

**COMITÉ SCIENTIFIQUE CHARGÉ DE  
L'ÉLABORATION DU PROJET DE POLITIQUE  
NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

**SOMMAIRE**

- 
- 1. RAPPORT FINAL*
  - 2. PROJET DE POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE  
TRANSITIONNELLE EN RDC*
  - 3. AVANT-PROJET DE LOI-CADRE PORTANT DISPOSITIONS  
GÉNÉRALES APPLICABLES À LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
RDC*
  - 4. AVANT-PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION DES CHAMBRES  
MIXTES POUR JUGER LES CRIMES CONTRE LA PAIX ET LA  
SÉCURITÉ DE L'HUMANITÉ*
  - 5. LISTE INDICATIVE DES TEXTES LEGISLATIFS ET  
RÉGLEMENTAIRES À ADOPTER À TITRE PRIORITAIRE*
  - 6. PROPOSITION DU CHRONOGRAMME (FEUILLE DE ROUTE) DU  
PROCESSUS DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN R.D.C.*
  - 7. TERMES DE RÉFÉRENCE, COMPOSITION DU COMITÉ  
SCIENTIFIQUE ET CADRE LOGIQUE*
  - 8. COMPOSITION DU COMITÉ SCIENTIFIQUE*
  - 9. LISTE DES EXPERTS ET PARTIES PRENANTES AUDITIONNÉS  
PAR LE COMITÉ SCIENTIFIQUE*

Kinshasa, décembre 2022

**COMITÉ SCIENTIFIQUE CHARGÉ DE  
L'ÉLABORATION DU PROJET DE POLITIQUE  
NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

**RAPPORT  
FINAL**

**Kinshasa, décembre 2022**



# LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

|          |   |
|----------|---|
| ADF      | : Allied Democratic Forces (Forces démocratiques alliées)   |
| ADF/NALU | : Allied Democratic Forces (Forces démocratiques alliées-<br>Armée Nationale de Libération de l'Uganda) |
| AFDL     | : Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération  |
| ANR      | : Agence nationale des renseignements   |
| BCNUDH   | : Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de<br>l'homme  |
| BDK      | : Bundu dia Kongo   |
| C.       | : Contre  |
| CA       | : Cour d'appel  |
| CCas     | : Cour de cassation   |
| CC       | : Cour constitutionnelle  |
| CENCO    | : Conférence Episcopale Nationale du Congo  |
| CEPAS    | : Centre d'Etudes pour l'Action Sociale   |
| Cf.      | : Confer  |
| CIJ      | : Cour Internationale de Justice  |
| CM       | : Cour militaire  |
| CNDH     | : Commission nationale des droits de l'homme  |
| CNDP     | : Congrès National pour la Défense du Peuple  |
| CNS      | : Conférence Nationale Souveraine   |
| CNVR     | : Commission Nationale Vérité et Réconciliation   |
| CNDH     | : Commission Nationale des Droits de l'Homme  |
| CODECO   | : Coopération pour le Développement du Congo  |
| CORDAID  | : Catholic Organisation for Relief and Development Aid  |
| CPI      | : Cour pénale internationale  |
| CPVJRR   | : Commission provinciale vérité, justice, réparation et<br>réconciliation                               |
| CSM      | : Conseil supérieur de la magistrature  |

|           |   |
|-----------|---|
| DDR       | : Démobilisation, désarmement et réinsertion  |
| DGM       | : Direction générale de la migration  |
| DIDH      | : Droit International des Droits de l'Homme   |
| DIH       | : Droit International Humanitaire   |
| Dir.      | : Directeur   |
| DRC       | : Democratic Republic of Congo  |
| Ed.       | : Edition   |
| EIC       | : Etat Indépendant du Congo   |
| FARDC     | : Forces armées de la République Démocratique du Congo  |
| FDLR      | : Force démocratique pour la libération du Rwanda   |
| FONAREV   | : Fonds National de Réparation des Victimes   |
| FARDC     | : Forces armées de la République Démocratique du<br>Congo   |
| GTM-JT    | : Groupe de travail mixte chargé de la préparation de<br>la mise en œuvre de la justice transitionnelle |
| HCDH      | : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme   |
| HRC       | : Human Rights Counsel  |
| Ibid.     | : Ibidem  |
| ICCN      | : Institut congolais pour la conservation de la nature  |
| ICTJ      | : International Center for Transitional Justice   |
| IGF       | : Inspection Générale de Finance  |
| INAFORJ   | : Institut national de formation judiciaire.  |
| Interpol  | : Organisation internationale de police criminelle  |
| IRC       | : International Rescue Committee  |
| JT        | : Justice transitionnelle   |
| Km        | : Kilomètre   |
| Loc. Cit. | : A l'endroit déjà cité   |
| LRA       | : Lord Resistance Army (L'Armée de résistance du Seigneur)  |
| M.        | : Monsieur  |
| M-23      | : Mouvement du 23 mars  |
| MIBA      | : Minoterie de Bakwanga   |
| MLC       | : Mouvement de Libération du Congo  |
| MONUC     | : Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo  |

|          |   |
|----------|---|
| RDC      | : République Démocratique du Congo.   |
| MONUSCO  | : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo.    |
| Mr       | : Mister (Monsieur)   |
| N°       | : Numéro  |
| ONG      | : Organisation non gouvernementale  |
| ONU      | : Organisation des Nations Unies  |
| Op. Cit. | : Opus citatum  |
| OTRAG    | : Orbital Transport and Rockets, Inc.   |
| p.       | : Page  |
| PAP/PNRJ | : Plan d'actions prioritaires de la PNRJ 2018-2022.                                 |
| P-DDRCS  | : Programme Désarmement, Démobilisation, Relèvement Communautaire et Stabilisation. |
| PNC      | : Police Nationale Congolaise.  |
| PJTUA    | : Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine.                        |
| PNJT     | : Politique nationale de justice transitionnelle.                                   |
| PNRJ     | : Politique nationale de réforme de la justice (2017-2026).                         |
| Pp.      | : Pages   |
| PNUD     | : Programme des Nations Unies pour le développement                                 |
| PPRD     | : Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie                           |
| QG       | : Quartier général  |
| RCD      | : Rassemblement Congolais pour la Démocratie  |
| RCD-KML  | : Rassemblement des Congolais Démocrates/Kisangani-Mouvement de libération          |
| RCD-N    | : Rassemblement des Congolais Démocrates et Nationalistes                           |
| RDC      | : République Démocratique du Congo.   |
| REED     | : Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation                      |
| RTNC     | : Radiotélévision Nationale   |

|          |  |
|----------|--|
| RD Congo | : République Démocratique du Congo   |
| SIDA     | : Syndrome immunodéficience acquise  |
| SNEL     | : Société Nationale d'Electricité  |
| SYNAMAC  | : Syndicat National des Magistrats du Congo                                    |
| TGI      | : Tribunal de Grande Instance  |
| TPI      | : Tribunal pénal international   |
| TPIR     | : Tribunal pénal international pour le Rwanda.                                 |
| TPIY     | : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.                          |
| TPE      | : Tribunal pour enfants.   |
| Tricom   | : Tribunal de commerce   |
| Tripaix  | : Tribunal de paix   |
| UDPS     | : Union pour la Démocratie et le Progrès Social                                |
| UE       | : Union Européenne   |
| ULPG     | : Université Libre des Pays des Grands-Lacs                                    |
| UNESCO   | : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science<br>et la culture |
| UNFPA    | : Fonds des Nations Unies pour la population                                   |
| UNILU    | : Université de Lubumbashi   |
| UPDF     | : Uganda Peoples' Defence Forces   |
| Vol.     | : Volume   |

## RESUME EXECUTIF

Le présent rapport est soumis par le Comité scientifique chargé de l'élaboration d'un projet de politique nationale de justice transitionnelle (PNJT) en République Démocratique du Congo (RDC). Il comporte deux grandes parties consacrées respectivement à l'analyse du contexte de violence structurelle et de crimes de masse caractérisant le pays, ainsi qu'à l'examen de la justice transitionnelle comme instrument indispensable pour lutter contre l'impunité de ces crimes et contribuer à une paix durable et à la réconciliation nationale.

Le rapport est complété par des annexes incluant quatre documents, dont un projet de PNJT; un projet de loi-cadre de justice transitionnelle; un projet de loi organique portant création de Chambres mixtes au sein des juridictions de l'ordre judiciaire chargées de juger les auteurs présumés des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité; ainsi que d'une feuille de route (chronogramme) du processus de justice transitionnelle envisagé en RDC.

Aussi bien le projet de PNJT que le projet de loi-cadre proposent l'adoption d'une approche holistique incluant ses quatre piliers (droit à la vérité; droit à la justice; droit à la réparation et garanties de non-répétition) et les questions transversales (genre; jeunesse; groupes vulnérables, etc.). Conformément aux principes directeurs fondamentaux régissant la justice transitionnelle, celle proposée dans le présent rapport, à la différence des mécanismes passés et opérant actuellement, est fondée sur les consultations populaires en cours depuis le mois de décembre 2021. L'approche adoptée pour le renouveau de la justice transitionnelle en RDC vise également la contextualisation de celle-ci, en prenant

dûment en compte les situations de conflit et d'après-conflit coexistant dans ce pays, ainsi que l'étendue du pays (un sous-continent). D'où la préconisation d'une approche décentralisée de la justice transitionnelle

Enfin, le rapport examine les défis auxquels ce nouveau processus pourrait faire face, dont essentiellement le maintien de la volonté politique exprimée par le Chef de l'Etat dans son discours du 20 décembre 2020 et le problème du financement. Les deux défis relèvent de l'aspect de l'appropriation nationale du processus, essentiel à sa réussite et à sa durabilité.

## AVANT-PROPOS

Le conflit de la RDC, qui tire ses origines directes du génocide rwandais, est considéré comme le plus sanglant de l'histoire contemporaine. Entre six (6) et dix (10) millions de morts, tel est le nombre de victimes directes et indirectes des crimes de masse commis en RDC au cours de ces trois dernières décennies. Il est impossible de se souvenir que c'est à la suite d'une décision de la Communauté internationale appelant à l'ouverture des frontières du Zaïre aux réfugiés rwandais fuyant la fureur des combats entre Tutsi et Hutu au Rwanda, que des milliers de citoyens rwandais, en quête de lieux sûrs, ont franchi équipés de bagages et, parfois d'armes létales, au Nord-Kivu, avant d'être pourchassés par le régime victorieux à prédominance tutsi, qui avait triomphé des FAR.

Le droit de poursuite des personnes prétendument accusées de génocide a débouché sur l'organisation et le financement de guerres civiles sur le territoire congolais qui, depuis 1996, n'ont connu que pérennisation et mutation. Au titre d'effets d'entraînement, de nombreux mouvements armés d'autodéfense populaire ont vu le jour, permettant au pays de compter quelques centaines de groupes armés, qui vivent et survivent au prix d'exactions diverses, allant du pillage des ressources naturelles à l'enrôlement et conscription d'enfants dans les groupes armés.

A la suite des crises politiques internes, le Zaïre, affaibli par des années de corruption et de mauvaise gouvernance, a subi impuissant une guerre d'invasion rwandaise sous le prête-nom de mouvements rebelles. Depuis, le pays n'a connu aucun repris. Les rebellions ont cédé le pas à une insécurité généralisée dans l'est du pays, désormais considéré comme le ventre mou du pays et du continent.

Si ces conflits relèvent du domaine de la sécurité, il convient de relever leur incidence sur les droits de l'homme. Tueries à la hache et à la machette, descentes punitives en représailles contre des civils, viols utilisés comme arme de guerre, etc. sont le lot quotidien des populations qui vivent à l'abandon des pouvoirs publics, pourtant censés mettre en œuvre la protection des personnes non engagées aux combats.

Ainsi, aussi bien de la part de l'Etat, que de la part de la Communauté internationale, à l'exception de l'Ituri, dont la prise en charge par la CPI ne concerne que le conflit

Hema-Lendu des années 2002, on n'enregistre aucune réaction judiciaire : c'est là un déni de justice majeur en ce début du 21<sup>ème</sup> siècle.

Pour l'Etat congolais, l'explication de cette inaction gît dans la déliquescence de l'Etat ainsi que de l'appareil judiciaire qui, à la suite d'une trentaine d'années de conflits, se sont essoufflés, laissant à l'abandon la dizaine de milliers de victimes qui, au-delà de toutes considérations, vivent, tel un rêve irréaliste et surréaliste, la réparation des préjudices qu'elles ont subis.

La déliquescence de l'appareil de l'appareil judiciaire consécutive à l'effritement de l'autorité de l'Etat a conduit à l'incapacité de la RDC à apporter une réponse adéquate aux crimes tant dans la répression que méritent leurs auteurs que dans la réparation des préjudices des victimes de ces crimes.

Dans un contexte de recherche de la paix, celle-ci a prévalu sur la quête de justice. Des mesures de clémence ont fortement fait ombrage à la justice et ont éloigné la manifestation de la vérité des crimes, à telle enseigne que la réitération des violations des droits de l'homme ne s'en est trouvée que d'autant plus aisée.

En près de 25 ans, la scène politique a été dominée par les belligérants qui, à bien des égards, avaient intérêt que prévalent de telles mesures. Amnistie, brassage, mixage, etc. ont été la recette présentée comme la panacée au cycle de violences. La rédaction de la constitution du 18 février 2006, suivant la logique belligérante consécutive aux violences perpétrées à partir de 1998, a laissé, quant à elle, une place considérable à l'impunité des dépositaires de la puissance publique qui, sous le prisme des immunités et inviolabilités, se sont retrouvés à l'abri de toute responsabilité pénale.

L'alternance au sommet de l'Etat, à la faveur des élections de 2018, ouvre de nouvelles perspectives à la lutte contre l'impunité des crimes graves du droit international humanitaire.

La volonté politique du nouveau leadership congolais exprimée en faveur de la justice transitionnelle, en particulier lors du message du Chef de l'Etat (du 20 décembre 2020) consécutif à ses consultations avec les forces vives de la nation, a ouvert une brèche



favorable, laquelle a permis de relancer la réflexion sur cette question, une douzaine d'années après la publication du rapport accablant du projet Mapping des Nations Unies en 2010, ayant documenté les crimes internationaux commis en RDC entre 1993 et 2003. Faute de réaction contre ces crimes et contre l'impunité, la perpétration des crimes continue et la situation s'est même aggravée avec l'effritement progressif de l'autorité de l'État.

Les consultations populaires engagées depuis la fin de l'année 2021 par les Ministères des droits humains et de la Justice, avec l'appui du Bureau Conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme (BCNUDH) en RDC, ont permis aux populations meurtries par des décennies d'impunité de s'exprimer. Même si ce processus doit continuer, les populations consultées dans six provinces (en attendant que cela soit fait dans les autres provinces) offrent un échantillon représentatif permettant de démarrer la justice transitionnelle en RDC. Car, il y a urgence de commencer cette justice-ci.

Comme le démontre la première partie de ce projet de politique nationale de justice transitionnelle (PNJT), le contexte congolais a la particularité d'être caractérisé par une violence structurelle, depuis la traite négrière à ce jour. Les crimes de masse à répétition trouvent leur origine dans des conflits dont les causes profondes résident dans cette violence structurelle auxquelles des réponses et réformes superficielles n'ont pas été en mesure de répondre.

Vu la complexité du contexte, due aussi bien à l'étendue du pays qu'à la diversité des situations de multiplication des conflits, le Comité Scientifique est d'avis qu'il convient de contextualiser la nouvelle justice transitionnelle en RDC, pour en faire un instrument de paix et de développement durables. D'où l'approche globale adoptée, mettant en œuvre les quatre piliers que sont la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition, ainsi que les axes transversaux, tout particulièrement le genre et la jeunesse.

L'option en faveur de la provincialisation et/ou de la régionalisation (l'inter-provincialisation) de la justice transitionnelle tient compte de cette spécificité congolaise. La levée de cette option ne remet pas en cause l'appropriation nationale du processus de justice transitionnelle et le rôle que le Gouvernement central est appelé à

jouer, dans la mesure où les crimes commis dans des contextes particuliers n'étaient pas seulement locaux mais nationaux voire internationaux. L'engagement proactif du Gouvernement central, en mobilisant d'abord les moyens légaux, humains et financiers nationaux, est un préalable pour la réussite du processus de justice transitionnelle envisagé. L'appui continu des Nations Unies, de l'Union africaine, de l'Union européenne et des partenaires bilatéraux, dont la Belgique, reste évidemment un complément indispensable à la consolidation de ce processus.

Ce processus offre aussi l'opportunité d'examiner avec la Belgique, ex-puissance colonisatrice du Congo, le passé colonial en vue d'un futur commun apaisé. Le processus de recherche historique sur les abus coloniaux commis au Congo par ce pays, est une belle occasion de développer une intersection entre les deux processus, en dépit de leurs objectifs différents. Ils peuvent s'enrichir mutuellement.

Au moment de présenter ce projet de PNJT en RDC, le Comité tient à remercier le Gouvernement et le BCNUDH pour leur confiance et leur soutien, qui ont permis la réalisation de sa mission dans un temps relativement court (fin octobre-début décembre 2022). Le Comité est également reconnaissant aux entités et personnalités, nationales et étrangères, qui ont partagé leurs connaissances et expériences aux experts, et dont les avis, conseils et observations ont été un apport appréciable à la rédaction de la politique de justice transitionnelle en République Démocratique du Congo (liste des entités et des personnalités auditionnées en annexe 4).

Des consultations réalisées, il apparaît que les populations congolaises attendent ardemment la réalisation de la justice transitionnelle. Le présent document devrait aider le Gouvernement à se décider sur l'option à lever et sur l'orientation à prendre relativement aux attentes des populations trop longtemps victimes de crimes graves demeurés jusqu'ici impunis. Par ailleurs, le Comité a pris l'initiative de préparer un avant-projet de loi-cadre de justice transitionnelle, un instrument qu'il recommande particulièrement au Gouvernement, qui servira de matrice pour les lois et autres textes que celui-ci prendra dans ce domaine.

Cet avant-projet de loi-cadre procède d'une approche holistique à la justice transitionnelle, car il couvre tous les piliers de la justice transitionnelle, à savoir, la

vérité, la justice (avec insistance sur les poursuites pénales), les réparations et les garanties de non-répétition des crimes. Les aspects transversaux (genre, jeunesse, personnes et groupes vulnérables sont dûment pris en compte).

Au moment de présenter ce rapport d'activités et les projets de documents susmentionnés au Gouvernement, le Comité souhaite ardemment que tout le peuple congolais s'en approprie également. C'est pour cette raison qu'il en appelle à l'implication de la société civile, fer de lance de la justice transitionnelle à travers le monde, en général, et en Afrique, en particulier. En RDC, le Comité encourage les mouvements des jeunes telles que celui qui prône le GENCOST à faire de ce document un outil de travail de lutte contre l'impunité des crimes de masse commis dans ce pays, tout particulièrement au cours de ces trois dernières décennies.

