La mise en œuvre de la répression des crimes les plus graves à l'épreuve des immunités en droit congolais

Merveille LUYINGI MATUKA
Apprenant au Diplôme des Etudes Supérieures au Département de Droit pénal et Criminologie/Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo
Certifié en Rédaction des Projets Professionnels
Membre de l'ECOLE SCIRE

Résumé : Cette présente étude tend à démontrer que la répression des crimes les plus graves en droit congolais est confrontée aux obstacles constitutionnels et conventionnels empêchant de rendre effective la répression de ces crimes à l'égard des personnes qui bénéficient des immunités d'après la Constitution et les conventions internationales auxquelles la RDC est soumise. Elle précise que l'adaptation de la norme constitutionnelle au Statut de Rome, laquelle doit affirmer le principe du défaut de pertinence de la qualité officielle face aux crimes les plus graves, permettrait de rendre effective la répression des crimes les plus graves en droit congolais à l'égard de tout le monde sans se référer aux considérations fondées sur la qualité officielle. Elle démontre en outre qu'à défaut de cette adaption, la CPI peut poursuivre les crimes les plus graves commis en RDC en se basant sur le manque de capacité de la norme congolaise de poursuivre certaines personnes sans mettre de côté leur qualité officielle.
Mots-clés : répression, immunités, Constitution, Conventions internationales, obstacles constitutionnels, qualité officielle, CPI, crimes les plus graves

Abstract : This present study aims to demonstrate that the repression of the most serious crimes in Congolese law is confronted with constitutional and conventional obstacles preventing the effective repression of crimes against the peace and security of humanity with regard to persons who benefit from immunities under the Constitution and the international conventions to which the DRC is subject. It specifies that the adaptation of the constitutional norm to the Rome Statute, which must affirm the principle of the irrelevance of official capacity in the face of the most serious crimes, would make it possible to render effective the repression of the most serious crimes in Congolese law with regard to everyone without referring to considerations based on official capacity. It further demonstrates that, in the absence of such adaptation, the ICC may prosecute the most serious crimes committed in the DRC on the basis of the inability of Congolese law to prosecute certain persons without setting aside their official capacity.
Keyword : Repression, immunities, Constitution, International convention, constitutional obstacles, official capacity, ICC, most serious crimes.

Introduction

Le Statut de Rome a institué un système de justice pénale important dont le but principiel est de lutter contre l'impunité des auteurs des crimes les plus graves, désignés sous les appellations, « crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ». Il s'agit du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et du crime d'agression[1]. Ainsi, ce système est fondé sur le principe de la complémentarité qui constitue la pierre angulaire du fonctionnement de la justice pénale instaurée par le

[1] E. MASAMANKI IZIRI, *Les conditions d'opérationnalisation de la répression du crime d'agression par les juridictions pénales étatiques,* thèse de doctorat, Droit, UNIKIN, 2022-2023, p. 2.

Statut de Rome[2]. La CPI ne peut s'arroger des compétences de se saisir d'une affaire que lorsque les juridictions nationales n'ont pas engagé des poursuites ou s'ils ont annoncé leur intention de les faire sans avoir réellement la volonté ou la capacité de mener véritablement à bien des poursuites[3]. En effet, la RDC a ratifié le Statut de Rome en 2002, plus précisément par le décret-loi n° 0013/2002 du 30 mars 2002. Cependant, la mise en œuvre effective de ce Statut a été faite par la loi n°15/023 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal, qui a intégré les principes généraux de droit, notamment la non pertinence de la qualité officielle et les crimes prévus par le Statut de Rome.

Ainsi, la ratification du Statut de Rome a conduit à poser les bases de l'internalisation de la justice pénale internationale en droit congolais. Dorénavant, la distribution de celle-ci a cessé d'être le monopole de la CPI, laquelle est exposée à la concurrence des juridictions nationales, en l'occurrence les juridictions congolaises[4]

Par ailleurs, en dépit de l'incomplétude de l'intégration du principe du défaut de pertinence de la qualité officielle dans l'article 20 quater du code pénal, la Constitution reconnait toujours les immunités et les inviolabilités à l'égard de certaines personnes, ce qui constitue un obstacle empêchant de rendre effective la répression des crimes les plus graves à l'égard de ces personnes. Cet obstacle soulève une problématique qui se pose avec acuité spécifique, compte tenu de la coexistence entre les exigences du droit international pénal et certaines garanties constitutionnelles.

De ce fait, ces immunités constituent un obstacle majeur à la mise en œuvre de la répression des crimes les plus graves en droit congolais (I) et que l'adaptation de la norme constitutionnelle au Statut de Rome constitue la solution pour se conformer aux exigences internationales (II) et à défaut de cette adaption, la CPI peut intervenir en cas de manque de capacité et de volonté (III).

1. Les immunités et inviolabilités comme frein des poursuites des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité

En procédure pénale, la qualité de la personne poursuivie, constitue un frein à l'exercice de l'action publique, mais cela traduise l'idée d'assurer soit l'indépendance du justiciable occupant une fonction officielle soit la protection de la fonction occupée par lui. Le droit a conçu pour ce qu'on appelle notamment l'immunité et l'inviolabilité[5]. Instituées pour répondre à une rigueur du droit, l'immunité et l'inviolabilité sont au service d'un but qui leur est extérieur. Cette exigence imposerait en effet que lorsqu'une personne, quelle qu'elle soit son rang socio-professionnel, commet une infraction, le magistrat intervienne pour s'assurer d'une réponse pénale et doit tenir comme de cette exigence procédurale[6].

