



Prévention et répression de la torture en RDC : lacunes et faiblesses du cadre juridique

Note de plaidoyer, Kinshasa et Genève, le 20 février 2020.

En avril 2019, le Comité contre la torture - ci-après le Comité ou le CAT - a examiné le rapport de la République démocratique du Congo sur ses mesures prises pour appliquer la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Au terme de cet examen, le Comité a dans ses observations finales demandé à la RDC de lui faire parvenir au plus tard le **17 mai 2020** des renseignements sur la suite de la recommandation visant à : « *engager sans délai un processus participatif et inclusif pour établir un mécanisme national de prévention indépendant et effectif, conformément aux directives du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants...* »¹. De même le Comité a invité l'État congolais à réviser et renforcer la loi n°11/008 du 09 juillet 2011 portant criminalisation de la torture adoptée et promulguée en 2011 dont les dispositions font fi de critères fondamentaux d'incrimination de la torture tel que prévue par la Convention. A ce sujet, le Comité affirme que : « *le Comité regrette que cette loi ne rende pas les supérieurs hiérarchiques responsables pénalement, lorsqu'ils ont connaissance d'actes de torture ou de mauvais traitements commis par leurs subordonnés. Il regrette en outre que cette loi ne stipule pas explicitement qu'aucune circonstance exceptionnelle ne peut justifier la torture.* »²

¹ Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de la République démocratique du Congo, CAT/C/COD/CO/2, 1745^e séance, le 9 mai 2019, §25

² Ibid., §8

Depuis la publication des observations finales par le CAT, le gouvernement de RDC bien qu'ayant fait des efforts tarde encore à mettre en œuvre certaines des recommandations du Comité, ou les met en œuvre avec des lacunes et des faiblesses. A ce titre, la loi contre la torture n'a pas été révisée et l'arrêté du ministre des Droits Humains créant le nouveau Mécanisme National de Prévention de la Torture (MNP) est manifestement en dessous des standards requis par les Instruments internationaux.

A propos du Comité National de Prévention contre la Torture (CNPT)

L'arrêté n°002/CAB/MIN/DH/2019 du 07 novembre 2019 portant création du Comité National de Prévention contre la Torture du ministre des Droits Humains de la République Démocratique du Congo « RDC » marque une volonté importante des Autorités de la RDC de commencer à mettre en œuvre les recommandations adoptées par le CAT, après l'examen du deuxième rapport de l'État congolais en avril 2019.

Cet arrêté ministériel est une mise en œuvre des observations finales du CAT et des recommandations de la 3^{ème} session de l'Examen Périodique Universel de la RDC, où l'État a reçu 8 Recommandations concernant la création d'un MNP conforme au Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants - ci-après - le « Protocole facultatif » ou « l'OPCAT ».

En effet, bien qu'ayant ratifié l'OPCAT en 2010, c'est à dire il y a 10 ans, ce n'est qu'à travers l'arrêté ministériel du 7 novembre 2019 que la RDC a créé pour la première fois un MNP. Ainsi on peut considérer qu'en désignant un « Comité National de Prévention contre la Torture » en RDC, l'État congolais tente de se conformer à ses engagements internationaux et fait ainsi une avancée importante. Toutefois, force est de constater que **ce mécanisme créé n'est pas conforme aux exigences du Protocole facultatif.**

1. Un processus de mise en œuvre non inclusif :

Le préambule de l'arrêté ministériel précise que la mise en place du CNPT se justifie par « la nécessité et l'urgence » d'éradiquer la torture et les autres violences physique sur la personne humaine ».

Bien que la situation soit, en effet urgente, elle n'exonère pas le gouvernement de l'obligation de respecter le processus de mise en place d'un MNP tel que prévu par le Protocole et les directives du Sous-Comité pour la Prévention de la Torture (SPT). En effet, selon la pratique et les lignes directrices édictées par le SPT, « *la mise en place d'un mécanisme national de prévention devrait faire l'objet d'un **processus ouvert, non exclusif et transparent, faisant intervenir un large éventail d'acteurs**, y compris la société civile* »³.