Fait à Kinshasa, le 31 décembre 2022

**Professeur LUZOLO BAMBI**

Président

## REMERCIEMENTS

Il a fallu près de trente années d'exactions en RDC pour que, du haut sommet de l'Etat retentisse enfin un son en faveur de la justice transitionnelle. Après de nombreuses études, sous forme de colloques, de conférences, de séminaires, etc., l'allusion à la justice transitionnelle, au plus haut sommet de l'Exécutif, résonne comme une reconnaissance, certes tardive, mais, significative, de la souffrance qu'endurent, depuis plusieurs années, les victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité perpétrés en RDC.

En date du 26 octobre 2022, la constitution et la mise en place d'un Comité scientifique chargé de réfléchir sur la justice transitionnelle en RDC, place en orbite la clairvoyance de l'Exécutif, sous le leadership du Président de la République et la disponibilité du Premier Ministre, en cohésion avec le Ministre des droits humains qui, ayant tiré les conséquences des consultations organisées dans quelques provinces de la République, ont mesuré le besoin de justice et de réparation, longtemps relayé par les structures de la Société civile et qui est demeuré sans répondant au sein des institutions publiques.

C'est donc à juste titre que le Comité scientifique, par ma voix, exprime sa gratitude aux institutions de la République qui, à travers sa mise en place, ont pris le parti de la justice, au détriment de l'impunité longtemps décriée. Concrètement, le Comité scientifique exprime ses remerciements au Président de la République qui, le premier, après près de trois décennies, a lancé le ton en faveur de la justice transitionnelle en RDC. Le Comité scientifique ne saurait méconnaître les efforts inlassables de la Première dame, âme sensible à la douleur des victimes des crimes contre la paix et

la sécurité de l'humanité qui, dans le cadre de la Fondation qu'elle dirige, a lancé des travaux de grande envergure qui ont débouché sur la mise en route de l'élaboration d'une loi relative à la réparation des victimes de ces crimes. Cette initiative qui se veut avant-gardiste de la lutte en faveur de l'équité et de la justice dans notre pays, doit être vue comme une précieuse prémisse pour la reconnaissance de l'intérêt que la nation entière doit attacher à la réparation intégrale des préjudices découlant de ces crimes en général et des violences sexuelles liées aux conflits armés en particulier, comme ferment du pansement des plaies du passé dans une perspective prospective.

Le Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme doit à son tour être remercié pour les efforts qu'il a déployés en faveur du Comité scientifique, dont les travaux l'ont parfois forcé à procéder à des adaptations ou des ajustements de l'utilisation de ses locaux. Sa disponibilité en faveur de la justice transitionnelle est d'autant plus indéniable que malgré les contraintes budgétaires auxquelles il est confronté, il a tenu à accompagner matériellement et financièrement le Comité scientifique, jusqu'à la production du présent rapport. A travers lui, il convient de remercier le PNUD ainsi que le Royaume de Belgique, qui se sont démarqués au nombre des partenaires, pour appuyer les travaux du Comité, jusqu'à leur terme.

A tous et à toutes, particulièrement aux membres de ce Comité, je tiens à rendre hommage, au nom de ces millions de victimes d'exactions diverses, qui attendent la vérité, la justice, la réparation et les garanties de non-répétition.

Pour le Comité scientifique sur la justice transitionnelle

**Professeur LUZOLO BAMBI LESSA**

Président

## INTRODUCTION

Si le concept de « justice » est familier à l'homme moyen, l'épithète de « transitionnelle » l'est moins, celui-ci constituant un anglicisme, car procédant du terme anglais de « transitional » (qui signifie un phénomène marqué par le mouvement, qui change, qui se transforme). C'est la raison pour laquelle une partie de la doctrine francophone utilise, plutôt, le terme de « justice de transition ». Mais, l'usage de ce dernier terme ne clarifie pas la situation. Ce qui est sûr, c'est que les deux dénominations reflètent l'idée de transformation d'une situation et du passage à une autre dans le sens de l'amélioration.

Pour Kofi Annan, la justice transitionnelle, englobe l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures. »<sup>1</sup>

En dépit de sa longueur, cette définition, à laquelle la doctrine se réfère largement, a le mérite de déterminer les éléments constitutifs de la justice transitionnelle. D'abord, par exclusion, on peut dire que la justice transitionnelle n'est pas une justice d'exception, ni une justice alternative

---

<sup>1</sup> NATIONS UNIES, « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », Rapport du Secrétaire général, S/2004/616, 23 août 2004, p. 7.

à la justice ordinaire. Ensuite, par inclusion, on peut affirmer que la justice transitionnelle comporte les trois éléments caractéristiques suivants :

- ✓ la justice transitionnelle comporte, outre des mécanismes propres à la justice ordinaire (cours et tribunaux), des mécanismes de type non-judiciaire (cas des mécanismes d'établissement des faits dont font partie les commissions de vérité et réconciliation) ;
- ✓ la justice transitionnelle accorde une place centrale aux victimes d'abus graves et massifs des droits de l'homme et du droit international humanitaire ;
- ✓ la justice transitionnelle cherche autant à répondre à l'impunité qu'à promouvoir l'Etat de droit dans des situations particulières, en général de sortie des conflits ou des régimes répressifs, tout en recherchant la réconciliation et la cohésion sociales.

La nouveauté de la justice transitionnelle et la variété des situations qu'elle couvre ont fait que cette institution a une nature évolutive. Elle intègre désormais des situations jadis laissées en marge de sa pratique, dont le traitement des abus coloniaux. C'est ici le lieu de souligner l'apport de l'Union africaine, dont la Politique de justice transitionnelle, adoptée en février 2019, établit un lien entre les abus coloniaux et les crimes de masse perpétrés durant la période postcoloniale en Afrique. La Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (PJTUA) donne, par ailleurs, une définition élargie et contextualisée de celle-ci, en ces termes :

« La justice transitionnelle a trait aux diverses mesures de politiques (formelles et traditionnelles ou non formelles) et aux mécanismes institutionnels que les sociétés, par le biais d'un processus consultatif inclusif, adoptent afin de surmonter les violations, les divisions et les

inégalités antérieures, et en vue de créer des conditions à la fois de sécurité et de transformation démocratique et socio-économique.»<sup>2</sup>

La justice transitionnelle peut être envisagée comme une justice dont les mécanismes permettent de gérer un passé conflictuel et lutter contre l'impunité des auteurs des crimes de masses dans un Etat post conflits armés pour un avenir apaisé.

La justice transitionnelle apparaît donc comme un remède efficace aux affres d'un passé tumultueux dans un Etat post conflit ou en proie à des multiples conflits comme c'est le cas en R.D.C. Le contexte de la R.D.C. est caractérisé par un lourd héritage de violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

La situation de la R.D.C. est très complexe étant donné qu'il ne s'agit pas seulement du traitement d'un passé tumultueux, mais aussi du fait que la R.D.C. continue de faire face à ce jour, aux mêmes types de violations du passé.

Dans ce contexte particulier, la justice transitionnelle devra inclure, au-delà du traitement du passé, la réponse aux crimes de masse du présent.

Dans les deux cas, il est nécessaire de se doter d'une stratégie globale et holistique de justice transitionnelle, incluant les quatre piliers de la JT, dont le droit à la vérité; le droit à la justice; le droit à la réparation; ainsi que les garanties de non-répétition. Des bonnes pratiques de JT sont illustrées par des processus inclusifs, intégrant tous les segments de la population d'un pays engagé dans la JT, à travers l'organisation des consultations populaires et l'implication des groupes marginalisés. La réponse aux

---

<sup>2</sup> UNION AFRICAINE, *Politique de justice transitionnelle*, Addis-Abéba, 2019, p. 4.



violations des droits de l'homme doit viser aussi bien les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels. La prise en compte des aspects dits transversaux, dont le genre et la jeunesse, constitue également un élément important de l'inclusivité.

Par ailleurs, la réponse aux causes profondes des conflits et crimes de masse est un impératif pour une paix durable. A cet égard, la prise en compte des conséquences de l'esclavage et des abus coloniaux permet d'appréhender les faits à l'origine de certains conflits actuels, comme l'illustre la crise dans l'Est de la RDC, consécutive au déplacement de populations dites rwandophones du Rwanda dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, à l'époque coloniale. Au moment les pays ex-colonisateurs, dont la Belgique, scrutent leur propre passé colonial, il est important d'intégrer cette dimension dans un processus de JT comme celui qui est en préparation en RDC.

Enfin, il convient de noter qu'il y a eu un certain nombre d'initiatives, tant nationales qu'internationales dans le domaine de la JT concernant la RDC. Celles-ci ont souvent été mises en œuvre de manière isolée, sans aucune articulation entre elles. Il est essentiel de capitaliser ces expériences dans la formulation d'une politique nationale de justice transitionnelle.

C'est pour préparer ce projet de politique nationale de justice transitionnelle en RDC que le Gouvernement, en étroite coopération avec le BCNUDH, a établi le Comité scientifique chargé de l'assister dans cette tâche. Installé le 24 octobre 2022, le Comité scientifique chargé de l'élaboration du projet de politique nationale de justice transitionnelle (PNJT) en République Démocratique du Congo (RDC) s'est constitué en

cinq (5) sous-commissions, chacune comprenant deux experts (un expert indépendant et un expert gouvernemental) et d'un assistant, comme suit :

(i) Sous-Commission sur les poursuites judiciaires: Professeur Emmanuel LUZOLO BAMBI LESSA (expert et président), Conseiller Bob YONDAR (expert) et Maître Pharel LUZELE BATAM-NTIVASSAO (Assistant);

(ii) Sous-Commission sur la recherche de la vérité et la réconciliation: Professeure Joséphine BITOTA (experte et présidente), Conseiller Pitchou OLAKO NTIKIA (expert) et Maître Dickson DIKANGU (assistant);

(iii) Sous-Commission sur les réparations: Professeur Serge MAKAYA KIELA (expert et président), Maître Glodi DUMBI (expert) et Maître ILUNGA KANDAKANDA (assistant);

(iv) Sous-Commission sur les réformes institutionnelles et les garanties de non-répétition: Professeur MUBIALA MUTOY (expert et président), Juge Honorine BOKASHANG (experte) et Monsieur Jimmy NIAMADJOMI MUSENI (assistant); et

(v) Sous-Commission sur les questions transversales: Professeur Elie NGOMA-BINDA (expert et président), Conseiller Joseph KHASA MABIKA (expert) et Maître Colette MUSWAMBA KATCHOUNGA (assistante).

Des réunions régulières convoquées par le président du Comité scientifique se sont tenues pendant deux mois. Dans la réalisation de son mandat, le Comité a procédé aux auditions des experts nationaux et étrangers opérant

dans le domaine de la JT en vue de recueillir et de discuter sur les défis, enjeux et perspectives du processus de JT envisagé en RDC. Un travail intense durant un séjour d'une semaine au Village Venus à Bibwa, dans la périphérie de Kinshasa, a permis de consolider les résultats des travaux effectués en Sous-Commissions.

Le Comité a consulté les textes nationaux et internationaux se rapportant aux questions examinées dans le cadre des différents piliers de la JT, spécialement les rapports des activités réalisées en 2021 et en 2022 dans le cadre du processus préparatoire ; il a également consulté les rapports des organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales, des organisations non gouvernementales nationales ; ainsi que la doctrine des auteurs les plus qualifiés dans le domaine de la JT.

Le Comité a produit quatre documents à l'attention du Gouvernement, dont le présent rapport final de ses travaux; un projet de politique nationale de justice transitionnelle (annexe 1); un projet de chronogramme (feuille de route) du processus de justice transitionnelle en RDC (annexe 2); un avant-projet de loi-cadre de justice transitionnelle (annexe 3); ainsi qu'un avant-projet de loi portant création des Chambres mixtes au sein de l'ordre judiciaire congolais (annexe 4).

Ce rapport final d'activités a été adopté par l'Assemblée plénière, qui a approuvé les rapports soumis par les 5 Sous-Commissions. Outre une introduction et une conclusion comportant des recommandations sur les prochaines étapes à l'attention du Gouvernement, le rapport final des travaux du Comité est divisé en deux parties. La première est consacrée à l'analyse des causes profondes des conflits et des crimes de masse en RDC. La deuxième partie porte sur l'examen de l'état des lieux, des piliers et des

axes transversaux, ainsi que des propositions de textes à adopter et des recommandations relatives à la justice transitionnelle projetée en RDC. Il comporte également quatre autres annexes, dont les termes de référence du Comité scientifique (annexe 5), la composition du Comité (annexe 6), ainsi que la liste des experts et des parties prenantes auditionnés par le Comité (annexe 7).

Evidemment, la mise en œuvre de tous ces textes requiert en premier lieu la volonté politique du Gouvernement. Cette volonté devrait se matérialiser à travers, notamment, l'appropriation nationale du processus de JT. En dépit de la volonté exprimée par le Président de la République le 20 décembre 2020, des défis importants subsistent pour sa matérialisation. Le financement du processus constitue le défi principal. Il est actuellement entièrement assumé par les partenaires internationaux, dont le BNUDH, sur financement de certains partenaires bilatéraux, dont la Belgique. Il est impératif que le Gouvernement de la RDC, à l'instar de celui de Côte d'Ivoire, adopte un budget spécial pour le processus de JT envisagé. Cela donnera un signal fort et clair pour son engagement effectif en faveur de ce processus.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **ANALYSE DU CONTEXTE DE LA VIOLENCE STRUCTURELLE ET DES CRIMES DE MASSE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

Les causes profondes des conflits et des crimes internationaux y relatifs en République Démocratique du Congo (RDC) résident dans la violence structurelle qui s'est enracinée, au fil des siècles, dans ce pays, et qui s'est renforcée sous l'ère postcoloniale.

#### **CHAPITRE 1<sup>er</sup> : LA VIOLENCE STRUCTURELLE DURANT LES PÉRIODES PRÉCOLONIALE ET COLONIALE**

La violence a une dimension structurelle en RDC. Elle a des origines lointaines qui incluent, en particulier, les périodes de la traite négrière dans le bassin du Congo et de la colonisation belge au Congo.

##### **Section 1ère : La traite négrière dans le bassin du Congo**

La traite négrière a été la première source des crimes internationaux en RDC, au cours des siècles ayant précédé la colonisation belge. Des millions de Congolais furent vendus et livrés aux marchands négriers et transportés aux Amériques. Les intermédiaires arabes, dont le célèbre Tipo-Tipo, ont joué un rôle important dans ce marché d'esclaves, lequel installa la culture de la violence dans le bassin du Congo, en général, et en RDC, en particulier. Le père Dieudonné Rinchon a évalué à 13.250.000 le nombre de Congolais déportés par les Européens en Amérique<sup>3</sup>. Depuis cette

---

<sup>3</sup> D. RINCHON, *La Traite et l'Esclavage des Congolais par les Européens*, Bruxelles, J. De Meester, 1929.

période, les victimes des différents abus et crimes commis durant les périodes coloniale et postcoloniale s'évalueront par millions.

## **Section 2: Les abus coloniaux de la Belgique au Congo<sup>4</sup>**

Les abus coloniaux belges sont de plus en plus mis en lumière par les initiatives des différents chercheurs, organisations et entités, dont la plus importante est celle adoptée par la Chambre des représentants de Belgique, qui a mis en place une Commission de recherche historique sur les abus commis au Congo, au Burundi et au Rwanda. En ce qui concerne le Congo, en particulier, les crimes contre l'humanité perpétrés sous l'État Indépendant du Congo ont continué sous la colonisation belge.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> . La violence structurelle sous l'État Indépendant du Congo (1885-1908)**

Des documents historiques et des témoignages de descendants des populations victimes d'exactions coloniales ont permis de révéler l'ampleur de celles-ci durant la colonisation belge, tout particulièrement sous l'EIC.

Déjà en 1904, sous la double pression des États-Unis d'Amérique et de la Grande-Bretagne, informés par des journalistes, écrivains et témoins indépendants, le roi Léopold II consentit à l'envoi d'une commission d'enquête internationale sur les allégations des crimes commis sur le territoire de l'EIC. Cette Commission, également appelée Commission Janssens (du nom de son président belge), qui comprenait des juristes d'autres nations européennes (Italie et Suisse, notamment), fut établie par

---

<sup>4</sup> Voir M. MUBIALA, « Belgique-RD Congo: le devoir de mémoire coloniale », *Congo-Afrique* n° 544, 2020, pp. 297-306.

le décret royal du 23 juillet 1904, dont l'article 5 en fixa les missions suivantes :

« Rechercher si, dans certaines parties du territoire, des actes de mauvais traitement étaient commis à l'égard des indigènes, soit par des particuliers, soit par des agents de l'État; signaler éventuellement les améliorations utiles et formuler, au cas où l'enquête aurait constaté des abus, des propositions sur les meilleurs modes d'y mettre fin en vue du bien-être des habitants et du bon gouvernement des territoires ».

Les constats de la Commission Janssens furent accablants pour le Roi Léopold II. Ils sont résumés comme suit:

« Les critiques adressées à l'EIC peuvent se classer en huit rubriques, notamment la législation foncière de l'État et la liberté de commerce ; le système des impositions en travail et les abus qui découlent de l'exercice de la contrainte; les expéditions militaires, les prises d'otages, les mauvais traitements, les mutilations, etc. ; le système des concessions ; la dépopulation et ses causes ; la tutelle exercée par l'État ou les missions catholiques sur les 'enfants abandonnés' ; le recrutement des soldats et des travailleurs ; et l'administration de la justice »<sup>5</sup>.

Plus récemment, l'ouvrage du chercheur journaliste Adam Hochschild, « Les Fantômes du Roi Léopold. Un holocauste oublié », publié en 1998, a jeté un coup de pavé dans la marre tranquille de la « Post-colonie ». Un extrait d'un compte rendu de cet ouvrage par E. Van De Walle permet de comprendre la gravité des faits rapportés par Hochschild :

« Pour les Belges de ma génération, Léopold II était 'le grand roi', dont les statues peuplent les rues de Bruxelles. Pour Adam Hochschild, c'est un croque-mitaine, le génie du mal dirigeant la mise à sac de l'État indépendant du Congo depuis le lit de sa maîtresse. Une revue de

---

<sup>5</sup> M. MANIMBA MANE, « Léopold II et la Commission d'enquête internationale sur les atrocités commises dans l'Etat indépendant du Congo », *Congo-Afrique* n° 548, 2020, p. 959.

démographie n'est pas l'endroit – et je n'ai pas la compétence – pour faire la critique de ce livre en tant qu'ouvrage historique. Je me limiterai à discuter ses arguments sur le déclin de la population congolaise, qui constituent une partie importante de l'acte d'accusation présenté par l'auteur. La thèse est résumée sur la couverture : 'Léopold II s'empare, à titre personnel, des immenses territoires traversés par le fleuve Congo, afin de faire main basse sur ses prodigieuses richesses. Réduite en esclavage, la population subit travail forcé, tortures et mutilations, au point qu'on estime à 10 millions le nombre d'Africains qui périrent'. L'auteur compare les pertes en vies humaines à l'holocauste (le terme figure dans le titre de l'édition française) [...] »<sup>6</sup>.

