

LES PERSPECTIVES POUR UNE APPROCHE DÉCENTRALISÉE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RD CONGO

Introduction

Valérie ARNOULD,
est Chercheuse
senior au Programme
Afrique à Egmont
– Institut Royal
des Relations
Internationales
(Bruxelles). Elle est
également chercheuse
associée auprès du
Leuven Institute
of Criminology,
Université de
Leuven. Son domaine
d'expertise est la
justice transitionnelle
et la consolidation
de la paix, et les
dynamiques de conflit
en Afrique Centrale.

Après un long sommeil, la RD Congo semble redécouvrir la justice transitionnelle comme mesure nécessaire pour répondre aux crimes graves du passé. Lors d'un Conseil des Ministres en août 2020, le Président Félix Tshisekedi a appelé à la mise en place de mesures de justice transitionnelle. Une déclaration qu'il a réitérée lors de son discours devant l'Assemblée Générale des Nations Unies un mois plus tard. Par la suite, le ministre congolais des droits de l'homme a élaboré deux projets de décret sur la mise en place d'une Commission Nationale de Justice Transitionnelle et d'un Fonds d'indemnisation des victimes des crimes graves (bien que, au moment de cette rédaction, ces textes n'aient point encore été adoptés). Déjà en 2017, la Politique Nationale de Réforme de la Justice avait défini le renforcement de la lutte contre l'impunité pour les crimes graves comme un objectif central. En même temps, dans son rapport de septembre 2020 sur la Mission des Nations Unies en RD Congo (la MONUSCO), l'organisation appelle le gouvernement congolais à élaborer une stratégie nationale de justice transitionnelle. L'accomplissement de progrès dans la lutte contre l'impunité est également défini comme un facteur conditionnant des futures mesures de retrait de la MONUSCO.

La RD Congo a un passé trouble en ce qui concerne la justice transitionnelle. L'Accord Global et Inclusif adopté en 2002 avait prévu la mise sur pied de plusieurs mesures de justice transitionnelle. Mais celles-ci, soit n'ont jamais vu le jour (e.g. vetting des forces de sécurité, un Tribunal Spécial pour la RDC), soit ont été incapables d'opérer efficacement (la Commission Nationale Vérité et Réconciliation, la CNVR). Par la suite des efforts ont été entrepris,

avec le soutien de bailleurs internationaux, pour renforcer la capacité des tribunaux nationaux pour poursuivre les auteurs de crimes internationaux et de violations graves de droits de l'homme. Cela a inclus des réformes judiciaires et législatives, le renforcement de capacités des tribunaux militaires, la mise en place d'Audiences Foraines, la mise sur pied du programme de Cellule d'appui aux poursuites judiciaires, et les enquêtes par la Cour Pénale Internationale.

Malgré ces réalisations importantes, un climat généralisé d'impunité persiste dans le pays et les victimes ont reçu peu de reconnaissance ou de réparation pour les préjudices subis. Un cycle continu d'intégration inconditionnelle de forces rebelles dans l'armée nationale et l'adoption successives de lois d'amnistie ont ancré l'impunité dans le secteur de la sécurité. Les attaques et violations de droits de l'homme par les groupes rebelles restent également courantes dans diverses régions du pays malgré la signature de plusieurs accords de paix et de désarmement et démobilisation des forces rebelles. La persistance d'un climat politique et sécuritaire instable a créé une frilosité envers la promotion d'une politique forte de justice transitionnelle. Ceci, pour les autorités congolaises de crainte d'affaiblir leur contrôle du pouvoir, et pour les bailleurs internationaux par souci de ne pas mettre à mal leurs programmes de consolidation de la paix et de stabilisation. En 2014, une proposition de loi pour la création de chambres spécialisées au sein du système judiciaire congolais fut rejetée par l'Assemblée Nationale (ainsi que freinée en coulisse par certains acteurs internationaux), et aucune action n'a été entreprise pour la mise en œuvre des recommandations contenues dans le rapport mapping des violations des droits de l'homme commis entre 1993 et 2003, publié par les Nations Unies en 2010.

Mais les changements politiques récents en RD Congo semblent ouvrir une fenêtre d'opportunité pour la justice transitionnelle. On voit déjà que les discussions sont ravivées dans le pays sur les perspectives de justice transitionnelle. Lors d'une récente table ronde conviée à Kinshasa par des associations congolaises de la société civile, une question qui s'est posée était l'opportunité et la faisabilité d'adoption d'une approche plus décentralisée de la justice transitionnelle.