---

[2] O. BEKOU, *Le renforcement des capacités des systèmes juridiques nationaux,* www.droits-fondamentaux.u-paris2.fr, n°16, 2018, p. 1

[3] *Ibid*.

[4] M. WETSH'OKONDA KOSO, « l'apport du Statut de Rome de la Cour pénale internationale au droit judiciaire congolais : une petite révolution tranquille ? » *in* E.-J, LUZOLO BAMBI LESSA et E. BAKAMA BOPE (dir.), *Les 20 ans de la Cour pénale internationale en République démocratique du Congo : quel bilan?,* Kinshasa, CAD, 2025, p. 109.

[5] J.- M. TASOKI MANZELE, *op. cit.,* p. 130.

[6] *Ibid.*

De ce fait, il sera question de présenter un bref aperçu sur les immunités en droit congolais (1), ensuite, la portée du principe de la non pertinence de la qualité officielle (2) avant de démontrer que la qualité officielle constitue un frein à la répression des crimes les plus graves en droit congolais (3).

2. Bref aperçu sur les immunités et inviolabilités en droit congolais

Etymologiquement, l'immunité laisse entendre l'exemption d'une charge ou d'une obligation (du latin « *munus »* qui veut dire la charge et « *i »* privatif)[7]. Ainsi, il ressort que l'immunité permet à une personne de jouir d'une exemption, elle est faite au détriment d'une autre personne, qui est privée d'une faculté. Réaffirme le professeur Beaud qu'il y a d'un côté, un « bénéficiaire » qui au travers de l'immunité, échappe à une obligation, et de l'autre, ce qu'on désigne un « adressataire » de l'immunité[8].

Rappelons que l'immunité est « attribuée à un détenteur d'une fonction afin de conserver l'indépendance de celle-ci par rapport à toute autre autorité étatique ». « Cette inégalité résulte du choix de protéger un intérêt supérieur, c'est-à-dire d'un intérêt non individuel et dépassant l'utilité publique ». « Si on cite à titre d'exemple, l'immunité diplomatique et l'immunité parlementaire, le choix porté par la première est d'assurer aux diplomates la possibilité d'exercer la représentation de l'Etat accrédité sans risque de pressions ou poursuites de la part de l'Etat accréditant (la protection des bonnes relations diplomatiques est ainsi assurée et chaque Etat est assuré d'un respect mutuel de son indépendance); et le choix porté par la deuxième, est de laisser toute liberté d'action et d'opinion aux représentants du peuple et des collectivités territoriales chargés de voter les lois et de contrôler l'action du Gouvernement[9] ».

Le principe d'égalité des délinquants prévue à l'article 12 de la Constitution, pose comme règle importante selon laquelle, tout délinquant, quelle que soit sa nationalité, quel que soit son statut socio-professionnel, est soumis de façon égale à l'action publique née de l'infraction qu'il a commise sans distinction aucune. Mais ce principe souffre des exceptions importantes fondées sur les immunités qui peuvent être d'ordre politique, judiciaire, familial et diplomatique. Par ailleurs, A la différence de l'immunité de forme (l'inviolabilité) qui est un obstacle à la poursuite pouvant être surmonté, l'immunité de fond est une cause définitive d'impunité. Elle rend impossible toute poursuite d'un individu[10]. Les immunités peuvent être de forme ou de fond[11].

---

[7] A. KOAGNE ZOUAPET, *les immunités dans l'ordre juridque international. Le prisme de la constance.* Paris, A. PEDONE, 2020, p. 18.
[8] A. KOAGNE ZOUAPET, *les immunités dans l'ordre juridque international. Le prisme de la constance.* PEDONE, 2020, *op. cit.,* p. 19.
[9] G. CLEMENT ET J. LEFEBVRE (dir.), *Les immunités pénales. Actualité d'une question ancienne,* Paris, PUF, 2010, p. 65.
[10] E.-J. LUZOLO, N.-A. BAYONA BAMEYA, *Manuel de procédure pénale,* Kinshasa, PUC, 2011, p. 187.
[11] Contrairement aux immunités de fond, qui excluent toute action publique contre la personne qui en bénéficie tant que les faits qui lui sont reprochés ont été commis dans l'exercice de ses fonctions, les immunités de forme appelées « inviolabilités », laissent intacte la possibilité d'une action publique mais rendent sa mise en mouvement plus difficile au regard des préalables qui la conditionnent, lire E.-J.

Certaines immunités sont destinées à protéger certaines personnes compte tenu des particularités de leur statut ou de l'enjeu pour lequel elles posent un acte ou un fait déterminé[12]. En effet, l'inviolabilité en droit congolais est une immunité de procédure, qui protège le bénéficiaire d'une qualité officielle des poursuites judiciaires et de toute mesure privative ou restrictive de liberté. L'inviolabilité tend, à éviter que l'exercice d'un mandat (présidentiel, du gouvernement, parlementaire…) ne soit entravé par certaines actions pénales visant des actes accomplis par les détenteurs de mandat en tant que simples citoyens. Elle règlemente le²s conditions dans lesquelles s'exerce l'action pénale pour les actes étrangers à sa fonction[13].