En dépit des apparences de pure forme, notamment à travers la transposition de plusieurs lois belges dans le contexte congolais par le colonisateur, la violation instaurée sous Léopold II a continué durant la période allant de la cession du Congo à la Belgique jusqu'à son indépendance.

## **Paragraphe 2. La violence structurelle au Congo Belge (1908-1960)**

La violence structurelle de l'EIC a continué sous la colonisation, en dépit des réformes. En effet, les recrutements forcés pour la Force publique (armée coloniale) et pour les entreprises privées ont continué. Les révoltes contre ces recrutements forcés ont été sévèrement réprimées, faisant des milliers de morts<sup>7</sup>.

D'autres abus coloniaux concernent les déplacements par le colonisateur belge de populations Banyarwanda du Rwanda vers l'Est de la RDC, par vagues migratoires successives, afin de les employer dans les plantations

<sup>6</sup> E. VAN DE WALLE, « HOCHSCHILD Adam, *Les fantômes du Roi Léopold. Un holocauste oublié*, Paris, Belfond, 1998, 442 p. », *Population*, vol. 54, 1999, p. 583.

<sup>7</sup> Voir, notamment, SIKITELE GIZE a SUMBULA, « Les causes principales de la révolte pende en 1981 », *Zaire-Afrique* n° 109, 1976, pp. 541-555 et A. Z. ZOUSMANOVITCH, « L'insurrection des Batetelas au Congo Belge au XXe siècle », *Présence Africaine*, n° 3, 1964, pp. 159-169.



et dans les mines. Ces arrivées contribuèrent à la surpopulation de ces contrées, en particulier dans les provinces du Kivu, provoquant ainsi des heurts entre ces populations allogènes et les populations autochtones (Bashi, Bembe, etc.). Des afflux massifs de réfugiés Tutsi d'abord, Hutu ensuite, suite aux crises intervenues successivement au Rwanda (1959, 1963, 1973 et, surtout, 1994) ont aggravé la situation et ont conduit à la crise prévalant dans cette partie de la RDC depuis bientôt trois décennies<sup>8</sup>.

## **CHAPITRE 2: LA VIOLENCE STRUCTURELLE DURANT LA PÉRIODE POSTCONIALE**

Depuis l'indépendance du Congo en 1960, le pays a connu une succession de régimes politiques généralement présentés comme Première, Deuxième et Troisième Républiques. Force a été de constater que ces trois Républiques n'ont pas rompu avec la pratique de violence structurelle. Bien au contraire, celle-ci a eu tendance à se renforcer au fil des décennies et à être à l'origine des crimes de masse restés impunis.

### **Section 1<sup>ère</sup> : La Première République (1960-1965)**

La violence structurelle coloniale, qui s'est également manifestée le 4 janvier 1959 dans la répression des manifestations pour l'indépendance à Léopoldville (actuelle Kinshasa), a continué après celle-ci. Elle s'est illustrée, notamment, par l'intervention belge au Congo pour réduire la mutinerie de la Force Publique et pour soutenir les sécessions katangaise et sud-kasaïenne. Le gouvernement Lumumba fit appel à l'ONU pour

---

<sup>8</sup> M. MUBIALA, « « Addressing Colonial Wrongs in the Great Lakes Region of Africa », in BERGSMO, KALECK et HLAING, pp. 431-497.

mettre fin à l'intervention belge. Cet appel fut suivi par la création et le déploiement de l'Opération des Nations Unies au Congo (1960-1964)<sup>9</sup>.

L'histoire de la première République est jalonnée d'assassinats à caractère politique, d'enlèvements et de disparitions de personnalités politiques, de massacres perpétrés dans le contexte des sécessions katangaises et sud-kasaïenne, ainsi que des rébellions mulélistes, dont les affrontements avec les forces gouvernementales avaient provoqué des centaines de milliers de morts<sup>10</sup>. Concernant les assassinats politiques, la Conférence Nationale Souveraine (CNS) de la RDC a relevé un certain nombre de cas emblématiques de cette période<sup>11</sup>, notamment:

- 17 janvier 1961: assassinat de Lumumba, Okito et Mpolo au Katanga ;
- 22 février 1961: assassinat de 10 parlementaires et de 5 officiers dans la prison d'Osio (Kisangani) ;
- 1960-1962: massacre de centaines de personnes au Sud-Kasaï, dont 70 prisonniers fusillés, et plus de 5000 personnes tuées à Kasengelu, au Sud-Kasaï ;
- 1960-1965: enlèvement de personnalités politiques, dont l'ancien ministre du travail du gouvernement Lumumba, Joachim Masena, et le sénateur Gérard Ntonda.

<sup>9</sup>Voir P.H.GENDEBIEN, *L'intervention des Nations Unies au Congo*, La Haye, Mouton, 1964; et G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo, 1960-1964*, Oxford, Oxford University Press, 1978.

<sup>10</sup> Voir I. NDAYWELL E NZIEM, *L'invention du Congo contemporain*. Traditions, mémoires, modernités, Paris, L'Harmattan, tome 1, 2016, pp. 141-171.

<sup>11</sup> REPUBLIQUE DU ZAIRE/CONFERENCE NATIONALE SOUVERAINE, *Rapport sur les assassinats et violations des droits de l'homme. Livre 1: Première République (Palais du peuple, septembre 1992)*, Kinshasa, 2004.

## **Section 2: La Deuxième République (1965-1997)**

Le coup d'État militaire intervenu en novembre 1965 est la conséquence logique de la situation chaotique consécutive à l'indépendance de la RDC. Bien que le régime militaire, dirigé par le général Mobutu, ait apporté une accalmie sur le front politique et sécuritaire et restauré l'autorité de l'État sur le territoire national, il l'a été au détriment du respect des droits de l'homme. En effet, la longue gouvernance de Mobutu en a fait l'un des régimes les plus dictatoriaux de l'Afrique postcoloniale. Des violations graves et massives y ont été perpétrées, lesquelles ont été particulièrement identifiées par la Conférence Nationale Souveraine (1990-1993), qui a classé ces atrocités commises sous la deuxième République en deux catégories, les assassinats politiques et les crimes économiques.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>. Les assassinats politiques et autres massacres**

La CNS a identifié et discuté, notamment, des crimes graves suivants :

*(i) Pour la période allant de 1965 à 1971:*

- juin 1966 : la pendaison des martyrs de la démocratie à la Pentecôte : Bamba, Kimba, Mahamba et Anani ;
- mai 1968 : assassinat d'André Guillaume Lubaya et de 4 de ses compagnons ; Athanase Kayembe, Etienne Mwamba Nzambi, Jean Ndombe (père) et Jean Ndombe (fils) ;
- octobre 1968: assassinat de Pierre Mulele ;
- juin 1969 : enlèvement, prise en otage et mort suspecte de Moïse Tshombe à Alger ;
- juin 1969 : massacre de plus ou moins 50 étudiants de l'Université Lovanium de Kinshasa, à la suite des manifestations pacifiques.

*(ii) Pour la période allant de 1971 à 1992 :*

- janvier 1978 : massacre de plus ou moins 300 personnes à Idiofa, par les Forces armées zaïroises ;
- juillet 1979: massacres de près de 300 exploitants artisanaux de diamant par les Forces armées zaïroises à Katekelayi et à Luamuela, dans la province du Kasai oriental;
- 1985 : massacre d'un nombre indéterminé de personnes sur l'île d'Idjwi et massacre de Kabare à la suite d'un conflit de dévolution successorale du pouvoir traditionnelle (province du Sud-Kivu) ;
- 17 janvier 1988 : massacre de 6 militants de l'UDPS lors des marches pacifiques organisées au Pont Kasa-Vubu, à Kinshasa ;
- 16 février et 6 mars 1992 : massacre de 36 personnes, y compris des enfants, lors des marches pacifiques des chrétiens en faveur de la réouverture des travaux de la CNS ;
- 11 et 12 mai 1990 : massacre et disparitions de plus de 63 étudiants à l'Université de Lubumbashi (UNILU), à la suite des manifestations pacifiques.

## **Paragraphe 2. Les crimes économiques (biens mal acquis)**

La CNS de 1990-1992 a également établi un rapport accablant sur les biens mal acquis. On y retrouve<sup>12</sup> :

- la liste des auteurs de détournements des deniers publics, notamment à la présidence de la République, au gouvernement, au parlement, au pouvoir judiciaire et à la banque centrale, dans les entreprises publiques et dans l'administration publique ;
- le détournement du diamant à la MIBA pour le compte du président Mobutu ;

---

<sup>12</sup> Ibid., *Le rapport sur les biens mal acquis*, Kinshasa, septembre 1992.

- le détournement des fonds au préjudice du ministère de la jeunesse et des sports ;
- le détournement des fonds de la Banque des crédits agricoles ;
- le détournement de fonds octroyés par la Banque africaine de développement au ministère du Plan;
- la spoliation des biens immobiliers appartenant, notamment, à l'Office zaïrois du café (OZACAF) ; l'affaire Groupimmo; l'affaire du lotissement de Météo-Binza ; la spoliation d'immeubles dans la zone de Kintambo ;
- l'affaire de l'octroi d'une concession perpétuelle à l'Orbital Transport und Racketrein Acktiengersd Shalft Ag (OTRAG) en 1976, pour y lancer des fusées ;
- la vente de deux immeubles des missions diplomatiques à Vienne (Autriche) et à Tokyo (Japon) ;
- l'affaire du projet de la ligne de très haute tension Inga-Shaba (Société Nationale d'Électricité (SNEL) ;
- les spoliations au préjudice des particuliers, dont l'affaire des maisons de placement d'argent (Bindo Promotion, Masamuna, Nguma et consorts) ; la spoliation de 560 tonnes de farine de maïs par le gouverneur du Shaba ;
- le détournement de 18 voitures, don de la Corée, au ministère des relations extérieures ;
- la cession irrégulière et illégale de véhicules de l'État à des particuliers ;
- l'affaire des biens zaïrianisés ;
- l'enrichissement illicite ou sans cause du président de la République et de 149 dirigeants et dignitaires de la Deuxième République.

Tant sur ces crimes économiques que sur les crimes politiques, la CNS a fait des propositions de sanctions, qui n'ont pas été suivies de mise en

œuvre<sup>13</sup>, confirmant ainsi le règne de la culture de l'impunité des auteurs des violations graves et massives de tous les droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels. Dans tous ces domaines, la situation a empiré depuis l'avènement de la Troisième République à partir de 1997, à cause de la déliquescence de l'autorité de l'État.

### **Section 3: La Transition et la Troisième République (de 1997 à ce jour)**

À peine libérée de la dictature de Mobutu, la RDC a été plongée dans une grave crise sécuritaire depuis 1998, soit depuis près d'un quart de siècle. Cette crise trouve sa source dans les interventions militaires des pays voisins (Rwanda, Ouganda, Burundi), largement favorisées par la faiblesse des forces de sécurité de la RDC. Celles-ci ont en effet été démantelées après la défaite des Forces Armées Zaïroises et l'infiltration de nouvelles Forces armées nationales de la RDC (FARDC) par des éléments appartenant à des forces étrangères, en particulier rwandaises, qui sont restés après l'arrivée de l'Alliance des Forces Démocratiques de Libération du Congo (AFDL) en 1997 et dans le cadre de multiples opérations de brassage et mixage de forces, y compris celles issues de groupes rebelles opérant sous la supervision du Rwanda.

---

<sup>13</sup> L. MONSENGWO PASINYA, « La transition en RDC : un casse-tête pour tout le monde. Conférence au Cercle Royal d'Outre-Mer, Bruxelles, 9 novembre 2005 », *Congo-Afrique*, vol. 45, 2005, pp. 523-534.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>. Les agressions extérieures récurrentes des pays voisins pour piller les ressources naturelles du Congo**

Les massacres de plus de 130 civils par les Forces rwandaises et le M23 à Kisheshe (dans la province du Nord-Kivu), les 29 et 30 novembre 2022, s'ajoutent aux violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international commises par le Rwanda et des groupes armés qu'il a contribué à créer, à armer, à financer et à soutenir militairement sur le terrain depuis plus de deux décennies. En effet, l'agression actuelle de la RDC par les Forces rwandaises par le M23 interposé est à situer dans la continuité de la guerre livrée par ce pays et d'autres pays de la région des Grands Lacs en 1998.

L'un des épisodes les plus sanglants et des plus significatifs de cette guerre a été l'affrontement militaire en juin 2000 entre les forces ougandaises et rwandaises sur le territoire congolais, plus précisément à Kisangani (guerre dite de Six jours). Depuis cet épisode, le Rwanda a développé une stratégie géopolitique d'emprise sur l'Est de la RDC. Des années durant et suivant les circonstances, ce pays a utilisé successivement plusieurs groupes armés pour déstabiliser la RDC, afin de causer le chaos pour en exploiter illégalement les ressources naturelles. Cette stratégie a conduit à propulser ce pays d'économie agro-pastorale au rang des principaux exportateurs de minerais, dont le coltan, pourtant absent de son sous-sol. L'un des groupes armés instrumentalisés par le Rwanda pour atteindre ses objectifs économiques en RDC est le M23.

Défait en 2013 et désarmé, ce groupe que la RDC considère comme terroriste, est réapparu en 2022 en attaquant une fois de plus la RDC. Comme l'a souligné la Représentante du Secrétaire général de l'ONU en RDC dans son rapport au Conseil de sécurité le 30 juin 2022, les FARDC

et la MONUSCO se sont retrouvées devant un M23 lourdement équipé. Où un groupe désarmé depuis une dizaine d'années aurait-il pu trouver un tel équipement, si ce n'est au Rwanda ? Les efforts de la RDC à amener ce pays voisin à vivre pacifiquement et à développer des échanges économiques licites n'ont pas eu d'écho positif de la part du Rwanda, qui veut continuer à agir comme il l'a fait par le passé, à savoir, contribuer au désordre en RDC pour en tirer profit et ce, au mépris des règles régissant la paix et la sécurité internationales.

Les agressions des pays voisins se sont accompagnées de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire contre la RDC, lesquelles ont été à juste titre condamnées par les instances internationales, dont la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour internationale de Justice (CIJ).

En effet, dans son rapport qu'elle a adopté en mars 2003 sur la requête introduite par la RDC contre le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda pour leur agression et l'occupation du territoire congolais entre 1998 et 2002, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a constaté la violation, par ces États voisins, de la RDC de ses droits, notamment ceux consacrés par les articles 16 et 17 de la Charte des Nations Unies, ainsi que le droit international humanitaire tel que consacré par les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels I et II de 1977. La Commission a, en outre, recommandé qu'une réparation appropriée soit allouée aux victimes des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par les armées de ces trois États durant leur occupation effective du territoire congolais<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES, « DRC v. Burundi, Rwanda and Uganda, Communication 227/99, 29 mai 2003 ([www.legal-tools.org/doc/1d1ea8/](http://www.legal-tools.org/doc/1d1ea8/), consulté le 19 novembre 2022).



Mais les réparations n'ont jamais eu lieu et la situation sécuritaire à l'Est de la RDC a demeuré et reste marquée par la persistance des groupes armés locaux et étrangers dans les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu où ils perpètrent d'innombrables massacres des populations et des pillages continuels des ressources naturelles. Face à cette situation, la Communauté internationale, à travers notamment la MONUC puis la MONUSCO, a estimé que les dispositions et les mécanismes de l'Accord-Cadre d'Addis-Abeba sur la paix, la sécurité et le développement en RDC et dans la région des Grands Lacs de 2013 ne doivent pas restés inertes. La RDC, seule ou en synergie avec des partenaires, a pris des initiatives courageuses et entrepris des actions. À maintes reprises, des dialogues ont été organisés et des compromis conclus avec les chefs des groupes rebelles. Plusieurs rebelles, à travers des vagues successives, se sont rendus, ont intégré l'armée régulière, et ont repris la vie normale.

Toujours dans l'optique stratégique de consolidation de la paix et de la stabilisation de l'Est du pays, le gouvernement congolais a signé des Accords de coopération sécuritaire et des partenariats avec pratiquement tous les pays voisins en vue de la réalisation des projets économiques communs et intégrateurs. Ce qui devrait permettre de minimiser les risques des tensions, des malentendus et des conflits. C'est dans ce cadre qu'il faut situer et comprendre la mutualisation des efforts entre la RDC et l'Ouganda, comprenant les opérations conjointes ciblées menées par les FARDC et l'armée ougandaise UPDF contre les ADF-MTN le long de leurs frontières communes ; opérations voulues à durée déterminée, courtes et respectueuses des droits de l'homme<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> «Déclaration du Vice-Premier Ministre, chargé des affaires étrangères et de la coopération internationale, Christophe Lutundula Apala au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine», Doc. CPS/ UA p. 3.

Pour sa part, la CIJ s'est prononcée à deux reprises dans l'affaire ayant opposé la RDC à l'Ouganda suite à l'agression et à l'occupation du premier pays par le deuxième. Dans son arrêt du 19 décembre 2005, la Cour s'est prononcée sur, notamment, l'utilisation illégale de la force, l'occupation armée, l'exploitation illégale des ressources naturelles, ainsi que les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire par l'Ouganda. Elle a constaté, en plus du pillage des ressources naturelles du Congo, des homicides, des destructions des villages et des habitats des civils, l'enrôlement et la formation d'enfants-soldats, ainsi que l'incitation à la haine ethnique parmi les populations du territoire occupé, tout particulièrement dans le district de l'Ituri. La Cour a condamné l'Ouganda à réparer les préjudices subis par les victimes des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées par les troupes ougandaises, comme suite à la requête de la RDC<sup>16</sup>.

Les deux États n'étant pas parvenu à trouver un accord sur les réparations prononcées par la Cour, la RDC a saisi de nouveau cette dernière afin qu'elle tranche sur cette question. C'est ce que la Cour a fait, dans son arrêt prononcé le 9 février 2022. Aux termes de cet arrêt, la Cour a ordonné à l'Ouganda de verser à la RDC un montant total de 325 millions de dollars américains, en six tranches annuelles, en faveur des différentes catégories de personnes victimes des violations causées durant l'occupation ougandaise, dont des femmes et des filles victimes de viols et de violences sexuelles ainsi que des enfants-soldats<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> CIJ, *Affaire des Activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, 11 décembre 2005, pp. 280-283.

