

Examen Périodique Universel de la République démocratique du Congo (RDC) III^{ème} Cycle – 7 mai 2019

PAPIER SUR LES PREOCCUPATIONS D'AVANT EXAMEN

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE POUR ENFANTS

1. Cadre juridique

Avancées

Amélioration du cadre juridique

La loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant (LPE) prône une justice pour enfants conforme aux normes et standards internationaux et opère une harmonisation du droit interne congolais avec la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE) et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE). Certaines mesures d'application relatives à l'organisation et au fonctionnement du dispositif judiciaire et extrajudiciaire ont été prises¹.

Défis

Absence de certains décrets d'application de la loi de 2009

Dix ans après la promulgation de la loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant (LPE), plusieurs décrets d'application, notamment relatifs aux Etablissement de Garde et d'Education de l'Etat (EGEE) et aux Etablissements de Rééducation de l'Etat (ERE) ne sont toujours pas pris alors que les EGEE et les ERE sont indispensables au dispositif de justice pour enfants instauré par la loi. Il s'agit des décrets prévus par les articles 108 alinéa 2 et 113 alinéa 3 de la LPE sur les EGEE et l'article 117 alinéa 3 de la LPE sur les ERE. En absence de ces deux types de centres qui sont des solutions alternatives à la détention, les juges pour enfants sont contraints, déjà dans la phase d'instruction, de prendre des ordonnances non pas de placement provisoire comme le prévoit la loi, mais d'incarcération, dans la mesure où le milieu n'est pas approprié, ce qui relève d'une violation flagrante des dispositions de la LPE.

Questions :

Quel est le calendrier de l'Etat congolais pour l'adoption des décrets d'application de la loi du janvier 2009, principalement les décrets relatifs aux EGEE et aux ERE ?

Recommandations :

- 1. Adopter sans délai les décrets prévus par les articles 108 alinéa 2 et 113 alinéa 3 de la LPE sur les EGEE et l'article 117 alinéa 3 de la LPE sur les ERE ;**
- 2. Doter ces centres d'un personnel formé et de ressources adéquates pour un fonctionnement en accord avec les prescriptions de la loi de 2009.**

2. Cadre institutionnel et politiques publiques

2.1. Avancées

2.1.1. Politique Nationale de Réforme de la Justice (PNRJ 2017-2026)

A la suite des états généraux de la justice de 2015, la Politique Nationale de Réforme de la Justice (PNRJ 2017-2026) a été adoptée en mai 2017. Cette politique a le mérite de faire un diagnostic probant des défis du système de justice en général, y compris la justice juvénile. La PNRJ 2017-2026 a prévu le **Résultat 12** sur la **réhabilitation, la modernisation et l'équipement des infrastructures judiciaires et pénitentiaires**, le **Résultat 13** relatif au **renforcement des capacités des acteurs de la justice grâce à une offre de formation initiale et continue adaptée à leurs besoins**, et le **Résultat 16** concernant la **protection renforcée de l'enfant**. Une feuille de route est établie pour la mise en œuvre des axes de la politique.

¹ Décret n° 11/01 du 5 janvier 2011 fixant les sièges ordinaires et ressorts des tribunaux pour enfant ; Arrêté ministériel n° 001/CAB/MIN/JDH/2011 du 5 janvier 2011 portant création des sièges Secondaires des Tribunaux pour Enfants et fixation de leurs ressorts ; Arrêté ministériel n° 003/CAB/MIN/JDH/2011 du 5 janvier 2011 portant regroupement des ressorts des Tribunaux pour Enfants pour l'exécution des mesures de garde, d'éducation et de préservation ; Arrêté n° 0248/GC/CAB.MIN/AFS.SAH.SN/09 du 19 novembre 2009 portant réglementation du placement social des enfants en rupture familiale ; Arrêté n° R.9C/0249/GC/CAB.MIN/AFF.SAH SN/09 du 9 novembre 2009 portant mise en application des lignes directrices nationales de protection et de prise en charge des enfants en rupture familiale ; Arrêté Interministériel n° 490/CAB/MIN/JDH/2010 et n° 011/CAB/MIN.GEFAE du 29 décembre 2010 portant composition, organisation et fonctionnement du Comité de médiation en matière de justice pour mineur ; Loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise ; et Arrêté Interministériel Ministères du Genre Famille et Enfant – EPSP portant organisation et fonctionnement du Parlement et du Comité des Enfants.