Dans l'ensemble, il n'est pas exagéré de dire que "la justice transitionnelle a généralement une origine et une fonction entièrement nationales". Depuis sa création, la justice transitionnelle a été conçue comme des mécanismes parrainés par l'État impliquant la création d'institutions formelles au niveau national (qu'il s'agisse de procès, de commissions vérité, de programmes de réparation, de processus de vetting ou de réformes institutionnelles). Bien que le concept de justice transitionnelle se soit élargi au fil du temps pour englober également des initiatives au niveau communautaire, l'idée de la justice transitionnelle en tant que processus fondamentalement national

persiste. Cependant, la critique croissante de l'efficacité du « panthéon classique » des mécanismes de justice transitionnelle à promouvoir un réel changement sur le terrain, justifie une remise en cause de cette approche centralisée de la justice transitionnelle. Jusqu'à présent, cependant, il y a eu peu de réflexion sur la forme que pourrait prendre une telle décentralisation de la justice transitionnelle. Dans cette note analytique, je propose trois façons d'envisager une approche décentralisée de la justice transitionnelle et j'explore leur pertinence dans le contexte de la RD Congo.

Décentralisation minimale

À un niveau minimal, la décentralisation signifie simplement qu'une institution nationale de justice transitionnelle crée des unités décentralisées pour mener à bien ses opérations sur le terrain. Par exemple, la commission Vérité au Pérou a mis en place plusieurs bureaux régionaux pour effectuer le travail de collecte de témoignages, mener des enquêtes, rédiger des rapports et mener des campagnes de sensibilisation et d'éducation. Le Brésil, à son tour, a mis en place un processus hybride innovant et décentralisé de révélation de la vérité et de réparation par le biais de 'Caravanes d'amnisties' : ces caravanes étaient des audiences publiques et séances de mémoire foraines organisées par la Commission d'amnistie pour entendre et examiner les demandes d'indemnisation et d'amnistie des victimes qui avaient été persécutées politiquement sous le régime militaire brésilien.

En RD Congo, une telle approche décentralisée de la justice transitionnelle a déjà été présente dans une certaine mesure. La CNVR, créée en 2004, avait prévu la création de comités locaux et provinciaux. Ces derniers auraient été chargés de recueillir des témoignages et des demandes d'amnistie, de consulter les acteurs locaux et de faire des recommandations pour des cérémonies de réconciliation. Cependant, les déficits de financement, la politisation de la commission et le manque de volonté politique ont saboté l'ensemble du travail de la CNVR, qui a fini par fermer ses portes en 2006 sans avoir pu mener d'enquêtes. Si une nouvelle commission Vérité devait être créée à l'avenir, la possibilité d'organiser des auditions itinérantes pourrait être considérée comme une dimension supplémentaire de la décentralisation des activités de la commission.

La pratique des Audiences Foraines et le programme de Cellule d'appui aux poursuites judiciaires (CAP) peuvent également être considérés comme fonctionnant selon des modalités plus décentralisées. Les Audiences Foraines visent à améliorer l'accès à la justice dans les régions touchées par les conflits à l'est du Congo en amenant les procès directement auprès des communautés touchées. Les CAP ont à leur tour été créées dans plusieurs provinces du pays : à la demande des autorités de justice militaire, des experts internationaux détachés auprès des CAP sont déployés pour fournir un

appui technique et logistique aux enquêtes et aux poursuites relatives aux crimes graves.

Sur la base de ces expériences, une décentralisation minimale pourrait s'opérer par la création d'unités d'enquête spécialisées au niveau provincial / régional pour traiter des crimes du passé, en lieu et place de la création d'un tribunal spécial au niveau national pour la RD Congo. Cette option avait déjà été envisagée avec le projet de loi de 2004 sur les chambres spécialisées ; cette proposition pourrait ainsi être relancée avec quelques amendements pour répondre aux préoccupations juridiques soulevées en 2004. Une telle structure décentralisée d'enquêtes et de poursuites pourrait coexister avec les efforts entrepris pour développer une 'stratégie nationale de priorisation des poursuites des crimes internationaux', bien qu'on pourrait également examiner l'utilité d'une élaboration de telles stratégies de priorisation des poursuites au niveau provincial/régional.