<sup>17</sup> Ibid, *Activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, 9 février 2022, p. 106. Des sources dignes de foi renseignent que l'Ouganda a déjà versé une première tranche de 65 millions de dollars américains au gouvernement congolais.

L'arrêt de la CIJ sur les réparations accorde une place centrale aux victimes. La Cour a également pris acte de l'engagement pris par le gouvernement de la RDC sur le traitement à leur accorder. Par le hasard des circonstances, cet arrêt est intervenu au moment même où la RDC relance un processus de justice transitionnelle longtemps retardé. En effet, depuis la célébration, le 1<sup>er</sup> octobre 2020, du 10<sup>ème</sup> anniversaire de la publication du Rapport Mapping par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en octobre 2010, de nombreuses activités préparatoires à ce processus ont été organisées, en particulier par les organisations de la société civile.

Avec l'appui du Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme en RDC, ces activités de sensibilisation et de renforcement des capacités, auxquelles certains membres de ce Comité ont contribué comme consultants-formateurs, ont porté, notamment, sur les réparations. Dans ce contexte, le gouvernement congolais lui-même a élaboré un projet de décret portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes. À propos de ce Fonds, on peut lire : « 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 »<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Voir M. MUBIALA, « Vers un renouveau de la justice transitionnelle en R.D. Congo », *Africa Policy Brief* N° 34, Bruxelles, EGMONT (Institut royal des relations internationales), mai 2021, p. 6.

Le même auteur le souligne également dans une étude récente : « Les victimes visées par le processus de justice transitionnelle envisagé en RDC comprenant, notamment, celles des violations graves du DIDH et du DIH commises par l'Ouganda sur le territoire de la RDC, lesquelles ont fait l'objet de l'arrêt sur les réparations du 9 février 2022, il y a lieu de procéder à une intersection entre le processus d'indemnisation devant découler de cet arrêt et celui de justice transitionnelle sous consultations. En effet, bien que ces deux processus soient distincts, le deuxième étant plus large que le premier et celui-ci reposant sur un acte judiciaire revêtu de l'autorité de la chose jugée, ils sont potentiellement complémentaires, en ce sens que le processus de mise en œuvre de l'arrêt sur les réparations permet de légitimer des constatations comme celles établies par le Rapport Mapping, un document de référence important pour le nouveau processus de justice transitionnelle sous consultations nationales depuis le mois de février 2022. Comme il a été mentionné ci-dessus, les informations de ce Rapport ont joué un rôle central dans l'examen des preuves produites durant la procédure devant la CIJ, tout particulièrement en ce qui concerne la situation en Ituri, une province qui fut particulièrement meurtrie par l'occupation ougandaise »<sup>19</sup>.

Ces victimes figurent évidemment parmi celles qui sont visées par le projet de loi visant les principes fondamentaux relatifs à la réparation des victimes de violences sexuelles et de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, en cours d'adoption par le Parlement congolais.

---

<sup>19</sup> *IBID.*, « « L'expérience de la mise en œuvre de l'arrêt de la CIJ en l'affaire dite de *Bakassi* (Cameroun c. *Nigéria*): leçons à tirer en perspective de l'application de l'arrêt sur les réparations du 9 février 2022 en l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo* (RDC c. *Ouganda*) », in *La portée et les implications de l'arrêt du 9 février 2022 rendu par la Cour internationale de Justice en l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo* (RDC c. *Ouganda*, 2ème phase: réparations), Bruxelles, Bruylant/Larcier, 2022 (à paraître).

Par ailleurs, le défi inhérent à l'indemnisation individuelle des victimes visées par l'arrêt de la Cour sur les réparations du 9 février 2022 pourrait être surmonté grâce au recours à d'autres modalités appropriées offertes par la justice transitionnelle, dont des réparations collectives.

Revenons aux agressions des pays voisins pour souligner que non seulement elles ont contribué au pillage des ressources naturelles du Congo mais elles ont été à l'origine directe de nombreux crimes internationaux, anciens (comme ceux documentés par le Rapport Mapping) et plus récents.

Lorsqu'ils n'interviennent pas directement ou par groupes armés interposés, comme le M23, les pays voisins de la RDC, tout particulièrement le Rwanda et l'Ouganda, ont contribué à créer et/ou à entretenir de nombreux groupes armés éparpillés dans l'Est de la RDC. La multiplication de ces groupes est sans conteste favorisée par l'effritement de l'autorité de l'État. Par voie de conséquence, elle a aussi été à l'origine de la création des milices d'auto-défense par de nombreux groupes ethniques, à défaut de compter sur la protection de l'État congolais<sup>20</sup>.

## **Paragraphe 2. L'effritement de l'autorité de l'État et la multiplication des groupes armés locaux et étrangers**

La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée en 2011 a consacré la décentralisation comme mode de gouvernance territoriale. Minée par l'instabilité institutionnelle et le sous-financement, les entités territoriales décentralisées, tout particulièrement les provinces, ont été incapables d'asseoir l'autorité de l'État dans leurs contextes respectifs.

---

<sup>20</sup> Voir, notamment, International Crisis Group (ICG), « Le partage du Congo. Anatomie d'une sale guerre », rapport n° 26, Nairobi/Bruxelles, 20 décembre 2000; et R. MINANI BIHUZO, *Les défis de la construction de la paix en République Démocratique du Congo et l'engagement de l'Église*, Kinshasa, CEPAS, 2022.

Contrairement à la territoriale de « non-originares » (ayant consisté à désigner comme autorités politico-administratives et territoriales des personnalités issues d'autres provinces), qui fut pratiquée sous la deuxième République, dont on reconnaît la contribution positive à l'unité nationale, il semble que la territoriale de « originaires », qui est au centre de la décentralisation administrative et territoriale engagée depuis quelques années, a été source de nombreux conflits et de l'instabilité des entités territoriales décentralisées, tout particulièrement les provinces. Cela a largement contribué à l'effritement de l'autorité de l'État.

Cette situation de délitement de l'autorité de l'État a laissé le champ libre à des groupes armés locaux et étrangers, et à la constitution des milices d'autodéfense, aggravant les conflits intercommunautaires en expansion en RDC. Des programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion successifs, plus ou moins supportés par la communauté internationale, n'ont pas permis d'endiguer ce phénomène. La plus récente initiative de paix, soutenue par la communauté internationale, est le processus de dialogue engagé par le gouvernement de la RDC avec les groupes armés dans le cadre du processus de Nairobi, avec le soutien de la Communauté d'Afrique de l'Est, à laquelle la RDC a adhéré en 2022. Ce dialogue consiste à obtenir de ces groupes armés une démobilisation et une réinsertion sans condition et exclut toute forme d'amnistie et/ou d'intégration dans les FARDC des groupes armés ayant adhéré à ce processus. C'est dans le cadre de la mise en œuvre de ce processus que la Communauté d'Afrique de l'Est a décidé de déployer une Force régionale chargée de combattre les groupes armés, dont le Mouvement du 23 mars (M-23), réfractaires à ce processus. Cette Force régionale, qui génère quelque réticence d'une frange des élites et des populations congolaises,

est en cours de déploiement dans les régions concernées de la RDC et aura son quartier général à Goma (province du Nord-Kivu)<sup>21</sup>.

### **Paragraphe 3. La perpétration continue et l'impunité des crimes internationaux**

Depuis un quart de siècle, les conflits ont entraîné plus de 10 millions de morts au Congo sous la période sous examen. Ces crimes de masse ont été documentés par de nombreuses commissions d'enquête internationales. En particulier, le rapport Mapping couvrant la période de 1993 à 2003 a documenté 617 incidents. Ce rapport a également documenté des crimes de violences sexuelles et basées sur le genre à grande échelle. Le rapport a recommandé l'institution de mécanismes de justice transitionnelle pour répondre à ces crimes<sup>22</sup>. L'ampleur des crimes perpétrés après la publication du rapport Mapping est encore plus impressionnante. Les crimes commis avant et après le Rapport Mapping restent impunis à ce jour. Ceux-ci sont commis, notamment, dans le contexte des conflits intercommunautaires favorisés par la déliquescence de l'État et le trafic illicite des armes légères et de petit calibre.

### **Paragraphe 4. L'explosion des conflits intercommunautaires**

Du fait de la déliquescence de l'État, les conflits intercommunautaires ont accru de façon significative en RDC. Aux conflits anciens dans les régions de l'Est du pays (Hema/Lendu ; Banyarwanda/Bashi ; Banyarwanda/Nande, etc.) se sont ajoutés de nouveaux conflits intercommunautaires à travers tout le pays. On peut citer, dans la province

<sup>21</sup> Voir ICG, « Force de l'Afrique de l'Est en RD Congo : la prudence s'impose », Q & A, Nairobi/Bruxelles, 25 août 2022.

<sup>22</sup> 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 2002 sur le territoire de la République démocratique du Congo », Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, août 2010.

du Tanganyika, le conflit entre les Bantu et les Pygmées (en cours) ; dans l'ancienne Province orientale, le conflit entre les éleveurs allogènes Mbororo et les communautés autochtones ; dans la province de l'Équateur, le conflit entre les Enyele et les Monzaya (2009) ; à Yumbi, le conflit entre les Batende et les Banunu (2018) ; le conflit dit KamuinaNsapu dans le Kasai, avec son épicentre au Kasai Central et au Kasai (2016-2018) ; et, plus récemment, le conflit Teke-Yaka (2022).

Ces conflits se déroulent sans une réponse appropriée de l'État, comme l'a relevé, à la fin de novembre 2022, la Conférence Épiscopale Nationale du Congo (CENCO) dans son communiqué clôturant sa session ordinaire. Et ils ont pour cause, pour la plupart, l'accès aux ressources naturelles et, tout particulièrement, à la terre.

#### **Paragraphe 5. L'accaparement de terres et la détérioration de l'environnement**

Un an après la création de l'EIC en 1885, Léopold II avait signé un décret royal en 1886 reconnaissant les terres indigènes, dont nul ne pouvait s'approprier. Ces terres coexistaient avec les concessions attribuées à des investisseurs par des sociétés concédantes mieux connues sous la dénomination de « compagnies à charte ». Les populations congolaises de l'époque de l'EIC furent ainsi mieux protégées, en dépit du régime meurtrier de Léopold II, que leurs descendants dans le contexte de la RDC postcoloniale. En effet, un peu plus d'un siècle après la fin de l'EIC en 1908, la RDC a perdu la quasi-totalité de son territoire, suite au processus d'accaparement des terres engagé par des « investisseurs » privés, étrangers et nationaux. Cet accaparement de terres touche aussi bien les



domaines minier (« carrés miniers »)<sup>23</sup> et agricole<sup>24</sup> que forestier<sup>25</sup>. Le dernier cas emblématique de cet accaparement de terres est l'acquisition, par un « investisseur », d'un espace foncier comprenant trois villages, dont les occupants ont été déguerpis. Face à l'inaction de l'État, également condamnée par la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) dans son communiqué du 9 novembre 2022<sup>26</sup> les villageois déguerpis n'ont eu d'autre choix que de s'en référer, dans leur memorandum, à Ne MwandaNsemi, un leader d'opinion Ne Kongo, pour assurer leur défense. Une réponse positive de celui-ci pourrait embraser la région, si on se rappelle des activités de ses Makessa (« combattants ») dans l'affaire dite de Bundu dia Kongo dans la province du Kongo Central et des tensions récentes causées par ceux-ci à Kinshasa en 2019.

Même le conflit récent de Kwamouth entre les communautés Téké et Yaka est lié au foncier, comme l'a confirmé le Cardinal Fridolin Ambongo après ses récentes visites pastorales de réconfort aux populations affectées par ce conflit, même si le prélat catholique admet le caractère complexe de celui-ci.<sup>27</sup>

Cet accaparement de terres est source des conflits entre populations riveraines des zones minières et agricoles exploitées, d'une part, et les « investisseurs », d'autre part. La responsabilité en incombe à l'État congolais, dont la mauvaise gouvernance favorise l'avènement de ces conflits. Aujourd'hui, des entreprises minières et des creuseurs artisanaux

<sup>23</sup> H. MUHIYA MUSABATE, « Accaparement des terres dans le secteur minier en RD Congo », *Congo-Afrique* n° 550, 2020, pp. 1151-1171.

<sup>24</sup> R. GENE, « Terres accaparées par les privés et les grandes plantations agricoles. Cas emblématiques : Feronia et BukangaLonzo », *ibid.*, pp. 1185-1198.

<sup>25</sup> F. NYAMWOGA BAYENGEHA, « La réforme de l'administration foncière en ED Congo face à la montée de la tendance à privatiser les actifs naturels par les forces économiques », *ibid.*, pp. 1199-1213.

<sup>26</sup> CENCO, « L'heure est grave. Notre pays est en danger », Déclaration faite à l'issue de l'Assemblée plénière extraordinaire du 7 au 9 novembre 2022, Kinshasa, 9 novembre 2022 (document inédit).

<sup>27</sup> Interviews à *Radio Elikya*, octobre et novembre 2022.

sont engagés dans un bras de fer, causant parfois mort d'hommes, sous le regard impuissant de la justice et de l'autorité politico-administrative. Cet accaparement de terres est aggravé par la dégradation de l'environnement, dont l'aspect le plus préoccupant est la déforestation massive,<sup>28</sup> due à la surexploitation frauduleuse des espèces précieuses, à laquelle s'ajoutent les pressions migratoires des éleveurs Mbororo, à la source de conflits meurtriers entre agriculteurs et éleveurs.<sup>29</sup>

**Paragraphe 6. Un système de prédation économique et de corruption rampante et l'accès inégal des populations aux ressources et richesses nationales**

La RDC est un pays immensément doté de ressources naturelles. La non-transformation de ces ressources en richesses est une des causes principales du sous-développement du pays. Considéré comme un scandale géologique, le pays est également un scandale agricole. La prédation, système de gouvernance économique hérité du système léopoldien, s'est consolidée durant les deux derniers siècles. L'indépendance politique acquise depuis plus de 60 ans n'a pas changé ce système de gouvernance. Au contraire, celui-ci s'est renforcé au point de faire du pays un repère des affairistes mafieux. Tout cela a une incidence sur le social des populations, frappées de plein fouet par l'extrême pauvreté dans un des pays potentiellement le plus riche du monde. Les populations rurales sont abandonnées à leur triste sort et viennent grossir les rangs des migrations vers les villes, tout particulièrement à Kinshasa, où l'extrême pauvreté est très visible, en particulier dans les périphéries.

---

<sup>28</sup> Voir MUBIALA, M., « Climate Change and Mass Deforestation in the Congo Basin », *Policy Brief Series* N° 127, TorkelOpsah Academic EPublishers, Florence, janvier 2022; et, du même auteur, « Mass Deforestation as an Alarming Form of Ecocide: Adopting Transitional Justice Measures to Complement Criminalization », *ibid.* N° 139, novembre 2022.

<sup>29</sup> Voir TSHIMANGA MUAMBA, R., BISA KIBUL, M., et LUTUTALA MUMPASI, B. (dir.), *Nexus Climat - Eau - Migrations - Conflits dans le bassin du Congo*, Paris, Ed. de l'Espérance, 2022.

Comme le souligne une doctrine dans une étude récente qui estime qu'aujourd'hui, ce qui semble caractériser la période de la gestion du Congo par ses propres fils et filles, c'est la destruction progressive du tissu socio-économique par une classe dirigeante affairiste, qui n'a rien appris des erreurs du passé. Voilà qui me fait dire que malgré les brutalités de son régime colonial, la Belgique nous a tout de même légué un pays grand et relativement unifié, avec une bonne infrastructure de base. Après six décennies de gestion autochtone, que reste-t-il de cet héritage ?

Pour beaucoup de Congolais instruits, la faillite de l'Etat postcolonial est à attribuer principalement à l'immixtion des puissances occidentales. Nul doute qu'une telle appréciation repose sur une lecture biaisée des mécanismes régissant cet ancrage. Si tout le monde ou presque admet que depuis son accession à l'indépendance, le Congo est victime d'un système néocolonialiste qui, dans les rapports Nord-Sud, en fait un pourvoyeur de matières premières, peu seulement comprennent que le pillage des ressources naturelles se fait avec la complicité des dirigeants. Ceux-ci, pour camoufler leur incompetence dans la gestion de la chose publique, se servent souvent de la dénonciation de l'ingérence étrangère comme argument pour se présenter aux yeux du peuple en champions de la défense de l'indépendance chèrement acquise.»<sup>30</sup>

L'effritement de l'autorité de l'État, à la suite de la double pression intérieure et extérieure (pays voisins, dont l'Ouganda et le Rwanda, et groupes armés locaux et étrangers), a également été le contexte de l'augmentation d'actes de corruption au sein des institutions politiques, administratives et judiciaires. Tout cela dans un climat d'impunité totale

---

<sup>30</sup> MANIMBA MANE, M., « La faillite de l'Etat congolais postcolonial. Le drapeau de l'indépendance n'a pas engendré 'un pays plus beau qu'avant' », *Congo-Afrique*, vol. 60, 2020, p. 308.

des crimes économiques, qui, en s'ajoutant à celle des crimes politiques, renforce la culture de l'impunité.

### **Paragraphe 7. La culture de l'impunité**

Les crimes internationaux commis durant des décennies en RDC n'ont pas trouvé de réponse judiciaire. La non-poursuite des auteurs de ces crimes de masse a contribué au développement de la culture de l'impunité. Cette impunité est, par ailleurs, renforcée par des amnisties de droit (Constitution et lois) et de fait accordées à leurs auteurs et commanditaires présumés, en particulier aux termes de plusieurs accords de paix conclus entre le gouvernement congolais et des groupes armés. Certes, des initiatives de justice transitionnelle n'ont pas manqué dans le domaine des poursuites judiciaires des auteurs de ces crimes. Mais elles n'ont pas eu d'impact dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux, conduisant ainsi à la répétition de ces crimes.

C'est le cas de l'action entreprise depuis une vingtaine d'années par la Cour pénale internationale (CPI) et depuis une dizaine d'années par les cours militaires mobiles. Les mécanismes de JT opérant dans ce secteur, dont la CPI et les cours militaires mobiles, n'ont pas eu d'impact sur le terrain de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux.

Par ailleurs, bien que dotées des compétences pour juger les auteurs des crimes internationaux par la loi organique du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, les Cours d'appel n'ont jamais usé de leurs pouvoirs dans ce domaine.

Adoptée en 2017 pour une période de dix ans, la Politique nationale de réforme de la justice (PNRJ) a reconnu l'incapacité de la justice classique à faire face à lutte contre les auteurs des crimes internationaux. D'où l'importance de l'instauration de la justice transitionnelle en RDC, dont il convient d'examiner les piliers et les axes identifiés par le Comité Scientifique, sur la base des résultats des consultations nationales.

