

VERS UN RENOUVEAU DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RD CONGO*

Introduction

MUTOY MUBIALA,
Professeur de
droit international
à l'Université
de Kinshasa et
consultant ;
Ancien fonctionnaire
(retraité) de l'ONU.
luc.mubiala@
gmail.com

Le 6 décembre 2020, le président Félix-Antoine Tshisekedi de la République démocratique du Congo (RD Congo) a fait une déclaration dans laquelle il a exprimé son engagement à lancer un processus de justice transitionnelle (JT) pour répondre aux crimes de masse passés et actuels commis à travers le pays. Cette annonce publique réaffirmait la décision déjà adoptée par le Conseil des ministres en août 2020 de considérer l'adoption de textes régissant la JT en RD Congo. Ces nouveaux développements au niveau officiel sont intervenus à un moment où de plus en plus d'initiatives, à la fois privées et officielles, étaient prises à l'intérieur comme à l'extérieur du pays pour encourager la mise en œuvre du Rapport Mapping du HCDH, qui avait documenté plus de 600 incidents à la base de crimes commis en RD Congo entre mars 1993 et juin 2003. Ces initiatives incluent, notamment, la campagne publique pour la célébration du 10^e anniversaire de la publication du Rapport Mapping¹ (menée en même temps que le plaidoyer continu du Dr. Denis Mukwege de l'hôpital de Panzi, lauréat du prix Nobel de la paix 2018) ; l'adoption par le Parlement européen d'une résolution appelant à la création d'un tribunal pénal international pour la RD Congo² ainsi que l'arrestation d'un ancien leader rebelle, Roger Lumbala³, par les autorités judiciaires françaises, sur la base des informations contenues dans le Rapport Mapping.

* Cet article a été initialement publié dans la série Africa Policy Brief N° 33 par l'Institut Egmont, à Bruxelles, en mai 2021. Il est reproduit ici avec l'autorisation de cet Institut.

- 1 FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME, « 1^{er} octobre 2020 : 10^e anniversaire de la publication du Rapport de l'exercice Mapping en RDC », communiqué de presse, 1^{er} octobre 2020.
- 2 PARLEMENT EUROPEEN, « The Case of Dr. Mukwege in the Democratic Republic of the Congo. European Parliament Resolution of 17 September 2020 in the Case of Dr Denis Mukwege in the Democratic Republic of the Congo (2020/2783 (RSP), P9_TA (2020) 0234, 17 September 2020.
- 3 V., entre autres, MINORITY RIGHTS GROUP, « French Authorities Arrest Roger Lumbala, Former Militia Leader, for Crimes Against Humanity in the DRC », communiqué de presse, 4 janvier 2021.

Dans ce nouveau contexte, trois organisations de la société civile, respectivement la Consortium des organisations de la société civile pour la justice transitionnelle (sous le leadership des deux organisations faitières religieuses, la Conférence épiscopale nationale du Congo et l'Église du Christ au Congo), TRIAL international et le Club des Amis du Droit du Congo (CAD-Congo) ont saisi ce momentum pour organiser une table ronde d'experts en vue de discuter de modalités appropriées pour un processus de JT en RD Congo, en tenant compte des spécificités du pays. La table ronde d'experts, qui s'est tenue à Kinshasa les 26 et 27 janvier 2021, a fourni l'occasion de rassembler tous les acteurs congolais opérant dans le domaine de la JT en RD Congo, des partenaires bilatéraux et multilatéraux, ainsi que des universitaires et experts. À la lumière des résultats de la table ronde d'experts, l'objectif de ce papier est d'examiner et d'évaluer la dynamique récente et actuelle vers la relance de la JT en RD Congo. Il procédera ainsi à l'examen des processus actuels de JT. Enfin, il conclura par quelques réflexions sur les opportunités et défis pour la JT en RD Congo.

Les initiatives passées de Justice Transitionnelle

Le déclin et la chute de la dictature de Mobutu à la fin des années 1980 a ouvert la voie à la tenue de la Conférence nationale souveraine (CNS), une consultation inclusive pour l'institution d'un nouvel ordre constitutionnel et politique. Comme d'autres États africains, dont la République du Congo (Brazzaville) et le Niger, la CNS avait, notamment, mis sur pied une Commission des assassinats politiques et des biens mal acquis, qui a établi une liste d'individus identifiés comme auteurs présumés d'assassinats politiques et de détournement de fonds ou biens sous le régime Mobutu. Comme dans les autres domaines ayant été discutés par la CNS⁴, aucune action ne fut engagée contre ces individus. Cette instance constitua, toutefois, un précédent pour l'institution de mécanismes ultérieurs de JT en RD Congo.

