre 2002
- Accord-Cadre : voir paragraphe 5

La procédure d'extradition doit toujours être prévue par un accord bilatéral ou une convention multilatérale. L'extradition demeure toutefois une décision souveraine de l'État requis qui n'est jamais tenu d'y procéder (cfr. Jurisprudence Cour internationale de justice dans l'affaire Lockerbie).

Quant à la procédure de mise en oeuvre des demandes de coopération judiciaire, il a été présenté que suivant le Protocole CIRGL sur la coopération judiciaire (article 7) : La demande d'extradition doit être signée par l'autorité judiciaire adressée au Ministre de la Justice. Elle est appuyée par une décision de justice (mandat d'arrêt ou jugement), un descriptif de la personne recherchée, un descriptif des faits reprochés et leur qualification légale ainsi que la preuve des faits suivant les standards de l'État requis. Le Ministre de la Justice transmet la demande à son collègue des Affaires étrangères. Celui-ci adresse à son tour une Note verbale à son collègue de l'État requis. L'exécution de la demande suit le circuit contraire.

À cause d'une absence d'archives, les seules informations disponibles quant au bilan de la coopération régionale judiciaire de la RDC concernent :

- Le 10 aout 2009 : extradition de la RDC vers le TPIR du génocidaire rwandais Grégoire Ndahimana
- Exécution par la RDC de commissions rogatoires du Tribunal de Stuttgart dans l'affaire Ignace Murwanashyaka et Straton Musoni, deux génocidaires rwandais jugés par cette juridiction
- Le 01 mars 2016 : note de l'Auditeur général portant transfèrement du génocidaire ruandais Ladislas Ntaganzwa au Mécanisme résiduel pour les TPIR
- Échec des demandes d'extradition adressées par la RDC respectivement au Rwanda (CNDP et M23), à l'Ouganda (M23), à l'Afrique du Sud (Mukungumbila) et à la Tanzanie (Jamil Mukulu)

Ce bilan semble mitigé au regard, d'une part, de la turbulence qui caractérise la région et, d'autre part, du cadre légal de coopération assez complet mis en place par les pays concernés.

À cet égard, certains défis ont été présentés : Difficultés liées à l'appartenance des États de la région à des cultures juridiques différentes (« common law », « romano-germanique » ou les deux), méconnaissance réciproque des législations nationales de certains États, absence de lois spécifiques sur l'extradition ou manque de clarté, lorsqu'elles existent, absence d'accords bilatéraux d'extradition, difficultés d'accès aux textes par manque d'archivage, bureaucratie et lenteur administrative, suspicions politiques.

Les instruments juridiques régionaux mis en place peuvent permettre une coopération judiciaire efficace et mutuellement avantageuse, à condition :

- d'harmoniser les différentes législations nationales sur ces questions spécifiques ;
- de promouvoir la signature d'accords bilatéraux d'extradition, assortis à cet effet de critères transparents ;
- de lever les obstructions politiques basées sur la perception que les demandes de coopération judiciaire seraient politiquement motivées ;
- de désigner une autorité centrale dans chaque État avec mandat de faciliter l'exécution des différentes demandes de coopération et d'en assurer la traçabilité, ainsi que d'assurer la flexibilité de la coopération en la libérant d'une dépendance excessive des formalités administratives.

UGANDA : cadre législatif et procédural

En Ouganda, le Protocole de la CIRGL sur la coopération judiciaire n'était pas connu avant la tenue de cette conférence. Comparativement à d'autres lois applicables sur les poursuites des crimes internationaux, le protocole n'était donc pas appliqué. Les représentants de l'Ouganda avancent que les procureurs de la région devraient effectivement l'analyser afin d'apprendre comment l'appliquer de façon à faciliter la coopération judiciaire dans la région.

Quant au cadre juridique, l'Ouganda est un pays de Common Law et les traités signés par l'État ougandais ne sont pas supérieurs aux lois nationales. Les traités doivent être introduits ou incorporés dans les lois nationales suivant la procédure. La Constitution demeure la loi supérieure du pays. Il n'est donc pas possible pour un État requérant d'établir une coopération judiciaire avec l'Ouganda s'il ne connaît pas cette Constitution. Toutefois, si l'Ouganda a signé un traité il le respectera scrupuleusement.

Les lois applicables à la poursuite des crimes internationaux en Ouganda sont les suivantes :

- Constitution de l'Ouganda
- Extradition Act, Ouganda
- Uganda Anti-Terrorism Act 2002.
- Penal Code Act (pour des chefs d'accusation alternatifs de meurtre)
- Geneva Conventions Act 1964 (crimes de guerre)
- ICC Act 2010.
- Prevention of Trafficking in persons Act
- East African community Treaty.
- Harare Scheme (Commonwealth)
- Protocole sur la coopération judiciaire (01/12/2006)

Le Département de crimes internationaux a été créé en 2008 à la suite de l'échec des pourparlers de paix entre le gouvernement ougandais et le mouvement rebel de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA). Durant ces négociations, il a été conclu que les parties allaient établir une cour spéciale pour poursuivre les auteurs d'atrocités commises au nord de l'Ouganda. En 2008, l'organe judiciaire a créé la Division des crimes de guerre pour poursuivre les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et le génocide. En 2009, le mandat de cette division a été élargi pour inclure également le terrorisme, le trafic humain, la piraterie, et d'autres crimes transnationaux.

Maintenant devenue la Division des crimes internationaux, celle-ci traite donc des crimes suivants :

- Terrorisme
- Trafic humain
- Crimes de guerre
- Autres crimes internationaux (tels le génocide, les crimes contre l'humanité)

La Division des crimes internationaux de la Haute Cour dispose de quatre juges résidents attachés en permanence à la division. La chambre qui connaît des crimes de guerre est composée de 3 juges. Celle qui connaît des crimes tels que le terrorisme, la traite des humains, la demande de cautionnement est à juge unique. La division dispose d'un bureau de greffier permanent.

Le Département des crimes internationaux de la Direction des poursuites publique (DPP), qui fonctionne de façon indépendante, est chargé de la réception de fichiers de police liés à la criminalité internationale. Il est composé de procureurs et de personnel de soutien et gère ses propres enquêtes et poursuites.

Le Département des crimes internationaux au sein de la police compte une équipe de 5 agents basés au siège et environ 45 enquêteurs basés dans différentes régions du pays qui sont utilisés comme points focaux. La police a une direction de la lutte contre le terrorisme, qui traite de tous les cas de terrorisme et de déploiement. Cette direction envoie les dossiers au Département de crimes internationaux de la DPP.

Dernièrement, le gouvernement de l'Ouganda a présenté un projet de loi sur la Division des crimes internationaux qui régit tous les acteurs clés dans la gestion du secteur. Ce projet de loi prévoit des standards et procédures semblables à ceux applicables à la Cour pénale internationale. Le gouvernement a également formulé les Règlements de la Division des crimes internationaux (ICD-Rules) afin de guider les procédures devant la Haute Cour.