L'utilité d'une telle approche a été démontrée dans d'autres pays. Par exemple, au Chili, la décision de créer une division spéciale au sein de la section des enquêtes de la police et de nommer des juges avec un mandat exclusif ou préférentiel pour enquêter sur les violations massives des droits de l'homme commises pendant la dictature militaire a joué un rôle clé dans l'accélération des poursuites pour ces crimes. Dans le même ordre d'idées, en Irlande du Nord, une nouvelle unité d'enquête relevant du Service de police d'Irlande du Nord a été créée en 2005 (dénommé 'équipe des enquêtes historiques') avec pour mandat de rouvrir et réexaminer les affaires relatives aux décès liés aux troubles, en particulier entre 1968 et 1998. Ceci a permis de faire avancer les enquêtes sur certains des assassinats les plus controversés.

Au vu de l'étendue du territoire de la RD Congo (ainsi que des contraintes pratiques liées aux déplacements interprovinciaux pour le congolais moyen) et de la diversité des expériences de conflit dans le pays, l'inclusion d'une telle approche décentralisée minimale de la justice transitionnelle apparaît comme un préalable. Tout mécanisme de justice transitionnelle au niveau national qui sera mis en place devra décentraliser une partie de ses opérations au niveau provincial ou des *territoires* afin de garantir son accessibilité, sa faisabilité et sa légitimité. Si les inquiétudes concernant l'insécurité dans certaines régions du pays et le fait que la décentralisation pourrait se transformer en un processus de « création de postes vides » pourraient faire hésiter certains à soutenir une telle décentralisation, il est important de souligner qu'une justice transitionnelle entièrement centralisée a peu de chances d'être efficace dans le contexte congolais.

Décentralisation maximale

Une deuxième approche de la décentralisation, probablement plus complexe, consisterait à s'engager dans des activités de justice transitionnelle sans la création d'une politique ou d'institutions de justice transitionnelle nationales ou centralisées. Bien qu'il y ait un intérêt croissant pour les mécanismes de justice transitionnelle communautaires¹, une décentralisation maximale implique une conception plus large de la 'localisation' de la justice transitionnelle. En effet, elle envisage aussi la création d'institutions classiques de la justice transitionnelle (e.g. poursuites judiciaires, les commissions vérité et réconciliation, les réparations) non pas au niveau national mais au niveau infra-étatique. Ces mécanismes de justice transitionnelle infra-étatiques ne seraient pas nécessairement liés à un cadre national de justice transitionnelle et fonctionneraient dans une relative indépendance les uns des autres. Le paysage de la justice transitionnelle ressemblerait donc plus à une mosaïque qu'à la structure arborescente qui caractérise le modèle de décentralisation minimale.

Une telle décentralisation maximale de la justice transitionnelle a jusqu'ici été peu courante dans la pratique. L'idée que l'élaboration d'une stratégie nationale de justice transitionnelle constitue une « bonne pratique » reste répandue et lors de l'atelier de Kinshasa, l'accent a également été mis sur la nécessité pour le gouvernement, dans un premier temps, d'élaborer une stratégie nationale de justice transitionnelle. Il y a sans aucun doute une utilité à cela, comme la nécessité de clarifier les objectifs qu'un pays poursuit par la justice transitionnelle, assurer la cohérence et la complémentarité entre les processus de justice transitionnelle (en particulier lorsqu'un pays choisit de poursuivre une approche globale de la justice transitionnelle), et garantir que la reconnaissance par l'État du passé violent se concrétise au travers de la justice transitionnelle. Néanmoins, divers facteurs suggèrent la possible pertinence d'une décentralisation maximale de la justice transitionnelle en RD Congo.

Un premier élément est qu'il n'y a pas d'uniformité dans la dynamique et les expériences de conflit dans les différentes régions du pays. Bien qu'il existe d'importants chevauchements et dynamiques de sécurité et insécurité aux niveaux nationaux et régionaux, le paysage conflictuel de la RD Congo ressemble également à un patchwork. Une étude récente suggère que des différences dans les expériences de conflit et les dynamiques communautaires (tels que le degré de confiance sociale ou la présence de combattants démobilisés dans la communauté) influencent la

1 Les initiatives communautaires continuent d'occuper une place liminaire dans la justice transitionnelle. Bien que reconnues comme ayant une place dans la justice transitionnelle, elles sont souvent présentées comme occupant une position « inférieure » aux mécanismes formels de justice transitionnelle et comme devant se conformer aux principes formels de l'État de droit. Les initiatives menées par des acteurs non étatiques ne sont toujours pas considérées, dans l'ensemble, comme constituant des mécanismes de justice transitionnelle.