En 2001, le processus du Dialogue inter-congolais fut lancé, sous la médiation sud-africaine, afin de mettre fin à une guerre civile et régionalisée qu'avait connue la RD Congo à partir de 1998. Ce processus aboutit à la signature de l'Accord global et inclusif de Sun City (Afrique du Sud) par les belligérants et les représentants de l'opposition politique et de la société civile. Entre autres choses, l'accord de paix recommanda la création d'un tribunal pénal international ad hoc pour la RD Congo et une commission de vérité et réconciliation (CVR). La requête du gouvernement congolais d'obtenir la création du tribunal ad hoc n'a pas abouti, à cause des réticences du Conseil de sécurité des Nations Unies à créer de telles juridictions après l'expérience coûteuse des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-

4 V. Laurent MONSENGWO PASINYA, « La transition en RDC : un casse-tête pour tout le monde. Conférence au Cercle Royal d'Outre-Mer, Bruxelles, 9 novembre 2005 », in *Congo-Afrique* (décembre 2005), n°400, pp. 529-534.

Yougoslavie et le Rwanda et de l'implication de la Cour pénale internationale (CPI) dans la situation en RD Congo. Une commission nationale vérité et réconciliation (CNVR) fut établie en 2003 (la loi organique la créant fut adoptée en 2004). Conformément à son règlement de procédure, la CNVR avait pour missions, notamment, de fournir un appui à la prévention et à la résolution des conflits intercommunautaires, de servir de plateforme pour la consolidation de la paix, la justice et la réconciliation, et de contribuer à la guérison et à la confiance entre les Congolais. Pour plusieurs raisons, dont la politisation de la composition de la CNVR, son mandat complexe et la mauvaise gestion, la commission ne fut pas en mesure de réaliser ses missions et activités⁵. Mais elle fut parfois impliquée dans le règlement de quelques conflits entre communautés en conflit dans l'est de la RD Congo⁶. En dépit de l'échec de la CNVR, la création d'une nouvelle CVR a été recommandée, notamment, par plusieurs instances et rapports, dont le Rapport Mapping.

En 2008, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé au HCDH de conduire une cartographie des violations alléguées de crimes internationaux en RD Congo entre 1993 et 2003. L'objectif de l'exercice de cartographie était de documenter les allégations de crimes perpétrés avant la période exclue de la compétence temporelle de la CPI, dont la compétence en RD Congo est limitée à la période postérieure à l'entrée en vigueur du Statut de Rome pour ce pays (2003). Le HCDH complétant ses enquêtes en août 2010, menées en étroite coopération avec le Département de maintien de la paix des Nations Unies (DPKO) et le PNUD. En plus de la documentation de plus de six cents violations graves des violations de l'homme et du droit international humanitaire pouvant constituer des crimes contre l'humanité, le Rapport Mapping recommanda la mise sur pied de nouveaux mécanismes de JT en vue de lutter contre l'impunité pour ces crimes. Les mécanismes proposés incluent des mesures aussi bien punitives que restauratrices, dont les chambres spécialisées dans le système judiciaire congolais, une cour hybride comprenant des magistrats étrangers, une nouvelle CVR, des programmes de réparation, de réforme de la justice et d'assainissement des services de sécurité⁷.

Toutefois, le Sénat congolais a rejeté le projet de proposition pour l'établissement de mécanismes judiciaires pénaux incluant des magistrats étrangers. Les principales raisons de ce rejet étaient politiques, y compris les préoccupations quant à la présence dans l'espace politique de plusieurs personnalités présumées auteurs ou commanditaires de crimes documentés

5 Phambu NGOMA-BINDA, *Justice transitionnelle en RD Congo*, Paris/Kinshasa, Espace Kinshasa/L'Harmattan, 2008, pp. 40-54.

6 Mutoy MUBIALA, « Addressing Colonial Wrongs in the Great Lakes Region of Africa », in M. BERGSMO, W. KALECK et K. Y. HLAING (éds.), *Colonial Wrongs and Access to International Law*, Bruxelles, TOAEP, 2020, p. 474.