Quelques enquêtes et poursuites sont déjà engagées, notamment :

- Thomas Kwoyelo, membre du groupe armé de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), est accusé en vertu du Geneva Conventions Act de 12 chefs d'accusation de crimes de guerre;
- Jamil Mukulu, haut commandant du groupe armé Forces démocratiques alliées (ADF), dont le groupe a brûlé à vif 80 étudiants, a été arrêté en Tanzanie et extradé vers Kampala en août 2015;
- Suivant les attentats de juillet 2010, 15 accusés ont été traduits devant le tribunal en 2011, 2 d'entre eux ont plaidé coupables des infractions de terrorisme. Ils ont été reconnus coupables et purgent actuellement leur peine.
- L'affaire César Acellam, proche collaborateur de Joseph Kony, leader de l'Armée de Résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army) (LRA) a également été enregistrée à la cour.
- Quant aux cas portant sur le trafic humain, plusieurs suspects ont été accusés et condamnés.
- Une autre question liée à la traite de plusieurs filles vers l'Arabie Saoudite est sous enquête et les suspects sont sur le point de comparaître devant le tribunal.

Les enquêtes sont dirigées par la poursuite, c'est-à-dire par l'Unité crimes de guerre et antiterrorisme qui compte une équipe de 6 procureurs. Cette unité est renforcée par l'équipe de la police, comme mentionné.

Quant aux demandes d'extradition, en Ouganda les procédures d'extradition sont prévues par une loi sur l'extradition semblable à celles du Kenya et de la Tanzanie, étant donné que ces lois ont été héritées de la Grande-Bretagne. Cette loi interdit l'extradition de fugitifs accusés de crimes à caractère politique.

En termes de procédures, ces demandes requièrent certaines étapes :

- Les demandes doivent être adressées au Procureur général qui est le conseiller juridique officiel de l'État;
- La demande doit être soumise aux Chambres des Procureurs généraux via les voies diplomatiques respectives de chaque État;
- Dès réception de la demande, le Bureau du Procureur général et la Direction des poursuites publiques révisent la demande pour déterminer si elle est recevable;
- Si la demande est trouvée recevable, elle est soumise aux juges pour le début des audiences. La personne accusée aura la possibilité de présenter une défense avant qu'une décision soit prise quant à son extradition. La durée des audiences dépend de la nature de la preuve et des arguments mis de l'avant par la poursuite et la défense.

Pour que les juges d'extradition puissent agir, la demande doit :

- Être officielle (émaner d'une autorité officielle habilitée dans le pays requérant), signée, datée, scellée et présentée au Procureur général
- Indiquer le numéro de dossier, les faits à charge de l'accusé et l'infraction dont le fugitif est accusé
- Spécifiquement indiquer que les crimes poursuivis ne sont pas à caractère politique et que la personne ne sera jugée que pour les faits repris et précisés dans les documents judiciaires
- Inclure les documents judiciaires soutenant la demande (scellés), c'est à dire, le mandat d'arrêt, le document décrivant les chefs d'accusation précis, les affidavits de l'officier d'enquête, photo et carte d'identité de l'accusé ainsi que des copies des lois sous lesquelles la personne est accusée ;
- Préciser si les enquêtes seront menées avec ou sans la police et si une enquête est en cours ;
- Préciser les personnes de contact.
- Être en anglais. Tous les documents doivent être soumis en anglais

- Donner des assurances que le principe de la réciprocité est respecté, car aucune assistance n'est possible sans engagement à pouvoir offrir la même assistance à l'État requis lorsqu'il vous la demande

Le représentant de l'Ouganda a ensuite précisé qu'il existe aussi d'autres mécanismes de coopération utile en Afrique. Par exemple, avec le soutien de l'Organisation de la coopération des services de chefs de police de l'Afrique australe (Southern African Police Chiefs Cooperation Organisation (SARPPCO)). Il existe déjà une coopération entre la police de l'Ouganda et les forces nationales de la RDC.

Il existe aussi une coopération à travers l'Association des procureurs africains qui permet une gestion rapide du travail comme il offre un forum de partage d'information et de documentation important.

Le représentant de l'Ouganda a ensuite présenté un certain nombre de défis à la coopération régionale judiciaire. Au-delà des considérations juridiques, des considérations d'ordre politique entrent également en ligne de compte. Toutefois, en premier lieu, il faut bien comprendre et utiliser les textes légaux de l'État à qui on soumet la demande. En parallèle, les procureurs doivent bien mener la procédure en considération des lois et exigences de l'État à qui il soumet la demande et le gouvernement doit faire de cette demande sa préoccupation et soutenir les démarches politiques. C'est ce qui a été fait par l'Ouganda quant à sa demande d'extradition dans l'affaire Jamil Mukulu.

Aussi, la mise en œuvre des demandes d'extradition demande souvent des déplacements réguliers et coûteux entre les États concernés puisque les démarches interétatiques demandent parfois que certaines autorisations ou certains documents soient complétés avant qu'elles puissent évoluer. Cela a également été le cas pour l'Ouganda dans l'affaire Jamil Mukulu.

Les crimes internationaux impliquent beaucoup d'enjeux financiers et des risques énormes qui présentent un enjeu de sécurité pour les juges et les procureurs. Les témoins traumatisés, le problème d'harmonisation des lois entre le pays requérant et le pays requis, et la peine de mort sont souvent présentés comme des obstacles. L'expertise nécessaire pour les juges et les procureurs dans la poursuite des crimes internationaux peut également posé un défi.

La coopération judiciaire est très importante pour faciliter cette entraide. La chose la plus importante est de savoir avec qui travailler et comment le faire. Il est indispensable d'avoir des points focaux et de se connaître mutuellement afin d'échanger en cas de besoin. À ce propos, il serait souhaitable qu'ICTJ soutiennent les procureurs pour faciliter le contact avec des interlocuteurs directs. Tout au long de sa présentation, le représentant de l'Ouganda a insisté sur l'importance pour les procureurs de la région de communiquer entre eux et a invité les procureurs à ne pas hésiter à communiquer avec eux. Il a illustré l'importance que la collaboration entre les procureurs de l'Ouganda et de la Tanzanie a eue dans les procédures liées à l'extradition de Jamil Mukulu de la Tanzanie vers l'Ouganda.

Questions & réponses adressées aux représentants de l'Ouganda :

1. *Q/ S'agissant de Monsieur Dominique Ongwen devant à la CPI, pourquoi l'avoir transféré à la CPI alors que le mandat de la CPI est complémentaire ? Pourquoi avez-vous jugé utile de le transférer ? Quels sont les défis auxquels vous étiez confrontés ?*

R/ Il n'y a aucun défi majeur auquel l'Ouganda a été confronté pour le dossier Dominique Ongwen. Son transfert à la CPI est dicté uniquement par la collaboration de l'Ouganda avec la CPI. Ce qui importe pour l'Ouganda c'est la justice d'où qu'elle vienne.

