

**OCCASIONAL
PAPER
SERIES**

Sensibilisation à la CPI en RDC : Sortir du « Profil Bas »

Ecrit par Franck Petit
pour le Centre
*International pour la
Justice Transitionnelle*

Mars 2007

A PROPOS DE L'ICTJ

Le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) aide les pays désireux d'établir les responsabilités des atrocités ou des violations des droits de l'homme commises dans le passé. Le Centre opère dans les sociétés qui émergent de régimes répressifs ou de conflits armés, ainsi que dans les démocraties établies où les injustices historiques ou les violations systématiques demeurent irrésolues.

Dans leur quête de justice, de paix et de réconciliation, les responsables d'État et les activistes non gouvernementaux peuvent envisager diverses approches de la justice transitionnelle, invoquant une réponse judiciaire ou non aux crimes commis en violation des droits de l'homme. L'ICTJ participe à l'élaboration d'approches intégrées, complètes et localisées de la justice transitionnelle, sur la base des cinq grands principes suivants : poursuivre les auteurs des crimes, documenter et reconnaître les violations perpétrées à travers des véhicules non judiciaires tels que les commissions pour la vérité, réformer les institutions qui abusent de leur pouvoir, apporter réparation aux victimes et faciliter les processus de réconciliation.

Voué au renforcement des capacités locales et, plus généralement, de la discipline naissante de la justice transitionnelle, le Centre opère en collaboration étroite avec les organisations et experts du monde entier. Œuvrant sur le terrain même et dans les langues locales, l'ICTJ apporte information comparée, analyse juridique et politique, documentation et recherche stratégique aux organismes judiciaires et de recherche de la vérité, ONG, gouvernements et autres intéressés.

ACTION DE L'ICTJ EN RDC

L'ICTJ participe aux efforts de justice transitionnelle de la RDC depuis le début de l'année 2003, lorsqu'il a commenté l'avant-projet de loi visant à l'établissement d'une commission de la vérité, organisant du reste dans la capitale de Kinshasa des ateliers et consultations avec la participation de groupes locaux, de l'ONU et d'ONG internationales. Le Centre aide depuis lors les groupes locaux de la société civile à formuler leurs politiques de la justice transitionnelle et à militer efficacement en faveur de leur application.

Étant donné l'importance du conflit congolais pour la région des Grands Lacs, l'ICTJ a établi une présence permanente dans le pays. Dès novembre 2005, le président et le personnel de l'ICTJ responsable pour le Congo, ont eu une série de rencontres avec le personnel haut placé de l'ONU, d'éminents diplomates et de hauts représentants gouvernementaux, dont le président Kabila et plusieurs membres de son cabinet, la Coalition congolaise pour la justice transitionnelle (CCJT) et la société civile. La mission aura servi à consolider les travaux du Centre en RDC et à lancer, sur deux ans, un programme de soutien aux initiatives de justice transitionnelle du pays.

Depuis l'établissement de ses bureaux à Kinshasa, l'équipe RDC de l'ICTJ a organisé plusieurs séminaires et jeté les bases de son action post-électorale dans le pays. En avril 2006, le Centre a, en coopération avec le groupe d'intervention rapide Forum on Early Warning and Early Response (FEWER-Africa) et l'African Initiative Program (AIP-Bunia), mené un séminaire de formation dans le district d'Ituri. Ensemble, ces organisations ont réalisé un documentaire de sensibilisation des habitants de la région aux gageures du scrutin à venir. Soucieuse d'identifier les possibilités de pratiques de recherche plus efficace de la vérité dans un avenir proche, l'ICTJ a rassemblé en juin 2006 des représentants de la société civile, des

communautés internationales et juridiques et du gouvernement, les invitant à évaluer l'action de la dernière CVR. En juillet 2006, le personnel du Centre a proposé une formation de deux jours aux journalistes de Kinshasa, attirant leur attention sur les questions de justice transitionnelle d'importance cruciale à la prochaine transition politique de la RDC. Depuis novembre 2005, les experts genevois de l'ICTJ en matière de réforme du secteur de la sécurité (RSS), travaillent en collaboration étroite avec le gouvernement de transition à la conception et à la mise en œuvre de programmes d'enregistrement de la force policière du pays.

Au lendemain des élections, le Centre poursuit son action aux côtés de partenaires locaux, de la société civile, des représentants de l'État et des ONG locales et internationales au soutien des efforts de justice transitionnelle et de la promesse de vérité et de responsabilité.

RESUME EXECUTIF

Les activités de sensibilisation de la Cour pénale internationale (CPI) permettent de réduire la distance entre cette cour à vocation universelle basée à La Haye et les populations des pays faisant l'objet d'une enquête par le procureur. Ces activités revêtent une importance sans mesure puisque les victimes concernées par les dossiers entendus à La Haye n'ont que peu de moyens à leur disposition pour initier un dialogue avec la Cour.

Enjeux de la sensibilisation

La Cour a ouvert sa première enquête en République démocratique du Congo en juin 2004 et a fait arrêter son premier suspect, Thomas Lubanga Dyilo, en mars 2006, pour des crimes graves commis dans la région de l'Ituri. La guerre en Ituri est un écheveau de conflits locaux, nationaux et régionaux, développés autour d'un conflit foncier entre Hemas et Lendus, exacerbé par l'Ouganda et le Rwanda, qui entrent en Ituri à partir de 1998. Des groupes rebelles d'ampleur nationale y ont soutenu des milices locales. Un rapport des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC, publié en octobre 2002, met en avant le rôle joué par un réseau d'Ougandais, de rebelles locaux et d'entreprises internationales. Or la CPI ne mène officiellement que deux enquêtes au Congo, l'une contre l'UPC de Thomas Lubanga et l'autre contre un second mouvement rebelle local d'Ituri. Le Congo représente un pays test pour la Cour qui se doit de répondre à une variété d'enjeux : expliciter un processus judiciaire nouveau, engagé par une institution nouvelle ; expliquer en quoi sa saisine par le président Joseph Kabila peut avoir des motivations politiques sans nécessairement impliquer un défaut d'indépendance de la CPI ; expliquer pourquoi la CPI ne poursuit pas de hauts responsables congolais ou les États limitrophes qui ont une responsabilité dans le conflit ; expliquer les raisons pour lesquelles la Cour a maintenu un profil bas pendant la période de transition du pays, afin de lever les suspicions éventuelles ; expliciter les raisons pour lesquelles Lubanga n'est pas accusé de crimes de sang et pourquoi la CPI a tardé à mettre en accusation l'un de ses rivaux, afin de faire baisser les perceptions de stigmatisation ethnique ; établir avec la population la plus locale un réel lien sur la durée pour tenter de restaurer un sentiment de confiance dans la justice et de responsabiliser la population locale en expliquant, notamment, en quoi la Cour est complémentaire des juridictions nationales.

Logiques d'action

La stratégie de sensibilisation menée par la CPI au Congo a pour le moment été très limitée. Des hauts représentants de la Cour se sont déplacés dans le pays peu après l'ouverture de l'enquête du procureur en juin 2004, mais toutes les réunions étaient organisées pour les médias ou les ONG, laissant ainsi de côté les contacts directs avec la population. La Cour a organisé un nombre relativement restreint d'événements au Congo, seule ou en partenariat avec d'autres organisations, aucun malheureusement ne ciblant de façon directe la population ou les victimes. En revanche, des actions locales menées indépendamment de la Cour ont eu un impact significatif, et ce malgré des moyens financiers et logistiques limités.

Perceptions locales

Les perceptions de l'intervention de la CPI au Congo sont dans l'ensemble paradoxales. La présence de la Cour est d'un côté souhaitée et accueillie très favorablement, surtout à l'Est du pays, mais elle est très critiquée. Les principaux membres des organisations locales ont un

niveau d'information minimal et expriment la nécessité de vulgariser pour toucher la majorité de la population. Les victimes ont une connaissance très limitée de l'existence et des actions de la Cour ; la population ne comprend pas pourquoi seul Thomas Lubanga Dyilo, issu de la communauté hema, est mis en accusation par la Cour et pour des faits limités à l'enrôlement d'enfants soldats ; les ONG locales souhaiteraient que la Cour joue un rôle dans le renforcement de leurs capacités de financement; le besoin est ressenti localement d'une meilleure explication de l'articulation entre les procédures locales et celles de la Cour, afin de permettre aux populations de savoir à quelle juridiction s'adresser ; enfin, de nombreux relais locaux se disent prêts à relayer la Cour dans la sensibilisation des populations.

Stratégies et perspectives

Le développement d'une stratégie de sensibilisation au sein de la Cour est décrite par la plupart des acteurs internes comme profondément marquée, depuis ses prémices en 2003 et jusqu'à au moins l'année 2005, par la lenteur et par les difficultés de coordination entre, principalement, le greffe et le bureau du procureur. À ce titre, le plan de sensibilisation adopté par l'Assemblée des États parties en décembre 2006 représente une étape encourageante dans la définition qu'il propose des objectifs, des impératifs et des actions concrètes à développer dans les pays et notamment au Congo. Ce plan nous paraît malgré tout prendre le risque d'introduire une certaine confusion entre les activités liées à la sensibilisation, aux relations publiques et aux relations extérieures.

Conclusion et recommandations

La Cour doit se faire reconnaître des communautés au service desquelles elle a mission de rendre justice, car le soutien de la communauté internationale qui l'a créée et la finance ne pourra perdurer si elle échoue à convaincre de sa légitimité. La logique, en matière de sensibilisation, voudrait donc que la CPI se donne pour priorité le théâtre de ses premiers procès, le Congo.

1) La Cour pénale internationale

a) Se donner les moyens d'agir

- Que le greffe coordonne et soutienne, en coopération avec les ONG internationales et les États, les recherches de financement des ONG locales.
- Que la Section de l'information et de la documentation du greffe s'attache à recruter ses agents locaux de sensibilisation sur des critères élevés de motivation et d'aptitude à évoluer au plus près du terrain.

b) Inspirer confiance

- Que l'ensemble des services de la Cour, y compris le bureau de la Défense, poursuive et conforte sa coordination, afin d'aider le greffe à mettre en œuvre une sensibilisation rassurante donnant l'image d'une cohésion entre les services, dans le strict respect de la sécurité des enquêtes et des victimes.
- Que l'ensemble des services de la Cour, y compris le bureau de la Défense, soit invité en fonction des besoins et sous la coordination du greffe à répondre aux questions du terrain, pour instaurer un dialogue fondé sur la modestie et l'exactitude des réponses.

c) Devenir populaire

- Que le greffe, en partenariat avec les ONG et les institutions locales, permette une information et une participation humainement proches des victimes les plus concernées par les procès.
- Que le greffe forme et soutienne différentes ONG en RDC afin d'assister les victimes dans leur demande de participation.

d) Occuper le terrain

- Que le greffe, au vu de ses moyens limités, spécialise certains membres de son personnel à La Haye à la sensibilisation afin qu'ils s'y consacrent à temps plein, et qu'il encourage les agents des bureaux locaux à s'occuper soit de sensibilisation, soit de relations publiques¹.
- Que les services du greffe structurent les réseaux de partenaires locaux en s'assurant de leur diversité ethnique, pour être en mesure d'intervenir directement ou indirectement sans risques dans un grand nombre de sites et pour se montrer neutre et sans parti.
- Que le greffe privilégie des canaux de sensibilisation adaptés, mobilisables et peu coûteux. Au Congo, les radios (Okapi, le service radio des Nations Unies très écouté dans les milieux urbains ; et les radios communautaires dans les villages), peuvent informer les populations et ouvrir un débat. Les ONG peuvent se rendre dans les villages et animer des rencontres. Les religieux, implantés dans toutes les villes et dans de nombreux villages, peuvent aussi travailler en profondeur, par exemple dans le cadre des réseaux Justice & Paix.
- Que la CPI, au vu de son rôle complémentaire des juridictions nationales et dans la mesure où des tribunaux seraient en mesure de rendre justice pour des crimes relevant de sa compétence, incite fortement les justiciables à se tourner vers les tribunaux nationaux.