7 NATIONS UNIES, « Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo », 1^{er} octobre 2010 (rapport inédit).

par le Rapport Mapping et l'opposition de certains pays de la région, en particulier le Rwanda, dont les troupes avaient été supposément impliquées dans la perpétration de ces crimes. Entre-temps, le seul mécanisme de JT qui a été impliquée de manière continue en RD Congo est la CPI. Au cours des deux dernières décennies, la CPI a enquêté et poursuivi plusieurs acteurs-clés impliqués dans la perpétration des crimes internationaux en RD Congo. Ces procès ont conduit à l'arrestation et à l'inculpation des leaders rebelles d'Ituri Thomas Lubanga, Germain Katanga et Bosco Ntaganda, à l'acquittement du leader rebelle d'Ituri Ngoujolo Chui, et au rejet des charges contre le leader des FDLR Callixte Mbarushimana⁸.

Initiatives et processus actuels de JT

Bien que le développement de la JT a été lent en RD Congo et que l'impunité pour les violations des droits de l'homme demeure un défi, une variété d'initiatives de JT ont été prises et mises en œuvre dans le pays ces dernières années⁹. Elles incluent des mécanismes aussi bien formels qu'informels, les plus connus d'entre eux étant les cours militaires mobiles et les comités locaux de paix (largement à l'est de la RD Congo).

Les crimes internationaux devant les cours militaires mobiles

À l'est de la RD Congo et dans plusieurs autres régions, des cours militaires conduisent des poursuites et jugements d'auteurs présumés des crimes internationaux, conformément au code de procédure pénale. Elles opèrent, en général, sous la forme de juridictions mobiles, afin de garantir un meilleur accès des victimes et des témoins. Conformément au Plan du Comité conjoint de la justice (2007) et de la feuille de route du ministère de la justice (2009), cette réforme gouvernementale visait à promouvoir la participation locale et l'appropriation de la JT par les populations affectées dans le double objectif de rapprocher la justice des populations pour une meilleure lutte contre l'impunité et la crédibilité du système judiciaire¹⁰.

Avocats Sans Frontières (ASF), une organisation internationale non gouvernementale œuvrant pour l'accès à la justice et l'État de droit, a observé les procès des cours militaires, en particulier en ce qui concerne l'aspect des réparations. Dans un papier récent publié en octobre 2020, l'organisation a rapporté qu'à la mi-juillet 2020, trente-huit jugements avaient été rendus par ces cours, condamnant dans la plupart des cas des éléments des Forces armées de la RDC (FARDC). Près de US\$ 27, 000,000

8 Source : <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations>, consulté le 17 avril 2021.

9 V. Gentil KASONGO Safari, *Panorama de la justice transitionnelle en RD Congo*, Nordersted, Dictus Publishing, 2017.

10 TRIAL International, « Mobile Courts in the DRC : Why, and How ? », 20 October 2019 (<https://trialinternational.org/latest-post/mobile-courts-in-the-drc-why-and-how>, accessed on 17 April 2021) ; Tessa KHAN et Jim WORMINGTON, « Mobile Courts in the DRC : Lessons from International Criminal Justice », Oxford Transitional Justice Research Working Paper Series, 2011, p. 20.

en termes de réparations avaient également été prononcés en faveur de plus ou moins 3,300 victimes. Toutefois, le paiement effectif de ces réparations n'est intervenu que dans une seule affaire, grâce à l'intervention politique d'un ministre¹¹.

Comme l'illustre l'évaluation ci-dessus, les cours militaires ont eu un impact limité dans le domaine de la JT. C'est pourquoi les participants à la table ronde d'experts de Kinshasa (26-27 janvier 2021) ont recommandé, notamment, l'établissement des mécanismes supplémentaires de justice punitive, dont une cour hybride chargée de poursuivre les auteurs présumés des crimes internationaux commis depuis 2003 et/ou d'un tribunal pénal ad hoc international pour la RD Congo. Les participants à la table ronde ont également recommandé de résoudre le problème des immunités constitutionnelles, la question du déroulement gratuit des procédures pénales et celle de l'articulation des procès pénaux avec les autres mesures et mécanismes de JT, notamment une nouvelle commission de vérité (transfert de ses dossiers à la cour hybride proposée), les programmes de réparation, l'assainissement des anciens fonctionnaires, etc.¹²