En RDC, il y a deux grandes catégories des immunités, nous avons les immunités de forme, qui sont des inviolabilités et les immunités de fond, qui sont des irresponsabilités pénales. Ainsi, on voit plus loin, la consécration dans la loi portant procédure devant la Cour de cassation du mécanisme de levée des immunités dans le chef d'un parlementaire. C'est cet article qui consacre le terme immunité[14]. Ainsi, l'article 77 de la loi portant procédure devant la Cour de cassation dispose que si le Procureur Général estime devoir traduire l'inculpé devant la Cour, il adresse un réquisitoire au Bureau de la Chambre dont fait partie le parlementaire aux fins d'obtenir la levée des immunités et l'autorisation des poursuites[15].

3. Le principe de la non pertinence de la qualité officielle

Le principe du défaut de la pertinence de la qualité officielle signifie tout simplement que le Statut de la CPI s'applique à tout prévenu, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle de ce dernier. Donc, la qualité officielle de l'individu n'est pas un motif d'exonération de la responsabilité[16].

Les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en droit congolais, qui englobent le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, se caractérisent par leur gravité exceptionnelle et par le fait qu'ils portent atteinte aux valeurs fondamentales de l'humanité. En raison de cette gravité, le droit international pénal et le droit pénal congolais a progressivement affirmé le principe de la non-pertinence de la qualité officielle, selon lequel aucune personne ne peut se prévaloir de sa fonction pour échapper à sa responsabilité pénale. Ce principe est consacré de manière explicite dans le statut de la Cour pénale internationale et dans le code pénal, et s'impose en conséquence dans l'ordre juridique interne congolais. Il en découle qu'en théorie, la qualité officielle ne saurait constituer ni une cause d'exonération de responsabilité, ni un obstacle définitif à l'engagement de poursuites pour les crimes

LUZOLO BAMBI LESSA, *Traité de droit judiciaire : la justice congolaise et ses institutions,* Kinshasa, PUC, 2018, p. 1146.

[12] E.-J. LUZOLO BAMBI LESSA, *ibid.,* p. 1145-1146.

[13] https://avocats.cd/blog/des-immunites-en-droit-congolais, consulté le 28 mai 2026 à 16h 53'.

[14] Cet article ne conçoit qu'une immunité de forme, qu'on qualifie des inviolabilités et non immunité de fond qui constitue des irresponsabilités pénales d'autant plus que L'immunité de fond est entendue comme l'exception prévue par la loi interdisant les poursuites ou condamnations d'une personne qui se trouve dans une situation bien déterminée tandis que l'immunité de fond, n'empêche pas qu'il y ait la poursuite ; par contre, elle impose le respecte de certaines procédures, lire E.-J. LUZOLO BAMBI LESSA, *op. cit.,* p. 138.

[15] Art. 77, Loi organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la cour de cassation

[16] N. AMY NDIAYE, N. AMY NDIAYE, *Le Statut de Rome créant la Cour (CPI) et les défis de sa mise en œuvre,* Université GASTON BERGER de Saint-Louis, Sciences juridiques et politiques, thèse de doctorat, 2016, p. 190.

internationaux[17]. Mais en droit congolais, ce principe est affirmé de façon partielle dans le code pénal.

Ainsi, la fonction essentielle de la justice pénale serait, en éclairant l'opinion publique, de transformer le jugement sur le crime en promesse d'en éviter le retour ». Pour ce faire, cette justice observe des règles inédites notamment en matière des crimes les plus graves où la fonction d'un auteur, fut-ce-t-il un chef d'État, ne doit pas en principe constituer un obstacle à la compétence. Traditionnellement, l'immunité interdisait de poursuivre pénalement des chefs d'État ou d'anciens chefs d'État, en application d'un droit international conçu[18]. Dès la mise en place des Statuts des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, il fut reconnu que « la qualité officielle d'un accusé, soit comme chef d'État ou de gouvernement, soit comme haut fonctionnaire, ne l'exonère pas de sa responsabilité pénale et n'est pas un motif de diminution de la peine »[19].

4. La qualité officielle comme frein à la poursuite des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en droit congolais

La qualité officielle comme obstacle aux poursuites des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en droit congolais, s'inscrit dans une dimension du droit pénal contemporain et met en mal la conciliation entre la protection des fonctions étatiques et l'exigence de répression des crimes les plus graves. En effet, la qualité officielle, entendue comme le statut attaché à certaines fonctions publiques telles que celles du Président de la République, du Premier ministre, des membres du gouvernement, des parlementaires ou encore d'agents diplomatiques, confère traditionnellement à son titulaire des privilèges et immunités destinés à garantir l'indépendance et la stabilité des institutions. En droit congolais, cette protection trouve son fondement tant dans la Constitution que dans les conventions internationales dûment ratifiées par la RDC, lesquelles reconnaissent notamment l'immunité de juridiction de certaines autorités pendant l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, cette logique de protection institutionnelle entre en tension avec l'impératif de lutte contre l'impunité des crimes les plus graves qui affectent tant la communauté nationale qu'internationale dans son ensemble [20]. En effet, en internalisant les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, le droit congolais a procédé aussi à l'internalisation des principes guidant la justice pénale internationale. Il y a notamment le principe de la non pertinence de la qualité officielle, principe prévu à l'article 20 ter par la loi n° 15/O22 du 31 Décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 30 Janvier 1940 portant code pénal[21].