Ainsi, il est prescrit que la mise en place et la désignation d'un MNP doit se faire au terme d'un processus inclusif au cours duquel un échange est souhaité entre toutes les parties prenantes pour partager les expériences et les adapter au contexte du pays. En décidant unilatéralement par un arrêté, le ministre des Droits Humains passe outre les avis et priorités de l'ensemble des acteurs impliqués dans la prévention et la lutte contre la torture en RDC y compris les organisations nationales et internationales de la société civile.

De plus, au regard de l'expérience des pays africains ayant mis en place un MNP, la désignation des MNP et leurs membres font l'objet d'un processus législatif à l'Assemblée nationale après un appel à candidature ouvert à l'échelle nationale et consacré par le vote des parlementaires. Bien que cette exigence ne découle pas d'une obligation contraignante du Protocole facultatif, elle est devenue au fil des années une des bonnes pratiques ayant favorisé une plus grande adhésion de l'ensemble des parties prenantes.

2. Le CNPT : un organe dénué d'indépendance ?

Les articles 1 et 2 de l'arrêté ministériel posent également un problème important en ce qui concerne l'indépendance du nouveau mécanisme. En réalité, le texte créant le CPNT ne comporte pas suffisamment de garanties sur l'indépendance du MNP lui-même et encore moins de ses animateurs.

L'article 1^{er} de l'arrêté du 07 novembre 2019 indique que **le CNPT est présidé par le ministre des Droits Humains**. Une telle approche n'est pas de nature à garantir une véritable séparation entre ce mécanisme et le Ministère et le Gouvernement de la

³ SPT, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, 12^{ème} session, Genève, 15-19 novembre 2010, §16

République. Il est pourtant attendu que le mandat du MNP soit exécuté en toute indépendance vis à vis du pouvoir exécutif.

A ce sujet, l'article 18 du Protocole facultatif précise clairement que : « *les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel* ». L'alinéa 4 de cet article clarifie les modalités de garanties de l'indépendance des MNP en indiquant que « *lorsqu'ils mettent en place les mécanismes nationaux de prévention, les États Parties tiennent dûment compte des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris sur les INDH)* ». Ce qui indique clairement que le MNP doit agir indépendamment de l'autorité gouvernementale.

Pour y parvenir, il est donc souhaitable que le MNP soit créé sous le modèle d'une Institution Nationale des Droits de l'Homme (INDH) et que les animateurs soient élus par les membres de l'Assemblée nationale. La RDC est assez familière de ce processus puisque sa Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) est aujourd'hui dotée du statut A par le Sous-Comité⁴ d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI)⁴. Le processus de création et de nomination des animateurs du MNP devrait simplement se conformer aux Principes de Paris et aux standards internationaux. Le Ministère des Droits Humains de la RDC et autres parties prenantes pourraient alors simplement s'inspirer du processus ayant conduit à la création et au choix des commissaires de la CNDH pour garantir l'indépendance du nouveau CNPT.

Par ailleurs, l'article 2 de l'arrêté ministériel, en prévoyant que les animateurs du CNPT peuvent être révoqués par le ministre des Droits Humains sans lister les causes possibles d'une révocation, amplifie le risque de dépendance de ces derniers. D'ailleurs à ce sujet, les Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention édictées par le SPT mentionnent que « *la législation pertinente devrait spécifier la durée du mandat des membres du MNP, ainsi que les motifs éventuels de révocation. La durée du mandat, qui peut être renouvelable, devrait être suffisante*

⁴ Rapport du Sous-Comité⁴ d'accréditation de la GANHRI, <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Report%20May%202018-Eng.pdf> , Mai 2018, p. 13 §2.2

pour favoriser le fonctionnement indépendant du mécanisme »⁵. Il est important de noter que pour garantir son indépendance, aucun membre du Gouvernement ne devrait disposer de l'autorité légale pour dissoudre ou remplacer le mécanisme, modifier son mandat, sa composition ou ses pouvoirs, à son gré⁶.

