

*Sur la responsabilité du Rwanda dans le conflit armé en République
démocratique du Congo : l'ordonnance du 7 mars 2024 de la Cour africaine
des droits de l'homme et des peuples*

Bienvenu Criss-Dess DONGAR

Docteur en Droit international à l'Université Jean-Moulin Lyon 3 et Chercheur junior à la Chaire
UNESCO Mémoire, Cultures et Interculturalité de l'Université Catholique de Lyon.

&

Nouwagnon Olivier AFOGO

Doctorant en Droit international à l'Université Jean-Moulin Lyon 3 et à l'Université de Montréal,
Chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada sur les droits humains et la justice réparatrice
internationale.

Le 7 mars 2024, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour ADHP) a rendu une ordonnance¹ dans l'affaire opposant la République démocratique du Congo (RDC) à la République du Rwanda. Dans cette décision avant dire droit, la Cour fait partiellement droit à la demande additionnelle de la RDC tendant à obtenir un examen en priorité de l'affaire et une accélération de la procédure. Au principal, la RDC accuse son voisin d'être responsable des violations des droits de l'homme consécutives au conflit armé en cours sur son territoire². Fondamentalement, l'État requérant reproche au Rwanda de soutenir et/ou d'héberger sur son territoire des groupes armés dont les agissements lui sont dommageables.

L'État requérant s'est autrefois prévalu de prétentions analogues devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 1999 et devant la Cour internationale de Justice (CIJ) en 2002. Devant le premier organe, la plainte congolaise était dirigée contre le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda pour des faits de « *violations graves et massives des droits de l'homme et des peuples commises par les forces armées de ces trois pays dans les provinces congolaises où sévit la rébellion depuis le 2 août 1998* »³. Après examen de l'affaire, la Commission avait constaté que les États défendeurs étaient responsables des violations alléguées ; elle les avait exhortés « *à retirer immédiatement leurs troupes du territoire du plaignant* »⁴. De même, elle avait prévu que des réparations adéquates soient versées à l'État plaignant pour et au nom des victimes. En 2002, dans une autre requête adressée à la CIJ, la RDC dénonçait une nouvelle fois des « *violations massives, graves et flagrantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire* »⁵ en raison, cette fois-ci, « *des actes d'agression armée*

¹ *Affaire République Démocratique du Congo c. République du Rwanda, Requête N°007/2023, Ordonnance (Demande de procédure accélérée)*, 7 mars 2024 ; <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0072023> (consulté le 3 juin 2024).

² CS/15677, *Le Conseil de sécurité prévenu du risque d'embrasement de la région devant la rhétorique de confrontation entre la RDC et le Rwanda*, 24 avril 2024 ; <https://press.un.org/fr/2024/cs15677.doc.htm> (consulté le 3 juin 2024).

³ *Communication 227/99, DR. Congo / Burundi, Rwanda and Uganda*, May 2003, par. 2 ; <http://hrlibrary.umn.edu/africa/comcases/Comm227-99.pdf> (consulté le 3 juin 2024).

⁴ *Ibid.*, par 98.

⁵ *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, Requête introductive d'instance à la Cour Internationale de Justice de la Haye contre

perpétrés par le Rwanda sur le territoire de la République Démocratique du Congo »⁶. Si, dans son arrêt du 3 février 2006 sur les exceptions préliminaires, la Cour n'a retenu aucune des onze bases de compétence invoquées par la RDC, elle a rappelé la responsabilité des États à raison des actes contraires au droit international⁷. Cela sous-entend qu'il n'est pas exclu que l'État défendeur soit responsable des violations alléguées.

Quoiqu'il en soit, les nouvelles prétentions de la RDC devant la Cour ADHP s'inscrivent dans la droite ligne de ce vieux différend. En attendant l'arrêt au fond, la présente note décrypte l'ordonnance du 7 mars 2024 sur l'examen en priorité et l'accélération de la procédure pour des raisons de convenances procédurales.

1. L'examen en priorité de l'affaire RDC-Rwanda : une mesure originale, mais contre-productive ?

La RDC a défendu la nécessité d'un examen en priorité de sa requête en raison de l'importance et la nature des questions soulevées qui font état d'une situation de « *danger imminent et de violation continue des droits des populations vivant dans les zones occupées par la coalition M23 et les forces armées de l'État défendeur* »⁸ ainsi que de son incapacité à assurer un contrôle effectif sur la zone du conflit⁹. S'appuyant sur le fait que ces violations graves soient essentiellement « *commises à l'égard de sa population civile, dont des femmes, des enfants et d'autres groupes vulnérables* »¹⁰, et considérant l'intérêt que la toute première requête interétatique devant la Cour pourrait revêtir pour les États parties à la Charte africaine et leur population, l'État requérant y voit l'opportunité d'une décision pédagogique¹¹. Il fonde l'ensemble de ces prétentions sur la règle 90 du Règlement de la Cour¹² pour inviter celle-ci à ordonner « *la réduction des délais de dépôt de mémoires [...] et celle du délai du délibéré pour que l'arrêt puisse être rendu dans un délai de six mois* »¹³. En vertu de ladite règle, la Cour dispose de pouvoirs inhérents qui lui permettent de prendre les mesures qu'elle juge nécessaires à l'atteinte des objectifs de la justice.