Au terme de l'article 20 quater de la loi sus évoquée, « en ce qui concerne les poursuites pour les crimes visés au titre IX relatif aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la loi s'applique à tous de manière égale sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'Etat ou de gouvernement, de membre du gouvernement, de membre du parlement

[17] N. AMY NDIAYE, *op. cit.,* pp. 191-192.
[18] *Ibid.,* p. 190.
[19] *Ibid.*
[20] E. MASAMANKI IZIRI, *op. cit.,* p. 295.
[21] Art.20 ter, Loi n° 15/O22 du 31 Décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 30 Janvier 1940 portant code pénal

ou de représentant élu ou d'agent public de l'Etat, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine »[22].

Par ailleurs, cet article ne s'est limité à intégrer que le point 1 de l'article 27 du Statut de Rome qui prévoit les mêmes termes. Ainsi, le point 2 du même article renforce le principe de la non pertinence de la qualité officielle en ces termes, « les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne »[23]. En effet, en droit congolais, aucune réforme constitutionnelle n'a été faite pour harmoniser la Constitution au Statut de Rome. Même si la révision constitutionnelle était intervenue en 2011, celle-ci n'a pas réglé les aspects concernant le Statut de Rome. Et cela constitue un obstacle des poursuites à l'égard des personnes qui bénéficient des immunités d'après la Constitution.

Précisons que la poursuite des agents diplomatiques pour crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en droit interne touche au cœur des tensions les plus vives en droit international public transposé dans l'ordre interne. Cette problématique met en conflit deux principes de nature impérative mais aux finalités diamétralement opposées : d'une part, l'inviolabilité et l'immunité juridictionnelle absolue reconnue aux diplomates pour garantir la fluidité des relations interétatiques et, d'autre part, l'obligation primaire de réprimer les crimes de *jus cogens* que sont le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre reconnue aux juridictions nationales[24].

De ce fait, les immunités prévues dans cette convention portent sensiblement atteinte au principe du défaut de pertinence de la qualité officielle.

5. Les voies pour adapter la norme constitutionnelle dans la répression des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en droit congolais

Il est important de placer un mot sur la place qu'occupent les traités dans la Constitution (1) avant de tabler sur l'adaptation de la norme constitutionnelle dans la répression des crimes les plus graves qui doit passer par des réformes constitutionnelles (2)

5.1. Place des traités dans la Constitution

Les traités internationaux occupent une place très importante dans l'arsenal juridique congolais et s'inscrit dans une architecture juridique marquée par l'ouverture de l'ordre juridique congolais au droit international, consacrant ainsi une articulation normative témoignant d'une volonté de réception des engagements internationaux dans l'ordonnancement juridique national. Cette orientation se manifeste à travers une reconnaissance explicite de la valeur juridique des traités régulièrement conclus et ratifiés, lesquels s'insèrent dans la hiérarchie des normes avec une autorité qui dépasse celle des lois, comme le veut la Constitution. Ainsi, les traités et accords

[22] Art. 20 quater, Loi n° 15/O22 du 31 Décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 30 Janvier 1940 portant code pénal.
[23] Art. 27.2, Statut de Rome.
[24] J. FERNANDEZ, X. PACREAU et M. UBEDA-SAILLARD (dir.), *Statut de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article,* tome I, 2ème éd., Paris, 2019, p. 90.

internationaux dans l'architecture constitutionnelle congolaise, occupent une place primordiale d'autant plus que leur réception dans l'ordre juridique interne repose sur un mécanisme de monisme juridique tempéré par certaines exigences procédurales. En effet, la Constitution consacre le principe selon lequel les traités régulièrement conclus ont, une autorité supérieure à celle des lois, dès leur publication, sous réserve de leur application par l'autre partie et introduit également une condition de réciprocité qui, bien que discutée en doctrine, demeure un élément caractéristique du système congolais[25]. Et c'est conformément à l'article 215 précise que « les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont dès leur publication, une autorité supérieure à celles des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie[26] ». Il est, en effet, déclaré par le truchement de l'exposé des motifs que le constituant affirme l'attachement de la RDC aux droits humains et aux libertés fondamentales tels que proclamés par les instruments juridiques internationaux auxquels elle a adhéré[27].

Cependant, le Président de la République joue un rôle important dans la négociation et la ratification des traités, tandis que le Parlement intervient pour autoriser la ratification de certaines catégories d'accords, notamment ceux se rapportant à la paix, aux finances publiques ou ceux modifiant des dispositions législatives ou touchent à l'état des personnes[28]. Cette répartition des compétences traduit un équilibre institutionnel entre le président de la République et le gouvernement visant à assurer la légitimité démocratique des engagements internationaux tout en préservant l'efficacité de l'action diplomatique. En effet, la loi portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle institue un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des traités avant leur ratification, permettant à la Cour constitutionnelle de vérifier leur conformité à la norme fondamentale. Ce contrôle a priori constitue une vérification des dispositions du traité par rapport aux dispositions de la Constitution non pas pour assujettir le traité d'être conforme à la Constitution (comme c'est le cas du contrôle classique de constitutionnalité organisée fait dans le but d'assujettir les lois à la Constituions). Néanmoins, cela permet que la Constitution puisse être en harmonie avec le traité lorsqu'on lève l'option de le ratifier. C'est aussi une garantie essentielle de la suprématie constitutionnelle, en ce qu'il empêche l'introduction dans l'ordre juridique interne des conventions internationales aux principes fondamentaux prônés par la Constitution[29]. Dans le cas où une contrariété est établie, la ratification ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution[30].