De même, aucune disposition de l'arrêté ministériel ne garantit l'obligation pour les animateurs de ne pas occuper d'autres postes entrant en conflit avec leur statut de membre du CNPT, ce qui signifie, que pour se conformer au Protocole facultatif, ils ne peuvent être à la fois membres du cabinet du Ministère des Droits Humains ou d'autres institutions de l'État et animateurs du CNPT.

3. Composition, compétences, attributions et ressources

L'arrêté ministériel bien que fixant dans ses articles 2 et 3 la composition et les attributions du CNPT, semble ne pas se conformer aux prescriptions de l'article du 18 du Protocole facultatif qui suggère que les membres du MNP « *devraient posséder collectivement les compétences et les connaissances requises pour lui permettre de fonctionner efficacement* ».

Les compétences

Aucune disposition de l'arrêté du 7 novembre 2019 ne précise les compétences des membres du CNPT. Dans ses explications sur la composition du MNP, le SPT explique que « *compte tenu des paragraphes 1 et 2 de l'article 18 du Protocole facultatif, chaque mécanisme national de prévention devrait veiller à ce que, par sa composition, son personnel présente la diversité de milieux, de compétences et de connaissances professionnelles voulues pour lui permettre de s'acquitter correctement de son mandat* »⁷. A ce propos, l'arrêté précise uniquement et de

⁵ SPT, Directives concernant les mécanismes nationaux de prévention, 12ème session, Genève, 15-19 novembre 2010, §16

⁶Hamid BenHAddou, Réflexion sur la mise en place au Maroc d'un Mécanisme national de prévention de la torture Au titre du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants, Publication du Conseil national des droits de l'Homme Rabat - 2014 -

<https://www.ceja.ch/images/CEJA/DOCS/Bibliotheque/Doctrine/Maroc/CNDH/Français/Etudes/Creation%20d%27un%20mécanisme%20national%20de%20prévention%20de%20la%20torture.pdf>

⁷ Ibid., §20

manière très vague, les compétences et les secteurs de métiers des experts qui assisteront le travail du CNPT.

Les ressources

Dans ses observations finales le CAT précise que « *l'État partie devrait doter ce mécanisme des ressources humaines et financières nécessaires à son fonctionnement efficace et indépendant* ». A ce sujet, l'arrêté ministériel reste entièrement muet. Pourtant le CAT a constaté en avril 2019 le peu de ressources allouées et décaissée pour la CNDH, ce qui ne peut lui permettre d'assurer effectivement le plein exercice de ses attributions. De même en 2017, le Comité des Droits de l'Homme (CDH) s'est montré préoccupé par « *le fait que seuls 30% du budget légalement alloué à la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) lui ont été effectivement attribués, ainsi que par le fait que la Commission n'a reçu aucun financement depuis mars 2017* »⁸. Ainsi, qu'il s'agisse de la CNDH ou du nouveau CNPT, l'État congolais n'a pas une pratique exemplaire en ce qui concerne l'allocation de ressources suffisantes aux INDH alors que le SPT recommande que : « *des ressources suffisantes devraient être affectées aux mécanismes nationaux de prévention pour permettre leur fonctionnement effectif, conformément aux dispositions du Protocole facultatif. Ils devraient jouir d'une entière autonomie financière et opérationnelle pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions* »⁹.