perception de la justice que peuvent avoir les individus. La configuration des conflits peut également fortement influencer le vécu de victimisation, ce qui à son tour influence les préférences qu'ont les individus en matière de justice transitionnelle tout comme la manière dont la confiance intercommunautaire et la cohésion sociale peuvent être reconstruites. Étant donné que la nature et les expériences des conflits sont très diverses en RD Congo, on peut se demander si une approche unifiée de la justice transitionnelle, qui est définie au niveau national, peut répondre de manière adéquate à la variété des expériences de conflit et aux besoins de justice qui en découlent. Une considération supplémentaire est que la longue durée des conflits en RD Congo² et le fait que les violations des droits humains se poursuivent jusqu'à aujourd'hui créent une situation dans laquelle il semble peu probable qu'une approche unifiée de la justice transitionnelle puisse remédier à toutes les violations des droits humains, passées et actuelles.

L'importance d'intégrer des considérations liées au contexte dans l'élaboration de mesures de justice transitionnelle a été reconnue dans les politiques sur la justice transitionnelle de l'ONU, de l'Union européenne et de l'Union africaine. Ceci est généralement compris comme signifiant qu'il faut éviter d'exporter un 'modèle unique de justice transitionnelle' d'un pays à l'autre. Dans un sens plus large, cela implique aussi que des politiques de justice transitionnelle doivent être conçues en tenant compte du contexte institutionnel, politique et socio-économique dans lequel ces institutions opéreront. Mais je suggère qu'en addition, la mise en place d'une approche contextuelle de la justice transitionnelle puisse également signifier qu'on ne s'en tienne pas à adopter une approche unique au *sein même* d'un pays. S'engager dans une décentralisation maximale de la justice transitionnelle peut contribuer à rendre ces processus plus sensibles, et donc mieux à même de répondre, aux expériences locales de conflit et de victimisation.

Un second élément à considérer est que, dans certains contextes, les processus de justice transitionnelle décentralisés peuvent être plus réalisables que la création d'institutions nationales. Là où il y a une résistance de la part des élites nationales à la justice transitionnelle, là où l'entièreté d'un pays n'a pas encore été pacifié, là où les citoyens ont un faible niveau de confiance dans les institutions étatiques, là où le niveau de polarisation entre les communautés reste très élevé, des processus de justice transitionnelle se trouvent souvent bloqués, inefficaces ou hautement politisés. Cette considération est particulièrement pertinente dans le cas de la RD Congo, où les acteurs favorables à la justice transitionnelle attendent depuis près de deux décennies que 'le bon contexte politique et sécuritaire' émerge avant de s'engager sur la voie de la justice transitionnelle. Pourtant, ce 'moment approprié' reste toujours insaisissable. Et entretemps, les

2 Il est politiquement sensible de fixer une date exacte pour le début des conflits en RD Congo, mais il est indéniable que l'est du Congo connaît un conflit armé depuis près de trois décennies.

besoins de justice des victimes restent sans réponse et l'impunité persiste. Changer le focus d'une approche nationale vers une approche décentralisée maximale pourrait rendre plus faisable la mise en marche de certains processus de justice transitionnelle. De plus, une décentralisation maximale faciliterait l'élaboration de mesures de justice transitionnelle adaptées spécifiquement aux besoins des victimes et à ce qui est réalisable dans un contexte particulier (par exemple, en raison des différences dans l'environnement sécuritaire, ce qui est faisable en matière de justice transitionnelle dans le Kasai peut ne pas être le même qu'en Ituri ou au Sud-Kivu). En dissociant la justice transitionnelle des structures étatiques, les processus de justice transitionnelle pourraient également bénéficier d'une plus grande légitimité au sein de la population.