L'intégration des traités dans l'ordre juridique congolais ne se limite pas à une reconnaissance formelle de leur autorité, mais implique également leur applicabilité directe par les juridictions nationales. Ainsi, les juges congolais sont tenus de faire

[25] S. BOKOLOMBE BATULIY, S. BOKOLOMBE BATULIY, *Réception du droit international pénal en droit congolais. Les lois d'adaptions du 31 décembre 2015 à l'aune de la question de l'intégration normative descendante,* Kinshasa, DES, 2020, p. 89.
[26] Art. 215, Constitution.
[27] S. BOKOLOMBE BATULIY, *op. cit.,* p. 89.
[28] Lire à ce sujet, l'article 214 de la Constitution.
[29] Lire à ce sujet l'article 43 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnel
[30] Lire utilement l'article

prévaloir les dispositions conventionnelles sur les lois congolaises contraires. Cette pratique juridictionnelle contribue à renforcer l'effectivité du droit international dans l'ordre congolais et à assurer le respect des engagements pris par l'État sur la scène internationale[31].

De ce fait, les traités dans la Constitution de la République démocratique du Congo conservent une place importante et traduit une volonté affirmée d'inscription de l'État dans l'ordre juridique international, tout en préservant la suprématie de la Constitution. Ce positionnement reflète un équilibre subtil entre ouverture et souveraineté, caractéristique des systèmes juridiques contemporains, et confère aux traités un rôle structurant dans la consolidation de l'État de droit et la protection des droits fondamentaux.

Il importe de préciser en définitive que le Statut de Rome étant un traité, sa ratification n'a pas tenu compte de certaines exigences constitutionnelles, qui voudraient à ce qu'il y ait une harmonisation entre le traité et les dispositions constitutionnelles, d'autant plus qu'il contient certaines dispositions contredisant les protections reconnues à certaines personnes exerçant des fonctions officielles. Ainsi, ce manque d'harmonie dans certaines matières doit nécessairement ouvrir les voies aux reformes significatives d'adaptabilité de la norme constitutionnelles par rapport au Statut de Rome.

5.2. L'adaptation de la norme constitutionnelle dans la répression des crimes les plus graves

L'adaptation de la norme constitutionnelle doit passer par les réformes très importantes permettant un dialogue cohérent entre les principes guidant la justice pénale internationales et les exigences constitutionnelles. « Cette adaptation a pour objet la construction des modalités spécifiques et appropriées de mise en œuvre de la répression »[32] des crimes les plus les plus grave en droit congolais. Ainsi, l'adaptation de la norme constitutionnelle ne doit intervenir que lorsqu'on se trouve en face des clauses du traité qui sont contraires à la Constituions. Par ailleurs, la révision constitutionnelle qui a été intervenue en 2011, n'a aucunement réglé la question de compatibilité de la Constitution au Statut de Rome maintenant jusqu'à ce jour les immunités reconnues à certaines personnes jouissant de la qualité officielle.

Cependant, la Constitution congolaise contribue de manière indirecte à la répression des crimes les plus graves en reconnaissant en son sein des droits et libertés fondamentaux dont la violation peut constituer le *substratum* des infractions les plus graves. Ainsi, la protection de la sacralité de la personne humaine postule dans une logique de prévention des atteintes graves susceptibles de relever du droit pénal. C'est pourquoi la Constitution ne se contente pas de poser des principes abstraits, mais contribue à la structuration d'un ordre juridique orienté vers la sanction des violations les plus graves qui à ce jour reste sélective au regard des protections organisées per la Constitution à l'égard des certaines personnes personne portant atteinte à la philosophie pénale telle que prônée par le Statut de Rome.

[31] Lire à ce sujet l'article 151 *in fine* de la Constitution.
[32] *Ibid.*

De ce fait, l'adoption de la norme constitutionnelle au Statut de Rome va contribuer à l'évolution de la norme constitutionnelle et à une harmonisation du droit congolais avec les exigences internationales telles qu'inscrites dans le Statut de Rome. L'absence d'une codification du principe du défaut de la qualité officielle face aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité dans la Constitution, empêche de rendre effective la répression des crimes les plus graves à l'égard des certains individus. Ainsi, cette situation met en évidence la nécessité d'une réforme constitutionnelle visant à intégrer de manière harmonieuse les principes phares devant guider la justice pénale congolaise ; et cela permettrait de garantir la sécurité juridique et l'effectivité des poursuites des crimes les plus graves.