2. *Q/ S'agissant de l'affaire Jamil Mukulu, une grande délégation de l'Ouganda était allée en Tanzanie. Les Congolais aussi étaient là. Pourquoi n'a-t-il pas eu de collaboration, plutôt qu'une compétition, entre les procureurs ougandais et congolais? Quelles étaient les bases de l'extradition? (voir réponse ci-dessous)*

Concernant l'affaire Jamil Mukulu, il y a eu deux demandes d'extradition concurrentes, celle de l'Ouganda et celle de la RDC. Celle de l'Ouganda a été reçue et maintenant un tribunal ougandais va le juger. Que peut offrir l'Ouganda pour les victimes en RDC et quel impact le jugement rendu en Ouganda pourra avoir au profit des victimes?

R/ S'agissant de la demande concurrente, il y a lieu d'y répondre en même temps que toutes les autres questions relatives au cas Jamil Mukulu. Il faut retenir que ce dossier est le premier dossier qui a fait objet d'une demande d'extradition et que l'Ouganda a suivi de très près. L'Ouganda a fait une demande et a été plus diligent ou rapide pour obtenir l'extradition sans trop savoir si la RDC avait fait la même démarche.

Il est important d'avoir un cadre législatif clair qui déterminera quelle est la demande qui sera reçue et pourquoi en cas de demandes concurrentes faites par deux États. Nos États devraient s'engager à vider cette question une fois pour toutes.

Quant aux victimes congolaises, nous nous demandons aussi, ce qui se passerait dans le cas où Jamil Mukulu serait extradé en RDC, qu'advierait-il des victimes de l'Ouganda et que ferait la RDC pour les victimes de l'Ouganda. Nous pensons que les victimes de la RDC peuvent apporter les éléments de preuve des préjudices qu'elles ont subis pour être examinées par le juge ougandais et éventuellement être indemnisées.

La question importante doit plutôt être posée d'un point de vue régional. Collectons tous les éléments de preuve nécessaires et alimentons le dossier déjà ouvert en Ouganda. En l'espèce, 28 témoins viendront du Kenya parce que nous ne pouvons aussi rien faire sans l'aide du voisin. Dans ce sens, les témoignages venant de la RDC pourraient contribuer. La justice est la même, qu'elle soit rendue en Ouganda ou ailleurs, pourvu qu'elle soit juste et vraie. La nécessité des commissions conjointes s'impose.

Pour l'heure, nous devons faire un effort pour discuter des questions relatives à la coopération judiciaire entre nos États respectifs et non des questions liées à la coopération politique réservées à un autre cadre de discussion.

Nous devons nous interroger et savoir si : il existe des lois sur la coopération régionale judiciaire dans nos États respectifs, si elles sont mises en œuvre et si les mécanismes en place dans les États respectifs sont conformes entre eux. Il faut créer un cadre institutionnel et opérationnel et dégager des stratégies pour maintenir la communication entre États.

3. *Q/ Sur la base de l'expérience de l'Ouganda, que faut-il faire pour améliorer les relations entre États afin que toute la région profite de cette expérience. Pour lutter contre les crimes internationaux, le travail en synergie s'impose.*

R/ En Ouganda, nous avons demandé l'assistance de la Royaume-Uni contre un sujet Kenyan. Nos partenaires du Royaume-Uni ont aidé à son jugement. Le Royaume-Uni nous a demandé de nous engager à ne pas prononcer la peine de mort. Il y a donc lieu de s'inspirer du cas de la RDC s'agissant du moratoire sur l'exécution de la peine de mort et en Ouganda où elle n'est pas prononcée depuis 1999.

RWANDA : cadre législatif et procédural

Les représentants du Rwanda ont fait une mise en contexte portant sur le génocide rwandais pour démontrer la nécessité d'une coopération régionale judiciaire entre les États de la région des Grands Lacs dans la répression des crimes graves. Certains suspects de génocide au Rwanda se trouvent encore à l'étranger. Ils ont fui vers plusieurs pays dont des pays africains par exemple la RDC, le Kenya, l'Ouganda et la Zambie.

Depuis 2007 jusqu'à présent, 521 actes d'accusations ont été émis dans 33 États de tous les continents sauf l'Asie et l'Amérique du Sud. 12 fugitifs ont été remis au Rwanda par le transfert du TPIR, et par l'extradition de la Norvège, du Canada et du Danemark ainsi que par la déportation des États-Unis, des Pays-Bas et de l'Ouganda. 17 fugitifs ont été poursuivis par des pays « hôtes » notamment sur la base du principe de la compétence universelle et l'application du principe « aut dedere aut judicare » par la Belgique, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, l'Allemagne, la France et le Canada.

Quant aux autorités compétentes en ce qui concerne la poursuite des crimes internationaux, l'article 142 de la Constitution du Rwanda établit l'Organe National de Poursuite Judiciaire (NPPA) et lui confie le mandat d'enquêter et poursuivre les infractions sur tout le pays.

L'article 26 de la loi Organique n ° 04 / 2011 / OL du 03/10/2011 déterminant l'organisation, le fonctionnement et la compétence de la NPPA et le parquet militaire prévoit que la NPPA est compétente pour :

- Enquêter sur les infractions à l'égard desquelles elle mène la procédure et/ou des enquêtes menées par les officiers de police judiciaire;
- Intenter des poursuites pénales devant tous les tribunaux ordinaires et les tribunaux militaires;
- Contribuer à la formulation des politiques de poursuites pénales;
- Coopérer avec d'autres pays dans la lutte contre la criminalité;
- Effectuer toute autre tâche prévue par la loi.

La NPPA est une institution unique qui poursuit les crimes domestiques, les crimes internationaux et les crimes transfrontaliers. Le Rwanda a mis en place une Chambre des crimes internationale (ICC) à la Haute Cour qui traite des crimes internationaux tels que le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité.

Le 14 novembre 2007, le Rwanda a créé à travers la NPPA, une unité chargée des enquêtes et de la délivrance des actes d'accusation et mandats d'arrêt internationaux contre les fugitifs. Il s'agit de la « Genocide Fugitives Tracking Unit » (GFTU), soit l'unité de poursuites des fugitifs du génocide.

L'Unité des crimes internationaux a été créée pour coordonner l'extradition des suspects au Rwanda ainsi que les transferts du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) en vue de poursuivre ces crimes devant les juridictions rwandaises. L'unité traitera également d'autres crimes transnationaux prévus par le Code pénal rwandais. Les cas de blanchiment d'argent et la traite de personnes sont également traités par la chambre de la Haute Cour responsable des crimes internationaux.