Un troisième élément est que la rédaction d'une stratégie nationale de justice transitionnelle en RD Congo pourrait être un processus long et ardu qui permettrait à de nombreux intérêts particuliers/politiques de peser sur la définition de ce que la justice transitionnelle pourrait être. Cela risque également de créer un cadre rigide pour la justice transitionnelle freinant l'innovation. Or il est reconnu que la justice transitionnelle a la meilleure chance de succès lorsqu'une suffisante marge de manœuvre est créée pour permettre l'adaptation de modèles existants au contexte local ou lorsque les sociétés ou communautés développent des approches innovantes qui répondent aux besoins contextuels spécifiques. Enfin, si le but poursuivi au travers de la justice transitionnelle est non seulement la responsabilité et l'imputabilité, mais aussi la résolution des conflits, la prévention et la reconstruction des rapports sociaux (des objectifs qui ont été soulignés à plusieurs reprises lors de l'atelier de Kinshasa), alors des structures nationales de justice transitionnelle ne sont pas nécessairement les plus efficaces pour y parvenir. Ainsi, des études sur la confiance interpersonnelle suggèrent fortement que les activités qui facilitent le contact personnel direct et impliquent une proximité physique étroite ont le plus grand impact sur le rétablissement de la confiance.

Une décentralisation maximale de la justice transitionnelle pourrait prendre différentes formes en RD Congo. Pour faire face aux violations des droits humains commises dans le contexte de la crise Kamuina Nsapu au Kasai central (2016-2018), des consultations ont été engagées entre le Bureau conjoint des droits humains des Nations Unies (BCNUDH), les autorités provinciales du Kasai et les victimes. Celles-ci ont abouti à la création d'une commission provinciale de vérité et réconciliation et d'un programme de réparations. Une telle approche provinciale offrirait l'opportunité de créer des institutions de justice transitionnelle qui répondent aux particularités du conflit Kasaien et, selon certains, pourrait faciliter l'intégration de pratiques traditionnelles de réconciliation des conflits et de dialogue communautaire, ce qui garantirait que les processus

de justice transitionnelle ont une résonance et légitimité culturelle. La mise en place de telles mécanismes provinciaux ou régionaux de justice transitionnelle pourrait être envisagé pour d'autres régions du pays.

Cependant, il est important de veiller à ce que la création de telles institutions au niveau provincial se fasse dans les limites du cadre légal en RD Congo. En outre, étant donné que les dynamiques de conflit dans le Kasai central (ainsi que dans d'autres provinces congolaises) ne sont jamais purement locales, il serait important de veiller à ce que des mécanismes provinciaux de justice transitionnelle examinent également les dimensions et impacts plus larges de ces conflits. Ainsi, la commission de vérité du Kasai devrait recevoir un mandat explicite pour enquêter sur les causes et les impacts locaux, interprovinciaux et nationaux du conflit. Elle devrait également avoir le pouvoir de recueillir des preuves et témoignages au-delà des frontières provinciales du Kasai central (ce qui renvoie à la question de l'autorité juridique qu'une telle commission peut avoir sous la Constitution congolaise).

Une décentralisation maximale peut également signifier qu'au lieu de chercher à établir des institutions centrales ou une stratégie nationale de justice transitionnelle, une grande place soit laissée à des initiatives gouvernementales ad hoc, des processus locaux et des activités d'organisations de la société civile qui poursuivent des objectifs particuliers, tels que l'amélioration des relations communautaires³, adresser les préjudices socio-psychologiques endurés par les victimes et les combattants, ou résoudre les causes structurelles des conflits⁴. Cela pourrait également impliquer le soutien à des activités de documentation au niveau des communautés en lieu et place de la création d'une commission vérité et réconciliation formelle au niveau national⁵.

Une telle approche peut être particulièrement utile à la lumière des discussions récentes autour de la mise en place d'un nouveau processus décentralisé de désarmement, de démobilisation et de réintégration communautaire des groupes rebelles (le DDRCS). Bien que le projet de loi n'ait pas encore été adopté, la version actuelle du projet de loi énonce

3 L'expérience des comités de paix locaux dans l'est du Congo seraient un bon point de départ. Bien qu'il s'agisse de mécanismes de consolidation de la paix, cela pourrait être utile d'examiner l'intégration de considérations de justice transitionnelle dans leur travail (c'est-à-dire s'engager dans des activités qui sont également axées sur la réconciliation personnelle, la réparation des victimes et la reconnaissance ou les excuses par les auteurs de crimes).

4 On pourrait envisager l'élaboration d'une stratégie nationale de justice transitionnelle qui énonce les objectifs que le pays souhaite atteindre au travers de la justice transitionnelle, mais qui ne soit pas trop rigide dans sa définition des types d'institutions, de processus ou d'activités qui seront mis en place pour atteindre ces objectifs. Une telle stratégie nationale stipulerait aussi expressément que les processus peuvent être nationaux, provinciaux ou locaux / communautaires.