### **CHAPITRE 3: TYPOLOGIE ET CARTOGRAPHIE DES VICTIMES DE CRIMES DE MASSE COMMIS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

La République Démocratique du Congo compte des millions de victimes des violations graves des droits de l'homme et qui se distinguent par la période de survenance de ces violences, mais aussi et surtout par leur ampleur.

#### **Section 1<sup>ière</sup> : Typologie des victimes de crimes de masse**

Hormis la guerre dite de libération, les différents conflits ont suscité sept groupes de victimes, à savoir :

- (1) les victimes des violences sexuelles dues aux conflits communautaires;
- (2) les victimes des confrontations entre l'Armée et les mouvements ethniques ou religieux;
- (3) les victimes des revendications politiques et électoralistes;
- (4) les victimes de la guerre d'agression;
- (5) les victimes de conflits armés;
- (6) les victimes d'exploitation industrielle ou artisanale des ressources naturelles; et
- (7) les peuples autochtones (pygmées).

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Les victimes des violences sexuelles dues aux conflits communautaires**

La République Démocratique du Congo compte plus de 450 groupes ethniques dont la cohabitation est parfois sujette à caution. Le vœu de

leadership et le contrôle foncier sont souvent à la base des conflits communautaires, responsables de plusieurs violations des droits de l'homme, notamment des violences physiques et sexuelles.

Une étude menée par le Département de Démographie de l'Université de Kinshasa avec l'appui financier du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) en 2020, laisse apparaître ce qui suit :

- ✓ Les victimes des violences physiques graves sont localisées au Sankuru (57,5 %), à Tanganyika (38,1 %), au Kasai Oriental (35,8 %), au Sud Ubangi (35,6 %) et au Mai Ndombe(31,9 %) ;
- ✓ Les victimes des violences sexuelles sont plus nombreuses au Sankuru (52,2 %), au Mai Ndombe(43,2 %), au Kasai Central (35,8 %), au Kasai (34 %) et à Mongala (31 %).

**Paragraphe 2: Les victimes des confrontations entre les Forces armées de la RDC (FARDC) et les mouvements politico-religieux**

Les conflits non armés au départ et qui, par la suite, deviennent responsables de tueries, massacres, pillages, enlèvements et déplacements massifs des populations civiles sont à trouver :

- ✓ Au Kongo Central et Kinshasa avec le phénomène Bundu dia Kongo du prophète Ne MuandaNsemi dont les fidèles seront massacrés dans tous les territoires de la province et à Kinshasa en 2008, 2016 et 2019 ;
- ✓ Au Sud Ubangi et Equateur avec le Phénomène Enyele en 2009 dirigé par Mr Etoko ;
- ✓ Au Kwango et Kwilu avec le phénomène Général Faustin Munene en 2010-2011 ;

- ✓ Au Mai Ndombe avec la confrontation musclée entre les Banunu et les Batende en 2015 ;
- ✓ Au Kasai Central, Kasai, Kasai Oriental, Sankuru et Lomami avec le phénomène Kamuina Nsapu en 2015-2016.

### **Paragraphe 3: Les victimes des revendications politiques et électorales**

L'organisation des élections en RDC est souvent précédée ou succédée des heurts entre les populations civiles et les forces de l'ordre. Ce qui entraîne des pertes en vies humaines et matérielles importantes, notamment dans les grandes villes du pays que sont Kinshasa, Lubumbashi (Haut-Katanga), Kisangani (Tshopo), Goma (Nord Kivu), Matadi (Kongo Central) et Mbuji-Mayi (Kasai Oriental).

### **Paragraphe 4: Les victimes de la guerre d'agression (1998-2003)**

Le viol des femmes a été utilisé comme moyen de terreur et de domination au cours du conflit. En octobre 2004, le groupe des droits de l'homme d'Amnesty International dénombra 40.000 cas de viol au cours des six années précédentes, la majorité d'entre eux s'étant produits au Sud-Kivu. Il s'agit d'un tableau incomplet, les organisations humanitaires et internationales n'ayant pas accès à bon nombre de zones de combat, seules les femmes s'étant identifiées ont été comptabilisées.

Le nombre de femmes violées est généralement estimé comme étant bien supérieur. Toutes les forces présentes dans les conflits ont été coupables de viols, bien que les milices et plusieurs groupes d'armées non régulières soient les plus impliqués. Médicalement, on en est arrivé à un chiffre très élevé de femmes souffrant de fistules vaginales, ce qui est généralement le résultat de viols collectifs. La nature endémique des viols dans ce conflit



a également contribué à la transmission des maladies sexuellement transmissibles, dont le SIDA.

Le nombre de morts résultant de la guerre est estimé à 3,3 millions de personnes jusqu'en 2002, nombre tiré des enquêtes conduites par *l'International Rescue Committee*. La majorité de ces morts (80-90 %) résulte de maladies et de la malnutrition, dont la cause est imputée aux carences de services de santé et de l'agriculture, et aux déplacements internes et des réfugiés. Le rapport 2004 de l'IRC estime en fait ce nombre de morts entre 3,4 et 4,4 millions, un écart résultant des imprécisions du modèle de simulation utilisé.

Au niveau médical, de nombreuses zones de santé ne bénéficiaient pas de traitements contre le paludisme, et le SIDA s'est propagé avec les viols. Lors des accouchements, 1 femme sur 3 décédait, faute de soins. De simples maladies, comme l'appendicite, débouchaient sur la mort, faute de personnel médical.

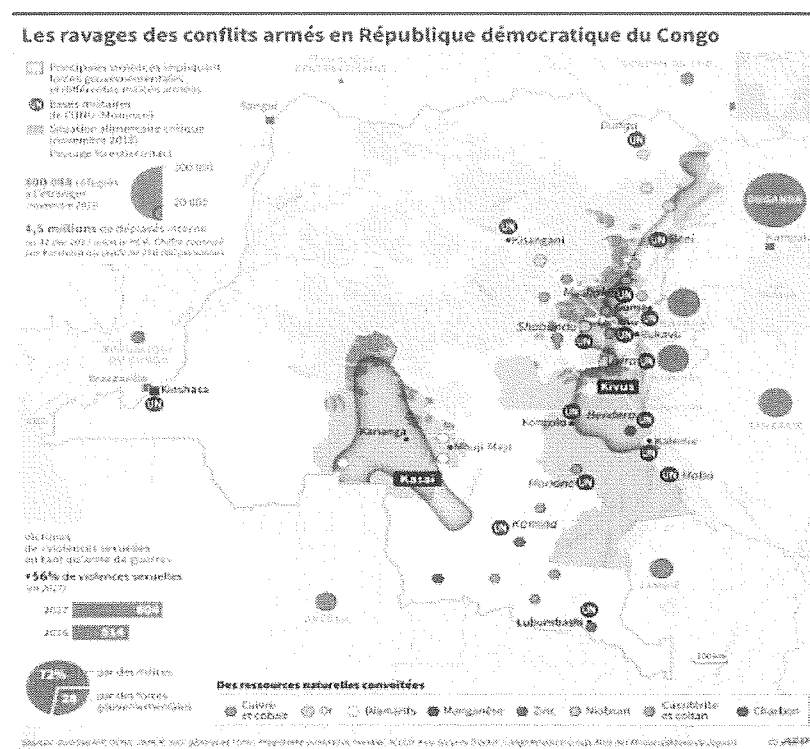
Les autres effets incluent le déplacement d'environ 3,4 millions de personnes au sein de la RDC, ainsi que l'appauvrissement de centaines de milliers d'autres. La majorité des déplacés proviennent de l'est du pays. Près de 2 millions de personnes ont également été déplacées vers les pays voisins, dont le Burundi, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda. Dans les faits, la fin du conflit fut fixée à juin 2003, mais malheureusement, depuis cette date, des exactions contre les civils, et des faits de guerre dont de nombreux viols continuent à se perpétrer, comme l'illustre la cartographie des victimes qui suit.



## Paragraphe 5: Les victimes des massacres et tueries des groupes armés

L'Est, le Nord-est et le Sud-est du pays sont les théâtres de tueries et massacres des populations civiles et des déplacements internes par crainte d'exactions sommaires et extra-judiciaires. Les groupes armés naissent au jour le jour (liste non exhaustive en annexe 2) et font des victimes humaines et matérielles en Ituri (Groupe Codeco et ses branches), au Nord Kivu (ADF/Nalu et LRA et des milices locales) et Sud Kivu (M23 et milices locales), au Maniema (milices locales), à Tanganyika et au Haut-Katanga (Milice Bakata Katanga).

Carte 2 : Sites ravagés par les conflits armés en République démocratique du Congo



## Paragraphe 6: Les victimes d'exploitation minière

La République Démocratique du Congo regorge de nombreuses richesses naturelles qui attirent la convoitise des groupes armés, des hommes

d'affaires et des multinationales. S'il est vrai que les multinationales sont responsables des pollutions d'air et des rivières dans les provinces de Lualaba, Haut-Katanga et Sud-Kivu, il n'en demeure pas moins vrai que, dans ces mêmes Provinces, voire même dans d'autres, l'exploitation artisanale est aussi responsable de graves violations des droits de l'homme du fait que les enfants, les femmes enceintes et autres vulnérables sont utilisés comme travailleurs et faiblement rémunérés.

**Paragraphe 7: Les victimes autochtones (Pygmées : Twa et Bambiti)**

Les peuples autochtones pygmées sont estimés à 919.791 et sont dispersés dans toutes les 26 provinces du pays. Le tableau ci-dessous en donne la répartition :

Tableau 1 : Répartition des peuples autochtones (pygmées) par province<sup>31</sup>

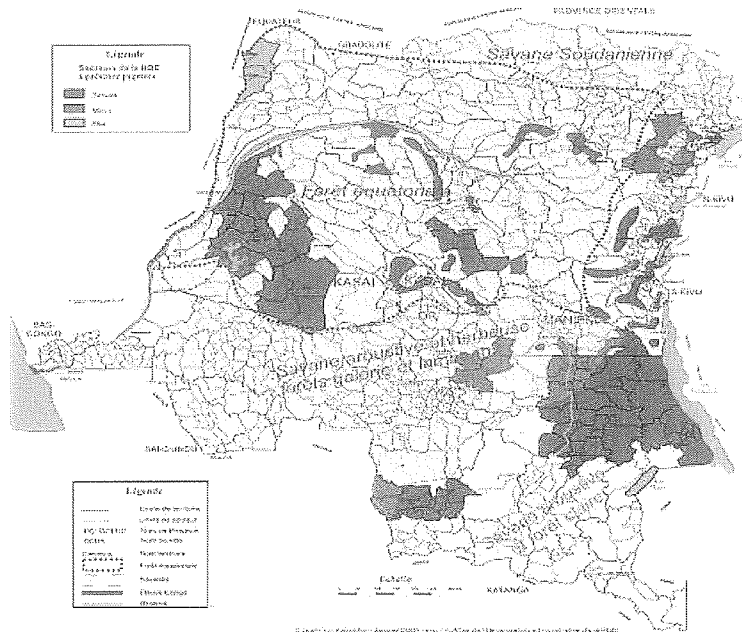
| Province   | Effectif | %    |
|------------|----------|------|
| Nord Kivu  | 25871    | 2,8  |
| Tshopo     | 4457     | 0,5  |
| Ituri      | 9347     | 1,0  |
| Lomami     | 800      | 0,1  |
| Sankuru    | 6000     | 0,7  |
| Tanganyika | 320930   | 34,9 |
| Sud Kivu   | 63600    | 6,9  |
| Mai Ndombe | 57319    | 6,2  |
| Tshuapa    | 422515   | 45,9 |
| Mongala    | 4500     | 0,5  |
| Maniema    | 4452     | 0,5  |
| Total      | 919791   | 100  |

<sup>31</sup> Source : BANQUE MONDIALE, « Cadre de politique pour la préparation d'un programme gouvernemental pour le développement des pygmées en RDC », rapport n°51108-ZR, 2009 (étude faite sur 11 provinces)

Les peuples autochtones sont tués presque chaque jour par les bantou dans leur milieu de vie. En effet, outre les problèmes fonciers et environnementaux liés à l'exploitation et la transformation des terres ancestrales des peuples autochtones en parcs nationaux (cas du parc Kahuzi Biega au Sud Kivu) ou en concessions industrielles (celle de l'industrie de transformation du bois dans la province de Tshuapa) et les difficultés vécues par ces peuples dans le déroulement des procès équitables devant les cours et tribunaux, notamment à Bukavu, l'Institut National de Conservation de la Nature (ICCN), l'exploitation du rapport n°5110-ZR de la Banque mondiale de 2009 sur le Cadre de politique pour la préparation d'un programme gouvernemental pour le développement des pygmées en RDC, appuyé par les rapports du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Union européenne (UE) ou de REDD+, a montré les tendances suivantes:

- (i) La ruralisation des peuples autochtones (86 % vivent en milieu rural) ;
- (ii) La masculinisation de ces peuples (les hommes représentent 61,2 %) ;
- (iii) La juvénilité (57 % des PA pygmées sont âgés de moins de 25 ans) ;
- (iv) Le déficit accru d'alphabétisation (78 % sont sans instruction) ;
- (v) Le manque de revenus (seulement 5 % disposent d'un emploi rémunérateur) ;
- (vi) L'absence d'intégration sociale (moins de 10 travaillent dans l'administration publique) ;
- (vii) La très faible participation au processus électoral (seulement 40 candidats aux législatives nationales et provinciales et 0 député national et provincial) ; et
- (viii) L'inaccessibilité aux services sociaux (moins de 10 % a accès aux soins de santé primaire et aux services de transport).

Carte 3 : Localisation des peuples autochtones (pygmées) (Twa et Bambiti)



## Section 2. Cartographie des crimes de masse

De manière sommaire, la cartographie des conflits en République démocratique du Congo renvoie aussi à leurs générations respectives :

### L'espace Katanga (60 ans de persistance des conflits) :

L'espace Katanga est marquée par de fortes rivalités ethniques entre Katangais et Kasaiens et l'on a constaté que ce sont des conflits qui se reproduisent à chaque cycle de 30 ans :

(i) 1960-1963: violences et déplacement massif des Kasaiens et des Baluba du Katanga vers le Nord Katanga et le Kasai. Pour éviter leur retour vers le sud-Katanga, le pont de la rivière Bukama a même été coupé ;

- (ii) 1990-1993 : deuxième vague de violences entre Katangais et Kasaiens avec d'importants mouvements de déplacés vers le Kasai ;
- (iii) 2020-2022 : virulence et violence dirigées entre Katangais et Kasaiens et montée de l'apologie de la haine tribale alimentée par certains leaders.
- (iv) Environ 20 ans des tensions récurrentes sur la cohabitation entre Pygmées et Bantu.
- (v) Au Kongo Central : environ 10 ans de persistance du conflit: mouvement Bundu dia Kongo et répression sanglante des forces de sécurité sous le régime du président Joseph Kabila ;
- (vi) En Ituri : conflit ethnique Hema/Lendu ainsi que la formation de différentes milices ethniques ;
- (vii) Nord et Sud-Kivu : Querelles identitaires entre les populations dites rwandophones, dont les Banyamulenge, et les autres communautés locales;
- (viii) Dans l'ancienne Province Orientale : guerre de 6 jours entre le Rwanda et l'Ouganda sur le territoire congolais ;
- (ix) Dans l'espace Kasai (5 provinces) conflit Kamuina Nsapu (2016-2018) et ses conséquences sociales et humanitaires;
- (x) Dans la province de Mai-Ndombe : violences ethniques entre les Batende et les Banunu (en 2018), avec beaucoup de pertes en vies humaines et d'importants dégâts matériels et environnementaux; et, le conflit en cours entre les Take et les Yaka dans le territoire de Kwamouth, lequel s'est étendu dans les deux autres provinces de l'espace Bandundu (Kwango et Kwilu).

Au regard de ce tableau qui fait ressortir clairement l'ampleur, la diversité, et les particularités des conflits, pouvons-nous en âme et conscience réitérer l'erreur du passé en organisant une fois de plus une Commission Nationale Vérité et Réconciliation ? Il est vrai que la CNVR s'était inspirée

du modèle sud-africain au regard de son succès à travers le monde, mais contrairement à nous, celle-ci n'avait qu'une seule préoccupation : la recherche de la vérité sur les violations des droits commises pendant l'apartheid, le pardon et le vivre-ensemble postapartheid.

Nonobstant toutes les critiques, nous proposons la création d'une Commission Nationale Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation (CNVJRR), parallèlement avec des commissions inter-provinciales (CIPVJRR) et provinciales (CPVJRR).