Les comités locaux de paix

Dans plusieurs pays africains, particulièrement dans les milieux ruraux, les communautés faisant face à des conflits violents, ou sortant d'un conflit, ont établi des mécanismes de consolidation de la paix, généralement inspirés par les mécanismes africain de règlement des litiges. Ces comités ont offert leurs bons offices et médiation aux communautés impliquées dans des tensions et/ou des conflits, en particulier dans le domaine foncier et/ou de dévolution du pouvoir coutumier. Ils sont respectés par les populations, qui ont confiance en leur travail, contrairement à la justice officielle ou formelle. L'objectif ultime de leur intervention a toujours été la réconciliation entre les communautés concernées. Ces comités sont souvent appuyés par des ONG humanitaires internationales¹³. Par exemple, en Côte d'Ivoire, les comités de paix ont récemment joué un rôle dans des processus de réconciliation intercommunautaire, en particulier dans l'ouest du pays caractérisé par l'absence de l'autorité de l'État. Ils ont réussi à régler les conflits locaux, dont des conflits fonciers meurtriers¹⁴. En République centrafricaine (RCA), des comités de paix similaires ont été établis à Bangassou (dans la préfecture

11 AVOCATS SANS FRONTIÈRES/TRIAL INTERNATIONAL/RCN JUSTICE & DÉMOCRATIE, « L'urgence pour la RDC de solder sa dette envers les victimes de crimes de masse et revoir sa politique de réparation », *Policy Brief*, Kinshasa/Bruxelles, octobre 2020, p. 2.

12 « Rapport général de la Table ronde d'experts sur la justice transitionnelle en République démocratique du Congo, Kinshasa, 26-27 janvier 2021 », Kinshasa, 2021, p. 6 (document inédit ; à disposition chez l'auteur).

13 MUTOY MUBIALA, « The Contribution of African Traditions and Norms to United Nations Human Rights Law », *Human Rights and International Legal Discourse*, vol. 4, 2010, p. 231.

14 INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IMDC) and NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC), À qui sont ces terres ? Conflits fonciers et déplacement des populations dans l'Ouest forestier de la Côte d'Ivoire, Geneva/Abidjan, 2009, pp. 31-33.

du Mbomou) et à Bria (est de la RCA) après la crise de 2012-2013¹⁵, avec l'appui des ONG *Search for Common Ground* et *Caritas*.

Dans l'est de la RD Congo, des communautés en conflit ont également établi de tels comités locaux de paix. Une étude récente examinant cette pratique au Burundi (province de Cibitoke) et dans l'est de la RD Congo (territoire d'Uvira) a mis en exergue les défis auxquels font face les membres des comités de paix locaux, qui opèrent en général dans un environnement conflictuel. De plus, à cause de l'implication d'acteurs politiques dans ces conflits locaux, les comités de paix locaux n'ont pas été en mesure de répondre aux causes profondes ou sous-jacentes de ces derniers, dont, par exemple, la présence massive d'armes dans la plaine de la Ruzizi¹⁶.

En dépit des limites susmentionnées, les comités locaux de paix ont un potentiel pour renforcer la dimension préventive de la JT. Leur rôle dans la réconciliation intercommunautaire après les conflits peut ainsi compléter la fonction de guérison des commissions de vérité et réconciliation, qui sont des mécanismes plus curatifs que préventifs.

Les projets de mécanismes nationaux et provinciaux de JT

Les initiatives récentes de JT les plus notables en RD Congo sont, d'une part, les projets de décrets sur l'établissement d'une commission nationale de justice transitionnelle et de réconciliation (CNJTR) et d'un fonds des réparations pour les victimes des crimes de masse (ci-après : fonds des réparations) et, d'autre part, le projet de création d'une commission provinciale de vérité, de justice et de réconciliation (CPJTR) pour le Kasai central.