6. L'activation de la compétence subsidiaire de la CPI

Précisons que la subsidiarité[33] ou complémentarité constitue donc le fondement juridique tendant à opérationnaliser la répression des crimes contre la paix et la sécurité sur le plan national[34]. Ainsi, la complémentarité est l'un des fondements cardinaux de la répression des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en ce qu'il organise une articulation normative et fonctionnelle entre la compétence des juridictions nationales et celle de la juridiction pénale internationale en particulier, la CPI. Ce principe consacre l'idée selon la répression des crimes d'une gravité exceptionnelle incombe au premier chef aux États qui demeurent les titulaires naturels de la compétence pénale en vertu de leur souveraineté de sorte que l'intervention de la juridiction internationale ne revêt qu'un caractère subsidiaire et subsidiairement correctif dans l'hypothèse où l'État concerné se révèle soit défaillant soit réticent soit objectivement incapable d'engager des poursuites authentiques et effectives contre les auteurs présumés de crimes internationaux[35].

Ce paragraphe va démontrer que la Cour pénale internationale peut juger les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en cas de manque de volonté (1) et qu'elle peut contourner les obstacles juridiques en s'appuyant sur le défaut de capacité de juger les crimes commis par certains officiels en RDC (2).

6.1. La CPI peut juger les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en cas de manque de volonté

Le manque de volonté des États dans la répression des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité constitue l'une des problématiques les plus sensibles du droit international pénal contemporain en ce qu'il met en lumière les tensions persistantes entre la souveraineté étatique et l'exigence d'une justice pénale universelle effective. Cette carence ne saurait être appréhendée comme une simple inertie administrative ou une insuffisance technique mais doit être comprise comme une attitude complexe, souvent délibérée, traduisant des choix politiques, diplomatiques et institutionnels qui entravent l'engagement sincère des poursuites contre les auteurs de crimes internationaux les plus graves[36]. En effet, bien que les États soient investis, en vertu du principe de compétence primaire, de la responsabilité première de poursuivre et de juger les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, il apparaît dans la pratique que cette obligation est fréquemment neutralisée par des considérations d'opportunité

[33] N. AMY NDIAYE, *op. cit.,* p. 269.
[34] E. MASAMANKI IZIRI, *op. cit.,* p. 325.
[35] N. AMY NDIAYE, *ibid.,* p. 269.
[36] E. MASAMANKI IZIRI, *op. cit.,* p. 3.

politique, de stabilité interne ou encore de protection d'intérêts stratégiques. Le manque de volonté se manifeste ainsi par une abstention volontaire d'engager des poursuites, par l'adoption de mécanismes juridiques destinés à soustraire certaines catégories de personnes à la justice ou encore par la mise en œuvre de procédures judiciaires apparentes mais dépourvues de toute authenticité[37].

Le Statut de Rome n'a pas donné des définitions sur le manque de volonté permettant à la CPI d'engager des poursuites ; il s'est limité à donner des éléments qui déterminent qu'il y a manque de volonté. Ainsi, l'article 17.2 a-c nous fixe en ce sens : « Pour déterminer s'il y a manque de volonté de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère l'existence, eu égard aux garanties d'un procès équitable reconnues par le droit international, de l'une ou de plusieurs des circonstances suivantes :

a. La procédure a été ou est engagée ou la décision de l'État a été prise dans le dessein de soustraire la personne concernée à sa responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour visés à l'article 5;
b. La procédure a subi un retard injustifié qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée ;
c. La procédure n'a pas été ou n'est pas menée de manière indépendante ou impartiale mais d'une manière qui, dans les circonstances, est incompatible avec l'intention de traduire en justice la personne concernée »[38].

Suivant la logique de l'alinéa (a) de l'article 17.2 du Statut de Rome, l'élément permettant de conclure qu'il y a un manque de volonté d'un État c'est le dessein de soustraire la personne de sa responsabilité pénale. De ce fait, pour qu'un État soit reproché de cette attitude, il faut que l'objectif de vouloir faire échapper la personne aux poursuites judiciaires soit démontré[39]. « Sur ce sujet, la Chambre de première instance II a déterminé certains éléments pouvant prouver l'intention de ne pas voir les personnes concernées traduites en justice ». En effet, « dans l'affaire *Procureur* c. *Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui*, la Cour a considéré que cette intention peut être exprimée par un État dans le cadre d'une procédure spécifique qu'il peut engager devant la Cour ou peut être déduite d'éléments de fait dépourvus d'équivoque. À cet effet, la Cour a admis que la remise d'un accusé par l'État concerné à la Cour et la coopération que cet État accorde à la Cour peuvent constituer des critères d'appréciation de l'intention de traduire en justice la personne concernée »[40]. Ainsi, certains auteurs en examinant l'article 17 du Statut de Rome, ajoutent que d'autres supports tels que des témoignages, des documents officiels ou officieux de travail et des rapports pourraient aussi contribuer à démontrer l'existence d'un manque de volonté déterminant l'intention d'un État de traduire en justice un suspect. C'est ainsi que l'activation du principe de complémentarité par la CPI en raison du manque de volonté des autorités nationales ne sera justifiée que si les procédures engagées sur le plan national n'ont pas de garanties nécessaires et d'une façon prouvant « un dessein de soustraire » la personne à la justice. Le défaut de volonté peut se remarquer par

[37] *Ibid*.
[38] Art. 17. 2, Statut de Rome
[39] E. NSABIMBONA, *La complémentarité de la Cour pénale internationale à l'épreuve de l'impunité des crimes internationaux,* Université de Montréal, Droit, 2016, p. 41-42.
[40] *Ibid.,* p. 42.

des farfelus procès, des poursuites de complaisance, des dénis de justice et des manques de proportionnalité de la peine par rapport à la gravité du crime poursuivi...[41]

Cependant, ce genre des comportements se remarquent généralement lorsqu'il s'agit des hauts responsables ou des personnes proches du pouvoir en place qui sont dans le groupe des personnes poursuivies. Pour empêcher l'intervention de la CPI, certains États font semblant d'ouvrir les enquêtes et les poursuites sur le plan national à l'encontre de ces hauts responsables, mais sans la vraie intention de les juger. Au contraire, ce serait dans le dessein de les blanchir et de les mettre à l'abri de la justice pénale internationale[42].