**Tableau 2: Atteintes aux droits humains et aux règles  
du droit international humanitaire par province<sup>32</sup>**

|   | PROVINCES | ATTEINTES AUX DROITS HUMAINS ET AUX<br>RÈGLES DU D.I.H.   |
|---|-----------|---|
| 1 | KINSHASA  | <p>La ville de Kinshasa a été le théâtre d'une confrontation armée en plein jour entre les FARDC et les militaires commis à la garde du vice-président honoraire Jean-Pierre Bemba en 2007 autour de sa résidence de la Gombe et de Maluku.</p> <p>Plusieurs pertes matérielles et en vie humaine avaient été enregistrées.</p> <p>Les périodes précédant les élections ont souvent été marquées par la désobéissance civile, l'intolérance du pouvoir en place et des graves atteintes aux droits de l'homme. C'est le cas de 2011 qui avait connu, d'une part, l'incursion des « Bakata Katanga » à la RTNC et à la résidence personnelle du Chef de l'Etat, Joseph Kabila, à</p> |

<sup>32</sup> Source : Ministère des droits humains, «Synthèse des rapports des consultations populaires», Kinshasa, novembre 2022; G. MWAMBA MATANZI, *La justice transitionnelle en RDC. Quelle place pour la commission vérité et réconciliation ?*, Paris, L'Harmattan, 2016.



|  |  |
|--|--|
|  | <p>GLM (Gombe), puis à l'Etat-major général (Mont Ngaliema), et d'autre part ; la revendication de la victoire par le feu Etienne Tshisekedi avait amené le Gouvernement à instaurer un blocus sur la 10ème rue Limete, privant ainsi des familles entières des libertés de mouvement. Si le premier cas de figure avait conduit l'armée à arrêter, torturer et éliminer un grand nombre des Bakatakanga, le deuxième avait privé des avenues de la 10ème rue de tout mouvement, pendant près d'une année.</p> <p>La cristallisation de ce climat pré-électoral est arrivée en 2015 avec l'adoption par le Gouvernement d'une proposition de loi selon laquelle « pas d'élection sans recensement général de la population ». Considérée par l'opposition comme une stratégie pour retarder les élections et donc pérenniser le régime Kabila, une révolte populaire éclata dans le district de Tshangu et autour du palais du peuple occasionnant des morts d'homme.</p> <p>Comme si cela ne suffisait pas, les partis politiques seront attaqués en 2016 avec des pertes matérielles et humaines importants dans les rangs de l'opposition, notamment à la permanence de l'UDPS à Limete où 13 personnes ont été brûlées, et du FONUS à Kasa-Vubu. Ceci fut l'œuvre de la majorité au pouvoir en représailles aux saccages de quelques partis de leur famille politique, notamment les sièges du PPRD-Funa et Limete, du RCD et CNC à Limete, ainsi que des Verts à Kasa-Vubu.</p> |
|--|--|

|   |               |  |
|---|---------------|--|
|   |               | <p>Des atrocités et des restrictions des mouvements des populations vivant autour de la résidence du leader de BDK en 2017 ayant conduit à la privation d'électricité, d'eau et d'approvisionnement alimentaire non seulement à la résidence de ce dernier mais aussi et surtout à tous les ménages environnants.</p> <p>L'on découvre plus tard, les fosses communes de Maluku.</p>   |
| 2 | KONGO-CENTRAL | <p>Les mouvements messianiques souverainistes dans la Province du Kongo Central ont souvent caractérisé cette partie du territoire national depuis l'époque coloniale.</p> <p>Les frustrations accumulées au fil des ans par les ressortissants de cette Province du fait de leur présumée marginalisation sur l'échiquier politique national se sont cristallisées dans un mouvement mystico – religieux dénommé Bundi dia Kongo ou Bundu dia Mayala, dont le syncrétisme intégriste a conduit aux affrontements sanglants avec les forces de défense et de sécurité, causant plusieurs milliers des morts en 2008 et la commission des crimes internationaux dont la récurrence a été constatée à plusieurs occurrences, notamment en 2017 avec la révolte, arrestation puis disparition du leader de ce mouvement et en 2019 à Kimpese avec le massacre des adeptes par la police pendant la prière et ce, en représailles du décès de leur collègue attribué au BDK.</p> |
| 3 | MAI-NDOMBE    | <p>Le conflit sanglant entre Banunu et Batende dans la province du MaïNdombe est un cas d'école de l'irruption instantanée d'un conflit latent n'ayant pas été pris en charge</p>  |

|   |       |   |
|---|-------|---|
|   |       | <p>par des mécanismes appropriés de prévention. Il a fallu qu'un malentendu surgisse sur le lieu d'enterrement du chef coutumier des Banunu Fedor Mantoma, dont les partisans tenaient mordicus à ensevelir la dépouille mortelle en pleine cité de Yumbi, pour que des affrontements d'une rare violence s'ensuivent entre les deux communautés rivales, causant la mort de près de 960 personnes en l'espace de trois jours, soit du 16 au 18 Décembre 2018, dans un périmètre relativement réduit dans la partie fluviale du territoire de Yumbi.</p>  |
| 4 | KWILU | <p>La mise à la retraite du général Faustin MUNENE en 2007 alors Chef de la chancellerie des ordres nationaux, puis sa participation aux élections de 2011 en tant que député national dans le territoire d'Idiofa, a été perçu comme un signe de rébellion de cet adepte et neveu de Pierre Mulele. Après l'attaque de sa résidence puis son exil à Brazzaville, ses adeptes s'étaient révoltés dans la province de Kwilu, notamment à Idiofa et Gungu et ont été réprimés dans le sang.</p> <p>En même temps, dans ces deux territoires, on observe des conflits intercommunautaires qui se soldent par mort d'hommes et pillages des villages entiers, notamment en 2017, 2018 et 2020.</p> <p>Pendant la même période, le conflit entre la milice Kamuina Nsapu et l'armée congolaise a occasionné un nombre important des déplacés qui ont trouvé refuge dans la ville de Kikwit. Dans une étude menée en juillet 2021 sur les</p> |

|   |         |   |
|---|---------|---|
|   |         | violences basées sur le genre, il a été constaté que ces déplacés subissent de violents collectifs.   |
| 5 | KWANGO  | <p>En 2018, les troubles ont éclaté dans la province du Kwango suite à l'arrivée massive des éleveurs venus de Tanganyika, fuyant les conflits inter ethniques bantous et pygmées. Quelques mois plus tard, la non proclamation de Martin Fayulu, fils du terroir comme vainqueur de la présidentielle, avait occasionné des tensions et troubles, poussant ainsi les populations à s'en prendre aux maisons, et aux activités commerciales des ressortissants du Kasai. Des morts se comptaient par centaines et la police, en intervenant, a plus causé des morts que le conflit lui-même.</p> <p>En outre, les refoulés d'Angola installés dans les territoires de Kahemba et Kasongo Lunda subissent des exactions de la part des populations autochtones qui les considèrent comme géniteurs de l'insécurité dans leurs territoires.</p> |
| 6 | SANKURU | <p>Le conflit latent entre Tetela de la forêt et ceux de la savane dans la province du Sankuru n'a pas encore éclaté à ce jour en affrontements de grande ampleur. Néanmoins des tueries, sporadiques et les incendies des villages font craindre un conflit plus violent que celui de Yumbi si les atrocités venaient à être déclenchées. Ce conflit sanglant qui couve doit impérativement être pris en charge par des mécanismes appropriés de prévention et de transformation des conflits afin d'éviter au pays des nouvelles tragédies.</p>   |
| 7 | LOMAMI  | <p>Outre le fait que la province a été affectée par les conflits armés entre la milice Kamuina Nsapu et les FARDC avec l'arrivée en masse des populations ainsi que des nombreuses exactions civiles, surtout dans les territoire de MweneDitu</p>  |

|   |            |   |
|---|------------|---|
|   |            | <p>et Kamiji en 2016-2017, la province de Lomami, qui connaissait déjà une situation sécuritaire précaire en raison de la présence des réfugiés rwandais dans certains de leurs villages du territoire de Lubao depuis 1994, compte beaucoup des conflits communautaires entre les Basonge et les Luba.</p> <p>En même temps, des personnes ont été tuées et des cases incendiées en 2019, des ménages déplacés suite au conflit foncier entre les habitants des groupements BenaMulamba et ceux de Bena Lwanga dans le territoire de Ngandajika. L'armée était intervenue et avait causé la mort de 6 personnes.</p>   |
| 8 | SUD UBANGI | <p>La province de Sud Ubangi, fief du vice-Président Jean Pierre Bemba, avait connu une rébellion entre 1998 et 2003 avec l'occupation de la majeure partie du grand Equateur par le Mouvement de Libération du Congo (MLC) dont le siège était à Gbadolité. Avec l'offensive des rebelles et la contre-offensive de l'armée régulière, des affrontements avaient eu lieu occasionnant ainsi des morts d'homme par milliers et des dégâts matériels estimés à plusieurs millions de dollars américains.</p> <p>En 2009, la saison sèche fait ravage au sud Ubangi et c'est l'opportunité pour les villages de chercher du poisson dans les étangs naturels formés près de la rivière Ubangi. Malheureusement les pêcheurs du village Enyele vont jusqu'à l'autre rive dans le territoire de Kungu, ce qui fit</p> |

|   |                |  |
|---|----------------|--|
|   |                | <p>éclater un conflit interethnique sanglant provoquant des dégâts matériels (casés brûlés) et humains considérables.</p> <p>La police congolaise, en voulant calmer le conflit, est perçue par les Enyele comme juge et partie, et fut attaquée par ces derniers, occasionnant des pertes de vie humaine de deux côtés.</p> <p>Prenant la suprématie sur les autres tribus et même sur la Police nationale congolaise, les Enyele, dirigé par M. Etoko, vont étendre leur révolte à Gemena puis à Mbandaka. L'armée, dirigée par le colonel Mamadou Ndala, va intervenir puis mater la révolte par les massacres. Ce qui conduit Mr Etoko à s'exiler au Congo-Brazza avant de décéder en 2015 lors de l'opération de refoulement des congolais dénommé « Mbatayamukolo ».</p> |
| 9 | NORD<br>UBANGI | <p>La province de Sud Ubangi, fief de l'ancien vice-Président Jean Pierre Bemba, avait connu une rébellion entre 1998 et 2003 avec l'occupation de la majeure partie du grand Equateur par le Mouvement de Libération du Congo (MLC) dont le siège était à Gbadolité. Cela avait contribué en grande partie à la destruction de la résidence privée de l'ancien président Mobutu au village Kawele.</p> <p>Avec l'offensive des rebelles appuyés par l'armée ougandaise et la contre-offensive de l'armée régulière appuyée par les armées angolaise et tchadienne, des affrontements avaient eu lieu occasionnant ainsi des morts d'homme par milliers et des dégâts matériels estimés à plusieurs millions de dollars américains.</p>  |

|    |          |   |
|----|----------|---|
|    |          | <p>En outre, la province du Nord Ubangi, plus précisément le territoire de Yakoma, accueille des réfugiés centrafricains qui ont fui la guerre infernale qui sévit dans le pays. Ces derniers sont censés faire des travaux champêtres pour se nourrir. Mais les terres appartiennent aux peuples locaux qui les menacent et s'en prennent à eux. Considérés comme porteurs des armes, les réfugiés sont attaqués de nuit par les Ngwandi.</p> <p>En outre, 390 maisons furent incendiées en septembre 2021, des écoles vandalisées, des femmes violés et des enfants en fuite dans la forêt suite au conflit de succession à la chefferie du groupement l'affrontement au village BOYAWOZO du territoire de Businga.</p>   |
| 10 | ÉQUATEUR | <p>La province de l'Equateur avait connu une rébellion entre 1998 et 2003 avec l'occupation de la majeure partie du grand Equateur par le Mouvement de Libération du Congo (MLC) dont le siège était à Gbadolité. Puisque la capitale du grand Equateur était Mbandaka, le transfert du QG de MLC à Mbandaka a été précédé des affrontements armés d'une grande atrocité entre le mouvement rebelle et l'armée congolaise.</p> <p>Comme si cela ne suffisait pas, six ans après, un mouvement tribo-paramilitaire est né au sud Ubangi. Prenant la suprématie sur les autres tribus et même la police congolaise, les Enyele, dirigés par Mr Etoko, vont étendre leur révolte à Gemena puis à Mbandaka. L'armée, dirigée par le colonel Mamadou Ndala, va intervenir puis mater la révolte par les massacres. Ce qui conduit Mr Etoko à</p> |

|    |         |  |
|----|---------|--|
|    |         | s'exiler au Congo-Brazzaville avant de décéder en 2015. lors de l'opération de refoulement des Congolais dénommée « Mbatayamukolo ».   |
| 11 | MONGALA | <p>La province de la Mongala avait connu une rébellion entre 1998 et 2003 avec l'occupation de la majeure partie du grand Equateur par le Mouvement de Libération du Congo (MLC). D'ailleurs, plusieurs sources estiment que c'est à Mongala que l'armée loyale avait le plus résisté face aux soldats du MLC et c'est la prise de l'aéroport en 1999 qui va favoriser l'arrivée des troupes ougandaises et donc faciliter la prise de la ville de Lisala. C'était tout un symbole du fait que le président Mobutu y était né.</p> <p>Avec l'offensive des rebelles appuyés par l'armée ougandaise et la contre-offensive de l'armée régulière appuyée par les armées angolaise et tchadienne, des affrontements avaient eu lieu occasionnant ainsi la mort d'hommes par milliers et des dégâts matériels estimés à plusieurs millions de dollars américains.</p> <p>Dix ans après, soit en 2009, la province de Mongala a été le théâtre des affrontements entre les habitants des groupements Bokutu et Bosongumani dans le territoire de Lisala. Les communautés de la localité Bosongumani étaient mécontentes du jugement rendu en 2008 par le tribunal de grande instance de Lisala en faveur de la localité Bokutu suite au conflit foncier qui les opposait. Considéré comme membre de la communauté Bokutu, le Président du tribunal a été lynché. La police congolaise sera appelée à la rescousse des populations Bokutu et commettra des exactions. Des morts se compteront par centaines, des</p> |



|    |           |   |
|----|-----------|---|
|    |           | villages entiers seront incendiés et des ménages se déplaceront vers Bumba, Binga et Businga.   |
| 12 | TSHUAPA   | La province de Tshuapa est couverte de la forêt équatoriale et comprend deux groupes ethniques, notamment les bantous et les peuples autochtones pygmées. Chaque année les conflits tournent en pertes en vie humaine entre ces deux peuples. Le dernier en date est celui de février 2021 où l'affrontement entre ces deux peuples dans le territoire de Monkoto a causé plusieurs morts, provoqué l'incendie des cases et des déplacés. Deux mois plus tard, un conflit similaire a éclaté près du parc Salongo.  |
| 13 | BAS-UELE  | Dans le bassin des Uélé, la rébellion ougandaise de la Lord Resistance Army (LRA) emmenée jadis par Joseph Kony a commis plusieurs crimes internationaux qui ont ému la communauté internationale et les pouvoirs publics qui ont mis en œuvre les moyens nécessaires pour mater ladite rébellion. Près de 1000 morts, 960 maisons incendiées, des villages entiers rasés, tel est le bilan macabre de cette force négative non encore complètement éradiquée. Néanmoins aucune prise en charge n'a été à ce jour envisagée au profit de toutes les victimes. Une situation qui est loin de s'améliorer avec les affrontements récurrents entre les éleveurs Mbororo et les populations autochtones de la province du Bas – Uélé. |
| 14 | HAUT-UELE | Dans le bassin des Uélé, la rébellion ougandaise de la LRA emmenée jadis par Joseph Kony a commis plusieurs crimes internationaux qui ont ému la communauté internationale et les pouvoirs publics lesquels ont mis tout en branle pour la réduire à sa plus simple expression. Près de 1000 morts, 960   |

|    |        |   |
|----|--------|---|
|    |        | maisons incendiées, des villages entiers rasés, tel est le bilan macabre de cette force négative non encore complètement éradiquée. Néanmoins aucune prise en charge n'a été à ce jour envisagée au profit de toutes les victimes. Une situation qui est loin de s'améliorer avec les affrontements récurrents entre les éleveurs transhumants Mbororo et les populations autochtones de la province du Haut – Uélé.  |
| 15 | TSHOPO | <p>La guerre de six jours est une succession d'affrontements meurtriers entre l'armée ougandaise et rwandaise à Kisangani du lundi 05 au 10 juin 2000. Selon le groupe Justice et Libération, une association des droits de l'homme basée à Kisangani, plus de 7000 obus tirés ont occasionné plus de 1000 pertes en vie humaine et des dégâts matériels importants, visibles jusqu'à ce jour 20 ans après.</p> <p>L'Ouganda, Etat partie au Statut de Rome et la CPI, a été condamnée à verser 325,000,000 plusieurs milliards de dollars, en cours de remboursement.</p> <p>Comme si cela ne suffisait pas, cette province est caractérisée par des conflits fonciers entre les communautés riveraines des Bevenzeke, Boumbua et Bangba dans les territoires de Bafwasende, Banalia et Ubundu. L'ampleur des dégâts causés est encore méconnue.</p> |
| 16 | ITURI  | Le conflit intercommunautaire entre les éleveurs Hema et les agriculteurs Lendu dans la province de l'Ituri semble d'autant plus interminable qu'il remonte aux temps immémoriaux avec une fréquence de récurrence devenue annuelle. Malgré l'arrestation des seigneurs de guerre qui dirigeaient les groupes armés ethniques (Thomas Lubanga, Matthieu Ngudjolo ou Germain Katanga), la réalité du   |

|    |              |  |
|----|--------------|--|
|    |              | <p>conflit demeure encore entière et le chemin vers la réconciliation et les réparations pas toujours balisé. C'est la preuve que la justice classique administrée aussi bien sur le plan national qu'international ne constitue pas l'unique panacée.</p>   |
| 17 | TANGANYIKA   | <p>Les affrontements armés orchestrés par le mouvement de Gédéon Kyungu ont amené les acteurs humanitaires à donner à la région de Pweto, Mitwaba (Haut-Katanga) et Manono (Tanganyika) l'appellation de triangle de la mort. Plus d'un demi – million de personnes ont été chassées de leurs villages depuis 2011 et environs 2000 morts ont été signalés. A cela s'ajoute le conflit qui divise les populations de bantoues et pygmées qui a occasionné des morts par centaines, des villages incendiés, des infrastructures détruites, etc...</p> |
| 18 | HAUT-KATANGA | <p>La milice de Gédéon Kyungu sévit dans les territoires de Mitwaba et Manono entraînant ainsi des pertes humaines et matérielles considérables. On parle de centaines des milliers des morts. A cela s'ajoute le conflit qui divise les populations de bantous (Luba) et pygmées (Twa) qui a occasionné des morts par centaines, des villages incendiés, des infrastructures détruites, entraînant par la même occasion plus de 900 déplacés en 2017 de la cité de Pweto vers les localités de Kalamato, Mwashhi et Mwenge.</p>                     |
| 19 | LUALABA      | <p>Le conflit entre la milice KamuinaNsapu et l'armée congolaise a occasionné un nombre important des déplacés qui ont trouvé refuge dans le territoire de Dilolo. Etant donné que la plupart de ces groupes sont issus des réfugiés rwandais de 1994 autrefois intégrés dans les villages de</p>  |

|    |             |  |
|----|-------------|--|
|    |             | <p>Tshabobo, Katsa, Lusuku et Tshilonda dans la province de Lomami, cela crée davantage des suspicions étant donné que Lualaba est une province minière, capitale mondiale du cobalt.</p> <p>En même temps, le contrôle des sites miniers ont engendré des conflits ethniques à Kolwezi avec l'annonce des subventions par Kolwezi Copper Company et Sicominex.</p>  |
| 20 | HAUT-LOMAMI | <p>L'arrivée des Luba du Kasai suite aux conflits créés par la milice Kamuina Nsapu a renforcé les conflits latents entre ces derniers et ceux du Katanga qui s'est soldée en 2018 par des affrontements dont les morts se comptent par centaines dans le territoire de Kabongo et dans la ville de Kamina. L'ampleur des dégâts causée n'a jamais fait objet d'une étude sérieuse.</p>  |
| 21 | SUD-KIVU    | <p>Les affrontements interethniques récurrents sur les hauts plateaux de la Province du Sud-Kivu entre les populations Rwandophones et les bantous continuent à faire des ravages à cause d'un déficit de mécanismes de transformation de ce conflit qui n'a que trop duré. Tueries, razzias, exactions, exterminations des bétails, sont le lot quotidien des populations riveraines qui s'affrontent de façon récurrente par leurs groupes armés ethniques respectifs.</p> |
| 22 | NORD-KIVU   | <p>La tragédie des affrontements interethniques dans la province du Nord – Kivu qui vire au territoire islamique dans le Territoire de Beni est des plus complexes. Des groupes armés à coloration communautaire ou contrebande y ont supplanté l'Etat et à s'adonnent à toutes sortes des violations graves des droits de l'homme imaginables. A Masisi, Lubero, Nyiragongo, Beni, Butembo, Oicha,</p>  |