Il faut noter qu'en générale et sans nécessairement faire mention de la règle 90 de son Règlement, la Cour s'est souvent laissée guidée par l'intérêt de la justice et les objectifs attachés à ce principe. À titre illustratif, la Cour a par exemple ordonné le rabat

République du Rwanda, 28 mai 2022, p. 1 ; <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/126/7070.pdf> (consulté le 3 juin 2024).

⁶ *Ibidem*

⁷ *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda), compétence et recevabilité, Arrêt, CIJ Recueil 2006*, p. 6, par. 127.

⁸ *Affaire République Démocratique du Congo c. République du Rwanda, Requête N°007/2023, Ordonnance (Demande de procédure accélérée)*, 7 mars 2024, par. 14.

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibid.*, par. 13.

¹¹ *Ibid.*, par. 15.

¹² Cour ADHP, *Règlement intérieur de la Cour*, 1^{er} septembre 2020.

¹³ *Affaire République Démocratique du Congo c. République du Rwanda, Requête N°007/2023, Ordonnance (Demande de procédure accélérée)*, 7 mars 2024, par. 10.

du délibéré dans l'affaire *Chrizostom Benyoma c. République-Unie de Tanzanie*¹⁴ afin d'accepter le mémoire de l'État défendeur sur les réparations, conformément aux règles 45 et 90 de son règlement intérieur dans l'objectif de garantir le contradictoire et la bonne administration de la justice. De ce point de vue, l'examen en priorité de la requête congolaise est une mesure originale qui peut naturellement découler des pouvoirs inhérents que la Cour tient de la Règle 90 de son Règlement intérieur. Cependant, étant donné qu'elle ouvre la voie à une hiérarchisation des affaires en dehors du cadre prédéfini, il aurait été plus édifiant qu'en plus de se fonder sur la nature et la portée des violations alléguées, la Cour précise un faisceau d'indices qui peut justifier l'examen en priorité d'une affaire. S'il est possible qu'en vertu de la règle 66 paragraphe b) du Règlement intérieur, la Cour examine des affaires en priorité lorsqu'elle estime que celles-ci obéissent à la procédure d'un arrêt pilote, il en est autrement dans le cas d'espèce.

Par ailleurs, il faut remarquer dans le cas d'espèce que l'examen en priorité de l'affaire ne crée aucune obligation juridique à la charge des parties et n'a pas non plus pour effet de sauvegarder véritablement les droits en cause. C'est dire qu'en attendant l'examen des prétentions congolaises, les violations graves et continues des droits de l'homme pour lesquelles la Cour est saisie se poursuivent. Depuis l'ordonnance de la Cour, l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs a constaté la détérioration de la situation humanitaire, avec à la clé plus de 7,2 millions de déplacés en avril 2024¹⁵. Aussi, la RDC a saisi le Conseil de sécurité des Nations Unies le 9 mai 2024 attribuant au Rwanda, le bombardement du camp des déplacés de Mugunga¹⁶ ; des accusations rejetées par ce dernier¹⁷.

Au regard des arguments énoncés par l'État requérant et prenant surtout en considération la situation d'urgence humanitaire dans les zones de conflits, la Cour aurait pu prescrire d'office des mesures provisoires, conformément à la règle 59 de son Règlement intérieur et à l'article 27(2) du Protocole à la Charte africaine¹⁸, pour éviter des dommages irréparables à des personnes et sauvegarder les droits des parties. D'ailleurs, elle a déjà par le passé ordonné *proprio motu* des mesures provisoires – c'est-à-dire sans que la partie requérante n'en fasse la demande – dans des circonstances de violations graves et massives des droits de l'homme en l'occurrence dans l'affaire

¹⁴ *Benyoma c. Tanzanie (rabat de délibéré)* (2019) 3 RJCA 543, par 5(i) ; <https://www.african-court.org/cpmt/fr/details-case/0012016> (consulté le 3 juin 2024).

¹⁵ CS/15677, *op. cit.* <https://press.un.org/fr/2024/cs15677.doc.htm> (consulté le 3 juin 2024).

¹⁶ République démocratique du Congo, Ministère des affaires étrangères, *Bombardement du camp des déplacés de Mugunga : La RDC saisit le Conseil de sécurité de l'ONU*, 9 mai 2024 ; <https://diplomatie.gouv.cd/2024/05/09/bombardement-du-camp-des-deplaces-de-mugunga-la-rdc-saisit-le-conseil-de-securite-de-lonu/> (consulté le 4 juin 2024).