La composition

La question du genre et de la représentation égale entre les hommes et les femmes ne ressort pas dans l'arrêté ministériel et compte tenu de la situation complexe que connaissent hommes, femmes et enfants en détention en RDC, il aurait été important de faire ressortir des réalités et compétences spécifiques liées à la protection des femmes et enfants. La composition du CNPT pourrait par exemple obéir à une logique de quota ou de parité permettant ainsi une participation égale des hommes et des femmes. Par exemple, il serait intéressant de créer une sous-commission en charge des droits des enfants et une sous-commission en charge des droits des femmes afin

⁸ Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la République démocratique du Congo, CCPR/C/COD/CO/4, 30 novembre 2017

⁹ Ibid. §11 et 12

de suivre la situation spécifique des enfants en conflit avec la loi notamment la situation spécifique « des Kuluna » ou encore la question rampante des violences sexuelles.

Décentralisation

Enfin, il n'est pas fait mention de la représentation et du déploiement du CNPT sur l'étendue du territoire et notamment dans les provinces. La centralisation de cet organe au sein du Ministère des Droits Humains à Kinshasa ne respecte pas l'esprit du Protocole. Le budget adéquat du CNPT devrait alors lui permettre de recruter du personnel, d'établir des antennes régionales et de mener à bien le mandat qui lui est confié.

4. Recommandations

D'emblée, il convient de signaler que selon le Protocole facultatif, tout État peut créer un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention de la torture. On peut ainsi saluer l'initiative et la bonne volonté du Ministère des Droits Humains et espérer qu'à côté de ce mécanisme interne au Ministère des Droits Humains, un MNP plus indépendant répondant aux standards du Protocole sera mis en œuvre, d'urgence.

Sachant que « *L'État devrait notifier rapidement au SPT l'organisme désigné comme mécanisme national de prévention* », il est fort à craindre que si ce mécanisme est l'unique que l'État congolais entend établir, le SPT pourrait marquer sa désapprobation et l'inviter à respecter les dispositions du Protocole.

Ainsi le cas échéant, il serait urgent que le ministre des Droits Humains adopte urgemment des mesures conservatoires à l'entrée en vigueur de l'arrêté n°002/CAB/MIN/DH/2019 du 07 novembre 2019 du ministre des Droits Humains de la République Démocratique du Congo, afin de déclencher le processus inclusif pour la création d'un MNP qui soit conforme au Protocole facultatif et autres Instruments internationaux.

Il est donc recommandé :

- **Au Ministère des Droits Humains de :**

- Engager sans délai un processus participatif et inclusif pour établir un mécanisme national de prévention indépendant et effectif, conformément aux directives du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
 - **Au Parlement et au Ministère des Droits Humains :**
 - Élaborer un projet ou proposition de loi portant création d'un Mécanisme national de prévention de la torture en RDC ;
 - Élaborer un projet ou proposition de loi portant modification et complément de la loi N°11/008 du 9 juillet 2011 portant criminalisation de la torture conformément aux recommandations finales du CAT ;
 - **Au Parlement et au Gouvernement :**
 - Envisager et consacrer des ressources humaines et financières nécessaires pour le fonctionnement efficace et indépendant du MNP ;
 - **Aux organisations de la société civile :**
 - S'impliquer dans le processus de mise en œuvre des recommandations des observations finales du CAT notamment : la création d'un MNP, la révision de la loi et autres recommandations pertinentes.
-

L'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) est la principale coalition mondiale d'ONG luttant contre la torture et les mauvais traitements, avec plus de 200 membres dans plus de 90 pays. Son secrétariat international est basé à Genève, en Suisse.

L'Alliance pour l'Universalité des Droits Fondamentaux (AUDF) est une Association sans but Lucratif de droit congolais, créée à Kinshasa en 2007 pour Contribuer à l'amélioration du système de promotion et de protection des droits de l'homme, en République Démocratique du Congo.

SOS Information Juridique Multisectorielle, (SOS IJM), est une association sans but Lucratif qui a vu le jour en milieu universitaire en 2007 à Bukavu, en République Démocratique du Congo. Son objectif principal est de contribuer à la promotion de la connaissance des Droits Humains et libertés fondamentales ainsi qu'à leur mise en œuvre effective.