|    |         |  |
|----|---------|--|
|    |         | Walikale, etc...pas un seul Territoire de cette Province n'est épargné par les violences intercommunautaires avec leur cohorte des victimes abandonnées. Ces violences ont particulièrement viré au cauchemar en Territoire de Beni où des extrémistes islamistes de l'ADF/NALU distribuent aveuglement la mort aux populations civiles.   |
| 23 | MANIEMA | En octobre 2015 s'affrontent les communautés Kumu, ethnie majoritaire du territoire de Lubutu contre les non originaires, en l'occurrence les Zimba. Ces derniers sont majoritaires dans le territoire de Kasongo. A cet effet, dans ces deux territoires, on a dénombré une centaine des décès, près de 200 blessés, 130 maisons incendiées, 320 ménages déplacés et une dizaine d'étangs détruits. Un conflit similaire a été vécu durant la même période entre les Léga, ethnie majoritaire du territoire de Pangî, et les Nonda Kasenga, ayant entraîné des morts d'hommes et dégâts matériels importants, notamment à Kalima, ville située à 101 km de Kindu. |
| 24 | KASAÏ   | Le phénomène KamuinaNsapu tire son origine dans la province du Kasai Central. En effet, cette violence est née d'un différend entre le chef coutumier Jean-Prince MPANDI, connu sous le nom de trône de « Kamuina Nsapu » et les autorités politiques. En effet, désigné pour succéder à son défunt oncle, conformément aux règles relatives à la dévolution du pouvoir coutumier, il a eu maille à partir avec l'autorité publique autour de sa reconnaissance en qualité de chef du Groupement des « Bajila-Kasanga » en Territoire de Dibaya, au Kasai Central.   |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <p>Ce différend a connu un développement majeur le 03 avril 2016 à la suite d'une perquisition ordonnée par les autorités judiciaires et conduite sur base d'un ordre de mission signé par le Gouverneur du Kasai Central, à son domicile alors qu'il se trouvait en Afrique du Sud. A l'issue de cette perquisition, il a accusé les autorités de profanation de ses fétiches et de tentative d'agression sexuelle en l'endroit de sa femme. De retour dans son village courant avril 2016, il annonce la création d'un mouvement « politico-coutumier » reposant sur les pratiques et la légitimité du pouvoir coutumier et le système des croyances ancestrales. Son mouvement s'oppose aux autorités étatiques et aux « étrangers » responsables, selon lui, du harcèlement de la population et du manque d'opportunités économiques. Le Chef Kamuina Nsapu a ensuite recruté des miliciens, en majorité des enfants, dans son village, un mouvement qui s'est vite répandu dans le territoire de Dibaya où il a fait ériger des barrières à partir de juin 2016 pour contrôler la circulation des agents de l'Etat qu'il voulait empêcher de pénétrer dans son Groupement.</p> <p>Ces miliciens se sont d'abord attaqués au village du chef rival NtendaTshiambi, puis à tous les symboles de l'Etat dans tout le territoire de Dibaya et à toute personne qui s'oppose à leur mouvement dans toute la province du Kasai Central. Progressivement, ce mouvement s'est étendu aux provinces voisines du Kasai et au Kasai Oriental. Toutes les tentatives, de la part des autorités politiques à trouver une solution négociée avec le chef coutumier Kamuina Nsapu n'ayant pas abouti, celles-ci ont rapidement opté pour le</p> |
|--|--|---|

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>recours à la force. Le 12 août 2016, le Chef Kamuina Nsapu est tué dans une attaque menée contre son village par les forces de défense et de sécurité et son cadavre transporté et exposé à Kananga, provoquant ainsi l'indignation particulière des « Bajila-Kasanga ».</p> <p>La milice dite « Kamuina Nsapu » était un groupe structuré, organisé et capable, en un temps très court, de recruter des miliciens, de mener des attaques dans toutes les cinq provinces de la région du Kasai et de prendre le contrôle des villages, des cités pendant plusieurs semaines, voire des mois. L'organisation des unités et la planification de toutes les opérations offensives se décidaient dans des « biota »<sup>33</sup> une espèce de foyer initiatique où toutes les recrues et combattants, y compris de jeunes enfants, étaient obligés de subir une initiation au travers un rituel du baptême en présence d'un « apôtre » ou d'un chef de haut rang, souvent appelé « président ». Ceci incluait l'usage des stupéfiants et la prise d'une mixture de plusieurs ingrédients tels de l'alcool, des ossements humains broyés, du sang humain ou des insectes, le tout assortie des pratiques rituelles, ce qui les rendaient particulièrement cruels.</p> <p>Typiquement, lors des combats, les miliciens Kamuina Nsapu s'organisaient avec, en première ligne, une ou plusieurs filles encore vierges appelées « Ya Mama ». Elles avaient, selon leurs croyances, le pouvoir d'intercepter des balles et autres munitions dans leurs jupes et de les renvoyer vers l'ennemi. Juste derrière elles, suivaient des garçons</p> |
|--|--|--|

<sup>33</sup> Biota est le pluriel des tshiota : foyer initiatique. La littérature sur le conflit KamuinaNsapu utilise de façon inadéquate « tshiota » au pluriel alors que la langue luba fonctionne avec les préfixes : « tshi » devient « bi » au pluriel

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <p>munis d'armes blanches (couteaux, machettes), de lances-pierres et de bâtons. Ces bâtons dont certains avaient la forme d'un fusil, avaient, selon la croyance, le pouvoir magique de se transformer en armes mortelles. Des miliciens plus âgés et mieux équipés avec des fusils traditionnels ou de chasse et parfois des armes automatiques étaient en dernière ligne.</p> <p>Le nombre de miliciens constituant un groupe opérationnel variait généralement entre 30 et 50 dont une majorité d'enfants. A la tête de chaque groupe se trouvait soit un « général » ou un « capita ». Pendant les opérations, les miliciens Kamuina Nsapu portaient presque toujours les mêmes signes distinctifs : des bandeaux rouges autour de la tête avec des feuilles, des plumes, et des petits couteaux coincés dedans, des fétiches autour du cou et parfois des bandeaux rouges autour des bras.</p> <p>Entre août 2016 et avril 2017, les attaques de cette milice d'une part, les affrontements entre cette dernière et les FARDC d'autre part, ont gravement détérioré la situation des droits de l'homme. Les forces de défense et de sécurité et la milice Kamuina Nsapu ont délibérément tué des centaines des civils dont des femmes et des enfants. Elles ont commis de nombreuses atrocités, notamment des mutilations, des viols et d'autres formes de violences sexuelles, destruction des maisons, incendies des villages entiers, etc.</p> <p>Cette violence inouïe a provoqué une crise humanitaire sans précédent<sup>2</sup>, et comme par un effet de contagion, elle a touché les provinces voisines du Kasai et Kasai Oriental.</p> |
|--|--|--|



|    |                   |   |
|----|-------------------|---|
|    |                   | <p>Pire encore, des tensions ethniques latentes depuis des longues années ont refait surface dans certaines zones pour donner au conflit, déjà violent, une dimension identitaire. La blessure sociétale observée est si profonde que les questions de cohabitation pacifique entre communautés locales se posent encore aujourd'hui avec acuité dans la région.</p> <p>Etant donné que la province du Kasai est voisine du Kasai Central et vu la déportation des conflits dans les autres chefferies, il est possible que les exactions envers les sociétés civiles aient été commises dans les territoires de cette province. C'est pour connaître l'ampleur du phénomène et identifier les dégâts matériels et humains y causés que les consultations vont être menées.</p> |
| 25 | KASAI<br>ORIENTAL | <p>Les conflits entre la milice Kamuina Nsapu et les FARDC ont été vécus dans la province voisine du Kasai Oriental dont on ignore, à ce jour l'ampleur des exactions y commises envers les sociétés civiles aient été commises dans les territoires de cette province. C'est pour identifier les dégâts matériels et humains y causés que les consultations vont être menées.</p>  |
|    | TOTAL             | 25 PROVINCES  |

## DEUXIÈME PARTIE

### LA JUSTICE TRANSITIONNELLE, UN IMPÉRATIF POUR LA PAIX ET LA RECONCILIATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

La justice transitionnelle à mettre en place en RDC est conçue suivant une approche holistique, intégrant des mécanismes liés aux quatre piliers (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition) et tenant compte des axes transversaux. Il convient de faire l'état des lieux des initiatives de justice transitionnelle déjà opérationnelles (chapitre 1er) avant d'examiner celles qui sont envisagées dans le cadre de la formulation et de la mise en oeuvre d'une nouvelle justice transitionnelle en RDC (chapitre 2) et les aspects liés à l'opérationnalisation de la nouvelle justice transitionnelle en RDC (chapitre 3).

## **CHAPITRE 1<sup>er</sup> : ÉTAT DES LIEUX DE L'EXPÉRIENCE CONGOLAISE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

Ce chapitre dresse un état des lieux de la situation en RDC de la JT du point de vue de ses quatre piliers (droit à la justice; droit à la vérité; droit à la réparation et garanties de non-répétition) et des questions transversales y relatives.

### **Section 1<sup>ère</sup> : Le droit à la justice**

On fait souvent recours à la justice transitionnelle comme une justice alternative à la justice classique dans un contexte post-dictature, une période tumultueuse, une oppression, ou dans un contexte post-conflit armé ou de tout autre ordre ayant causé des violations graves des droits humains constituant des crimes graves contre la paix et la sécurité de l'humanité. Il s'agit, pour un peuple, de faire face à son passé et d'affronter la vérité, de penser le passé en vue de panser les plaies du passé.

Le droit international oblige tous les États à poursuivre et à juger les auteurs de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ainsi, le droit à la justice est reconnu aux victimes des crimes internationaux et la justice transitionnelle ne peut en aucun cas être une alternative à la responsabilité pénale des auteurs présumés d'atrocités.

La justice transitionnelle est faite pour répondre aux préjudices causés par les conflits armés. Ces dégâts peuvent être évalués par les atteintes contre les personnes, les propriétés, la foi publique, l'ordre public, la sécurité publique, les droits garantis aux particuliers ou encore contre la sûreté de l'État. C'est-à-dire, en gros, que ces dégâts peuvent être évalués par les atteintes à l'intégrité physique, aux biens, à l'honneur et à la dignité.

Des atteintes à l'intégrité physique, l'on peut identifier hiérarchiquement :

- Les homicides ;
- Les violences : le viol, les blessures ;

Des atteintes aux biens :

- Le pillage systématique et systématique des ressources ;
- Les destructions massives ;
- Tous les autres préjudices aux biens appartenant à l'État ou aux particuliers.

Des atteintes à l'honneur et la dignité et des atteintes à la vie, et c'est là où il convient de faire la comptabilité macabre de victimes en République Démocratique du Congo :

- 6 à 10 millions de morts ;
- 5 millions de personnes déplacées ;
- des disparitions forcées ;
- des enterrements de vivants ;
- des fosses communes.

Et donc l'état des lieux consistera à définir les données factuelles et à interroger les réponses pénales textuelles tout comme judiciaires existantes.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Données factuelles**

Depuis plus de 25 ans, le quotidien de la majorité de la population congolaise est jalonné d'atrocités des crimes de masse commis par des acteurs étatiques et non étatiques, congolais et étrangers, dans un climat prévalant d'impunité qui a miné la confiance des citoyens dans les institutions et l'État de droit<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Lire le *Plaidoyer pour l'adoption d'une stratégie nationale holistique de justice transitionnelle en République Démocratique du Congo* de la Fondation Panzi de juillet 2021.

L'impunité dont jouissent les responsables présumés de crimes internationaux a été et reste l'un des principaux obstacles à l'instauration de la paix et de la stabilité en République démocratique du Congo (RDC) et dans la sous-région des Grands Lacs. Pourtant, les accords de paix successifs ont bien souvent privilégié des solutions politiques à court terme, sacrifiant la justice sur l'autel de la paix, et les recours à l'option sécuritaire ou militaire n'ont pas permis de protéger avec succès les civils dans les Provinces en conflit, malgré la présence de la Force des Nations Unies agissant sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies depuis plus de 20 ans<sup>35</sup>.

Le 1<sup>er</sup> Octobre 2010 a été publié un Rapport dit « Rapport projet Mapping » de l'ONU sur les violations massives des droits de l'homme et du Droit International Humanitaire commises en République Démocratique du Congo (RDC) entre mars 1993 et juin 2003, notamment des massacres, des violences sexuelles, des attaques contre des enfants et d'autres exactions graves. Il a recensé 617 cas de violations des droits humains. Toutefois, il importe de préciser que cette période n'est pas à elle seule représentative de tous les crimes qui ont été commis en RDC. Les cas ainsi documentés se concentrent autour de quelques événements majeurs et situations emblématiques, à savoir la transition amorcée en 1990, la guerre de l'AFDL de 1996, la guerre du RCD de 1998, la guerre autour des gisements miniers qui dure depuis 2005, etc.

Il dénombre plusieurs milliers de victimes (6 millions de morts). Mené sous la gouverne du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU (HCDH), ce Rapport de cartographie ou de "Mapping" avait un triple objectif : (1) dresser l'inventaire des violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire

---

<sup>35</sup> Idem

de la RDC entre mars 1993 et juin 2003 ; (2) évaluer les capacités existantes du système national de justice pour traiter de façon appropriée de telles violations de droits de l'homme susceptibles de n'avoir pas été considérées ; (3) élaborer une série d'options destinées à aider la RDC à identifier les mécanismes appropriés de justice transitionnelle permettant de traiter les suites de ces violations en matière de vérité, de justice, de réparations et de réforme.

Cependant, force est de regretter que les recommandations de ce Rapport, notamment la mise en place d'un mécanisme judiciaire chargé d'enquêter sur les crimes documentés et d'engager les poursuites, n'ont pas encore été mises en œuvre.

Outre ce rapport de l'ONU, plusieurs autres rapports annuels, ceux notamment BCNUDH en RDC, de l'organisation non gouvernementale internationale des droits de l'homme *Human Rights Watch*, de la Commission Nationale des droits de l'homme (CNDH) et des autres organisations qui militent pour le respect des droits de l'homme renseignent sur les milliers de cas de violations des droits de l'homme, particulièrement dans les régions en proie à l'insécurité.

Avec les groupes armés qui continuent à écumer l'Est de la RDC, les violations des droits de l'homme sont encore plus meurtrières, avec un « *djihadisme* » qui revendique de plus en plus son influence dans cette partie du pays, la guerre des terroristes de l'ADF et du M23 s'intensifient aujourd'hui.

Ces différents conflits armés ont donné lieu à plusieurs violations consistant en l'enrôlement et en la conscription forcée des enfants dans les groupes armés, à des assassinats, disparitions forcées, exécutions sommaires, enterrements dans des fosses communes, déplacés internes et externes, pillage systématique des ressources naturelles, etc. La guerre du

RCD s'est illustrée par de nombreux cas d'assassinat, et depuis 2005 le viol a été particulièrement utilisé comme arme de guerre et de dislocation sociale.

De ce tableau sombre de violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire, peu d'initiatives ont débouché sur l'organisation des procès et la condamnation des responsables. Les facteurs de l'impunité se retrouvent notamment dans l'incapacité judiciaire des juridictions existantes à réprimer ces crimes, et dans la loi voire dans la constitution à travers divers mécanismes tels que la problématique du droit applicable, l'inviolabilité et l'immunité pénale.

Les appels contre cette impunité traduisent l'inquiétude que suscite ce chiffre noir de la criminalité, qui a été dénoncé à plusieurs occasions. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a appelé dans diverses résolutions toutes les parties, l'État congolais et les autres États de la région impliqués dans les conflits armés, à l'obligation de traduire en justice les responsables des crimes de masse commis en RDC. En outre, il considère la lutte contre l'impunité comme un élément indispensable et préalable à la réconciliation et au rétablissement de la paix. En vue de briser le cycle des violences et de l'impunité, les poursuites judiciaires devraient donc figurer au premier plan des mesures de justice transitionnelle à envisager.

Dans le même ordre d'idées, les consultations populaires menées par le Ministère des Droits humains en partenariat avec le BCNUDH dans les différentes provinces de la RDC ont révélé, dans le chef de la population congolaise en général mais plus particulièrement dans celui des victimes de ces crimes, le besoin réel de connaître la vérité sur ce qui s'est passé, d'accéder à la justice en vue d'obtenir la condamnation des bourreaux, d'assurer des réparations aux victimes, et de garantir le non-renouvellement de ces crimes.

Face à ce constat malheureux, il a été question d'interroger les réponses pénales existantes.

## **Paragraphe 2. Riposte pénale**

Dans un État qui se veut de droit, toute perpétration d'une infraction appelle à une riposte pénale prompte et immédiate de la part de l'État. La RDC, comme tout État qui se veut de droit, dispose de différents instruments internationaux et nationaux de lutte contre l'impunité des crimes les plus graves contre la paix et la sécurité de l'humanité.

Face à ces différents crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité renseignés plus haut, l'État congolais a tenté de jouer sa partition dans la lutte contre l'impunité, bien que l'impact de ces actions ne se soit pas fait sentir au regard de la comptabilité macabre ou de la totalité du chiffre noir de ces crimes et des réponses pénales apportées. En effet :

- En 2001, le Président de la République, se prononçant du haut de la tribune de l'Assemblée générale de l'ONU, appelait solennellement à la création d'un tribunal pénal international pour la RDC ;
- Le 30 mars 2002, la RDC signait sa ratification du Statut de la CPI, permettant ainsi à cet instrument précieux du droit international pénal d'entrer en vigueur conformément à son article 126 qui, à son paragraphe 1, indique que le Statut de la CPI entre en vigueur *le premier jour du mois suivant le soixantième jour après la date du soixantième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies* ;
- En 2002, l'État congolais s'est doté de la loi n°023/2002 du 18 novembre 2002 portant code judiciaire militaire qui intègre dans



l'arsenal juridique répressif congolais les crimes relevant du Statut de Rome ;

- En 2004, marquant sa volonté de lutter contre les crimes graves, la RDC adressait une requête de renvoi de sa situation auprès de la CPI ;
- Le 11 avril 2013, est entrée en vigueur la loi conférant la compétence aux cours d'appel de poursuivre les crimes relevant de la compétence de la CPI ;
- Le 31 décembre 2015, sont également entrées en vigueur les quatre lois dites de mise en œuvre du Statut de la CPI.