¹⁷ Republi of Rwanda, Rwanda rejects blame for IDP camp bombing in Goma, DRC, 5 May 2024 ; <https://www.gov.rw/blog-detail/rwanda-rejects-blame-for-idp-camp-bombing-in-goma-drc> (consulté le 4 juin 2024).

¹⁸ *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, 10 juin 1998 ; <https://au.int/fr/treaties/protocole-la-charte-africaine-des-droits-de-lhomme-et-des-peuples-portant-creation-dune> (consulté le 4 juin 2024).

*Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Libye*¹⁹. Cependant, quand bien même les critères exigibles nous semblent réunis dans la situation en RDC, il « appartient [à la Cour] de décider dans chaque cas si, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, elle doit user [de ce] pouvoir »²⁰. En l'espèce, la Cour a joué la carte de la prudence, rejetant par ailleurs la demande congolaise tendant à l'abréviation des délais de dépôt des mémoires et du délibéré.

2. Le rejet de l'abréviation des délais de dépôt des mémoires et du délibéré : une mesure respectueuse des droits de la défense

Pour éviter qu'une affaire se trouve vidée de son sens et devienne anachronique, la partie requérante peut demander à la Cour d'examiner la requête en procédure accélérée. Toutefois, la décision de consentir à une telle procédure relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour. Dans le cas d'espèce et toujours sur le fondement de la Règle 90, la RDC a plaidé pour une procédure accélérée afin de garantir les droits des victimes et ses propres droits protégés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et par les textes subséquents, y compris le droit à un recours effectif et le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

D'une part, la Cour relève que le pouvoir inhérent qu'elle tient de la règle 90 n'est ni général ni absolu et ne s'exerce que de manière casuistique. À ce propos, elle distingue la règle 44 de son Règlement intérieur relative au dépôt des pièces de procédure dans des délais fixes de la Règle 61 qui organise l'intervention d'une tierce partie dans une affaire qui lui est soumise et dont les délais sont laissés à sa discrétion. Considérant que le délai de 90 jours accordé au Rwanda au titre de la règle 44 consacre le droit de la défense, la Cour conclut à bon droit qu'elle « ne peut, sous peine de violer elle-même ce droit, abréger ce délai dans la mesure où il constitue l'une des conditions essentielles d'un procès équitable »²¹.

D'autre part, la Cour a rejeté la demande de l'État requérant tendant à obtenir l'abréviation du délai du délibéré à six mois en ce qui concerne les réparations qui lui sont dues ainsi qu'aux victimes des violations alléguées, conformément à l'article 27(1) du Protocole et aux règles 40(4) et 69(3) du Règlement. En effet, il convient de remarquer qu'après la clôture de l'instruction, la Cour dispose d'un délai de principe de 90 jours pour rendre sa décision conformément à l'article 28 du Protocole, tel que repris à la règle 69 de son Règlement intérieur. Si la Cour reconnaît, sans préjuger le fond de l'affaire, que la situation à elle soumise est particulièrement complexe en raison des pertes en vies humaines, des viols et des destructions de biens à grande échelle, elle considère néanmoins que le principe que l'abréviation du délai du délibéré ne servirait pas les

¹⁹ *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Libye (mesures provisoires) (2011) I RJCA* 18, par. 9, 10, 12, 23 ; <https://caselaw.ihlda.org/fr/entity/ccaumxzwvy2elx3lvi8pycik9?page=4> (consulté le 4 juin 2024).

²⁰ *Ibid.*, par 11.

²¹ *Affaire République Démocratique du Congo c. République du Rwanda, Requête N°007/2023, Ordonnance (Demande de procédure accélérée)*, 7 mars 2024, par. 25.

intérêts de la justice. Une telle position se justifie par l'obligation qu'à la Cour de maintenir un équilibre entre les intérêts du requérant et les exigences d'une bonne administration de la justice, pour ne pas porter atteinte à l'équité et l'efficacité du système judiciaire.

En somme, l'ordonnance du 7 mars 2024 est d'un intérêt scientifique probant. On retiendra que pour son premier test de contentieux interétatique, la Cour adopte une approche prudente, confirmant son attachement aux droits de la défense. Toutefois, en admettant l'examen prioritaire des prétentions congolaises sans prendre la précaution d'en préciser clairement le faisceau d'indices qui le justifient, la Cour entretient un flou juridique profitable aux futurs requérants. Sur le long terme et puisque tout requérant peut s'en prévaloir désormais, la Cour sera probablement confrontée à une hiérarchisation systématique des affaires inscrites à son rôle ; ce qui peut l'amener à accorder un intérêt plus marqué à certaines affaires au détriment d'autres.