En établissant cette unité, la NPPA assure que les enquêtes, d'abord menées par la police nationale et ensuite par les procureurs, sont de haute qualité. De par son expérience, le Rwanda a appris que des procureurs et des juges spécialisés sont nécessaires pour poursuivre les crimes internationaux. De ce fait, des procureurs séniors sont assignés à cette unité afin qu'ils puissent acquérir les connaissances et l'expérience permettant que les poursuites des crimes internationaux respectent les standards internationaux. La Chambre de crimes internationaux traite présentement 5 cas dont 2 transférés par le TPIR.

Quant au cadre législatif, le Rwanda a ratifié différents instruments internationaux de protection des droits humains²⁵ et y réfère dans le traitement des cas des auteurs présumés de génocide et autres crimes graves. Le Rwanda, comme beaucoup d'autres pays, est également partie à certains traités internationaux qui obligent les États à poursuivre les crimes internationaux et les traités suivants sont en vigueur :

- Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide. Selon cette convention, un État hébergeant un fugitif de génocide du Rwanda doit poursuivre ou d'extrader un fugitif au Rwanda pour procès sur la base des articles 6 et 7.²⁶
- Convention de 1948 sur le Génocide
- Conventions de Genève et du Protocole additionnel (pour les crimes de guerre)²⁷

²⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; Convention relative aux droits de l'enfant ; Convention relative aux droits des personnes handicapées ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles ; Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et des traitements inhumains ou dégradants cruels.

²⁶ Article 6 « Les personnes accusées de génocide ou de l'un quelconque des autres actes énumérés à l'article III seront traduites devant les tribunaux compétents de l'Etat sur le territoire duquel l'acte a été commis, ou devant la cour criminelle internationale qui sera compétente à l'égard de celles des Parties contractantes qui en auront reconnu la juridiction ».

Article 7: « Le génocide et les autres actes énumérés à l'article III ne seront pas considérés comme des crimes politiques pour ce qui est de l'extradition. Les Parties contractantes s'engagent en pareil cas à accorder l'extradition conformément à leur législation et aux traités en vigueur »

Le Rwanda a incorporé les crimes de guerre dans son Code pénal (art 125). Le Rwanda poursuit les auteurs de crimes de guerre au Rwanda et formule des demandes de poursuite des auteurs de crimes qui se trouvent sur d'autres territoires sur cette base. Le Rwanda dispose également d'une loi sur l'extradition datée du 2 septembre 2013. C'est cette loi qui détermine la façon dont l'extradition doit être demandée, la façon dont la requête sera traitée, les exigences et la procédure à suivre.

Le Rwanda a également promulgué, la loi n ° 47/2013 du 16 juin 2013, relative au transfert et à l'extradition des auteurs de génocide au Rwanda du TPIR et d'autres États. Cette loi régleme la poursuite des fugitifs du génocide extradés et met en évidence les garanties d'un procès équitable et d'autres questions connexes telles les témoins de la défense, l'utilisation des installations de liaison vidéo, dépôts, etc.

Quant aux instruments sous-régionaux, le Rwanda est membre de la Communauté économique des Grands Lacs (CEPGL) avec la RDC et le Burundi. Le 21 juin 1975, une convention de coopération judiciaire a été adoptée dont une partie porte sur des questions d'extradition et l'autre concerne les commissions rogatoires. Elle donne une définition des cas d'extradition qui comprend des crimes avec une peine de pas moins de six mois (articles 11 et 15). Cette convention peut être une bonne base de cadre juridique pour le Rwanda, la RDC et le Burundi pour extrader les auteurs des violations du droit international, du droit international humanitaire, ainsi que les crimes domestiques si elle est bien utilisée par les trois pays. Le représentant du Rwanda a souligné que les 3 États devraient se pencher davantage sur la manière de mettre cette convention en œuvre afin de pouvoir travailler ensemble, entre techniciens, pour ensuite travailler avec le cadre politique.

Aussi, du 9-13 juin 2008, il y a eu une réunion tenue à Kampala, qui portait sur des négociations pour la coopération judiciaire entre l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la RDC, dont les résolutions nécessitent d'être revisitées.

Dans la région des Grands Lacs, le Rwanda a un accord sur l'extradition avec la Tanzanie signé le 25 janvier 1963, mais ce traité a besoin d'amendements pour inclure les crimes comme le génocide et les crimes contre l'humanité. Il existe aussi un accord avec l'Ouganda signé en 2005, avec la RDC signé le 4 Mars 1966 et une Convention judiciaire signée le 30 août de 1973 avec le Burundi après la signature de traité du 21 juin 1971.

Le Rwanda a signé plusieurs protocoles d'accord (Memorandum of Understanding) et plusieurs ententes d'entraide judiciaire (Mutual Legal Assistance Agreements) afin de permettre l'extradition de fugitifs du génocide en provenance des pays avec lesquels le Rwanda n'avait pas signé de traités d'extradition. Il en est ainsi des protocoles d'accord signé avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas et des ententes d'entraide judiciaire avec la Suède, la Norvège et le Danemark. Les ententes d'entraides judiciaires avec tous ces États sont basées sur le principe de réciprocité.

Le Rwanda a reçu des demandes d'entraide judiciaire en provenance de pays tels que les États-Unis, Canada, France, Allemagne, Suède, Danemark, Belgique, Finlande, la Grande-Bretagne, Suisse, Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande. Ces ententes d'entraides judiciaires sont liées à des enquêtes sur les fugitifs du génocide identifiés sur les territoires desdits États.

Il y a de nombreux défis à la coopération internationale en matière pénale et obligations découlant des traités. Pour poursuivre avec succès les accusés extradés au niveau international, le Rwanda a besoin de la coopération des États qui accueillent des personnes accusées. Cependant, ce n'est pas une tâche facile étant donné que le Rwanda n'a pas de traité d'extradition avec la plupart des États concernés. Le NPPA se fonde donc sur les obligations des États en droit international et demande la coopération en matière pénale, en vue de l'extradition vers le Rwanda à défaut de procès dans les pays qui accueillent ces auteurs. Ce faisant, le Rwanda rappelle constamment à plusieurs pays leurs obligations partant du droit international coutumier et de la Convention sur le génocide.

²⁷ Les articles 49 de la 1^{ère} Convention de Genève, l'article 50 de la 2^{ème} C G., l'article 129 de la Troisième C G., l'article 148 de la 4^{ème} C G., et des articles 85 et 88 du Protocole Additionnel 1, obligent les parties contractantes à adopter une législation.

Il faut noter qu'il y a eu une assistance juridique et technique mutuelle entre le Ministère public rwandais et les pays européens dans les enquêtes qui a permis l'arrestation et le jugement de plusieurs suspects du génocide rwandais en Europe. Cependant, il reste encore beaucoup à faire et plus d'efforts sont nécessaires pour exploiter une coopération similaire avec les États d'Afrique.