2) La société civile

- Que les ONG locales participent activement à une coordination des partenaires locaux que le greffe de la CPI mettrait en place.

3) La communauté internationale

- Que les États parties à la CPI continuent de financer et de soutenir le Plan stratégique de sensibilisation adopté à l'Assemblée des États parties le 1^{er} décembre 2006, et qu'ils incitent la Cour à renforcer plus encore ses moyens de sensibilisation en s'assurant qu'ils sont judicieusement employés.
- Que l'État congolais et la MONUC coordonnent avec les services de la Cour pour faciliter les visites des hauts responsables – président de la Cour, greffier en chef, procureur en chef, chef du bureau de la défense – afin qu'ils aillent à la rencontre du grand public chacun au moins une fois par an dans des lieux choisis pour leur lien avec les crimes.

¹ Il semblerait dans cette optique judicieux de modifier, sans en augmenter le nombre, les attributions des postes dans les bureaux locaux, en supprimant un niveau de hiérarchie et en créant deux postes de responsables, l'un des relations publiques et externes, l'autre de la sensibilisation, chacun secondé d'un assistant.

SENSIBILISATION À LA CPI EN RDC

SORTIR DU « PROFIL BAS »

Sommaire

INTRODUCTION	8
Sensibiliser pour réduire la distance	
I – ENJEUX DE SENSIBILISATION	11
II – LOGIQUES D’ACTION	15
A/ Les raisons du « profil bas »	15
B/ Actions menées par la CPI	17
C/ Partenariats	18
D/ Actions menées indépendamment de la CPI	19
III – PERCEPTIONS LOCALES	21
A/ Attentes générales	21
B/ Attentes particulières	22
IV – STRATEGIES ET PERSPECTIVES	25
A/ Une lente gestation	25
B/ Un plan stratégique à prioriser	26
V – CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	29

INTRODUCTION²

Sensibiliser pour réduire la distance

« La sensibilisation est un procédé qui consiste à établir une communication interactive durable entre la Cour et les communautés affectées par les situations qui font l'objet d'enquêtes ou de procédures. Elle a pour but de fournir de l'information, de promouvoir la compréhension et le soutien du travail de la Cour, et de donner accès aux procédures judiciaires. »³

Cette définition fait, depuis juillet 2006 seulement, l'objet d'un *consensus* entre les trois organes principaux de la Cour, le greffe, le bureau du procureur et les juges. Les termes « promotion de la compréhension et soutien du travail de la Cour » se trouvent rappelés dans le projet de budget 2007, qui s'accompagne, pour la première fois de façon publique depuis la création de la CPI, d'un Plan stratégique d'information et de sensibilisation de la Cour pénale internationale⁴. Ce plan a été expressément demandé à la Cour en décembre 2005, à l'issue de l'Assemblée des États parties. Pour mettre en œuvre cette stratégie qui concerne plus particulièrement les populations des trois pays sous enquête (République démocratique du Congo, Ouganda, Soudan), 500 000 euros ont été spécifiquement requis dans le projet de budget 2007 de la Cour, « pour la seule production de matériels imprimés, audio-visuels et autres dans au moins dix langues »⁵. « C'est pour le greffe la priorité du budget 2007 », précise le greffier en chef Bruno Cathala, qui ajoute qu'au total environ un million d'euros supplémentaires sont demandés aux États pour les activités de sensibilisation prévues en 2007⁶. Ce budget a été adopté à l'issue de la cinquième Assemblée des États parties, le 1^{er} décembre 2006⁷.

La sensibilisation est définie par la CPI comme une forme de communication « interactive durable », fondée sur un dialogue avec « les communautés affectées par les situations qui font l'objet d'enquêtes ou de procédures ». Il s'agit dès lors pour l'institution, dans les pays concernés par les dossiers d'enquête ouverts par la Cour, de mettre en place les moyens concrets de ce dialogue afin d'amener les populations concernées à « comprendre » et « soutenir » son action. Un expert ayant conseillé la Cour sur ces questions décrit une relation qui devrait dans l'idéal s'installer sur le mode de la respiration : « C'est la possibilité pour

² Ce rapport a pour champ d'étude la période couvrant le début des activités de la CPI en juin 2003 jusqu'à l'adoption du budget des activités de sensibilisation par l'Assemblée des États parties le 1^{er} décembre 2006. L'étude est fondée principalement sur des entretiens réalisés en RDC entre le 12 juillet et le 14 août 2006. Quelques mises à jour ont été apportées par la suite.

³ « Outreach is a process of establishing sustainable, two-way communication between the court and communities affected by situations that are the subject of investigations or proceedings. It aims to provide information, promote understanding and support for the Court's work, and to provide access to judicial proceedings. » Définition officielle communiquée fin juillet 2006 par l'Unité des relations extérieures (External Communication Group). Ce groupe de travail, formé en juillet 2005, a pour but de mettre en œuvre une stratégie intégrée, partager des informations et coordonner les activités de communication externe, publique et de sensibilisation. Le groupe est présidé par un représentant de la Présidence et composé de représentants des trois organes de la CPI travaillant dans les trois domaines d'activité mentionnés.

⁴ Strategic Plan for Outreach of the International Criminal Court (Plan stratégique d'information et de sensibilisation de la Cour pénale internationale), 29 septembre 2006. ICC-ASP/5/12

⁵ Proposed Programme Budget for 2007 of the International Criminal Court, ICC-ASP/5/9, 22 août 2006.

⁶ Entretien réalisé le 12 juillet 2006 à La Haye.

⁷ Les services du greffe précisent que 1,2 million d'euros ont été alloués pour 2007 aux activités de sensibilisation proprement dites, frais d'impression compris. Ce budget est inclus dans celui de la Section de l'information et de la documentation qui s'élève – hors bibliothèque – à 2 millions d'euros pour 2007.

l'institution d'entendre et de comprendre les préoccupations réelles de la population ; et pour la population d'entendre et de comprendre les responsabilités réelles de la Cour. » Il est à ce titre important de différencier les activités de sensibilisation de celles relatives à la communication et aux relations publiques, qui poursuivent des objectifs complémentaires mais différents. Si la communication est destinée à défendre et promouvoir la position de l'institution, la sensibilisation est mise en place pour faciliter le dialogue de façon neutre.

C'est essentiellement pour des questions de « distances » structurelles qu'une juridiction comme la CPI ne pourra exister du point de vue des populations locales sans une sensibilisation de terrain efficace, visible et adaptée à chaque pays. La localisation géographique de la Cour crée une première distance, évidente, avec les terrains sur lesquels elle intervient. Mais sa nature particulière induit d'autres formes de distances qui l'écartent des publics les plus directement concernés :

- Le statut d'un tribunal universel dont le fonctionnement n'est conforme à aucun modèle de juridiction nationale, et qui est de ce fait difficile à comprendre ;
- Le sentiment de dépossession que crée inévitablement l'externalisation de la justice ;
- Les incompréhensions qui découlent de la fracture culturelle et financière entre une population pauvre et des agents de la Cour venus d'ailleurs, très bien rémunérés et perçus à tort ou à raison comme arrogants ;
- Les défiances éventuellement héritées d'une ancienne colonisation vis-à-vis d'une institution siégeant dans l'hémisphère Nord de la planète ;
- L'impact des poursuites de la Cour sur le jeu politique national et le sentiment justifié ou injustifié qu'elles sont politiquement instrumentalisées ;
- Le sentiment justifié ou injustifié que la Cour ne travaille pas assez, pas assez vite, ou pas assez bien.

L'objet de la sensibilisation n'est autre que de s'efforcer de réduire, en créant une relation de proximité et d'échange avec les populations locales, cette accumulation de distances dont on admet aujourd'hui qu'elles ont sévèrement compromis la crédibilité des tribunaux ad hoc pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie. Pour ne pas réitérer les erreurs commises par ces tribunaux ad hoc dues au déclenchement tardif et à la faiblesse de leurs programmes de sensibilisation, la CPI doit prendre conscience que plus encore que les juridictions nationales, une juridiction internationale se doit de faire des efforts conséquents et permanents pour tenter de créer, au plus proche du terrain et des gens, les conditions tant de sa proximité humaine que de son aura, afin d'apparaître tout à la fois concrète, crédible et exemplaire. Si la question de la publicité de la justice n'est pas nouvelle, l'histoire des actions de sensibilisation des juridictions internationales s'apparente encore – à l'exception de la Sierra Leone, qui fait figure de modèle – à une litanie d'expériences peu concluantes. Il est littéralement vital, pour qu'une institution universelle et nouvelle comme la CPI assure sa crédibilité et par voie de conséquence sa pérennité dans le temps, qu'elle se dote au plus tôt des moyens financiers, humains et stratégiques d'une politique de sensibilisation forte, ancrée et acceptée localement dans les pays où elle intervient.

Trois ans après son démarrage effectif et plus de deux ans après l'ouverture de ses premières enquêtes, la CPI vient seulement de rendre public un plan de sensibilisation théorique et

décliné par pays⁸. Le délai mis à produire ce plan constitue à lui seul un motif de vive inquiétude⁹.

Soucieuse de suggérer des solutions relatives à ce terrain prioritaire de sensibilisation de la CPI qu'est le Congo, l'ICTJ a commandité la présente étude. Celle-ci a été réalisée par un consultant spécialisé en juillet et août 2006, sur la base d'une cinquantaine d'entretiens conduits au siège de la CPI à La Haye, à Kinshasa et à Bunia¹⁰ avec des personnes toutes directement concernées par la politique de sensibilisation de la CPI en RDC. Cette étude a été mise à jour en novembre. L'étude couvre la période allant du début des activités de la CPI en juin 2003 jusqu'à l'adoption du budget des activités de sensibilisation par l'Assemblée des États parties le 1^{er} décembre 2006. Trois objectifs ont été poursuivis : faire un état des lieux des actions de sensibilisation menées par la CPI sur le terrain de son premier procès, la République démocratique du Congo ; analyser la façon dont cette politique de sensibilisation est perçue sur place et tout particulièrement en Ituri ; faire remonter du terrain des propositions et des perspectives concrètes pour développer cette politique de sensibilisation et la rapprocher de la population.

⁸ Des plans de sensibilisation par pays avaient été élaborés dès 2004 mais étaient restés des documents internes à la CPI.

⁹ La première recommandation adressée aux futures institutions judiciaires suite à l'expérience de sensibilisation sierra léonaise était de « charger la section sensibilisation d'opérer avant le commencement formel des autres activités. Si cela n'est pas possible, s'assurer que les activités de sensibilisation commencent dès que possible ». To future transitional justice institutions: "Task the Outreach section to operate before the formal commencement of other activities. If this is not possible, ensure that the Outreach begins activities as soon as possible." Special Court Outreach Report, 2003-2005, Special Court for Sierra Leone.