2.1.2. Création de l'Institut national de formation judiciaire (INAFORJ)

Le décret n° 16/025 du 22 juillet 2016 a créé l'Institut national de formation judiciaire (INAFORJ) comme cadre juridique et organique chargé d'assurer la formation continue des magistrats, greffiers et secrétaires de parquet, avec l'appui technique et financier des partenaires de la RDC.

2.2. Défis

2.2.1. Absence de ressources de mise en œuvre du PNRJ 2017-2026

Près de 2 ans après l'adoption du (PNRJ 2017-2026), elle n'est toujours pas budgétisée, ce qui la prive de ressources de mise en œuvre. Même l'annonce de l'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) n'a pu être concrétisée. La PNRJ avait pourtant fait un constat accablant sur les défaillances du système de justice, notamment « l'état de délabrement de la plupart des infrastructures judiciaires et de leurs équipements »², « la faible activité du dispositif institutionnel de la protection judiciaire de l'enfant, notamment le caractère non fonctionnel des EGEE avec pour conséquence principale, le placement en détention des enfants en conflit avec la loi »³ ainsi que « la déficience dans la prise en charge des enfants en situation difficile dans les familles et autres structures d'accueil »⁴. Par son inertie, l'Etat congolais ne respecte pas ses propres engagements internes et met en péril son système de justice, les enfants avec.

Questions :

Quelles sont les échéances de l'Etat congolais pour la dotation du PNRJ d'un budget adéquat pour sa mise en œuvre ?

Recommandations :

- 1. Adopter et affecter, sans délai, les ressources adéquates à la mise en œuvre du PNRJ 2017-2026 à Kinshasa et dans les Provinces ;**
- 2. Enjoindre au Comité local d'encadrement de la gestion du budget des prisons centrales dans les Provinces de faire publiquement un compte rendu trimestriel sur les enjeux financiers et le fonctionnement des lieux de détention ou de placement, notamment ceux des enfants ;**
- 3. Veiller à ce que les assemblées provinciales assurent efficacement leur pouvoir de contrôle des ressources allouées à la justice et aux institutions pénitentiaires et de placement, conformément à l'article 203 alinéas 5 et 25 de la Constitution du 18 février 2006 ;**
- 4. Faire un point semestriel au niveau national sur l'exécution du budget alloué à l'administration de la justice, y compris aux institutions pénitentiaires et de placement.**

2.2.2. Insuffisance des Tribunaux pour Enfants (TPE)

Pour se conformer à l'article 84 alinéa 1^{er} de la LPE et l'article 1^{er} du décret 11/01 du 5 janvier 2011 fixant les sièges ordinaires et ressorts des TPE qui précisent qu'un TPE est « créé dans chaque Territoire et dans chaque Ville », ou encore l'article 200 de la LPE qui prévoit une période transitoire de deux ans après la promulgation de la LPE le 10 janvier 2009 pour que la justice pour enfants couvre l'ensemble du territoire congolais, le système judiciaire a besoin de ressources comme le souligne la PNRJ 2017-2026 dans son **Résultat 12** relatif à la réhabilitation, la modernisation et l'équipement des infrastructures judiciaires et pénitentiaires. A la date du 28 février 2019, seuls 21 TPE sont installés, ce qui se traduit par une justice à deux vitesses, une rendue par les TPE installés plus conforme à la loi de 2009, et l'autre moins conforme car rendue par les Tribunaux de paix et/ou Tribunaux de Grande Instance dont les juges ne sont pas formés à la LPE, aux procédures et aux pratiques des juges pour enfants des TPE.

Questions :

- 1. Quel est l'agenda de l'Etat congolais dans la mise en place des TPE dans les autres provinces?*
- 2. Le délai transitoire de 2 ans prévu par l'article 200 de la LPE n'est pas respecté. Comment l'Etat congolais entend se conformer à sa propre législation ?*

Recommandations :

- 1. Poursuivre, sans délai la création de la trentaine de Tribunaux pour enfants prévus dans le cadre du PNRJ (2017-2026) conformément aux objectifs de renforcement de la cartographie judiciaire ;**
- 2. Veiller au principe du double degré de juridiction pour les TPE fonctionnels en mettant en place le dispositif judiciaire nécessaire pour que les jugements en appels soient assurés ;**
- 3. Mettre en place un mécanisme d'aide judiciaire aux enfants en conflit avec la loi ou aux enfants en situation difficile conformément au Résultat 2 du PNRJ (2017-2026).**

² PNRJ-2017-2026, § 120.