Exemple de coopération entre le Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux des Nations Unies (UNMICT) et le Rwanda

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a été créé en 1993, pour connaître des crimes commis en ex-Yougoslavie. En novembre 1994, le TPIR fut créé pour connaître des atrocités commises pendant le génocide au Rwanda. Les deux juridictions ont eu très peu d'expérience comme institution ad hoc pour enquêter et poursuivre les crimes avec une dimension régionale, mais elles ont eu un rôle important pour l'établissement de la justice internationale.

En décembre 2010, le mécanisme résiduel des tribunaux pénaux internationaux a été créé pour la poursuite du travail des juridictions ad hoc. Il a pour mission de : veiller à ce que les sentences soient exécutées; protéger les victimes et témoins; gérer les archives des deux tribunaux ad hoc; préserver toutes les informations pour le futur; poursuivre les fugitifs contre lesquels les poursuites sont en cours; et apporter assistance aux juridictions nationales par l'accès aux informations susceptibles d'appuyer les affaires en cours (cfr résolution 1966 du C.S) Comme mécanisme, le UNMICT est encore relativement nouveau et doit s'assurer de bien communiquer son mandat pour que chacun connaisse le rôle et travail accompli par le mécanisme.

Le représentant du UNMICT a donné comme exemple de coopération entre le UNMICT et le Rwanda, l'accès rapide et simplifié aux prisonniers du Rwanda à la demande du Bureau du Procureur du UNMICT.

Le UNMICT a été impliqué dans le dossier Ladislas Ntaganzwa et a travaillé avec la RDC sur le cas. La présence des autorités congolaises à cette conférence et surtout leur disponibilité à continuer la collaboration sur ce cas en cours est saluée.

Questions & réponses adressées aux représentants du Rwanda et au UNMICT

1. *Q/ Vous avez développé les relations avec des États européens avec lesquels vous n'avez pas de traité ou d'accord de coopération, mais depuis 1966, il existe des instruments de coopération avec la RDC. Pourquoi, est-il difficile d'entreprendre des contacts avec les États de la région des Grands Lacs notamment avec la RDC ?*

R/ Tout dépend de comment la demande est faite et nous faisons état du principe aut dedere aut judicare : « que l'État poursuive l'infraction ou extrade la personne aux fins de poursuites ». Tout est fait sur base des protocoles additionnels aux Conventions de Genève, pour éviter que les fugitifs ne puissent rester impunis.

Il est donc grand temps que la RDC et Rwanda se mettent autour d'une table pour la mise en œuvre de ce mécanisme.

2. *Q/ Il n'y a pas d'obstacle de droit pour la coopération judiciaire selon la délégation du Rwanda. Qu'est-ce qui empêche alors l'extradition de Laurent Nkunda et des autres fugitifs qui sont au Rwanda accusés de crimes internationaux en RDC ? S'agissant de Laurent Nkunda, la RDC a satisfait presque toutes les exigences du Rwanda, mais il n'a jamais été extradé. La RDC a notamment pris l'engagement de ne pas lui appliquer la peine de mort en cas de condamnation. Dans l'hypothèse où Laurent Nkunda serait malade, une cellule a été bien aménagée pour lui aux cliniques de Kinshasa pour son logement. L'extradition n'a toujours pas eu lieu. Ceci veut-il dire qu'au-delà de la procédure juridique, l'extradition est plutôt une question diplomatique et politique ?*

R/ La délégation du Rwanda a indiqué qu'il n'y a rien de plus pour le Rwanda que de se conformer à la loi et pour cela, il faut fondamentalement respecter ou assurer que les droits fondamentaux de l'accusé ou du suspect soient garantis, surtout le droit à la vie. Or tant que la peine de mort sera dans l'arsenal juridique congolais, il sera difficile pour le Rwanda d'extrader un citoyen poursuivi ou recherché par la RDC.

3. *Q/ Un représentant de la RDC souligne que le dossier Ladislas Ntaganzwa est une avancée dans la coopération judiciaire entre la RDC et le Rwanda ?*

R/ Nous saluons la coopération de la RDC avec le TPIR et le UNMICT. Cette coopération est à encourager.

4. *Q/ Comment fonctionne et à qui appartient l'initiative de l'action publique lorsque le UNMICT apporte une assistance aux juridictions nationales ? Quelle en est la nature ?*

R/ S'agissant de l'assistance aux juridictions nationales, il faut que ce soient des juridictions devant lesquelles des affaires liées au génocide rwandais sont pendantes ou en cours. Ce sont les États qui jugent les auteurs de génocide sur leurs territoires.

5. *Q/ S'agissant des défis et de l'absence de coopération, les conditions de détention sont reprises dans les exigences du Rwanda, mais les pays africains n'ont pas autant de ressources que les États européens. À votre niveau, avez-vous amélioré les conditions carcérales et de détention au Rwanda ou uniquement pour les auteurs ou accusés des crimes graves ? Est-ce que cela crée une ségrégation entre détenus ?*

R/ À ce sujet, il faut examiner beaucoup de conditions. Pour les personnes extradées, il faut tenir compte de leur régime alimentaire, les conditions d'hébergement, mais tout est aussi fonction de la règle de spécialité. Il faut retenir qu'aucun pays n'extradecera pas s'il n'a pas d'assurances que les conditions requises sont réunies quant au respect des droits des accusés.

6. *Q/ Plusieurs mandats d'arrêt ont été lancés par la RDC. À la suite de la fermeture du TPIR, il y a eu des changements et des réformes au Rwanda. Que devrait faire la RDC pour assurer que les sujets congolais se trouvant au Rwanda puissent être jugés objectivement en RDC ? Que faudrait-il changer en RDC ?*

R/ Il existe une loi sur l'extradition au Rwanda. Elle exige entre autres :

- *Le respect des droits fondamentaux de l'homme et le droit à la vie*
- *Un accord d'extradition avec l'État requérant – les accords existent entre le Rwanda et la RDC*
- *La condition de réciprocité doit être réunie : les infractions pour lesquelles l'accusé est poursuivi doivent être punissables dans les deux États*
- *La demande d'extradition doit contenir le libellé précis de l'infraction et un résumé des faits très clair et clairement établis. Il faut donc avoir des faits clairs à charge de l'accusé de sorte que les éléments constitutifs de l'infraction mise à sa charge soient aussi clairs.*

En sommes, pour le Rwanda, la peine de mort dans l'arsenal juridique de la RDC demeure un sérieux problème. Il faut respecter le droit à la vie et pour cela, il est important que la RDC abolisse la peine de mort.