¹⁰ 9 interlocuteurs sont des responsables de la CPI (4 au greffe, 4 au bureau du procureur et 1 aux chambres) ; 7 d'ONG internationales (1 à Paris, 3 à Kinshasa, 3 à Bunia) ; 14 d'ONG congolaises (3 à Kinshasa et 11 à Bunia) ; 8 de médias congolais (3 à Kinshasa, 5 à Bunia) ; 5 de la MONUC (2 à Kinshasa, 3 à Bunia) ; 4 d'institutions locales (1 à Kinshasa, 3 à Bunia), et 3 sont des juristes congolais (2 à Kinshasa, 1 à Bunia). Ces entretiens ont été réalisés sous le sceau de la confidentialité, à l'exception de deux d'entre eux, enregistrés, conduits à la CPI avec le greffier en chef, Bruno Cathala, et le procureur en chef, Luis Moreno Ocampo.

I – ENJEUX DE SENSIBILISATION

Le Congo fournit le premier dossier-test de la capacité de la CPI à user de son mandat universel pour réprimer les crimes graves dont une population a été victime. C'est à la demande des autorités de Kinshasa que le procureur de la CPI a officiellement décidé, le 23 juin 2004, d'y ouvrir sa première enquête. La CPI a fait arrêter son premier suspect, Thomas Lubanga Dyilo, le 17 mars 2006. Cet ancien chef d'une milice hema agissant dans l'Ituri, un district de l'Est marqué par des violences extrêmes en 2003 et 2004, est accusé d'avoir enrôlé des enfants de moins de quinze ans pour les faire participer activement aux hostilités qui les opposaient, principalement, aux milices lendu. Ces combats ont été émaillés d'importantes violations des droits de l'homme et de crimes de guerre perpétrés contre les populations civiles par tous les protagonistes. Le procès de Lubanga, qui sera le premier de la Cour universelle, doit avoir lieu en 2007. Beaucoup de regards et d'espairs placés dans la CPI sont donc aujourd'hui concentrés sur cet accusé et sur son pays, la RDC. Le premier enjeu de la sensibilisation consiste donc à expliciter un processus judiciaire nouveau, engagé par une institution nouvelle, à une population généralement traumatisée et divisée par le conflit qui a fait rage au Congo.

Quand le procureur annonce en juillet 2003 qu'il analyse la situation en RDC, le contexte politique semble idéal pour expérimenter le rôle que peut jouer la CPI dans une situation de transition. Après trente ans de dictature mobutiste, le Congo venait de traverser huit années de guerres impliquant plusieurs États frontaliers et des dizaines de mouvements rebelles, qui auraient causé près de 4 millions de morts. Le Congo entre alors, sous la forte pression de la communauté internationale, dans une période baptisée « transition » qui s'achève trois ans plus tard, avec l'élection d'un président au suffrage universel. Une formule de répartition du pouvoir, dite « 1 + 4 », a consacré durant cette transition le partage du pouvoir entre un président (Joseph Kabila) et ses quatre vice-présidents (Jean-Pierre Bemba, Azarias Ruberwa, Arthur Z'ahidi Ngoma, Abdoulaye Yerodia Ndombasi), issus de l'opposition et des mouvements rebelles. Joseph Kabila, dont les faits d'armes remontent à avant juillet 2002, ne peut de ce fait être poursuivi par la CPI¹¹, au contraire de ses principaux opposants politiques. Cet élément introduit d'emblée dans les esprits de nombreux Congolais le sentiment que la Cour a été saisie en 2004 par Kabila pour déstabiliser ses opposants et notamment le premier d'entre eux, Jean-Pierre Bemba. Le second enjeu de sensibilisation consiste ainsi, au Congo, à expliquer en quoi cette saisine de Kabila peut avoir des motivations politiques sans nécessairement impliquer un défaut d'indépendance de la CPI.

La guerre en Ituri, région riche en ressources minières, est un écheveau de conflits locaux, nationaux et régionaux, développés autour d'un conflit foncier entre les communautés hema et lendu, exacerbé par l'Ouganda et le Rwanda – qui entrent en Ituri à partir de 1998. Des groupes rebelles d'ampleur nationale comme le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) de Jean-Pierre Bemba, le Rassemblement congolais pour la démocratie-Mouvement

¹¹ La compétence de la CPI débute en juillet 2002. L'actuel président Joseph Kabila a participé en tant que commandant, à partir d'octobre 1996, aux combats de libération menés par son père, Laurent-Désiré Kabila, qui feront tomber le maréchal Mobutu début 1997. Un rapport d'enquête commandé par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 1997 a confirmé, indique notamment l'Agence France Presse le 31 octobre 2005, que de nombreux massacres de réfugiés rwandais au Kivu et en Province orientale auraient été commis par l'armée de Kabila. Les tueries, précise le rapport, se seraient poursuivies jusqu'en mai 1997, notamment en Équateur, où « des corps ont été retirés d'une fosse commune ». Nommé à la même époque chef d'état-major adjoint des armées congolaises, Joseph Kabila n'a jamais pu lever l'ambiguïté sur sa responsabilité dans ces massacres.

de libération (RCD-ML) de Mbusa Nyamwisi et le Rassemblement congolais pour la démocratie-Goma (RCD-Goma) d'Azarias Ruberwa y ont soutenu des milices locales. Le rapport du groupe d'experts commandités par les Nations Unies pour enquêter sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC, publié en octobre 2002, conclut notamment qu'un réseau de soldats ougandais, d'officiels et de politiciens, de rebelles locaux et d'entreprises internationales ont pillé le Congo pour leur propre bénéfice et pour financer la guerre¹². Or la CPI ne mène officiellement que deux enquêtes au Congo, l'une contre l'UPC de Thomas Lubanga et l'autre contre un second mouvement rebelle local d'Ituri. Un troisième enjeu de sensibilisation consistera dès lors, en Ituri tout particulièrement, à expliquer pourquoi les poursuites de la CPI ne portent ni sur les plus hauts responsables congolais qui étaient à la tête de groupes rebelles nationaux ni sur la responsabilité des États limitrophes et des hommes d'affaires associés.

La période qui suit la saisine de la CPI a été marquée par une relative stabilité, grâce principalement à la forte présence diplomatique et militaire de la communauté internationale. Des mouvements rebelles restent actifs à l'Est du pays et notamment en Ituri, mais l'influence des milices décroît sensiblement au gré des accords, des démobilisations et des intégrations dans l'armée régulière. Elles n'ont pas perturbé de façon significative le récent processus électoral. De fait, les leaders dont la capacité de nuisance était la plus grande ont été neutralisés durant la transition par des positions honorifiques ou de pouvoir. La fin de cette période et l'élection d'un nouveau président impliquent toutefois une recomposition de cet équilibre précaire, et l'ouverture d'une nouvelle ère où la perte probable des positions de certains ex-rebelles pourrait réactiver leur tentation de prendre les armes. Ainsi, selon certains analystes locaux, la fenêtre d'opportunité qui aurait permis à la CPI d'occuper le terrain durant cette période pourrait bien se refermer, surtout si la mission de la force des Nations Unies (MONUC) prend effectivement fin comme prévu à l'issue de la transition. De nombreux interlocuteurs comprennent dès lors mal pourquoi la Cour a opté durant ces trois dernières années pour une stratégie de « profil bas », tant au niveau des enquêtes que de la sensibilisation. Le quatrième enjeu de sensibilisation consiste dès lors pour la Cour au Congo à expliquer les raisons de ce profil bas, pour lever les suspicions éventuelles, et à montrer qu'elle occupe dorénavant le terrain de la sensibilisation.

Qui plus est, les Congolais comprennent aussi mal pourquoi, alors qu'elle a annoncé son intention d'enquêter sur les crimes les plus graves, la CPI n'a pas poursuivi en priorité les criminels les plus importants, ni pourquoi une seule arrestation a eu lieu jusqu'ici au Congo. Si la confiance en la Cour a été temporairement redorée aux yeux de la population au moment du transfert de Thomas Lubanga Dyilo vers La Haye, la défiance semble depuis avoir repris le dessus. En effet, le fait que ce chef de guerre soit simplement accusé d'enrôlement d'enfants soldats, et pas de massacres et de crimes de sang, est difficile à accepter, surtout en Ituri. De plus, les observateurs locaux pointent unanimement le risque de stigmatisation d'une ethnie, les Hema, à laquelle Lubanga appartient, et la plupart expriment le souhait que la CPI arrête rapidement un responsable des milices adverses ayant recruté parmi les Lendus et ayant participé à la commission de graves atrocités, afin de ne pas risquer d'aggraver les tensions dans la région. Le cinquième enjeu de sensibilisation consiste donc, en Ituri notamment, à expliciter les raisons pour lesquelles Lubanga n'est pas accusé de crimes de sang et pourquoi la CPI a tardé à mettre en accusation l'un de ses rivaux, afin de faire baisser les perceptions de stigmatisation ethnique.

¹² « Ituri : "couvert de sang" – Violence ciblée sur certaines ethnies dans le Nord-Est de la RDC », Human Rights Watch, juillet 2003.

D'autres éléments, plus structurels, caractérisent par ailleurs les enjeux d'une politique de sensibilisation de la CPI en RDC. Après trente ans de dictature et huit ans de guerres, les Congolais ont une perception très négative de la justice, considérée au mieux comme inefficace et le plus souvent comme corrompue et au service des riches et des puissants. Selon une enquête réalisée par le Centre d'études pour l'action sociale¹³ auprès de la population de Kinshasa en 1996, au sortir de l'ère Mobutu, 19,8 % seulement des personnes interrogées avaient recours aux tribunaux en cas d'injustice, quand 48 % préféraient chercher de l'aide dans la prière. Dix ans après, les observateurs du système judiciaire national indiquent que la situation ne s'est pas améliorée. Vis-à-vis de la CPI, les Congolais oscillent donc assez mécaniquement entre une soif immense de justice et un scepticisme toujours prompt à éclore. Le sixième enjeu de sensibilisation consisterait ainsi, en Ituri tout d'abord, à entrer suffisamment en lien avec la population la plus locale sur la durée et de façon indiscriminée pour tenter de restaurer un sentiment de confiance dans la justice. Ici, l'explication du principe de complémentarité pourrait introduire une plus grande responsabilisation des populations locales et permettre d'expliquer que la CPI ne peut satisfaire tous les espoirs de justice.

La fracture historique entre l'Est et l'Ouest de ce pays grand comme l'Europe de l'Ouest a été accentuée par la guerre. L'Ouest parle principalement lingala et héberge la capitale Kinshasa, tandis que l'Est parle plutôt swahili et recèle d'immenses ressources minières, convoitées entre autres par les voisins ougandais et rwandais. L'Ouest n'a pour ainsi dire pas connu la guerre, tandis que les conflits ont profondément marqué la population de l'Est. L'Ouest a voté majoritairement aux élections présidentielles pour un ancien chef de milice, Jean-Pierre Bemba¹⁴, tandis que l'Est – qui aurait probablement souhaité qu'il soit jugé – a plutôt voté contre lui. Cette situation où plusieurs anciens chefs de guerre, connus pour s'être rendus responsables d'exactions commises à l'Est, vivent aujourd'hui à Kinshasa en toute impunité, induit la perception que la CPI épargne les plus hauts responsables. La population de Kinshasa, majoritairement rangée derrière Bemba et violemment opposée à Kabila, perçoit aussi la CPI comme partielle, mais du fait que sa juridiction ne lui permet pas de poursuivre les crimes présumés commis par Kabila avant juillet 2002. Un septième enjeu de sensibilisation pourrait consister dès lors, pour la CPI au Congo, à rendre plus compréhensible à l'Ouest les poursuites qu'elle engage à l'Est, tout en faisant comprendre que par le jeu de la complémentarité, d'autres crimes que ceux placés directement sous la juridiction de la CPI peuvent être poursuivis au Congo.