Les projets de décrets gouvernementaux sur la JT

En 2020, le gouvernement congolais a initié l'élaboration de deux projets de décrets consacrés à la création d'une nouvelle CVR et d'un fonds des réparations. Conformément à l'article 2 du projet de décret relatif à la CPJTR, la commission projetée devrait être chargée, *ratione materiae*, des missions larges suivantes, incluant : (i) l'enquête sur les violations graves des droits de l'homme ; (ii) la prévention et la gestion des conflits intercommunautaires à travers des mécanismes comme la médiation communautaire pour renforcer la réconciliation ; (iii) la réponse aux traumatismes causés par les violations susmentionnées ; (iv) l'identification des victimes de ces violations ; (v) l'élimination du tribalisme, de l'intolérance, les exclusions et les autres formes de haine ; (vi) la contribution à la guérison entre les auteurs et les victimes des violations des droits de l'homme.

15 Témoignage de l'abbé Alain Bissiala à la Commission Justice et Réconciliation du Forum national pour la paix et la réconciliation en RCA, dont le présent auteur était membre, au titre de l'ONU (25 mai 2015).

16 M. VAN LEEUWEN *et alii*, « The 'Turn' and Notions of Conflict and Peacebuilding - Reflections on Local Peace Committees in Burundi and Eastern DR Congo », *Peacebuilding*, vol. 8 (2), 2020, p. 291.

Ratione loci, le mandat de la commission nationale projetée s'étend à tout le territoire de la RD Congo (article 3). Au niveau institutionnel, elle serait constituée d'un comité de pilotage et des comités opérationnels (article 4). Ces derniers seraient composés de représentants des ministères compétents et d'organisations de la société civile (article 5). Les commissions opérationnelles seraient chargées du mandat de conduire des missions de terrain en vue d'évaluer les préjudices causés aux victimes et de les rapporter au fonds des réparations par le truchement du comité de pilotage. Les commissions opérationnelles, qui pourraient comporter des experts nationaux et étrangers, seraient nommées par le ministre des droits humains (article 7).

Concernant le projet de décret relatif à l'établissement d'un fonds de réparations, il contient un ensemble de dispositions consacrées aux aspects organisationnels et financiers (création, composition, opération, financement, aux sections II, III, IV et V). Le projet n'aborde pas de questions de fond. On s'attend qu'une fois ce fonds établi, ses premiers organes dirigeants adoptent des directives et des règles de procédure traitant des aspects juridiques et procéduraux des réparations, qui vont au-delà des compensations financières et incluent d'autres aspects comme le soutien moral, la satisfaction, la restitution, les réparations collectives et le développement des sites mémoriels.

La table ronde d'experts de Kinshasa a discuté, entre autres questions, les deux projets de décrets gouvernementaux sur la JT. Les deux principales critiques formulées sur les deux textes portent sur le cadre légal et la composition des membres des mécanismes projetés. Les participants à la table ronde ont été d'avis que ces mécanismes, tout particulièrement la CNJTR, devrait être établis par une loi, plutôt que par décret (acte administratif). De plus, ils ont noté, à juste titre, la surreprésentation d'organes politiques dans sa composition. En vue d'améliorer les projets de décrets, les participants ont fait les recommandations suivantes : (i) l'adoption d'une stratégie nationale de JT avant la création de la commission nationale projetée ; (ii) la création de cette dernière par voie législative et non par décret ; (iii) le transfert des dossiers traités par la CVR aux institutions judiciaires après le processus de vérité ; (iv) la limitation de la durée de cette commission à dix ans; et (v) l'établissement du fonds de réparation après le processus de vérité¹⁷. Pour le présent auteur, les recommandations (iv) et (v) devraient être ouvertes à la discussion, à la lumière des pratiques et leçons apprises des expériences comparées et de l'espérance de vie en RD Congo. Il y a un risque que la plupart des victimes meurent avant la fin des travaux de la commission, si elles devaient attendre les réparations à la clôture de cette dernière.

17 *Op. cit.* (note 12), pp. 3-5.

Le projet de commission provinciale de vérité, de justice et de réconciliation pour le Kasai central