5 Une telle documentation ne se résumerait pas à recueillir des preuves sur les violations des droits de l'homme par des organisations de la société civile. Il s'agirait également de s'engager dans un travail de mémoire historique au niveau (inter-)communautaire. Le Centre national de documentation et de paix à Kitgum dans le nord de l'Ouganda ou le projet *Healing Through Remembering* en Irlande du Nord sont des exemples de telles activités de documentation menées au niveau local.

expressément le besoin d'intégrer la justice transitionnelle dans le DDRCS⁶. L'approche traditionnelle focalisée sur des mesures de soutien psychosocial et économique pour les anciens combattants est une intervention nécessaire mais insuffisante pour garantir une réintégration communautaire réussie. Ceux-ci doivent être accompagnés de projets qui travaillent sur la réconciliation personnelle et sur la reconstruction des liens sociaux et la confiance sociale, ce qui exige à son tour que les besoins des victimes soient satisfaits en parallèle aux besoins des combattants. La mise en place de mécanismes de justice transitionnelle parallèlement aux processus DDR – telles que des mesures de réparation, les baraza intercommunautaires et autres activités de justice communautaire, de mémoire ou de réconciliation, des excuses par les auteurs de crimes, etc. – aurait le potentiel de faciliter la réintégration communautaire. Bien qu'une telle coordination entre la justice transitionnelle et le DDR puisse s'opérer au niveau national, il est probable qu'une coordination au niveau local serait d'avantage faisable et plus efficace.

Bien que ces multiples initiatives de justice transitionnelle fonctionneraient en tenant compte les unes des autres pour éviter les duplications, il n'y aurait pas de structure ou d'autorité de coordination globale. Une telle approche se fonde sur la reconnaissance que différents types d'acteurs offrent quelque chose d'unique. Par ailleurs, les besoins des victimes étant divers et changeant dans le temps, une diversité d'approches doit être déployée afin de répondre efficacement à cette diversité de besoins. Un mouvement bureaucratique vers la coordination et la centralisation est souvent une stratégie de choix parmi les bailleurs et les acteurs de la justice transitionnelle, mais ceci n'est pas nécessairement toujours la meilleure approche pour garantir que la justice transitionnelle produise un impact positif sur le terrain.

Décentralisation ancrée localement

Une troisième façon de concevoir une approche décentralisée de la justice transitionnelle s'inspire de propositions pour une justice transitionnelle plus participative et ancrée à la base. Certains observateurs ont souligné que si le *discours* de la justice transitionnelle met beaucoup l'accent sur les victimes, la *pratique* de la justice transitionnelle s'est en fait davantage focalisée sur l'État plutôt que sur les victimes. Les acteurs étatiques, et non les victimes, sont généralement les acteurs principaux dans l'élaboration de mécanismes de justice transitionnelle. En outre, les intérêts de l'État tels que la reconstruction de l'État de droit, la promotion de la

6 Article 19 de l'Ordonnance Portant création, organisation et fonctionnement d'un service spécialisé dénommé « Coordination Nationales des Programmes décentralisés de désarmement, démobilisation et réinsertion socio-économique communautaire et stabilisation » de novembre 2020 (projet de loi non publié en possession de l'auteur).

réconciliation politique et de la stabilité ou le renforcement de l'autorité, de la légitimité et des institutions de l'État ont souvent été considérés comme les objectifs principaux que la justice transitionnelle doit réaliser. La bureaucratisation, la légalisation et l'institutionnalisation croissantes de la justice transitionnelle ont en outre contribué au développement d'un cadre qui définit de façon rigide comment la justice transitionnelle devrait fonctionner et quelles activités sont considérées comme relevant de la justice transitionnelle. Cette tendance a été renforcée par la promotion par les Nations Unies d'une conceptualisation de la justice transitionnelle fondée sur une structure à quatre piliers (droit à la justice, droit à la vérité, droit à des réparations et garanties de non-répétition). La conséquence est que, trop souvent, une approche légaliste et normativement prescriptive de la justice transitionnelle domine, ce qui entrave la mise sur pied d'approches de la justice transitionnelle centrées sur les victimes et adaptées au contexte. Cela a également progressivement conduit à une approche de la justice transitionnelle axée sur les droits plutôt que sur les besoins.