L'Est et l'Ouest sont néanmoins égaux face au délabrement des réseaux de transport et de communication, qui constitue une difficulté logistique majeure pour les actions de sensibilisation de la CPI. La télévision tout comme l'accès à Internet restent réservés à une frange minime et plutôt citadine de la population, tandis que les radios communautaires sont nombreuses dans les campagnes. Une étude statistique publiée en mai 2006 par la Coalition nationale des ONG¹⁵ indique que si plus de 92 % des 884 personnes interrogées en Ituri affirment être au courant de l'arrestation de Lubanga par la CPI, elles sont près de 77 % à n'avoir pas pu suivre la première audience du 20 mars, diffusée en direct sur la télévision

¹³ Kinshasa, 30 ans après : enquête sur la perception de la justice. 1967-1996, revue Zaïre Afrique, mai 1996.

¹⁴ Selon les résultats définitifs entérinés par la Cour suprême de justice le 27 novembre 2006, Jean-Pierre Bemba était en tête dans six provinces de l'Ouest du pays (Kinshasa, le Bas-Congo, le Bandundu, l'Equateur, le Kasai Oriental et le Kasai Occidental) alors que Joseph Kabila a fait ses meilleurs scores dans les cinq provinces de l'Est du pays (la Province Orientale, le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, le Maniema et le Katanga).

¹⁵ Sondage d'opinion. Affaire le procureur de la Cour pénale internationale contre Thomas Lubanga. Résultats globaux suivis des résultats de l'Ituri au 26 mai 2006. Coalition nationale pour la Cour pénale internationale, Kinshasa, mai 2006.

nationale. Par ailleurs, dans ce pays de 62 millions d'habitants, le français tout comme le lingala et le swahili sont des langues plutôt parlées dans les franges éduquées de la population. Le kikongo et le tshiluba ont aussi le statut de langues nationales, et 200 dialectes sont parlés par autant d'ethnies, majoritairement bantoues¹⁶. La proximité géographique semble dès lors représenter une condition primordiale de réussite des actions de sensibilisation. La CPI, qui enquête à l'Est du pays, a pour des questions de représentation auprès des autorités de Kinshasa choisi d'ouvrir, en août 2005, son bureau local dans la capitale ; elle ne dispose pas à ce jour de bureau ouvert au public à Bunia, la capitale du district de l'Ituri, principalement pour des raisons de sécurité. Un huitième enjeu de sensibilisation pour la CPI au Congo serait, en prenant en compte les questions de sécurité, de se donner les moyens de se rapprocher des populations en s'ouvrant à elles localement.

Le manque de structures de dialogue entre les Congolais et la CPI n'a sans doute fait que renforcer les incompréhensions. Tandis que les politiciens locaux sont généralement très réservés à son sujet et que la MONUC poursuit un autre agenda que le sien, les soutiens naturels de la CPI au Congo sont constitués dans les faits des ONG locales et plus virtuellement pour l'instant de la population locale. Selon toujours le même sondage d'opinion effectué par la Coalition des ONG congolaises, un peu plus de 85 % des personnes interrogées estimaient en mai 2006 que la CPI devait continuer son action en RDC après l'arrestation de Thomas Lubanga Dyilo. Faute d'autres actions rapides et de présence suffisamment visible, ce soutien s'était manifestement mué en critiques quelques mois plus tard. Aussi, même si ces critiques ne demandent qu'à redevenir des soutiens et des relais inconditionnels de la Cour dès lors qu'elle entrera en action, l'urgence semblait grande de tout mettre en œuvre pour « occuper le terrain ». Outre les huit enjeux clés soulignés ci-dessus, nos recommandations finales s'efforceront, après avoir décrit le contexte de la mise en place d'une sensibilisation de la CPI dans la situation spécifique du Congo, de poser des jalons pour une stratégie recentrée sur sa première cible : les populations locales.

¹⁶ La CPI a distribué au Congo une documentation en français, et annonce la publication prochaine de documents en lingala et swahili.

II - LOGIQUES D' ACTIONS

À la veille d'ouvrir son premier procès, la CPI n'a mis en œuvre en République démocratique du Congo qu'une stratégie de sensibilisation très limitée. Elle a mis en place des moyens de communiquer auprès des médias, des politiques, des ONG locales et des juristes, mais elle n'a pas ouvert de dialogue avec les populations les plus concernées par les crimes qu'elle va juger. Certains relais potentiels d'une future politique de sensibilisation ont bénéficié de formations ou de séminaires d'information, mais la majorité des responsables d'ONG rencontrés expriment encore une demande forte de renforcement de leurs capacités en matière d'information, de logistique et de financement. En Ituri, les ONG locales de défense des droits de l'homme, qui ont accueilli avec enthousiasme l'arrivée de la Cour dans ce district marqué par les violences, sont extrêmement perplexes de ne trouver en face d'elles aucun interlocuteur. Elles expriment par dessus tout le besoin d'une stratégie claire, qui permettrait à celles qui le souhaitent de s'engager dans une campagne de sensibilisation cohérente et coordonnée avec les services de la CPI.

A/ Les raisons du « profil bas »

Ces insuffisances sont généralement admises à la CPI, comme l'indiquait en mars 2006 le greffier Bruno Cathala : « *Ce que nous avons fait jusqu'à présent ressemble davantage à un travail d'artistes pointilliste. Oui nous sommes allés sur le terrain pour expliquer ; certes nous avons pu "monter" des opérations de communication, comme au début de la semaine pour la RDC [après l'arrestation de Lubanga]. Il n'empêche ; nous pêchons encore par manque de régularité, par impossibilité d'assurer des suivis. Nos partenaires, les États comme les organisations non gouvernementales, nous le répètent : il existe un déficit de communication. Et nous sommes inquiets à l'approche des échéances judiciaires.* »¹⁷ La situation n'a pas progressé depuis en RDC, au contraire, les activités de communication publique locale de la Cour ayant été suspendues dans ce pays de juillet à novembre 2006, pour ne pas interférer dans le débat électoral. Le bureau d'information de la CPI, établi depuis août 2005 à Kinshasa, a de plus été fermé mi-septembre, pour raisons de sécurité. Conséquence : lorsque les audiences de confirmation des charges contre Lubanga s'ouvrent le 9 novembre, pas un agent des services de communication de la CPI n'est actif au Congo.

Les visites sur le terrain des officiels d'une Cour internationale remplissent une fonction symbolique capitale vis-à-vis des populations, qui voient ainsi s'incarner la présence de la CPI à travers ceux qui y occupent les plus hautes fonctions. Un mois après l'ouverture de l'enquête du procureur, une première délégation se rend à Kinshasa, du 26 au 30 juillet 2004. Elle est dirigée par le procureur adjoint chargé des enquêtes, Serge Brammertz, accompagné du chef de la direction des services de la Cour, Marc Dubuisson, qui représente le greffe. Le procureur adjoint revient à Kinshasa début octobre 2004 pour signer un Accord de coopération judiciaire entre le bureau du procureur et la RDC. Le représentant du greffe qui l'accompagne signe quant à lui le Protocole d'accord intérimaire sur les privilèges et immunités de la Cour. Des rencontres sont organisées avec des représentants d'ONG.

¹⁷ Bruno Cathala, greffier, Sixth diplomatic briefing of the ICC, compilation of statements, The Hague, 23 March 2006. "What we have done up to now is more like a work of art painted with small brush strokes. Yes, we have gone into the field to explain. Yes, we have indeed been able to 'mount' communication operations such as at the start of the week in DRC [after Thomas Lubanga's arrest]. Nevertheless, we still lack regularity and are not always able to ensure follow-up. Our partners, the States as well as non-governmental organisations, tell us repeatedly that there is a lack of communication, and this is a point of concern as we enter the judicial phase."

Brammertz répond aux questions de la presse à la fin de la cérémonie de signature du Protocole. Le greffier, Bruno Cathala, se déplace une première fois à Kinshasa en décembre 2004, pour rencontrer des officiels, des ONG et la presse. En avril 2005, il y retourne pour rencontrer des responsables de médias à Kinshasa. Un représentant de la Section de la documentation et de l'information de la Cour prend parallèlement contact avec les médias à Lubumbashi et Kisangani. Le procureur en chef, Luis Moreno Ocampo, se rend à Kinshasa les 3 et 4 avril 2006, peu après l'arrestation de Lubanga. Il est accompagné de son adjointe chargée des poursuites, Fatou Bensouda. Le procureur donne sa première conférence de presse aux médias congolais. Brammertz reste le seul haut responsable de la Cour à s'être déplacé dans la capitale de l'Ituri, Bunia, en janvier 2005. Il y a rencontré des représentants d'ONG locales, sans tenir de réunion publique. Il décide alors de rencontrer tous les trois mois les ONG à Kinshasa. Après son départ en janvier 2006, personne ne l'a remplacé dans cette fonction.

S'ils ont eu le souci de maintenir un lien continu avec certaines ONG, notamment à Kinshasa, les hauts représentants de la Cour ont tenu trois importantes réunions publiques à destination de la presse en deux ans, toujours à Kinshasa sans aller directement au contact de la population. Par ailleurs, jusqu'à l'arrivée d'un chargé de communication, en août 2005 à Kinshasa, la répartition des rôles entre greffe et bureau du procureur n'est pas clairement définie, et les déplacements des officiels de la Cour, s'ils relèvent de stratégies d'information, de partenariat et de communication, ne peuvent guère être assimilés à des actions de sensibilisation. Un membre du parquet admet qu'en la matière, bien peu de choses ont été faites : « *On a passé beaucoup de temps à se coordonner. On a longtemps pensé que c'était de la responsabilité du greffe. Et le procureur voulait une stratégie "low profile", pas de présence visible pendant les enquêtes.* »

C'est une stratégie littéralement inverse de celle qui avait été suivie par le greffier et le procureur du Tribunal spécial pour la Sierra Leone à ses débuts, quand les deux hommes s'étaient embarqués durant quatre mois dans une tournée nationale à la rencontre de la population, avant même qu'une section sensibilisation ne soit constituée. « *On ne fait pas ce qu'a fait le Tribunal pour la Sierra Leone, c'est sûr, reconnaît Bruno Cathala. Mais il n'est pas réaliste de penser que la Cour aura les moyens de faire cela au Congo. Moi ou le procureur, on y est allé, on a rencontré des gens. Mais il n'est pas raisonnable de penser que nous allons visiter un grand nombre de villages en Ituri, ou que la Cour en général le fera. Pour cela, il est absolument indispensable d'avoir de bonnes relations avec les ONG, parce que ce n'est que dans cette relation avec des intermédiaires qu'on pourra le faire.* » Le greffier souligne que la CPI doit travailler dans au moins trois pays, avec des moyens humains et financiers relativement faibles.