³ *Ibid*, § 165.

⁴ *Ibid*.

2.2.3. Organisation et fonctionnement des écoles de formation des acteurs de la justice

L'INAFORJ démarre ses opérations avec des fonds de l'Agence française de développement (350.000€ octroyés en novembre 2018). Il urge que l'Etat provisionne des ressources pour anticiper et suppléer la fin des ressources externes afin d'assurer la durabilité de l'école.

Questions :

1. *Quelle est la place institutionnelle de l'INAFORJ au sein de l'administration congolaise susceptible de lui assurer une gestion saine avec des ressources propres de l'Etat ?*
2. *Quel est le plan de l'Etat congolais pour diminuer la dépendance extérieure de l'INAFORJ ?*

Recommandations :

1. **Mettre sous la tutelle du Premier Ministre les écoles de formation des acteurs de la justice tels que l'Institut national de formation judiciaire (INAFORJ) et l'Institut national des travailleurs sociaux (INTS) afin de leur assurer une meilleure allocation budgétaire ;**
2. **Etendre la formation dispensée par l'INAFORJ aux agents des services pénitentiaires, et développer un partenariat institutionnel entre l'INAFORJ, l'Institut national des travailleurs sociaux (INTS) et le Centre Africain de formation des éducateurs sociaux (CAFES) pour la formation des assistants sociaux œuvrant avec les juges pour enfants ainsi que les éducateurs et travailleurs sociaux des EGEE et ERE.**

VIOLENCES SEXUELLES

Avancées

Cadre juridique renforcé

Au-delà des lois n°06/018 et n°06/019 du 20 juillet 2006 modifiant et complétant la législation pénale congolaise sur les violences sexuelles et la procédure pénale s'y rapportant, la loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant (LPE) ainsi la loi n° 15/022 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal ont renforcé le cadre juridique de protection contre ce fléau.

Défis

Au nombre des défis figurent :

1. La situation sécuritaire fortement dégradée dans les zones où les victimes attendent pourtant écoute, aide, assistance et réhabilitation impacte le travail de monitoring des défenseurs des droits de l'homme et leurs actions en faveur des victimes et témoins.
2. La faiblesse dans la récolte des données liées aux VSBG, en dépit de la base de données en ligne mise en place par le Ministère du genre avec l'appui de l'UNFPA. L'incapacité de l'Etat à imposer l'envoi des données statistiques dans sa base unique en ligne aboutit à des doublons. En effet, la duplicité des données résulte de l'existence de plusieurs sources de collectes de données mises en place par des organisations internationales ou nationales qui financent elles-mêmes leurs projets sans les fonds publics.
3. L'accès limité aux services de prise en charge psychosociale intégrée ;
4. La composante prévention qui n'est pas suffisamment développée à cause du manque de financement et du blocage généré parfois par des normes socioculturelles locales ;
5. L'accès aux services médicaux (soins prénataux et postnataux, kits d'accouchement de dignité et soins post viol) limité pour un délai et compliqué pour certains survivants ;
6. Les jeunes filles mères n'ont pas toujours accès à une réintégration tant scolaire que sociale et économique durable ;
7. L'accès limité de toutes les victimes à la justice à cause des appréhensions vis-à-vis du système judiciaire vu comme protégeant les plus forts auteurs des violences sexuelles ainsi que l'absence ou l'insuffisance de l'assistance juridique susceptible de rassurer les justiciables. Le système judiciaire est considéré comme trop lent (délais de procédure trop longs) avec des exigences en termes de preuves qui ne correspondent pas toujours aux réalités locales car il n'est pas réalisé, par exemple, d'analyses médicales après une violence sexuelle. Quand bien même l'auteur des violences est condamné, la décision de condamnation est rarement exécutée, soit à cause du rang social de l'auteur soit de ses alliances politiques ou économiques. Cette situation pousse la population à accepter, malgré elle, les arrangements à l'amiable au lieu d'aller devant des tribunaux avec une issue incertaine, ce qui peut davantage attirer d'ennuis que de réconfort et de justice au final ;