La question de quelles voix sont entendues lors de l'élaboration de processus de justice transitionnelle et sur la base de quelles connaissances la prise de décision se fait n'est pas anodine. Actuellement, la politique de production des connaissances sur la justice transitionnelle est telle que la voix des victimes et de ceux qui ont vécu le conflit ou la répression est souvent supplantée par celle des acteurs étatiques et internationaux. Dès lors, une décentralisation ancrée localement de la justice transitionnelle devrait impliquer un recentrage sur la victime et la création d'espaces pour renforcer dans les processus de justice transitionnelle la capacité d'agir de la victime⁷. Cela permettrait non seulement de réaligner la pratique de la justice transitionnelle sur son objectif déclaré, mais contribuerait également à renforcer la légitimité sociale et culturelle des pratiques de justice transitionnelle et l'alignement de celle-ci sur les besoins particuliers au contexte.

Une décentralisation ancrée localement requiert donc que les décisions quant à savoir comment implémenter la justice transitionnelle soient fondées sur une définition par les victimes de leur besoins et conceptions de la justice – et non sur base d'un positionnement normatif sur ce que devrait être la justice transitionnelle. Le point de départ doit être l'impact que la violence et les violations des droits de l'homme ont eu sur les victimes et les communautés ainsi que les besoins qui en découlent.

Dans la pratique, impliquer les victimes dans les processus de justice transitionnelle a pris la forme de consultations avec les victimes ou d'enquêtes d'opinion avant la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle. Ce sont certes des activités importantes et la mise sur pied

⁷ Renforcer la capacité d'agir des victimes dans et au travers de la justice transitionnelle peut en soi constituer un élément de réparation aux victimes.

de davantage de consultations axées sur la justice transitionnelle avec les victimes en RD Congo seraient les bienvenues. Il est néanmoins important de souligner que les consultations ne sont pas une forme de participation suffisante. En effet, souvent les consultations limitent la participation des victimes à la phase préalable à l'établissement de mécanismes de justice transitionnelle (consultations qui visent à identifier les besoins des victimes) ou à la période après l'achèvement des processus de justice transitionnelle (consultations pour évaluer l'impact de la justice transitionnelle). En d'autres termes, elles ne permettent pas aux victimes de participer activement aux négociations et à la prise de décision sur la création et la mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle. Le fait que les besoins des victimes ont tendance à évoluer sur le temps rend l'absence de participation des victimes tout au long du cycle de vie des processus de justice transitionnelle particulièrement problématique.

Par ailleurs, des consultations mal conçues peuvent aussi restreindre l'espace pour l'expression d'entendements culturellement spécifiques de certains concepts tels la 'justice' ou la 'vérité' ou pour établir un lien entre justice et besoins socio-économiques. Ceci est encore renforcé par la pratique courante de fusionner campagnes de sensibilisation et consultations, dans la mesure où les premières peuvent fortement orienter les points de vue qui seront exprimés lors de consultations. Enfin, les consultations peuvent également aboutir à une représentation homogénéisée des voix des victimes en accordant une attention insuffisante à la manière dont le contexte, la nature des relations des civils avec les combattants, et la nature de leur expérience des violences et de victimisation peuvent conduire à une différenciation des besoins des victimes.

Dans une approche de décentralisation ancrée localement, placer les victimes au centre des processus de justice transitionnelle signifie donc leur donner l'opportunité de peser de façon substantielle sur la prise de décision quant aux objectifs, portée et mise en œuvre de ces processus. Cela implique également d'être attentif à ne pas imposer un langage particulier de justice transitionnelle. Par exemple, des consultations peuvent révéler que les victimes mettent fortement l'accent sur un besoin de 'vérité'. Mais leur conception de la meilleure façon de satisfaire ce besoin de 'vérité' peut être influencée culturellement ; il n'y a pas lieu de présumer automatiquement que la création d'une commission de vérité formelle sur le modèle de l'examen contradictoire ou sur le modèle du témoignage public correspond à leur compréhension de la manière dont la «vérité» prend forme. Lors de consultations il faut donc veiller à ne pas imposer des constructions préconçues de la justice transitionnelle, mais plutôt créer un espace qui permet l'émergence d'entendements culturels et contextuels de concepts communément utilisés en justice transitionnelle.