Alors que le Rwanda sortait du génocide, il a dû adopter des réformes juridiques allant jusqu'à l'abolition de la peine de mort pour se mettre à la disposition des pays qui auraient été réfractaires à l'extradition des présumés génocidaires si la peine de mort avait été maintenue dans l'arsenal juridique rwandais. Le Rwanda a donc dû se conformer aux standards internationaux là-dessus. La RDC devrait faire de même pour espérer atteindre le même résultat que le Rwanda et non se contenter du seul moratoire. Elle devrait prendre certaines mesures conformes aux circonstances du moment.

Quant au M23, la quatrième condition est très fondamentale. Il est impérieux d'avoir des faits précis à charge de chacun des membres de M23 visés par les mandats ou la demande d'extradition. Il faut déterminer le modus operandi, l'intention criminelle (mens rea) et l'acte matériel de culpabilité (actus reus), car : « l'acte de culpabilité ne rend pas un individu criminel à moins que l'esprit de cet individu soit aussi coupable ». Une fois cette qualification opérée, la juridiction saisie de l'affaire ou de la demande d'extradition, pourra se prononcer sur l'extradition ou non, de l'accusé.

7. *Q/ Avez-vous eu recours à la coopération policière ? Si oui, est-ce qu'elle a été bénéfique ?*

R/ Très souvent nous faisons recours à INTERPOL pour rechercher des informations. Si nous allons dans d'autres États, nous recourons à la coopération policière pour nous mettre en contact avec les autorités administratives. Nos contacts avec les autorités policières et la référence à INTERPOL nous aident à bien œuvrer avec les autorités

nationales. Le Rwanda estime qu'il est important de relever que certaines expériences peuvent aider les pays à comprendre de quelle manière la coopération policière peut être plus utile en lieu et place des lourdeurs administratives.

TANZANIE : cadre législatif et procédural

Le représentant de la Tanzanie a présenté que l'entraide judiciaire est la principale forme de coopération internationale en matière pénale en Tanzanie. Elle est formelle quand elle implique l'émission d'une lettre de demande par un État requérant et la transmission de cette lettre à l'État requis. La législation nationale reste essentielle à l'entraide judiciaire.

La demande d'entraide judiciaire repose sur des points clés. Toute demande aux fins d'une assistance judiciaire vers la Tanzanie pour une affaire pénale doit être adressée au Procureur général, à l'initiative de l'autorité compétente de l'État requérant. La demande doit indiquer le plus précisément possible, la nature de l'affaire pénale en question et fournir un résumé des faits et des lois pertinentes de base. Elle doit préciser ou clairement indiquer son but et la même nature de l'aide recherchée.

Le processus commence par une demande d'extradition du fugitif par l'État requérant. La demande est envoyée par l'État requérant à sa mission à l'étranger (Ambassade ou Haute Commission) dans l'État de réception. La Haute Commission ou l'Ambassade qui reçoit cette demande la transmet à titre de correspondance diplomatique (généralement par le biais d'une note diplomatique) au Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale qui la transmettra alors au bureau du Procureur général pour étude.

Le Procureur général envoie la demande au Direction des poursuites publiques (DPP). L'action conséquent du DPP dépend de la forme de la demande initiale, selon qu'il s'agit d'une demande d'arrestation provisoire ou d'une demande complète d'extradition.

Dans le cas d'une demande d'arrestation provisoire :

1. La demande d'extradition est contenue dans une note diplomatique (à savoir la correspondance de la Mission des Affaires étrangères). L'ensemble des documents exposant les faits de la cause contre le fugitif ne figure pas dans cette demande initiale. Après avoir exposé brièvement le cas, l'État requérant, demande simplement l'arrestation provisoire du fugitif comme une question d'urgence, et dans un langage diplomatique, s'engage à fournir l'ensemble des documents contenant des preuves en appui à sa demande.
2. Lorsque la demande est transmise au Bureau du DPP dans la forme ci-dessus, le DPP se rapproche du magistrat résident au niveau de la chambre de sommation, application soutenue pour la délivrance d'un mandat d'arrêt provisoire.
3. Avant de délivrer le mandat d'arrêt provisoire, le magistrat résident doit être convaincu qu'il existe une base pour la demande d'extradition. (N B.) Une récente modification des lois a renoncé à cette exigence si les circonstances l'exigent (article 13 A de la Loi sur l'extradition).
4. Après que le magistrat résident ait lancé le mandat d'arrêt provisoire, il le transmet au DPP, qui à son tour, le transmettra à la police aux fins d'exécution (pour arrêter l'accusé ou le fugitif).
5. Une fois arrêté, le fugitif doit être présenté devant le magistrat résident le plus tôt possible. À ce moment et devant le juge ou chambre qui statuera sur la demande, l'État requérant, a quelques jours pour soumettre les documents complets relatifs à l'affaire contre le fugitif. Ce délai commence à courir à partir de la date d'exécution du mandat d'arrestation provisoire sur le fugitif.
6. L'État requérant est informé par les voies diplomatiques habituelles et il lui est demandé de transmettre les pièces justificatives en temps utile.
7. Lorsque l'ensemble des documents authentifiés est présenté (par le même canal précédemment décrit), une demande sera alors faite devant un tribunal pour la délivrance d'un mandat d'arrêt (complet, non plus un mandat provisoire) pour le fugitif comme il sera indiqué dans l'application.
8. Une fois que le fugitif est arrêté, il est censé être porté devant le tribunal de première instance résident le plus tôt possible, qui l'entendra et qui va mener la procédure autant que possible de la même manière comme dans une enquête préliminaire.

9. Si à la fin de l'audience, la preuve présentée au nom de l'État requérant ne crée pas un cas de *prima facie* i.e un lien entre le criminel en fuite et l'infraction, le magistrat résident est obligé d'acquitter le fugitif. Lorsque par contre, le magistrat résident constate qu'un cas *prima facie* est faite contre le fugitif, celui-ci est commis à la garde en vue de l'extradition à l'État requérant. Le fugitif ne sera pas extradé avant l'expiration de quinze jours à compter de l'ordre donné pour lui permettre de relever appel s'il le souhaite.
10. L'appel doit suivre le processus normal de dépôt d'un appel devant la Haute cour. Cette décision est définitive.