Au regard de certains cas, l'État normalement compétent peut avoir la volonté de bien poursuivre les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité sans pour autant y parvenir à cause d'un manque de capacité.

6.2. La CPI peut juger les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en cas de manque de capacité

Conformément à l'article 17. 3 du Statut de Rome, « pour déterminer s'il y a incapacité de l'État dans un cas d'espèce, la Cour considère si l'État est incapable, en raison de l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de son propre appareil judiciaire ou de l'indisponibilité de celui-ci, de se saisir de l'accusé, de réunir les éléments de preuve et les témoignages nécessaires ou de mener autrement à bien la procédure »[43]. En effet, le manque de capacité dans la répression des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité constitue en droit interne, une entrave structurelle majeure à l'effectivité de la justice et à la réalisation de l'obligation des États de poursuivre les auteurs de ces crimes d'une gravité exceptionnelle. Cette insuffisance de capacité ne se réduit pas à une simple défaillance matérielle ou conjoncturelle, mais renvoie à un ensemble de carences institutionnelles, normatives, techniques et humaines qui affectent la faculté des juridictions nationales d'exercer de manière autonome, indépendante et efficace leur compétence répressive à l'égard des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

En premier lieu, l'insuffisance de capacité se manifeste par une faiblesse structurelle des institutions judiciaires, caractérisée notamment par l'absence de spécialisation des magistrats, l'insuffisance des moyens logistiques et financiers, ainsi que par des lacunes dans la formation en droit international pénal[44]. Or, la complexité inhérente à la qualification et à la poursuite des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité exige une maîtrise approfondie des normes internationales, des mécanismes de coopération judiciaire, ainsi que des règles spécifiques relatives à la responsabilité pénale individuelle, y compris dans des contextes de criminalité organisée ou systémique. À défaut de telles compétences, les juridictions nationales se trouvent dans l'incapacité de mener des enquêtes efficaces, de réunir des preuves

[41] E. NSABIMBONA, *op. cit.* ,pp. 41-42.
[42] *Ibid.,* p. 42.
[43] Art. 17.3, Statut de Rome.
[44] E. NSABIMBONA, *ibid.,* p. 41.

admissibles et de garantir le respect des droits de la défense, ce qui compromet irrémédiablement la crédibilité du processus judiciaire[45].

En second lieu, le manque de capacité se traduit par des déficiences normatives, en ce sens que certains ordres juridiques internes ne disposent pas d'un cadre législatif adéquat permettant l'incrimination et la répression des crimes internationaux conformément aux standards internationaux. L'absence d'incorporation des conventions internationales pertinentes, ou leur transposition imparfaite, crée un vide juridique qui empêche l'exercice effectif de la compétence des juridictions nationales. De surcroît, les règles de procédure pénale applicables au niveau interne peuvent se révéler inadaptées à la spécificité des crimes internationaux, notamment en ce qui concerne la protection des témoins, la collecte des preuves à l'étranger ou la coopération avec les juridictions internationales[46].

En outre, le manque de capacité est souvent aggravé par des facteurs contextuels tels que l'instabilité politique, les conflits armés ou la fragilité des institutions étatiques. Dans de tels contextes, les autorités judiciaires peuvent être soumises à des pressions politiques ou à des menaces sécuritaires qui compromettent leur indépendance et leur impartialité. Il en résulte une justice sélective, voire une impunité de fait, incompatible avec les exigences du droit international.

A cet effet, lorsqu'il est établi qu'il y a un manque de capacité, la CPI peut juger les crimes. Ce manque de capacité peut être normatif comme cela a été démontré ci-haut. *In casus specie*, en dépit d'internaliser les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la Constitution maintient encore les immunités à l'égard de certains officiels congolais, ce qui contredit le Statut de Rome qui voudrait à ce que les immunités ne jouent pas face aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Ainsi, la législation congolaise reste incapable dans la répression de crimes les plus graves à l'égard des personnes qui bénéficient des immunités constitutionnelles et conventionnelles d'autant plus que d'après la Constitution et la convention de vienne sur les relations diplomatiques, ces personnes-là ne peuvent être poursuivies sans pour autant considérer leurs immunités ; et cela constitue un blocage dans la poursuite des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité au niveau national. Il y a donc, une absence d'incorporation de certains principes phares de la justice pénale congolaise (dans le cas d'espèce la non pertinence de la qualité officielle), ou leur transposition imparfaite (cas de l'article 20 quater du code pénal congolais), ce qui crée un blocage qui empêche l'exercice effectif de la compétence des juridictions nationales à l'égard des personnes qui bénéficient des immunités.