Le Fonds mondial pour les Survivants, qui a établi un projet pilote en RD Congo, offre un exemple intéressant de mise en place d'une approche centrée sur les survivants dans la mesure où le fonds cherche à soutenir des programmes de réparation qui ont été conçus et créés par des survivants. Si l'on est prêt à sortir des sentiers battus, une décentralisation ancrée pourrait également impliquer, par exemple, que le processus d'élaboration d'une stratégie nationale ou provinciale de priorisation des poursuites implique non seulement les acteurs judiciaires mais aussi les victimes⁸. L'élément central d'une approche décentralisée plus ancrée localement est de permettre aux victimes de participer à toutes les étapes des processus de justice transitionnelle et d'avoir une véritable capacité pour influencer sur la prise de décision quant à la conception et la mise en œuvre de la justice transitionnelle, et même parfois d'avoir une appropriation significative de la justice transitionnelle. En outre, cela implique également d'incorporer les pratiques communautaires existantes pour répondre aux conséquences des violations des droits de l'homme dans nos conceptions de la justice transitionnelle.

Conclusion

Une fenêtre d'opportunité semble s'ouvrir en RD Congo pour renouer avec les efforts de justice transitionnelle afin de s'attaquer au lourd héritage des violations des droits humains résultant de décennies de conflit armé et de répression étatique. Cependant, le pays reste un environnement difficile pour la mise en pratique de la justice transitionnelle : la violence se poursuit sans relâche dans l'est du Congo, la stabilité politique est fragile, les capacités étatiques sont faibles et le nombre d'auteurs et de victimes à traiter est élevé. Il est donc primordial que les efforts de justice transitionnelle soient bien réfléchis et adaptés au contexte congolais et aux besoins spécifiques des victimes congolaises. Un élément particulier qui a émergé des discussions récentes sur le sujet en RD Congo est l'opportunité et la faisabilité de décentraliser les processus de justice transitionnelle. Cette note analytique cherche à contribuer à cette réflexion en proposant trois formes de décentralisation (minimale, maximale et ancrée localement) ainsi que la façon dont celles-ci pourraient être mises en œuvre en RD Congo.

La présente note a également démontré les avantages qu'une approche décentralisée de la justice transitionnelle peut offrir. Cependant, une telle approche comporte également des risques et des défis évidents. Un élément important est que les processus décentralisés sont généralement moins efficaces pour réaliser des changements structurels et garantir que l'État

8 Pour une perspective plus large sur l'utilisation d'indicateurs locaux dans les politiques de consolidation de la paix, voir <https://www.everydaypeaceindicators.org/>

s'approprier et assumer la responsabilité de la justice transitionnelle. Plus particulièrement dans le contexte de la RD Congo, il y a également un risque qu'une décentralisation des processus de justice transitionnelle conduise à négliger les dynamiques nationales et régionales des conflits et ainsi permette à certains acteurs du conflit d'échapper à leurs responsabilités. Elle pourrait également contribuer à accroître les tensions et les conflits politiques déjà existants entre le gouvernement central et les autorités provinciales. Enfin, la faiblesse des capacités de l'État est aussi marquée au niveau provincial et local qu'au niveau national, et parfois même plus. Cela peut entraver la mise en œuvre de certaines approches de justice transitionnelle décentralisée.

Cependant, il est important de souligner que le choix n'est pas nécessairement entre adopter exclusivement l'une ou l'autre approche pour tous les processus de justice transitionnelle. Certains processus peuvent se prêter davantage à une mise en œuvre au niveau national, tandis que d'autres pourraient mieux fonctionner comme processus décentralisés. S'engager dans la justice transitionnelle est également un effort à long terme qui se prête à une mise en œuvre en étapes ou séquencée. Ainsi, se tourner vers des approches de justice transitionnelle décentralisée maximale pourrait aider à relancer certains efforts de justice transitionnelle qui sont, pour l'instant, trop politiquement sensibles pour être mis en œuvre au niveau national. Par exemple, le démarrage d'efforts de documentation décentralisés aujourd'hui ne ferme pas la porte à la création d'une commission nationale de vérité à un stade ultérieur lorsque le niveau de polarisation entre les communautés aurait diminué et que la situation sécuritaire et politique se soit améliorée. Les deux approches peuvent même coexister. Le plus important est que toute décision pour faire avancer la justice transitionnelle en RD Congo soit fondée sur la prise en compte simultanée des besoins des victimes, de leur appropriation par les victimes, et de l'adéquation de l'instrument au contexte, plutôt que par un attachement rigide à des principes normatifs ou des 'modèles' de justice transitionnelle. ■