Il reste difficile malgré tout de comprendre, du point de vue des habitants de l'Ituri, ce qui retient le procureur de donner ne serait-ce qu'une seule réunion publique dans la capitale Bunia, afin de signifier sa présence et de mettre en confiance tant les témoins potentiels que les partenaires locaux de la Cour. « *En Ouganda, s'explique Luis Moreno Ocampo, nous devons faire profil bas pour ne pas porter préjudice au processus de paix. Au Congo, la justice internationale doit se combiner avec un effort de paix national. Mais nous sommes dans un conflit en cours, et nous sommes inquiets pour la sécurité. Si je vais en Ituri, je serais protégé. Mais après mon départ, que peut-il arriver aux victimes ? Nous ne le savons pas.* »¹⁸

¹⁸ "In Uganda, we had to stand for a low profile, for not challenging the peace process. In Congo, international justice comes in combination with a national peace effort. But I am in an ongoing conflict, and we are concerned

Sur place, les ONG de défense des droits des victimes s'inscrivent en faux contre cette analyse, estimant au contraire qu'elles se sentiraient réconfortées par une démarche que certains réclament avec impatience.

La MONUC, qui est l'une des sources d'information de la Cour sur la question de sécurité en RDC, qui la conseille avant tout déplacement au Congo et délivre des autorisations de voyage, serait en partie responsable de cette surestimation du risque sécuritaire. En Ituri comme dans le reste du Congo, les priorités de l'agenda de la mission des Nations Unies sont en effet le maintien de la paix pendant la transition et la bonne conduite du processus électoral. La MONUC n'aurait ainsi pas souhaité prendre le risque qu'une visite publique du procureur vienne perturber l'équilibre des accords passés avec les milices actives dans la zone. Les autorités politiques locales confirment aussi qu'elles ont délibérément « *relégué la justice au second plan* », au profit de la réconciliation et de la pacification. « *Le gouvernement a demandé la CPI, il l'a appuyée, maintenant il est dans une position inconfortable*, précise un responsable habitué à négocier avec des chefs miliciens d'Ituri. *Le fait qu'ils ont été fichés par la CPI fait qu'ils demandent des amnisties. Que va faire le gouvernement devant ces demandes ? Je ne voudrais pas être à sa place. Ils se réfèrent [aux vice-présidents] Bemba, Ruberwa et à certains proches du pouvoir, et ils veulent la même "justice"...* Ce responsable indique clairement qu'il ne souhaite pas, dès lors, s'exposer en participant aux actions de sensibilisation de la Cour.

Dans ce contexte, la CPI a manifestement choisi de ne pas se rendre visible. L'avis en Ituri reste néanmoins qu'entre en faire trop et en faire si peu, un plus juste milieu aurait pu être trouvé.

B/ Actions menées par la CPI¹⁹

Un premier séminaire est organisé, le 22 juin 2004, à l'intention des employés de la CPI désireux de renforcer leurs connaissances sur la RDC. Près d'un an plus tard, du 11 au 19 avril 2005, le greffe organise une série de séminaires de deux jours à l'intention des magistrats civils et militaires des ministères de la Justice et de la Défense de la RDC, à Kinshasa, Kisangani et Lubumbashi, les trois principales villes du pays, pour « informer les participants sur le mandat et le cadre juridique de la Cour ». Des rencontres sont organisées avec des avocats et des ONG congolais. Une mission est dépêchée à Bunia « pour la tenue de réunions bilatérales avec des organisations intergouvernementales et des ONG travaillant en Ituri ». Dix mois plus tard, le greffe organise fin février 2006 un atelier de travail avec des organisations de défense des droits de l'homme à Bunia et à Goma, avec l'idée d'explorer les collaborations possibles, concernant particulièrement la participation des victimes.

Alors que le procureur a déclaré s'intéresser à l'Ituri dès juillet 2003, la prudence a donc reporté à début 2006 le démarrage des tous premiers partenariats de sensibilisation avec les ONG locales, par ailleurs sollicitées de longue date par les enquêteurs de la Cour. Les représentants de ces ONG, qui s'étaient réjouis début 2006 de pouvoir faire remonter à La Haye quelques formulaires de participation de victimes, déploraient six mois plus tard le

by the security. If I go to Ituri, I might be protected. But when I leave, what could happen to the victims? We don't know." Interview with Luis Moreno Ocampo, 13 July 2006, The Hague.

¹⁹ La CPI n'a pas été en mesure de nous communiquer une liste recensant les actions de sensibilisation effectuées au Congo et les données chiffrées du budget qui y a été affecté. Nous nous fondons donc ici sur les entretiens réalisés avec les responsables de la CPI et sur les comptes-rendus publiés dans la Lettre d'information de la Cour.

manque de suivi de la part d'une Cour qui leur a semblé craindre avant tout d'être submergée par les demandes de participation. D'autre part, la CPI ne leur a fourni qu'une faible quantité de documentation destinée aux membres des ONG, et inadaptée à la sensibilisation des victimes. Les formulaires de participation nécessitant, du fait de leur complexité, une assistance au moment de les remplir, seule une poignée d'ONG formées et informées a pu dès lors en faire remonter de Bunia vers Kinshasa et La Haye.

Trois opérations ponctuelles de communication ont été sinon montées à destination du Congo. Au lendemain du transfert de Thomas Lubanga Dyilo, le 18 mars 2006, une conférence de presse est organisée en duplex entre le procureur et le greffier (à La Haye) et des journalistes congolais (à Kinshasa). Des problèmes techniques perturbent la connexion. Le 20 mars, date de la première comparution de l'accusé devant la chambre préliminaire à La Haye, des images vidéo sont transmises aux chaînes de télévision congolaises, dont certaines les rediffusent en direct. Enfin le 9 novembre, lors de l'ouverture de l'audience de confirmation des charges de Lubanga, des images sont transmises aux télévisions locales et des résumés sont préparés pour les radios congolaises. Une poignée de journalistes congolais ont également été invités à venir assister aux audiences à La Haye. Au printemps 2006, le greffier Bruno Cathala et le procureur Luis Moreno Ocampo avaient par ailleurs participé à un débat sur Radio Okapi après l'arrestation de Lubanga. Le chargé d'information de la Cour à Kinshasa avait aussi participé à deux reprises à un programme intitulé « Okapi action ».

La première et la seule opération de sensibilisation indiquée s'adressant à un public non spécialisé a été montée en mai 2006 par le bureau local de la CPI au Congo. Une tournée d'information est alors conduite par le chargé de l'information et des programmes de sensibilisation au bureau de Kinshasa, Paul Madidi, auprès précise-t-il d'un millier d'élèves de sept lycées de la capitale. Son but était de « diffuser des informations sur la CPI et évaluer les attentes de ces jeunes vis-à-vis de la Cour. »

C/ Partenariats

Du 6 au 11 décembre 2004, une série de conférences intitulée « Mieux connaître la CPI » est organisée à Kinshasa par l'Association pour la renaissance au Congo (ARC), le ministère canadien des Affaires étrangères et l'ONG Freedom From Fear. Le greffier de la Cour y participe. Journalistes, avocats, magistrats, membres d'ONG sont invités. En avril 2005, un séminaire est organisé à Bukavu sur la protection des victimes et des témoins avec Congolese Initiative for Justice and Peace, Human Rights Watch et Redress. En juillet, un séminaire sur les droits des victimes devant la CPI est organisé à Lubumbashi avec l'association Action contre l'impunité pour les droits humains (ACIDH). Et en septembre, le greffe et le bureau du procureur organisent un séminaire à Kinshasa sur la méthodologie de la Cour dans les poursuites et sur la protection des témoins et des victimes avec la Coalition congolaise pour la CPI.

Ces quatre séminaires, dont deux se tiennent à Kinshasa et aucun à Bunia, visent un public ciblé. S'ils posent des jalons en renforçant les capacités de ces publics et en identifiant des relais fiables pour une future stratégie de sensibilisation, ils n'ont pas encore été activés pour toucher largement la population et les victimes, dont le besoin d'information et de réponses à leurs questions s'est accru depuis l'arrestation de Lubanga.

D/ Actions menées indépendamment de la CPI

Les plus précoces démarrent dès 2003, après la ratification du Statut de Rome par le Congo et alors que le procureur de la CPI déclare analyser la situation en RDC. L'Association africaine de défense des droits de l'homme (ASADHO), qui dispose d'un réseau de 23 antennes dans les provinces, organise entre 2003 et 2005 une série de séminaires, de conférences-débats, de formations sur les activités de la CPI pour ses membres, les membres d'autres ONG et des étudiants. L'Association arrêtera ces actions faute de financement. En 2004 démarre le seul programme de sensibilisation véritablement interactif existant en Ituri. Il est réalisé par une ONG, la Radio Interactive pour la Justice, en partenariat avec une radio de Bunia, Canal Révélation, pour permettre à la population d'interroger les autorités judiciaires nationales ou de la CPI, et d'écouter ensuite leurs réponses, diffusées en français ou en swahili sur les ondes. Si l'impact du programme s'avère difficile à évaluer, la volonté de le rendre proche des gens est manifeste : des groupes d'écoute sont constitués dans certains quartiers de Bunia et les programmes sont rediffusés par des radios communautaires implantées ailleurs en Ituri.

L'ARC, point focal à Kinshasa de la Coalition des ONG pour la CPI, a publié en octobre 2004 deux ouvrages pratiques et succincts, rédigés en français, destinés aux ONG : « Cour pénale internationale - Statut » (10 000 exemplaires) ; « Connaître pour mieux s'engager. Guide pratique destiné à la formation des formateurs en RDC. » En août 2005, l'ARC publie les « Textes compilés des accords provisoires de coopération et des privilèges et immunités de la CPI en RDC » (5 000 exemplaires), et en septembre 2005, « S'engager ensemble pour la CPI. Manuel destiné à la sensibilisation du public en RDC » (4 000 exemplaires). Des subventions externes financent ces publications. De la même façon, l'ONG congolaise Action contre l'impunité pour les droits humains (ACIDH) édite un petit livret : « CPI, comprendre et contribuer à la lutte contre l'impunité en RDC ». Tiré à 20 000 exemplaires, il est distribué entre 2004 et 2005 dans des réunions d'information organisées pour des ONG spécialisées en justice et en droits de l'homme – une vingtaine par province. Mi-2005, une seconde brochure, tirée à 20 000 exemplaires aussi, est intitulée « Questions essentielles sur les droits des victimes devant la CPI ».

Avocats sans frontières (ASF), dans le cadre de son programme d'accès à la justice et de lutte contre l'impunité, a conduit une série de formations à l'application du Statut de Rome au Congo, auprès de magistrats civils et militaires congolais, d'une centaine d'avocats formés à l'assistance dans le pays et devant la CPI, et d'une dizaine d'ONG situées dans chacune des cinq provinces les plus touchées par les conflits. L'impact de cette action ciblée sur les professionnels du droit est d'ores et déjà identifiable à travers les premiers jugements fondés sur le Statut de Rome qu'ont prononcé des tribunaux militaires congolais. Dans la même catégorie d'actions à inscrire au titre de la « complémentarité », RCN, dont le programme relève de l'appui à la justice locale et quotidienne, a toutefois répondu positivement à des demandes de formation de membres du parquet et de magistrats militaires à Bunia, sur l'application du Statut de Rome. RCN a formé à Kinshasa de hauts magistrats militaires, et est aussi à l'initiative d'un petit réseau de chroniqueurs judiciaires, qui publient deux fois par mois une feuille dans le quotidien congolais Le Potentiel.