Conclusion

Après la ratification du Statut de Rome par la RDC, après la loi n°15/023 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal, seuls les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre font l'objet des poursuites et c'est conformément aux articles 221 à 223 du code pénal tel que modifié et complété à ce jour et il y a une sorte d'internalisation partielle.

[45] E. NSABIMBONA, *op. cit.* ,p. 41.
[46] *Ibid.*

En effet, le principe du défaut de la pertinence de la qualité officielle prévu à l'article 27 du Statut de Rome quoiqu'intégré dans le code pénal de façon partielle, est confronté aux obstacles constitutionnels et conventionnels lorsqu'on se trouve en face des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité commis par les personnes qui bénéficient des immunités d'après la Constitution et la Convention internationale.

Ainsi, la RDC, Etat partie au Statut de Rome, est appelée à procéder à l'adaptation de la norme constitutionnelle au Statut de Rome pour rendre inopérant la qualité officielle face aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Cette adaptation comme cela a été démontré, doit passer par les réformes très significatives permettant un dialogue cohérent entre les principes guidant la justice pénale internationales et les exigences constitutionnelles. « Cette adoption a pour objet la construction des modalités spécifiques et appropriées de mise en œuvre de la répression »[47] des crimes les plus graves en droit congolais. Ainsi, l'adaptation de la norme constitutionnelle ne doit intervenir que lorsqu'on se trouve en face des clauses du traité qui sont contraires à la Constitution.

A l'absence de cette adaptation, la CPI peut activer sa compétence subsidiaire en se fondant sur le manque de capacité normative. Ainsi, la législation congolaise reste incapable dans la répression de crimes les plus graves à l'égard des personnes qui bénéficient des immunités constitutionnelles et conventionnelles d'autant plus que d'après la Constitution et la convention de vienne sur les immunités diplomatiques, ces personnes-là ne peuvent être poursuivies sans pour autant considérer leurs immunités ; et cela constitue un blocage dans la poursuite des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité au niveau national. En considérant ce qui a été dit, il y a donc, une absence d'incorporation de certains principes phares de la justice pénale congolaise (dans le cas d'espèce la non pertinence de la qualité officielle), ou leur transposition imparfaite (cas de l'article 20 quater du code pénal congolais), ce qui crée un blocage qui empêche l'exercice effectif de la compétence des juridictions nationales à l'égard des personnes qui bénéficient les immunités. Donc, cette absence de capacité normative réelle trouve son origine dans l'absence des réformes constitutionnelles, empêche de concilier l'obligation première de poursuivre les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité sur le plan interne et les immunités constitutionnelles dont bénéficient certaines autorités, et cela engendre un conflit d'intérêts structurel rendant illusoire toute perspective de poursuite effective au niveau national.

De ce fait, la CPI censée juger les crimes les plus graves en se fondant sur le manque de volonté ou de capacité d'un Etat partie au Statut de Rome, recourt à la coopération pour mettre en mouvement son intervention comme juridiction de dernier rempart.

[47] E. MASAMANKI IZIRI, *op. cit.,* p. 34.

Références bibliographiques

AMY NDIAYE, N., *Le statut de Rome créant la Cour pénale internationale (CPI) et les défis de sa mise en œuvre,* thèse de doctorat, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Droit, 2016 ;
CLEMENT G ET LEFEBVRE J. (dir.), *Les immunités pénales. Actualité d'une question ancienne,* Paris, PUF, 2010 ;
FERNANDEZ, J., PACREAU X. et UBEDA-SAILLARD M. (dir.), *Statut de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article,* tome I, 2ème éd., Paris, 2019 ;
FOUCHARD, I., *Crime internationaux. Entre internationalisation du droit pénale et pénalisation du droit pénal,* bruyant, Bruxelles, 2014 ;
KOAGNE ZOUAPET A., *les immunités dans l'ordre juridque international. Le prisme de la constance.* Paris, A. PEDONE, 2020
LUZOLO BAMBI LESSA E.-J. et BAKAMA BOPE E.(dir.), *Les 20 ans de la Cour pénale internationale en République démocratique du Congo : quel bilan?,* Kinshasa, CAD, 2025 ;
LUZOLO BAMBI LESSA, E.-J., *Traite de droit judiciaire : la justice congolaise et ses institutions,* Kinshasa, PUC, 2018 ;
LUZOLO BAMBI, E.-J et BAYONA BA MEYA, N.-B., *Manuel de procédure pénale,* Kinshasa, PUC, 2011 ;
MASAMANKI IZIRI, E., *Les conditions d'opérationnalisation de la répression du crime d'agression par les juridictions pénales étatiques,* thèse de doctorat, Unikin, Droit, 2022-2023.
TASOKI MANZELE, J.- M., *Procédure pénale congolaise,* Paris, L'harmattan, 2016.

WEBOGRAPHIE

https:/avocats.cd/blog/des-immunites-en-droit-congolais, consulté le 28 mai 2026 à 16h 53';
BEKOU O., *Le renforcement des capacités des systèmes juridiques nationaux,* www.droits-fondamentaux.u-paris2.fr, n°16, 2018

TEXTES JURIDIQUES OFFICIELS

Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République démocratique du Congo, *in JORDC*, 52ème année, n° spécial, du 20 janvier 2011 ;

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998 ;

Convention de vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques ;

Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais tel que modifié et complété par l'ordonnance-loi n°23 du 11 septembre 2023 relative aux violences basées sur le genre.