8. Le dispositif d'accompagnement, de prise en charge et de réhabilitation ne prend pas toujours en compte les besoins personnels et communautaires des victimes; cela entraîne un désintérêt des victimes, y compris vis-à-vis de l'appareil judiciaire et des acteurs qui collaborent avec lui. Les ressources destinées directement à la prise en charge des victimes sont, au final, insuffisantes. Les victimes bénéficiaires sont considérées comme des personnes avantagées et ne sont plus, de ce fait, qualifiées à prétendre à la solidarité communautaire. Ce sont donc elles qui doivent prendre en charge les problèmes de leur communauté, ce qui diminue considérablement les effets positifs de la prise en charge sur la vie du bénéficiaire ;
9. Le kit de réinsertion économique des victimes de violences sexuelles ne tient pas toujours compte du contexte culturel, économique et sociologique des bénéficiaires. Souvent, les besoins de la victime, mais également de son environnement familial sont sous-évalués et l'aide pour la réinsertion limitée par rapport aux exigences réelles. Certaines organisations humanitaires justifient l'appui limité offert par le manque de moyens. Par ailleurs, la précarité du contexte de mise en œuvre des activités génératrices de revenus (AGR) ne permet pas toujours la rentabilité envisagée. Certains bénéficiaires sont contraints par la réalité à changer leurs activités ou à changer de site de mise en œuvre de leurs activités si celui-ci leur rappelle le lieu de leur agression sexuelle par exemple. Aussi, les formations théoriques sur la gestion d'une AGR ne sont pas toujours fidèlement suivies dans la pratique soit parce que le contexte de départ a changé ou que l'accès prévu au crédit n'a pas été possible ou que des intempéries ou des cas de force majeure sont survenus.
10. Les structures sociales de la Province du Nord Kivu sont désorganisées par plusieurs années d'insécurité, de destruction, de déplacement de population et d'instabilité liées à la guerre. Les services de l'Etat fonctionnent par intermittence avec des moyens précaires. A la fin de l'année 2015, le Gouverneur de la Province a pris un édit provincial sur l'enregistrement des enfants ayant dépassé l'âge requis pour l'enregistrement gratuit à l'état civil. C'est ainsi que des enfants de 3 mois à 17 ans pouvaient bénéficier de l'enregistrement gratuit. Cette mesure concerne également les enfants nés de viol et dont les tuteurs hésitaient voire négligeaient leur reconnaissance juridique. Dans la réalité, l'édit provincial n'est pas appliqué laissant des milliers d'enfants, y compris nés des violences sexuelles, sans actes de naissance.

Recommandations :

1. ***Définir un cadre technique et opérationnel unique pour les opérations de tous les acteurs internationaux, nationaux et provinciaux afin de favoriser la collecte de données statistiques désagrégées fiables, l'évaluation de l'impact global des réponses, l'évaluation des progrès et défis relatifs à l'accès à la justice, la documentation systématique des cas de violences sexuelles et le recueil de la jurisprudence relative à la mise en œuvre des lois pertinentes ;***
2. ***Traduire systématiquement en justice les auteurs présumés de crimes de violences sexuelles et basées sur le genre, quels que soient leur grade et leur affiliation politique et économique, et garantir la protection des témoins et des survivants de ces violences ;***
3. ***Renforcer l'application de la Stratégie nationale de lutte contre la violence sexuelle et basée sur le genre en accélérant la réforme du système judiciaire (PNRJ 2017-2026) et du secteur de la sécurité afin d'améliorer l'accès à la justice, de protéger la population et de garantir le droit à la sécurité de la personne⁵;***
4. ***Réorganiser le système judiciaire notamment pour la protection des témoins et des victimes dont la procédure judiciaire est en cours, la fourniture d'une assistance juridique tout au long de la procédure judiciaire, y compris dans la phase de réinsertion, et surtout pour le suivi de l'exécution effective des décisions de justice ;***
5. ***Assurer une protection effective des défenseurs des droits de l'homme qui font le monitoring et la documentation des cas de violences sexuelles ou basées sur le genre et assistent au quotidien les victimes ;***
6. ***Intégrer dans les formations dispensées aux acteurs de la justice dans les écoles de formation (e.g. INAFORJ et INTS) ou lorsqu'ils opèrent déjà sur le terrain, la dimension genre afin de s'assurer que la discrimination ou les stéréotypes n'empêchent pas l'accès à la justice des femmes et des filles.***

Yao Agbetse, BICE Advocacy Director
yao.agbetse@bice.org

⁵ A/HRC/27/5, § 134.69 Renforcer l'application de la Stratégie nationale de lutte contre la violence sexuelle et basée sur le genre en accélérant la réforme du système judiciaire et du secteur de la sécurité afin d'améliorer l'accès à la justice, de protéger la population et de garantir le droit à la sécurité de la personne.