Ces actions menées indépendamment de la CPI sont les plus importantes en terme d'impact. Elles constituent, malgré certaines faiblesses, des exemples de ce qui a pu être fait avec une grande économie de moyens en matière de sensibilisation au Congo. Elles restent malgré tout insuffisantes et sont là encore, à une exception près, ciblées sur des publics intermédiaires ou relais. Les responsables des programmes cités ici en ont pris l'initiative et les ont financées

sur fonds propres ou grâce à des subventions obtenues par leurs propres moyens. Certains l'ont fait simplement parce que ces actions relevaient tant du mandat de leur association que d'une nécessité objective, d'autres – notamment les ONG congolaises – voulaient ce faisant montrer leur motivation, leur réseau et leur savoir-faire à la CPI afin qu'elle les soutienne ou les aide éventuellement à trouver des financements. Bien que le greffier de la CPI, ainsi que d'autres officiels, précisent qu'ils encouragent les bailleurs de fonds à soutenir les initiatives d'ONG locales en matière de sensibilisation, les ONG sur le terrain ont le sentiment que la Cour n'a pas été en mesure d'apporter son soutien à leurs programmes.

III - PERCEPTIONS LOCALES

Les perceptions de l'intervention de la CPI en RDC sont dans l'ensemble paradoxales. La présence de la Cour est d'un côté souhaitée et accueillie très favorablement, surtout à l'Est du pays, mais elle est très critiquée. La parole recueillie auprès des interlocuteurs de terrain est retranscrite ici, dans la double intention de convaincre les États de la nécessité qu'il y a de continuer de financer et d'encourager fortement les actions de sensibilisation de la CPI, et de permettre aux agents de la Cour d'en percevoir également plus vivement l'urgence et les contours.

A/ Attentes générales

À Bunia, la majorité de la population semble savoir que Thomas Lubanga Dyilo a été arrêté²⁰, mais le type de charge qui lui est imputé est méconnu ou incompris, tout comme le fonctionnement, le mandat et le rôle de la Cour. Deux ans après l'ouverture officielle des enquêtes, « *beaucoup de gens ne savent pas ce que fait la Cour, même si les gens savent qu'il y a une cour qui doit venir. Ceux qui savent sont ceux qui ont témoigné ou qui collaborent directement avec la Cour* », estime un magistrat local. Il ajoute : « *La sensibilisation, c'est important, car cela pourrait faciliter les enquêtes, les gens ont toujours peur quand on va les interroger, s'ils savaient que la Cour est là, ils auraient moins peur. Concernant Lubanga, beaucoup de gens pensent encore qu'il est poursuivi pour des tueries, pas pour des charges d'enrôlement d'enfants soldats. Par rapport aux atrocités qui se sont déroulées ici en Ituri, ce crime va être difficile à expliquer...* » Les principaux membres des organisations locales ont un niveau d'information minimal, mais pas la population, qui s'intéresse avant tout à son quotidien et notamment aux brimades et exactions commises par les forces de l'ordre et les miliciens. Ainsi, le programme de la Radio interactive pour la justice est-il plus sollicité par la population concernant des procédures locales que pour des questions liées à la justice internationale.

Face à ce manque, les ONG locales de défense des droits de l'homme sont partagées entre trois stratégies, qu'elles combinent souvent en fonction des opportunités : « bricoler » quelques programmes pour faire passer certains messages à leurs publics cibles (enfants soldats, femmes, réseaux scolaires, radios communautaires) ; entretenir quand c'est possible de bonnes relations avec la CPI car elle reste leur meilleur espoir de justice et de financement de leurs projets ; faire pression sur la Cour pour qu'elle entre en action. « La population adhère de façon presque automatique au projet de la CPI », souligne un représentant d'ONG, tandis qu'un autre s'affiche plus pessimiste : « La sensibilisation était un enjeu en 2003-2004 après la ratification du Statut de Rome par le Congo et quand les enquêtes ont été ouvertes, mais aujourd'hui on demande surtout à voir le résultat de ces enquêtes. »

Au-delà, le greffe est aussi décrié pour sa lenteur par ceux qui ont pu suivre le développement de ses programmes de sensibilisation. Plusieurs ONG, locales et internationales, indiquent avoir reçu mi-2005 des documents développant les axes d'une sensibilisation pays par pays, « un plan d'action avec des cibles et des stratégies ». Personne ne leur a véritablement expliqué pourquoi ce plan est ensuite resté lettre morte. Les ONG précisent aussi qu'avant de lancer des programmes, elles voudraient savoir quelle est la capacité de répondant du greffe et de la Cour en général. Elles hésitent à s'engager, percevant que sa stratégie est floue. « Il

²⁰ Voir référence de bas de page 15.

faudrait aussi donner plus d'autonomie et de responsabilité au bureau de la CPI sur place, pour nous permettre d'avoir un interlocuteur valable au Congo », insiste l'une d'elles.

La CPI ne pourrait être plus discrète au Congo. Personne ne sait où trouver le bureau de la CPI à Kinshasa, ni a fortiori à Bunia puisqu'il n'y est pas ouvert au public. L'antenne à Bunia de la radio de la MONUC, Radio Okapi, signale que les représentants de la Cour refusent ses demandes d'entretien, ceux-ci étant en général des membres du bureau du procureur non habilités à parler en public. L'antenne de Radio Okapi à Kinshasa, qui n'a pour l'heure diffusé que très peu d'émissions relatives à la CPI, admet avoir donné la priorité aux élections, mais souligne aussi sa volonté de faire plus. Elle souhaiterait toutefois que les propositions d'émissions venant de la Cour soient plus orientées vers les intérêts les plus concrets des auditeurs, et moins sur la description technique de ses organes, de ses statuts et de ses modes de fonctionnement. Des exemples pratiques ou des débats interactifs répondant aux questions des auditeurs seraient notamment préférés.

Le risque est rarement cité comme un obstacle ou une difficulté par ceux qui font déjà ou qui veulent faire de la sensibilisation en Ituri. Ce sont pour la plupart des personnes qui ont vécu le conflit récent et dont certaines ont travaillé durant cette période malgré les risques, notamment auprès des réfugiés et des enfants soldats. « Le risque est plus réel lorsque l'on collabore avec le bureau du procureur, explique-t-on à Bunia. Quand vous menez une enquête, on vous considère comme un bras de la CPI. Lorsque vous organisez un séminaire sur comment la Cour fonctionne, comment faire pour être aidé en tant que victime, les perceptions sont plus favorables. Le travail de sensibilisation est plus facile, mais malheureusement il ne se fait pas. » Pour le responsable de la Coalition nationale des ONG, basée à Kinshasa, la sensibilisation est aussi un facteur de sécurité, qui rend plus visible la différence entre les relais locaux et les collaborateurs de la Cour : « Ici, on nous confond avec les agents de la CPI. On nous attaque dans la presse écrite, audiovisuelle. S'ils ne peuvent assurer notre protection, alors la sensibilisation peut aider à clarifier les règles du jeu. »

La nécessité de vulgariser est présentée partout comme une nécessité évidente si l'on veut toucher la majorité de la population, et pas seulement ses couches les plus éduquées, sachant qu'une moitié de celle-ci est considérée comme illettrée. Si en Ituri on évoque plutôt les réunions publiques dans les villages, les exposés dans les institutions scolaires, les nombreuses radios communautaires, les réseaux religieux, comme vecteurs possibles de sensibilisation, la situation apparaît sensiblement différente à Kinshasa. « L'audience de la télévision est très réduite, et même à la radio très peu de gens suivent des émissions de type droits de l'homme où l'on parle trop, constate un juriste qui a expérimenté ce genre d'émission à Kinshasa. L'idée serait d'exploiter le théâtre populaire, la musique. Les gens ne sont pas amenés à réfléchir de façon approfondie, mais on ne peut partir d'un spectacle sans rester marqué. »

B/ Attentes particulières

Victimes - Le sentiment existe chez un nombre significatif d'interlocuteurs que la Cour « a peur des victimes ». À partir de fin 2004 et jusque dans le courant de l'année 2005, des ONG d'Ituri assurent avoir alerté le procureur sur la nécessité de « faire un effort pour que les victimes aient à connaître son action », estimant qu'une telle perception de la part des victimes provoque des réticences à coopérer avec la CPI. Mener des activités de sensibilisation auprès des victimes mettrait par contre, selon ces ONG, les témoins potentiels en confiance. « Aujourd'hui, elles ne savent pas ce qu'est la Cour, qui peut participer,

comment, à qui s'adresser pour demander réparation », s'inquiète un responsable d'ONG locale. « La participation, une bonne partie de la population va passer à côté du fait du manque d'information », précise un autre. La plupart se plaignent d'être confronté à une Cour qui réagit peu, certains allant parfois jusqu'à ajouter, « surtout si une organisation locale la contacte »... D'autres encore s'inquiètent que l'information et la participation d'un faible nombre de victimes crée des jalousies et des tensions sur le terrain. « La paix ne peut revenir chez les gens, dans leur for intérieur, que s'ils comprennent pourquoi ils sont victimes. La plupart en Ituri ne comprennent pas. La Cour peut le leur expliquer », affirme un interlocuteur.

Balance ethnique et enfants soldats - L'urgence en Ituri est aujourd'hui d'expliquer pourquoi un responsable issu de la communauté hema est arrêté et pourquoi on ne l'accuse que d'enrôlement d'enfants soldats. « Dans les milieux hema surtout, on a un sentiment d'injustice, estime un interlocuteur à Bunia. Le conflit était généralisé. Beaucoup d'enfants étaient envoyés au combat par leurs parents parce qu'ils pensaient que c'était le seul moyen de se protéger, et c'était la même chose chez les Lendus. » Un juriste basé à Kinshasa précise par ailleurs qu'au Congo, en terme de jurisprudence notamment, des actes comme l'enrôlement d'enfants soldats ou comme le viol ne sont pas encore perçus comme des crimes. « Il y a un gros travail d'explication à faire », souligne-t-il.

Médias - La presse, principalement concentrée à Kinshasa et très politisée, retranscrit la vision d'une cour instrumentalisée. « Dans un pays où la justice n'existe que sur le papier, la CPI est unanimement perçue comme une aubaine, constate le responsable d'une organisation de défense de la liberté de la presse. Elle apparaît aussi à tort comme une voie de recours ultime pour l'homme de la rue. Elle apparaît comme étant lointaine, mais il ne semble pas y avoir eu un seul article disant que la Cour a volé notre justice. C'est un sentiment qui n'existe pas pour l'instant. Mais le regret est unanime sur le fait qu'elle ne puisse pas enquêter avant 2002, c'est-à-dire sur des massacres connus de tous qui pourraient remonter à Kabila²¹. Elle est donc perçue comme un épouvantail à destination de ses adversaires. Il faut que la Cour fasse très attention à ne pas être instrumentalisée. Ce qui est le cas aujourd'hui. »

Financement - Le manque de financement est un frein à l'action des ONG congolaises, notamment lorsqu'il s'agit d'aller au contact de la population dans les villages et donc de se déplacer. Les bailleurs semblent réservés à l'idée de donner des fonds aux ONG locales, qui ne peuvent répondre aux critères de contrôles requis. Les financements sont donc surtout attribués à des ONG internationales implantées au Congo, ainsi qu'à quelques ONG congolaises plus anciennes que les autres, car ce n'est qu'avec le temps que certaines parviennent à asseoir leur crédibilité et deviennent ainsi un peu visibles aux yeux des bailleurs de fonds. Qui plus est, en 2005 et 2006, la priorité des bailleurs allait aux élections. Il apparaît nécessaire aujourd'hui de renforcer en les structurant les capacités de financement des ONG locales.