Certaines exigences sont requises afin qu'une demande d'extradition puisse aboutir. Il faut :

- Faire une demande formelle adressée au Procureur général
- Faire authentifier tous les documents par le Procureur général
- La demande doit être faite par l'autorité civile compétente du pays requérant
- La demande doit présenter clairement la nature des faits à charge de l'accusé ou du suspect
- Il est recommandé de faire une mission exploratoire avant de faire la demande pour connaître les éléments que devra contenir le dossier
- La demande doit indiquer les lois en vigueur et qui seront applicables au suspect
- Même si le Ministre de la Justice n'interfère pas, la demande doit être réceptionnée au Ministère des Affaires étrangères et transmise au Ministre de la Justice qui la transmettra au Procureur général. Celui-ci la soumettra au Bureau chargé des questions de l'extradition pour étude.
- Deux possibilités sont offertes : soit l'accusé est en liberté soit il est en détention. S'il est en liberté, on peut demander qu'il soit arrêté en attendant que les documents soient établis. Dans ce cas, il faut qu'un mandat d'arrêt soit lancé.
- Soumettre un document d'accusation présentant les lois violées
- Soumettre un document décrivant les faits à charge du suspect et décrivant les éléments du crime
- Attester connaître le suspect et les charges contre lui
- Le mandat d'arrêt doit expliquer le motif des poursuites
- Déterminer la base légale de l'extradition et joindre les documents émis par l'autorité compétente. Mais il reste une question de fond, le document doit établir le lien entre l'accusé et avec les faits allégués. L'accusé peut faire appel de la décision qui ordonne son extradition, mais une fois arrêté il doit être extradé dans les 15 jours de son arrestation. Il ne peut l'être au-delà de ce délai. En cas de non-appel, l'extradition interviendra dans les quinze jours.
- Assurer que les informations seront utilisées uniquement pour les enquêtes en cours et non à d'autres fins
- Décrire dans la demande, la nature de l'assistance dont on a besoin
- Assurer que la clause de réciprocité sera mise en œuvre dans ce contexte
- En tout état de cause, toujours informer le Procureur de toute requête

Discussions : l'Affaire Jamil Mukulu

Le représentant de la Tanzanie explique que s'agissant du dossier Jamil Mukulu, la RDC a fait le premier pas, mais elle n'a jamais fait de demande formelle. Il y a eu des travaux entre les deux équipes, mais il n'y a jamais eu d'accord avec la RDC sur le cas. Il y a seulement eu une décision de mettre une équipe en place pour examiner le cas. La délégation de la RDC qui était venue était composée de militaires alors que la demande doit être faite par une autorité civile.

L'Ouganda a donc été plus rapide et elle a respecté la procédure. On ne sait donc pas dire qu'il y a eu une demande concurrente parce que la demande de la RDC n'a jamais été faite ou adressée formellement à la Tanzanie pour ce cas. Il y a donc eu un déficit de suivi du côté congolais sinon, la Tanzanie n'a aucun intérêt à ne pas coopérer avec la RDC.

Un participant fait aussi observer que le protocole de la SADC qui est suffisamment détaillé pouvait servir de loi de base pour l'extradition de Jamil Mukulu. Ce protocole impose une obligation d'extrader et fixe les

cas où l'extradition doit être refusée. Le participant avance qu'il y a un problème de compréhension de systèmes entre les deux États surtout que pour la Tanzanie, la demande doit être faite par une autorité civile, alors qu'en RDC cette mission appartient aux cours et tribunaux et parmi elles se trouvent l'Auditorat général des FARDC ce qui avait justifié la présence des militaires dans la délégation Congolaise en Tanzanie pour ce cas.

Il a aussi été avancé que la RDC a demandé que Jamil Mukulu soit entendu par les officiels Congolais en Tanzanie, mais sans succès. Ce serait peut-être en raison du non-respect des conditions de la loi tanzanienne.

Un autre participant a insisté sur le fait que les liens entre la RDC et la Tanzanie sont très solides et c'est pourquoi des militaires tanzaniens sont engagés dans les opérations en RDC et certains y ont même péri. Il est vrai que Jamil Mukulu a opéré à Beni en Territoire du Nord-Kivu, en RDC et les faits qui lui sont reprochés ne sont pas à applaudir, mais dans cette même zone se trouve toujours des militaires tanzaniens en opération à ce jour. Quand il a été arrêté, la RDC, l'Ouganda et même la MONUSCO le cherchaient. La RDC et la MONUSCO ont contacté l'Ambassade de la Tanzanie en RDC.

S'agissant des enquêtes en cours contre lui pour savoir de quelle manière il pourrait être confronté aux victimes congolaises, la RDC devra faire une demande dans ce sens adressée aux autorités Ougandaises, déterminer le type d'enquête, l'identité précise du suspect, la loi de procédure applicable en cas d'assistance judiciaire et introduire une demande formellement pourvu que cette enquête ne mette pas celle en cours en Ouganda en cause. La demande formelle devra démontrer que les enquêtes entreprises en RDC ne peuvent pas être clôturées sans que les enquêteurs aient accédé au suspect.

Ainsi donc, il faut :

- lire la loi de l'Ouganda sur l'extradition
- soumettre la demande avec toutes ses annexes
- préciser que la demande ne relève pas des exceptions politiques ou militaires : elle ne doit pas porter sur des fins politiques
- avoir la possibilité de contacter des avocats de l'Ouganda

Quant à la peine de mort, l'Ouganda est confronté aux mêmes difficultés que la RDC. La loi ougandaise n'a pas encore changé pour abolir la peine de mort. Toutefois, s'agissant du transfert des détenus, il faut savoir s'il existe une convention bilatérale entre les deux États sur la question.

Questions adressées à INTERPOL & réponses

1. *Q/ Que peut faire INTERPOL pour aider la RDC à lutter contre la criminalité organisée par les groupes armés à l'est de la RDC et qui fuient très souvent dans des pays étrangers ?*

R/ Le système INTERPOL permet de demander des informations sur les suspects, INTERPOL peut aider le pays à comprendre le cas. Il faut seulement émettre une notice rouge, pour que la police de l'État requis puisse s'en servir pour arrêter et renvoyer le suspect vers le pays de jugement.

2. *Q/ Quelle est la structure d'INTERPOL ? Quel est le texte qui l'organise ? Est-ce un détective privé ? Ses membres sont-ils des officiers de police judiciaire (OPJ) et sont-ils sous serment ?*

R/ Les membres d'INTERPOL ne sont pas des OPJ. Ce sont des fonctionnaires des gouvernements membres de cette structure. Ils agissent tant que facilitateurs d'échange d'information de la police. Ils ne procèdent ni à l'arrestation ni aux interrogatoires. INTERPOL vit en fonction des accords des États. Actuellement 190 États en sont membres pour aider les policiers à rechercher les fugitifs et aider les pays à partager les informations. INTERPOL n'est pas responsable des informations à sa disposition. Ce sont les États qui en sont responsables. INTERPOL met simplement les informations à la disposition des États. Chaque État est lié par le principe de la confidentialité.

INTERPOL est géré par un Secrétariat général basé à Lyon, France. Les Bureaux centraux nationaux (BCN) dans les États membres sont des antennes de l'organisation, mais ils appartiennent à l'administration des États.