En 2016, un violent conflit est survenu dans la province du Kasai central, opposant plusieurs communautés à propos de la dévolution du pouvoir traditionnel. Ce conflit communément connu sous la dénomination de *Kamuina Nsapu*, s'est répandu à travers la province du Kasai central et les provinces voisines, de 2016 à 2018, et a impliqué plusieurs milices émanant des communautés locales. Le conflit fut à la base d'atrocités massives ayant causé des milliers de morts et des destructions de propriétés au sein des communautés¹⁸. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies établit et déploya une équipe d'experts chargée d'enquêter sur la situation des droits de l'homme dans le Kasai central et d'assister les autorités nationales et provinciales ainsi que les parties prenantes à répondre aux conséquences persistantes de ce conflit. Selon l'équipe d'experts, le conflit a causé la mort et/ou des blessures des milliers de personnes, la disparition de beaucoup d'autres, des violences sexuelles et près de 1,4 million de personnes déplacées ainsi que 35,000 réfugiés en Angola voisin. Le conflit a aussi conduit à l'enrôlement forcé de 1,220 jeunes garçons et 685 filles dans les milices de *Kamuina Nsapu*. De plus, 416 écoles et 224 centres de santé ont été détruits et/ou incendiés. Sur la base de ces constats, l'équipe d'experts des Nations Unies a conclu que des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées dans ce contexte pourraient constituer des crimes contre l'humanité et a recommandé, notamment, d'établir des mécanismes chargés de lutter contre l'impunité pour ces crimes tout en mettant en place des processus de réconciliation entre les communautés affectées¹⁹. Cette recommandation répondait en écho à celles faites par la conférence sur la paix, la réconciliation et le développement dans l'espace Kasai initiée par le gouvernement national à Kananga, du 19 au 22 septembre 2017.

Pour sa part, l'équipe d'experts des Nations Unies a organisé un atelier sur la réconciliation dans les régions du Kasai, à Kananga, les 17 et 18 avril 2019. Les participants à cet atelier ont recommandé l'adoption de plusieurs mesures par les autorités nationales et provinciales, dont la poursuite et le jugement des auteurs présumés des crimes perpétrés au cours du conflit *Kamuina Nsapu*, la création d'un ministère de la réconciliation nationale et l'établissement des mécanismes de JT comprenant une commission de vérité et de réconciliation dans chacune des cinq provinces de l'espace Grand Kasai (Kasai, Kasai central, Kasai oriental, Lomami et Sankuru). Un projet de consolidation de la paix intitulé « Paix, justice, réconciliation au Kasai central » (PAJURR) a été développé, avec l'appui financier du Fonds de consolidation de la paix des Nations Unies et du Fonds spécial

18 NATIONS UNIES. « Situation dans le Kasai - Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme », A/HRC/38/31, 3 juillet 2018, p. 16.

19 *Ibid.*, p. 19.

national institué par le gouvernement congolais, et a été mis en œuvre avec le soutien du PNUD et du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme.

Avec l'appui de ce projet et en accord avec le plan d'action du gouvernement provincial du Kasai central pour la période 2019-2024, ce dernier a pu organiser, en août 2019, des consultations provinciales sur « les besoins de justice, réparations et prévention de nouveaux conflits dans la province du Kasai central en République démocratique du Congo », du 15 au 23 septembre 2019. Le rapport de ces consultations contient, notamment, les recommandations suivantes : (i) au chef de l'État de s'impliquer personnellement dans la mise en œuvre des recommandations de ce rapport ; (ii) au gouvernement central d'apporter son appui au processus de JT dans le Kasai central ; et (iii) à l'assemblée provinciale du Kasai central d'adopter formellement un édit établissant la commission provinciale de vérité et réconciliation projetée²⁰. La table ronde d'experts de Kinshasa de janvier 2021 a également discuté des questions se rapportant à ce projet de CVR provinciale pour le Kasai central. Les experts se sont demandé si, en vertu de la Constitution congolaise, l'assemblée provinciale a le pouvoir de créer une telle commission. Éventuellement, ils ont recommandé que la commission provinciale projetée serve de base au développement d'un système de JT décentralisé en RD Congo.

Opportunités, défis et perspectives d'un nouveau processus de JT en RD Congo

Il y a un *momentum* pour la relance de la JT en RD Congo. Ce *momentum* procède de plusieurs facteurs, dont le plus notable est le changement dans la dynamique politique depuis l'élection du président Félix Tshisekedi et la disposition de la communauté internationale à appuyer la lutte contre l'impunité et la corruption. La JT est aussi en tête de l'agenda du nouveau leadership politique congolais, qui a clairement pris position pour la JT en vue de répondre à l'insécurité prévalant dans l'est de la RD Congo. En dépit de ces développements positifs, il demeure des défis et des contraintes pour faire avancer le nouvel agenda pour la JT, dont plusieurs ont été identifiés par le gouvernement congolais lui-même dans sa Politique nationale de réforme de la justice adoptée en 2017. Ces défis et obstacles incluent, notamment, (i) la faible réponse judiciaire à la perpétration massive des crimes internationaux ; (ii) l'inadéquation de la législation pénale en vigueur en RD Congo, à la lumière ses normes et standards internationaux ; (iii) l'absence d'une stratégie nationale de lutte contre l'impunité ; et (iv) la protection insuffisante des victimes et des témoins²¹.