Complémentarité - Des habitants de Bunia, réunis en groupe d'écoute de la radio Canal Révélation, expriment le besoin de disposer de clés pratiques concernant les voies de recours pour les crimes que la Cour ne peut poursuivre. Cette demande recoupe un souhait exprimé par les juridictions locales ou par des ONG spécialisées dans le domaine de la justice, qui voudraient que la complémentarité constitue un axe important des actions de sensibilisation.

²¹ Voir référence de bas de page 11.

« À l'heure où elle est critiquée parce qu'elle ne fait pas assez, c'est le moment pour la CPI de jouer sur la complémentarité, » souligne-t-on à Bunia.

Réseaux locaux - Dans une société où les institutions publiques sont morcelées comme au Congo, chercher des relais de sensibilisation est en partie une gageure. La MONUC, si elle offre un soutien logistique à la CPI en lui donnant par exemple accès à ses avions pour traverser le pays, n'est pas de par son mandat un partenaire direct pour la sensibilisation. Son mandat est qui plus est de court terme, et la Cour doit envisager ses moyens d'intervention après le départ, prévu mais incertain, de la MONUC. Si les ONG sont nombreuses et volontaires, elles nécessitent un renforcement de leurs capacités et une expérience plus longue pour offrir la sécurité de relais solides et durables. « Les chefs coutumiers sont forts et puissants, surtout dans les campagnes, il faut absolument passer par eux et les sensibiliser, même si la justice représente pour eux une perte de pouvoir certaine. Les militaires et les politiques sont également des cibles à privilégier, » indique-t-on également à Bunia. Les institutions les plus solides au Congo sont les églises, les écoles, les universités. Faute de vision et de moyens, ces relais potentiels semblent attendre que la CPI prenne l'initiative pour agir.

IV - STRATÉGIES ET PERSPECTIVES

A/ Une lente gestation

« *On a commencé très tôt, dès la fin de l'année 2004. On a commencé de manière institutionnelle : les médias, le judiciaire, les ONG...* », précise Bruno Cathala. Pourtant, en dépit d'une volonté affichée de faire plus, le développement d'une stratégie de sensibilisation au sein d'une institution dont les principaux services (greffe, chambres et bureau du procureur) ont constitué leurs équipes durant l'année 2003, est décrite par la plupart des acteurs internes comme profondément marquée par la lenteur et par les difficultés de coordination entre, principalement, le greffe et le bureau du procureur. Aucune doctrine ni aucune stratégie n'avait apparemment été définie préalablement en matière de sensibilisation. Aussi, quelques semaines après sa nomination, le procureur en chef contractait les services d'un conseiller en sensibilisation. Apparemment désireux d'influencer le greffe en la matière, le procureur était aussi soucieux de contrôler les risques de fuites sur ses enquêtes. Pendant ce temps, les services de communication du greffe s'enfermaient dans une longue série de réunions destinées à définir les axes, les concepts et les mots-clés d'une stratégie dont on voit poindre, trois ans plus tard, le premier document public l'exposant dans les détails.

En cause également dans cette situation bloquée, les procédures de validation des documents destinés au public par les trois principaux organes – greffe, bureau du procureur et chambres – qui tour à tour proposent modifications, amendements, corrections. Tous les supports étudiés pour la sensibilisation proprement dite – vidéos, affiches, bandes dessinées, pièces de théâtre... – restent encore à ce jour au stade de la préparation et/ou de la validation. Le matériel documentaire destiné au public se résume pour l'instant à des plaquettes d'information en quadrichromie présentant les organes et le mandat de la Cour à un public éduqué, distribuées au Congo de façon limitée et essentiellement en français. Pour débloquer cette situation, une Unité des communications externes²² a été formée en juillet 2005, placée sous la présidence de la Cour, pour réunir de façon régulière des représentants de chaque organe du tribunal et prendre, de façon plus concertée et plus rapide, des décisions stratégiques en matière de sensibilisation, de relations publiques et de relations extérieures avec les États. Un an plus tard, un accord pouvait être trouvé en juillet 2006 autour d'une définition commune de la « sensibilisation », ainsi plus clairement différenciée des « relations publiques » et des « relations extérieures ». De même, le plan stratégique de sensibilisation présenté aux États parties à la Cour avec le projet de budget 2007 a été rédigé dans ce contexte de meilleure coordination.

L'absence d'une unité dédiée à la sensibilisation au sein de la Section de l'information et de la documentation du greffe n'a pas non plus facilité le développement d'une stratégie claire, cohérente et indépendante des activités de relations publiques. Une coordinatrice en sensibilisation et son assistante sont à notre connaissance les deux personnes dont les titres comportent le terme « sensibilisation » à La Haye. La coordinatrice s'occupe principalement de l'Ouganda, et c'est la responsable de la Section d'information qui avait en charge le Congo mi-2006, en surcroît de ses attributions principales. Au bureau de Kinshasa, le chargé de l'information et des programmes de sensibilisation est arrivé en août 2005, et trois autres personnes ont été recrutées par la suite. Situé à 2 000 kilomètres de la capitale de l'Ituri, le bureau local de la CPI est géographiquement et culturellement distant du théâtre prioritaire

²² External communications group.

des actions de sensibilisation. Des considérations de sécurité nécessitent une approche prudente et discrète de la part des agents de sensibilisation. Ces agents, exclusivement Congolais dans le souci d'être proche de la population, ne disposaient au moment où cette étude a été conduite que de très peu d'autonomie d'action par rapport à leur hiérarchie à La Haye.

Les agents locaux du bureau de la CPI ont cependant identifié certains besoins urgents de la population congolaise. La première priorité est, nous indique-t-on, de faire comprendre que la CPI accuse des individus pour des crimes graves et qu'un particulier ne peut y avoir recours, par exemple si sa maison a été incendiée. La seconde consiste à expliquer pourquoi la CPI ne peut poursuivre les crimes commis avant 2002. La troisième est de répondre aux questions concernant Lubanga et les charges d'enrôlement d'enfants soldats, et notamment à cette question récurrente : « Tout le monde a fait ça, pourquoi lui et seulement lui ? » Trois niveaux d'action nous sont également décrits, concernant les victimes : celui de la population, pour expliquer leurs droits aux victimes ; celui des ONG intermédiaires, indispensables dans la collecte des formulaires de participation et de réparation ; et enfin le suivi de la procédure pour les victimes qui participent ou demandent réparation. À La Haye comme à Kinshasa, on insiste sur le fait que la Cour disposant de peu de moyens, l'essentiel de la stratégie repose sur les liens avec les ONG locales et sur la délégation des tâches. Il apparaîtrait dès lors souhaitable qu'à Kinshasa comme à Bunia, la CPI s'inspire par exemple de l'habitude prise par la section des droits de l'homme de la MONUC, pour réunir les principaux représentants des ONG locales (mensuellement à Kinshasa, chaque semaine à Bunia), afin d'installer un dialogue et de coordonner les actions.

B/ Un plan stratégique à prioriser

Pour la réalisation du plan stratégique de sensibilisation présenté par la Cour aux États parties, des ONG locales et internationales ont été consultées, l'expertise et l'expérience des précédents tribunaux internationaux a été sollicitée, et la CPI a consulté la coordinatrice des activités de sensibilisation du Tribunal pour la Sierra Leone. On retrouve la marque de l'expérience sierra léonaise dans certains principes fondamentaux (neutralité, engagement), dans la détermination de certains publics cibles, ou encore dans la relation faite entre les étapes de la procédure devant la Cour et les différentes phases de la sensibilisation. Certains outils de communication indiqués dans le plan d'action de la Cour au Congo en 2007 évoquent aussi des expériences sierra léonaises : les réunions mensuelles accompagnées de projections vidéo dans des salles municipales en Ituri²³ ; la diffusion de programmes aux télévisions nationales et aux radios locales à Kinshasa et à Bunia ; les six réunions d'information destinées à des publics ciblés en Ituri – médias, avocats, ONG, chefs communautaires, femmes et enfants, et d'autres encore. Tout en s'inspirant de ce modèle reconnu, qui lui a évité de réinventer la roue et aurait dû lui faire gagner du temps dans l'élaboration des concepts et de la doctrine, la CPI se l'est approprié en l'adaptant sensiblement.

Notons que la CPI se trouve depuis mars 2006, concernant la RDC, à une étape similaire par certains aspects à celle où se trouvait le tribunal de Freetown entre mars 2003 et juin 2004 : tandis que la section sensibilisation s'organisait et recrutait son équipe, les procès se trouvaient en phase préliminaire. Les différences entre les deux tribunaux et les deux pays

²³ À titre de comparaison, la section sensibilisation de Sierra Leone revendiquait en 2004 l'organisation directe de 780 réunions dans des salles municipales, 397 projections vidéo, 654 programmes radiodiffusés.

d'intervention sont évidemment nombreuses. Le Congo est incroyablement plus étendu géographiquement, et la situation sécuritaire y est notoirement plus délicate qu'elle ne l'était dans les débuts du Tribunal pour la Sierra Leone, avec la persistance de milices incontrôlées dans certaines régions de l'Ituri.

Les moyens attribués à la sensibilisation ne sont pas non plus les mêmes, le tribunal de Freetown ayant bénéficié d'un personnel plus important. Si le plan de sensibilisation proposé par la CPI pour 2007 est mis en place, le nombre de personnes employées dans le cadre de la sensibilisation de la CPI devrait être porté à un total de 17, ce qui est relativement faible pour réaliser son plan de sensibilisation sur quatre terrains d'opération. Cela nous mène à proposer plusieurs suggestions d'adaptation : une concentration des priorités sur la partie de la population locale la plus concernée par les procès ; une claire répartition des rôles entre la sensibilisation et les actions de communication ; une structuration et une coordination efficaces des réseaux de partenaires locaux et une participation active à leurs recherches de financement.

Dans la définition qu'il propose des objectifs, des impératifs et des actions concrètes à développer dans les pays et notamment au Congo, le plan de sensibilisation proposé par la CPI représente en soi, après trois ans d'activité, un événement encourageant. La CPI apporte avec lui un contrepoint très attendu aux déficits et aux inquiétudes précitées. Sur le plan des principes, elle pose comme un « impératif » la nécessité que « son rôle et ses activités judiciaires soient connus, en particulier par les communautés affectées par la commission de crimes relevant de sa compétence »²⁴. La Cour « doit » dès lors mettre en place les mécanismes appropriés et « doit » instaurer « un système de communication à double sens, afin, tout d'abord, de renforcer la confiance des populations »²⁵. Ceci pour lui permettre de « mieux comprendre les préoccupations et les attentes des communautés »²⁶ et d'expliquer « la manière dont les mécanismes de justice locaux et internationaux devront collaborer »²⁷. La sensibilisation est décrite comme un devoir de l'institution envers les populations au service desquelles elle intervient, qu'elle a aussi le devoir de mettre en confiance en se mettant à son écoute. La prise en compte de la complémentarité est également cruciale, car elle permet seule d'apporter une réponse satisfaisante de la part d'une Cour internationale qui ne pourra juger qu'un nombre limité de responsables et qui doit dès lors encourager les populations locales à se tourner vers les juridictions nationales.