Questions posées aux Procureurs de la région des Grands Lacs & réponses

1. *Q/ Quant à l'application ou au recours à l'article 17 du protocole de la CIRGL relativement au recours à des commissions conjointes, y a-t-il des enquêtes conduites par les juridictions nationales qui permettent de recourir à ce protocole ?*

R/ L'Ouganda n'a jamais recouru à ce protocole. Il n'a aucune expérience à partager là-dessus. Quant aux commissions conjointes, le processus semble être très long et détaillé, il exige que l'on attende la réponse à la demande. Ce serait utile en cas de désaccord entre les deux États sur quelques éléments de preuve ou matériels ou sur les faits. Dans ce cas, des commissions conjointes peuvent être mises sur pied. Il est donc possible que ces commissions soient opérationnelles.

Pour le Rwanda, il existe des voies à travers la coopération policière s'effectue, mais ils n'ont jamais recouru à l'article 17 du protocole de la CIRGL. Il n'y a aucune enquête en cours au Rwanda qui demanderait à recourir au principe du protocole ni aux commissions conjointes. Quant aux obstacles qui empêchent l'exécution du protocole de la CIRGL, le Rwanda estime qu'il est impérieux d'adapter les législations nationales.

Quant à la RDC, il existe plusieurs commissions mixtes régionales entre la RDC et la Zambie par exemple. Il y a aussi des sous-commissions entre les responsables des différents parquets voisins. Pour la RDC, ce mécanisme est le bienvenu et comme le monisme est d'application, se sera facile d'y recourir.

2. *Q/ Lorsque vous faites une demande d'extradition, est-ce que vous contactez des juristes du pays requis pour vous rassurer de la maîtrise des lois applicables ?*

R/ En Tanzanie, la réalité est que les services font plutôt recours aux collègues procureurs du pays voisin. C'est plutôt la défense qui fait recours à un avocat tanzanien.

Au Rwanda, on recourt souvent aux services des juristes locaux spécialistes du droit pénal. Dans le passé, le Rwanda a envoyé des avocats et des procureurs pour travailler avec les autorités des Ministères publiques d'autres États sur les règles de procédure. Il faut donc des avocats très respectés pour travailler avec l'équipe mise en place.

En Ouganda, on n'a jamais recouru au service d'un juriste dans le cadre des affaires liées à la coopération judiciaire sur l'extradition. Sinon, les avocats vont exiger des honoraires. Il y a plutôt des contacts avec des collègues expérimentés et à ce sujet, le Kenya et la Tanzanie ont toujours collaboré. La proposition reste assez intéressante pour permettre de s'imprégner des lois du pays requis préalablement.

En RDC, la procédure d'extradition est une phase judiciaire et en tout état de cause, chaque partie doit être représentée par un avocat de son choix. Toutefois, il faut effectivement un juriste de l'État requis pour qu'il explique d'avance les procédures de cet État avant toute démarche pour donner toutes les chances à la demande.

3. *Q/ Qu'en est-il de la peine de mort? Est-elle un obstacle aux demandes d'extradition surmontable?*

R/ Sur la base d'un partage d'expériences comparatives, plusieurs ont avancé que la peine de mort ne devrait pas être un obstacle insurmontable dans la mesure où des assurances sont données que la peine de mort ne sera pas prononcée. Les représentants du Rwanda ont toutefois ajouté que l'extradition demeure une décision judiciaire basée sur des textes de loi et qu'il est impérieux de recommander aux États d'abolir la peine de mort.

Séance et discours de clôture

Lors de la séance de clôture, des discours ont été prononcés par M. Howard Varney, ICTJ, Mme Madeleine Schwarz, Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies, M. José Maria Aranaz, Directeur du BCNUDH, et SEM Jean-Michel Dumond, Ambassadeur de l'Union européenne. Les travaux ont été officiellement clôturés par SEM Christophe Mboso N'kodia Pwanga, Vice-Ministre de la justice, des droits humains et de la garde de sceaux.

Les conflits récurrents à l'est de la RDC constituent un facteur déstabilisant de la région des Grands Lacs et occasionnent la commission d'un nombre constamment élevé des violations de droits de l'homme et du droit international humanitaire. Les participants ont affirmé être persuadés que la coopération judiciaire entre les États de la sous-région permettra de lutter efficacement contre l'impunité de toutes ces violations et pourra améliorer la confiance des populations en leurs institutions nationales. Cette conférence régionale technique de haut niveau a permis aux autorités de la région d'analyser en profondeur les cadres législatifs nationaux applicables à la coopération régionale dans chacun des États invités à la conférence, de présenter et de discuter des procédures applicables aux demandes d'entraide judiciaire et d'extradition et de leur mise en œuvre ainsi que d'analyser certains succès et défis.

Les participants ont présenté que cette conférence a mis en évidence qu'il y a des moments où nous devons enlever nos chapeaux nationaux et les remplacer par un chapeau régional. En effet, la région des Grands Lacs appartient à tous ceux qui y vivent. Nous devons travailler ensemble si nous voulons protéger la région. À certains égards, cette conférence a été un microcosme de la région plus large, avec toutes ses complexités. Certains ont également commenté qu'il est sain que les représentants présents se soient sentis libres de se livrer à des échanges robustes. Cela a permis d'identifier les questions qui doivent être abordées à l'avenir.

Il a été souligné que pour beaucoup, cette conférence a été la première fois que certains hauts représentants des États de la région ont été exposés à leurs homologues d'autres pays de la région et ont appris sur les lois et procédures applicables de ces pays, ainsi que les protocoles régionaux. Les procureurs spécialisés haut représentants de leurs États ont maintenant une meilleure idée et compréhension de ce qui demande la satisfaction des exigences relatives à l'extradition et l'entraide judiciaire dans ces pays. Espérons qu'il y aura un contact direct entre les participants à l'avenir. ICTJ a renouvelé sa disponibilité pour continuer à soutenir les démarches des procureurs spécialisés dans leurs démarches liées à la coopération régionale judiciaire.

Tous ont renouvelé leur appréciation de la présence et participation particulièrement active des procureurs spécialisés haut représentant du Rwanda, de l'Ouganda et de la Tanzanie. Ils ont également souligné l'appui et l'implication du Ministère de la Justice, des droits humains et de la garde de sceaux dans l'organisation et la tenue de cette conférence régionale, ce qui démontre l'intérêt du Gouvernement de la RDC sur les questions débattues. Son excellence le Vice-Ministre de la justice, des droits humains et de la garde de sceaux a quant à lui affirmé que « [les] résultats [des] travaux permettront à nos gouvernements respectifs, de renforcer d'avantage les mécanismes de coopération judiciaire dans la lutte contre l'impunité des crimes graves dans la région ».

ICTJ et le BCNUDH ont également renouvelé leur engagement à élaborer conjointement une note technique proposant un inventaire et une analyse préliminaire du cadre juridique sur l'extradition et l'entraide judiciaire, en matière pénale dans la région. Cette note visera à servir d'outil pratique pour soutenir les États dans l'élaboration et la mise en œuvre de demande d'extradition et d'entraide judiciaire.