20 « Consultations populaires sur les besoins de justice, réparations et prévention de nouveaux conflits dans la province du Kasai Central en République Démocratique du Congo », Kananga, February 2020.

21 RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (Ministère de la Justice), *Politique nationale de réforme*

En plus des défis susmentionnés, la table ronde d'experts de Kinshasa a identifié comme autres contraintes la multiplicité des initiatives de JT et le manque d'une vision claire de la part des autorités nationales (comme illustrée par les projets de décrets controversés et l'absence d'une stratégie nationale globale dans ce domaine). Cette dernière est un préalable pour un processus de JT crédible et cohérent. En vue de répondre à ces écarts, les experts ont recommandé la tenue d'un colloque et la réalisation d'une étude sur la cartographie des diverses initiatives de JT existantes en RD Congo. Aussi bien le colloque que l'étude pourraient ouvrir la voie à l'organisation des États généraux de la justice transitionnelle, sous le leadership du gouvernement congolais, comme il l'a fait pour la réforme de la justice en 2015. Le résultat de ces États généraux donnerait aux autorités nationales et aux parties prenantes des éléments d'information nécessaires pour l'adoption d'une stratégie ou politique nationale sur la JT. Les axes stratégiques potentiels de cette politique incluent ; (i) la cartographie des initiatives passées et récentes en vue de développer une approche cohérente et globale dans ce domaine ; (ii) la décentralisation de la JT²² ; (iii) l'articulation de la JT avec la politique nationale de réforme de la justice ; (iv) la promotion des interactions entre la JT projetée en RD Congo et les travaux de la Commission belge sur le passé colonial, dans la mesure où les abus coloniaux ont été identifiés comme l'une des causes profondes des conflits meurtriers, en particulier dans l'est de la RD Congo ; et (v) le leadership et l'appropriation nationaux du processus de JT²³.

Conclusion

L'analyse qui précède conduit à trois conclusions. Premièrement, les initiatives et processus actuels de JT, formels (CPI et cours militaires mobiles) et informels (comités locaux de paix) constituent une base pour l'adoption d'une approche holistique à la JT en RD Congo. Pour répondre aux défis et faiblesses existants dans ce domaine, il y a un besoin urgent d'adopter une stratégie globale sur la JT et de tenir les États généraux de la JT à ces fins.

Deuxièmement, à cause de la multiplicité des initiatives de JT et de la dynamique variée des conflits dans le pays, on devrait accorder plus de considération à une approche décentralisée de la JT, plutôt qu'à l'établissement des mécanismes nationaux. Le gouvernement congolais semble avoir reflété cet aspect dans le projet de décret relatif à la CNJTR.

de la justice (2017-2026), Kinshasa, mai 2017, p. 37.

22 V. Valérie ARNOULD, « Les perspectives pour une approche décentralisée de la justice transitionnelle en République Démocratique du Congo », *Africa Policy Brief* N° 33, Bruxelles, Institut Egmont, avril 2021.

23 *Op. cit.* (note 12), pp. 9-10.

L'approche adoptée dans ce projet de décret et le projet de création d'une CVR pour le Kasai pourraient constituer une bonne base pour la décentralisation de la JT. Cette tendance n'exclut pas la possibilité d'établir des structures faitières d'appui à la coordination et au partage de bonnes pratiques et leçons apprises au niveau national.

Et, troisièmement, le leadership et l'appropriation nationaux de la nouvelle JT en RD Congo devraient être au centre de ce processus. À cet égard, il y a besoin de développer une vision partagée et commune sur la JT parmi les autorités nationales et les parties prenantes, dont les organisations de la société civile et les associations de victimes. Pour cela, la communauté internationale, y compris l'Union africaine, l'Union européenne et les Nations Unies, devraient continuer à apporter leur assistance au renforcement des capacités nationales pour une plus forte appropriation et la durabilité du processus. ■