Dans ses aspects pratiques, le plan d'action proposé pour la RDC présente une liste de projets concrets en annexe (des exemples ont été donnés plus haut) dont on aurait pu souhaiter qu'ils aient été mis en place en Ituri au lendemain de l'arrestation de Thomas Lubanga Dyilo. Il serait bon, pour mieux évaluer la faisabilité de ces actions, qu'une description plus précise soit donnée de la façon dont les services du greffe vont se donner les moyens de cette stratégie, notamment en Ituri, et avec quels partenaires. Il aurait aussi été utile de souligner que ces actions ne répondront en soi qu'à une petite partie des besoins, et qu'elles doivent servir de point de départ à la mise en place à plus grande échelle, en Ituri, de programmes développés par les partenaires locaux. Il aurait enfin été nécessaire de préciser plus en détail par quels moyens concrets la CPI va créer les conditions de l'accessibilité du public aux

²⁴ "its role and judicial activities are understood, particularly in those communities affected by the commission of crimes under the Court's jurisdiction"

²⁵ "an effective system of two-way communication. This communication should serve first of all to increase the confidence of these communities"

²⁶ "better understand the concerns and expectations of the communities"

²⁷ "how local and international justice mechanisms work together"

bureaux et aux agents de sensibilisation de la CPI d'une part (permanence hebdomadaire, numéro vert indiqué sur les prospectus et dans les lieux publics, désignation de points focaux dans les villages, avec quelle sécurité...), et à ceux travaillant à La Haye d'autre part, afin que des réponses pertinentes et contrôlées soient rapidement données aux questions provenant du terrain.

Dans ses principes, le plan de sensibilisation présenté par la CPI n'a pas souhaité formuler que la sensibilisation est avant tout destinée à « fournir une information fiable et à stimuler la discussion, plutôt que de promouvoir la Cour »²⁸, comme son homologue de Freetown l'érigait en principe, après avoir pris soin de préciser : « La sensibilisation considère avoir réussi lorsqu'elle a atteint son but de stimuler les discussions et les débats sur la Cour au lieu de simplement défendre son point de vue. »²⁹ Le plan de la CPI promet il est vrai, dans son principe d'« indépendance », de développer des activités qui « ne préconisent, ni influencent, ni commentent les stratégies élaborées par les différents acteurs de la procédure judiciaire : procureur, défense, victimes ou État »³⁰. Mais ce plan prend le risque d'introduire, selon nous, une confusion entre les activités liées à la sensibilisation, aux relations publiques et aux relations extérieures. Celles-ci sont étroitement imbriquées dans ce document qui ne donne pas la priorité à la sensibilisation directe des communautés affectées par les crimes. Par exemple, le fait de ne pas mettre les victimes en première position sur la liste des cibles s'inscrit en contradiction avec l'esprit du tribunal de Freetown, qui ne considérerait pas les médias et les ONG comme des cibles de la sensibilisation mais comme des relais. La CPI les fait au contraire passer en tête de sa liste des cibles, tout en précisant que cet ordre « ne répond à aucune règle particulière »... La population générale est, à notre sens, plutôt la cible d'une stratégie de relations publiques, tandis que les médias et les ONG constituent des relais ou des partenaires nécessaires de la sensibilisation, non des cibles.

Ce « détail » rédactionnel pourrait ne pas en être un. Car en termes de positionnement symbolique tout comme d'emploi des ressources humaines et financières, la stratégie de sensibilisation de la CPI aurait probablement tout à gagner à parfaitement discerner les activités qui relèvent de la « sensibilisation » (des groupes cibles) de celles qui relèvent de « l'information du public » (l'information générale) et des « relations extérieures » (avec les États et les autres institutions). Si les activités de l'unité sensibilisation sont composées d'un mélange de celles-ci, comme cela semble pouvoir être le cas, il serait alors d'autant plus dans son intérêt de prioriser fortement ses différentes actions, tant vis-à-vis de son agenda personnel que vis-à-vis des financeurs ou du public. À défaut, le risque serait qu'une confusion s'installe, au détriment des activités les plus locales et les plus directement adressées aux populations, et qu'une partie importante du budget de la section soit dépensée dans des activités de communication générale, de relations extérieures ou encore d'administration. Car la nécessité est vitale aujourd'hui pour la CPI, au Congo et sans doute ailleurs, d'aller directement à la priorité : mettre en place un véritable dialogue en proximité avec les populations concernées par ses procédures.

²⁸ “to provide accurate information and stimulate discussion rather than promote the Court” Special Court Outreach Report, 2003-2005, Special Court for Sierra Leone.

²⁹ “outreach defines success as meeting its aim of stimulating discussion and debate about the court as opposed to simply arguing on its behalf.” Special Court Outreach Report, 2003-2005, Special Court for Sierra Leone.

³⁰ “They do not advocate, seek to influence or comment on the strategies developed by the different actors in the judicial process, i.e. the Prosecution, Defence, victims or the State.”

IV - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour renverser la tendance enclenchée au Congo, la CPI doit se donner les moyens de combler ses absences : absence de présence physique visible sur le terrain, manque d'explication et de dialogue entre les populations et la Cour, défaut d'actes forts de la part du bureau du procureur et faiblesses de la stratégie et de la vision en matière de sensibilisation. Cette dernière faiblesse était sans doute la première à combler pour commencer à compenser les autres, et la présentation publique par la CPI d'un Plan stratégique de sensibilisation pose les fondations d'un édifice de confiance sur lequel la Cour va devoir se reposer sur le long terme. Être reconnu par les communautés au service desquelles il a mission de rendre justice est un enjeu vital pour ce tribunal à vocation universelle, car le soutien de la communauté internationale qui l'a créé et le finance ne pourra perdurer s'il échoue à convaincre de sa légitimité. Sans la reconnaissance de l'intérêt de son action sur ses terrains d'opération, il ne faudrait pas plus de quelques années pour que la méfiance ne gêne tout d'abord son action sur le terrain, n'entraîne ensuite le discrédit des autorités locales puis nationales, et ne rétracte enfin la légitimité que la CPI acquiert peu à peu dans les jeux diplomatiques internationaux. La démonstration paraîtrait simpliste si les tribunaux pour le Rwanda et, dans une un peu moindre mesure pour l'ex-Yougoslavie, n'avaient déjà montré la voie. Quatre ans après sa création, la CPI peut et doit se donner sans attendre les moyens de lutter contre ce décalage inscrit dans la nature d'une juridiction internationale par essence plus distante que les autres de ses « usagers ».

La logique, en matière de sensibilisation, voudrait que la CPI se donne pour priorité le théâtre de ses premiers procès, la République démocratique du Congo. Nous formulons donc les recommandations suivantes à la lumière de notre étude centrée sur la RDC et sur l'Ituri, tout en nous efforçant de leur conférer une dimension plus large. Nos recommandations se divisent selon les destinataires auxquels elles sont adressées :

1) La Cour pénale internationale

a) Se donner les moyens d'agir

- Que le greffe coordonne et soutienne, en coopération avec les ONG internationales et les États, les recherches de financement des ONG locales.
- Que la Section de l'information et de la documentation du greffe s'attache à recruter ses agents locaux de sensibilisation sur des critères élevés de motivation et d'aptitude à évoluer au plus près du terrain.

b) Inspirer confiance

- Que l'ensemble des services de la Cour, y compris le bureau de la Défense, poursuive et conforte sa coordination, afin d'aider le greffe à mettre en œuvre une sensibilisation rassurante donnant l'image d'une cohésion entre les services, dans le strict respect de la sécurité des enquêtes et des victimes.
- Que l'ensemble des services de la Cour, y compris le bureau de la Défense, soit invité en fonction des besoins et sous la coordination du greffe à répondre aux questions du terrain, pour instaurer un dialogue fondé sur la modestie et l'exactitude des réponses.

c) Devenir populaire

- Que le greffe, en partenariat avec les ONG et les institutions locales, permette une information et une participation humainement proches des victimes les plus concernées par les procès.
- Que le greffe forme et soutienne différentes ONG en RDC afin d'assister les victimes dans leur demande de participation.

d) Occuper le terrain

- Que le greffe, au vu de ses moyens limités, spécialise certains membres de son personnel à La Haye à la sensibilisation afin qu'ils s'y consacrent à temps plein, et qu'il encourage les agents des bureaux locaux à s'occuper soit de sensibilisation, soit de relations publiques³¹.
- Que les services du greffe structurent les réseaux de partenaires locaux en s'assurant de leur diversité ethnique, pour être en mesure d'intervenir directement ou indirectement sans risques dans un grand nombre de sites et pour se montrer neutre et sans parti.
- Que le greffe privilégie des canaux de sensibilisation adaptés, mobilisables et peu coûteux. Au Congo, les radios (Okapi, le service radio des Nations Unies très écouté dans les milieux urbains ; et les radios communautaires dans les villages), peuvent informer les populations et ouvrir un débat. Les ONG peuvent se rendre dans les villages et animer des rencontres. Les religieux, implantés dans toutes les villes et dans de nombreux villages, peuvent aussi travailler en profondeur, par exemple dans le cadre des réseaux Justice & Paix.
- Que la CPI, au vu de son rôle complémentaire des juridictions nationales et dans la mesure où des tribunaux seraient en mesure de rendre justice pour des crimes relevant de sa compétence, incite fortement les justiciables à se tourner vers les tribunaux nationaux.

2) La société civile

- Que les ONG locales participent activement à une coordination des partenaires locaux que le greffe de la CPI mettrait en place.

3) La communauté internationale

- Que les États parties à la CPI continuent de financer et de soutenir le Plan stratégique de sensibilisation adopté à l'Assemblée des États parties le 1^{er} décembre 2006, et qu'ils incitent la Cour à renforcer plus encore ses moyens de sensibilisation en s'assurant qu'ils sont judicieusement employés.
- Que l'État congolais et la MONUC coordonnent avec les services de la Cour pour faciliter les visites des hauts responsables – président de la Cour, greffier en chef, procureur en chef, chef du bureau de la défense – afin qu'ils aillent à la rencontre du grand public chacun au moins une fois par an dans des lieux choisis pour leur lien avec les crimes.

³¹ Il semblerait dans cette optique judiciaire de modifier, sans en augmenter le nombre, les attributions des postes dans les bureaux locaux, en supprimant un niveau de hiérarchie et en créant deux postes de responsables, l'un des relations publiques et externes, l'autre de la sensibilisation, chacun secondé d'un assistant.



international center for
**TRANSITIONAL
JUSTICE**

5 Hanover Square
24th floor
New York, NY 10004
USA
TEL +1 917 637 3800
FAX +1 917 637 3900
info@ictj.org

Blvd. Bischoffsheim 11
8ème étage
B-1000 Bruxelles
Belgique
TEL +32 2 227 61 40
FAX +32 2 227 61 48
brussels@ictj.org

www.ictj.org