Cependant, dans le cadre de l'évaluation des capacités de la justice congolaise à rendre justice pour les crimes les plus graves commis en RDC depuis le début des années 1990, le Rapport Projet Mapping renseigne sur le fait que les moyens dont dispose le système judiciaire congolais pour mettre fin à l'impunité sont « *sans aucun doute insuffisants* ».

Il sied de relever tout de même que, bien que la Cour Pénale Internationale fasse partie de notre arsenal judiciaire depuis 2002, sa compétence temporelle est limitée faute pour cet instrument de rétroagir.

Elle n'est compétente que pour les crimes commis après le 1<sup>er</sup> juillet 2002, date de l'entrée en vigueur du Statut de Rome, alors que la première guerre et d'ailleurs la plus meurtrière du Congo, a eu lieu de 1996 à 1997 et la deuxième guerre du Congo s'est déroulée de 1998 à 2003. Encore que l'une des faiblesses de la Cour, il faut le souligner ici, c'est sa stratégie des poursuites qui consiste à ne poursuivre que seuls les chefs hiérarchiques et non les combattants. Les combattants savent qu'ils ne sont pas sous les radars de la Cour et que s'ils commettent les forfaits, seuls leurs chefs seront jugés et rendus responsables et non les petits soldats. De ce fait, les

déclarations préventives du Procureur n'ont pas d'impact sur les combattants.

C'est une sorte de limitation de la compétence personnelle de la CPI qui ne s'occupe que de « gros poissons ». Le Bureau du Procureur justifie cette politique par l'absence d'un budget conséquent pour les enquêtes et les poursuites.

Il importe aussi d'indiquer que les efforts entrepris par la CPI se rapportent exclusivement aux violences qui ont sévi en Ituri. Les atrocités que connaissent les autres contrées sont actuellement hors de toute procédure devant cette juridiction. Mais on ne doit pas oublier que la compétence de la Cour n'est que subsidiaire et, donc, il appartient aux juridictions nationales de s'assumer en jouant pleinement leur rôle prépondérant sur pied du principe de la primauté.

Ce point porte sur l'inventaire des textes juridiques répressifs disponibles, l'évaluation de l'essaimage des juridictions et l'inventaire des décisions prononcées.

### **Paragraphe 3. Les instruments juridiques répressifs disponibles**

En ce qui concerne les textes juridiques disponibles, il y a les lois ci-après :

- Le statut de Rome ;
- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 ;
- loi n°023/2002 DU 18 novembre 2002 portant Code judiciaire militaire.
- Loi n° 15/022 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal,
- Loi n° 15/023 modifiant la Loi n° 024-2002 du 18 novembre 2002 portant Code pénal militaire,

- Loi n° 15/024 modifiant et complétant le Décret du 06 août 1959 portant Code de procédure pénale;
- La loi organique du n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

#### **Paragraphe 4. L'évaluation de l'essaimage des juridictions (offre et demande judiciaire)**

Il a été noté l'existence des offices et des tribunaux dans certains coins du pays. Mais leur éloignement aux justiciables pose un véritable problème de l'accès à la justice et à une justice de proximité. Ce facteur constitue donc un obstacle majeur dans la lutte contre l'impunité en RDC.

| <b>Ordre</b>       | <b>Juridiction</b>              | <b>Nombre<br/>prévu par<br/>la Loi</b> | <b>Nombre<br/>existant</b> | <b>Gap</b> |
|--------------------|---------------------------------|--|----------------------------|------------|
| Judiciaire (civil) | Cour de Cassation               | 1                                      | 1                          | 0          |
| Judiciaire (civil) | Cour d'Appel                    | 27                                     | 12                         | 0          |
| Judiciaire (civil) | TGI (Urbain/Ville)              | 32                                     | 34                         | +2         |
| Judiciaire (civil) | TGI (Rural/Territoire)          | 145                                    | 16                         | □ 129      |
| Judiciaire (civil) | TriCom                          | 177                                    | 12                         | □ 165      |
| Judiciaire (civil) | Tribunal du Travail             | 177                                    | 9                          | □ 168      |
| Judiciaire (civil) | Tripaix (Commune)               | 137                                    | 38                         | □ 99       |
| Judiciaire (civil) | Tripaix (Rural)                 | 174                                    | 136                        | □ 138      |
| Judiciaire (civil) | Tribunal pour Enfant<br>(Ville) | 137                                    | 21                         | □ 116      |

|                           |                                  |     |    |       |
|---------------------------|----------------------------------|-----|----|-------|
| Judiciaire (civil)        | Tribunal pour Enfant<br>(Rural)  | 174 | 0  | □ 174 |
| Judiciaire<br>(militaire) | Haute cour militaire             | 1   | 1  | 0     |
| Judiciaire<br>(militaire) | Cour militaire                   | 26  | 13 | □ 13  |
| Judiciaire<br>(militaire) | Cour militaire<br>opérationnelle | -   | 1  | +1    |
| Judiciaire<br>(militaire) | Tribunal de garnison             | 32  | 34 | +2    |
| Administratif             | Conseil d'Etat                   | 1   | 1  | 0     |
| Administratif             | Cour Administrative              | 26  | 0  | □ 26  |
| Administratif             | Tribunal Administratif           | 177 | 0  | □ 177 |

**Total : Juridictions de l'ordre judiciaire (civiles)**

| Nombre prévu par la<br>Loi | Nombre opérationnel sur terrain | Déficit |
|----------------------------|---------------------------------|---------|
| 1 181                      | 279                             | 902     |

**Total : Juridictions de l'ordre judiciaire (militaires)**

| Nombre prévu par la<br>Loi | Nombre opérationnel sur terrain | Déficit |
|----------------------------|---------------------------------|---------|
| 59                         | 49                              | 10      |

**Total : Juridiction de l'ordre administratif**

| <b>Nombre prévu par la Loi</b>   | <b>Nombre opérationnel sur terrain</b> | <b>Déficit</b> |
|--|--|----------------|
| 204  | 1                                      | 203            |
| <b>Total général Juridictions de l'ordre judiciaire et administratif</b> |  |                |
| <b>Nombre prévu par la Loi</b>   | <b>Nombre opérationnel sur terrain</b> | <b>Déficit</b> |
| <b>1.445</b>   | <b>330</b>                             | <b>1.115</b>   |

#### **Paragraphe 5. Questions autour du budget affecté au secteur de la Justice**

Il convient de faire remarquer l'absence d'affectation du budget conséquent pour les enquêtes aux offices et juridictions implantées ou à implanter dans les zones affectées par les conflits. La modicité ou quasiment l'absence d'un budget d'investissement dans le secteur de la justice constitue un énorme problème.

L'autonomie budgétaire reconnue au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), de par la Constitution du 18 février 2006 et les différentes lois de la République y afférentes, devrait conduire le Conseil à fixer un budget conséquent à affecter dans les zones de conflits ou post-conflits aux offices et juridictions implantées dans ces zones de conflits aux fins de mener les enquêtes approfondies sur les graves crimes contre la paix et la sécurité commis dans ces parties, de rechercher les présumés auteurs, de les poursuivre et de les condamner sous l'observance des droits humains et les standards internationaux du droit à un procès équitable.

Mais aussi il est indispensable de fixer un salaire décent pour les magistrats, afin de leur garantir une indépendance financière sans laquelle l'indépendance de la justice n'est qu'un slogan, et aucune lutte contre l'impunité ne pourra aboutir.

L'article 149 de la Constitution dispose que : « *Le pouvoir judiciaire dispose d'un budget élaboré par le Conseil supérieur de la Magistrature et transmis au Gouvernement pour être inscrit dans le budget général de l'État* ». Par ailleurs, la Loi organique n°08/013 du 5 août 2008 portant organisation et fonctionnement de CSM dispose en son article 37 : « *Le pouvoir judiciaire dispose d'un budget propre géré par le Conseil supérieur de la magistrature. Il est présidé par le Premier Président de la Cour suprême de justice* »<sup>36</sup>.

Ce budget est celui de fonctionnement des Cours et Tribunaux et des rémunérations du personnel judiciaire (Article 38 de la Loi organique n°08/013 du 5 août 2008).

Le budget d'investissement dont l'essentiel concernerait la construction et l'installation de nouvelles juridictions est théoriquement logé dans le budget du Ministère de la Justice. Mais il est pratiquement financé, en sa quasi-totalité, par les partenaires techniques et financiers<sup>37</sup>.

Dans la pratique, c'est le gouvernement qui élabore le budget du pouvoir judiciaire. À cet effet, le Syndicat national des magistrats du Congo (SYNAMAC) a rappelé au Premier Ministre Sama Lukonde Kyenge la

<sup>36</sup> In *Journal officiel de la RDC*, Numéro spécial, Première partie, 49ème année, 11 août 2008, Kinshasa.

<sup>37</sup> Dans sa publication intitulée : « *Étude diagnostique de la gestion budgétaire du Ministère de la Justice, des services affiliés déconcentrés et du pouvoir judiciaire* » (PARJ, 2014), Monsieur Pierre Ilunga M'bandu Wa Biloba affirme que l'autonomie financière du pouvoir judiciaire n'est pas effective car c'est le gouvernement qui est en charge de la politique budgétaire.

nécessité de laisser le pouvoir judiciaire élaborer seul son budget comme la Constitution l'exige <sup>38</sup>. L'implication du SYNAMAC pourra être salutaire vu que la part du budget de la justice demeure modeste depuis plusieurs décennies.

L'on ne doit pas perdre de vue que le Pouvoir judiciaire étant l'une des quatre Institutions constitutionnelles (voir article 68 de la Constitution), il comprend les Cours et Tribunaux dont les matières sont fixées dans les articles 149 à 169 de la Constitution ainsi que dans des Lois spécifiques et Règlements. Il est chapeauté par le Président de la Cour Constitutionnelle qui est en même temps Président du CSM.

Depuis plusieurs décennies, le budget de fonctionnement et de rémunérations du Pouvoir judiciaire est resté inférieur par rapport à celui des institutions politiques (président de la République, parlement et gouvernement). Pour s'en convaincre, il est repris ci-dessous le budget comparatif sur deux années budgétaires.

**Tableau comparatif du budget du pouvoir judiciaire pour les  
exercices 2021 et 2022**

| Budget national             | Budget Pouvoir judiciaire | Budget Présidence de la République | Budget Primature | Budget Assemblée Nationale | Budget Sénat | Budget Ministère de la Justice | Budget Réformes institutionnelles |
|-----------------------------|---------------------------|------------------------------------|------------------|----------------------------|--------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Exercice <sup>39</sup> 2021 | 1,69%                     | 2,36%                              | 0,58%            | 2,62%                      | 0,93%        | 0,19%                          | 0,02%                             |

<sup>38</sup> C. MUAMBA, «Le SYNAMAC veut que le pouvoir judiciaire élabore seul son budget conformément à la constitution», *Journal Actualité CD*, 1er mars 2021.

<sup>39</sup> *Loi de finances n°20/20 du 28 décembre 2020 pour l'exercice 2021*, volume II : Dépenses.

|                                |        |        |        |        |        |       |       |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| Exercice <sup>40</sup><br>2022 | 1, 79% | 2, 80% | 0, 52% | 2, 65% | 0, 96% | 0,34% | 0,02% |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|

### **Paragraphe 6. L'inventaire et les limites des décisions pénales prononcées.**

Il importe d'indiquer que s'agissant des poursuites engagées de ces différents crimes commis en RDC, il a été noté que dès la ratification du Statut de Rome par la RDC, ce traité international fait partie de l'arsenal judiciaire congolais. Il s'agit du monisme avec la primauté du droit international consacré à l'article 215 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006.

C'est à travers la RDC que la CPI a commencé ses premières enquêtes en dehors du fait que cette Cour est devenue opérationnelle grâce à la ratification de son statut par la RDC.

Cette action pénale de la CPI en RDC est marquée par cinq affaires déjà connues par cette juridiction pénale internationale sur la situation de la RDC. Il s'agit des affaires ci-dessous :

- Affaire *Thomas Lubanga*;
- Affaire *Germain Katanga, Matthieu Ngudjolo*;
- Affaire *Bosco Ntanganda, Callixte Mbarushimana*;
- Affaire *Sylvestre Mudacumura*.

En application du Statut de Rome, les juridictions militaires ont rendu quelques décisions. Ces décisions ont démontré les insuffisances sur la

<sup>40</sup> Loi de finances n°21/029 du 31 décembre 2021 pour l'exercice 2022, Document n°2 : Dépenses.



pertinence des qualifications juridiques, les formes de responsabilité pénale individuelle, la fixation des peines, les droits des accusés et la place des victimes dans la répression des crimes de droit international. Face au manque de formation adéquate des juges militaires au droit international et au droit international humanitaire, l'apport de certaines ONG de droits de l'homme a été à ce sujet bénéfique. Devant les hésitations des juridictions ordinaires, les juridictions militaires n'ont pas hésité à puiser dans les recettes du droit international, et cette audace mérite d'être soulignée.

Cependant, la qualité de la jurisprudence secrétée du point de vue de la discussion en droit et des motivations a révélé des limites est contingente et traduit ses faiblesses dans la lecture des arguments de droit, et la motivation insuffisante dans certains arrêts.

Face à l'ampleur et à la gravité des crimes commis tels que renseignés ci-haut et tenant compte de la dimension régionale des conflits, il importe de dire que la stratégie des poursuites la mieux indiquée serait la stratégie triangulaire dont les grandes options seront analysées dans le chapitre suivant.

## **Section 2: Le droit à la vérité**

Dans le cadre de cette réflexion sur l'élaboration d'une politique nationale de justice transitionnelle qui se fait sentir aujourd'hui comme un besoin pressant dans notre pays déchiré par de multiples conflits, il convient d'envisager la recherche de la vérité en termes d'un impératif qui, aujourd'hui, a acquis le statut d'un droit : « *le droit à la vérité* ». Mais que peut-on entendre par « droit à la vérité » ?

S'il existe un adage selon lequel toute vérité n'est pas bonne à dire, la recherche de la vérité peut-elle constituer un droit ? Le « droit à la vérité » dont il est question est un concept récent parce qu'inconnu jusqu'au début

des années 2000 du langage juridique pour n'avoir pas été consacré parmi les droits fondamentaux.

Parti des mouvements sociaux de lutte contre les dictatures en Amérique latine, particulièrement les revendications des associations de familles des disparus, ce concept a acquis droit de cité avec un grand retentissement au sein des Nations Unies en moins d'une décennie, au point où il occupe aujourd'hui une place centrale dans l'agenda international du développement et de la lutte contre l'impunité.

Le droit à la vérité dans la démarche restauratrice de la Justice Transitionnelle est posé comme étant un droit inaliénable pour chaque peuple, un droit pour les victimes et leurs familles, indépendamment de toute action en justice de connaître la vérité sur les violations de ses droits fondamentaux et les circonstances qui ont entouré ces violations. Aussi, le peuple congolais, à l'instar des autres peuples du monde, a-t-il « droit à la vérité » sur toutes les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises sur son sol ».

Le « droit à la vérité » est aujourd'hui célébré à l'unisson comme un droit susceptible de faciliter le deuil des familles des victimes, de permettre aux victimes de dépasser leur traumatisme, de réconcilier des sociétés et prévenir le révisionnisme historique dans des sociétés affectées par des atrocités de masse.

La vérité dont il est question est une vérité historique, une vérité individuelle des victimes qui cherchent à retracer les faits et aussi une vérité collective qui permet de répondre à la lancinante question que l'on se pose devant l'ampleur des atrocités et l'immensité des dégâts : *« comment en est-on arrivé là » ?*

L'établissement et la reconnaissance de la vérité sur les violations commises est le premier pas vers un dialogue social, voire la réconciliation. Toutes les parties au conflit, et surtout les victimes et leurs familles, ont le droit de faire entendre leur voix et d'obtenir des réponses à leurs questions. La société dans son ensemble doit connaître la vérité concernant les événements passés. La lutte contre les violations passées et si possible leur punition, constitue également un rempart contre la résurgence des violations similaires à l'avenir.

En effet, le peuple congolais dans son ensemble et les victimes de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont le droit de connaître la vérité sur les événements passés qui ont trait à la commission de crimes de masse. Il s'agit de faire la lumière non seulement sur les circonstances et les raisons qui ont conduit à la perpétration de ces atrocités, mais aussi sur les causes profondes, les structures et les institutions qui les ont permises ou facilitées. Ce peuple a aussi le droit de savoir, pour la situation spécifique de la République démocratique du Congo, la vérité sur les crimes qui continuent à se commettre et qui laissent jour et nuit des milliers de victimes désemparées. Les sources et causes profondes de cette situation continuelle méritent d'être élucidées.

Après des décennies de déni, de manipulation et de mensonges, la recherche de la vérité est indispensable pour éviter la répétition des erreurs du passé, établir les différentes échelles de responsabilités - nationales, régionales, et internationales -, construire les bases d'une société apaisée face aux traumatismes du passé et favoriser la réconciliation au sein de la société congolaise et entre les pays de la région des Grands-Lacs.

C'est une extrême nécessité de découvrir la vérité car, depuis son indépendance le 30 juin 1960, la RDC a connu plusieurs périodes de violence qui ont notamment pris la forme de trois coups d'État et de quatre

conflits armés, occasionnant chaque fois l'intervention des armées étrangères sur le sol congolais et dont les victimes se comptent par millions.

La crise que connaît la RDC depuis 2003 est un conflit armé non international mettant aux prises les forces armées congolaises (actuelles FARDC) et des groupes armés non étatiques établis principalement dans l'Est, le Nord-Est et le Sud-Est du pays, dont les uns bénéficient du soutien des pays étrangers, d'autres sont des groupes étrangers agissant sur le sol congolais (ADF/NALU, LRA, FDLR, Banyabusha) et d'autres encore étant des groupes d'auto-défense des communautés locales (les mouvements *Mai-Mai*, *Codeco*, *KamuinaNsapu*, *Bundu dia Kongo*, ...). Dans tous les cas, les causes sont à la fois économiques, politiques et sociologiques.

En effet, lors des différentes périodes des troubles dans ce pays, un degré important de violence a causé d'indicibles souffrances à la population. Des millions des Congolais ont perdu la vie les trente dernières années et les causes principales ont été entre autres :

- (i) l'échec du processus de démocratisation (Mars 1993-Juin 1996) qui a conduit aux troubles politiques dans les provinces de l'ancienne configuration politique : Katanga, Nord Kivu, Kinshasa, Bas-Congo, Province Orientale, Maniema et Kasai Oriental ;
- (ii) la guerre de l'AFDL et ses Alliés étrangers (juillet 1996-Juin 1998) entraînant des pertes matérielles et humaines (génocide des Hutu sur le sol congolais et le génocide des Congolais sur leur propre sol), notamment dans la ville de Kinshasa et dans les provinces de Bandundu, Bas-Congo, Équateur, Kasai Occidental, Maniema, Province Orientale, Nord et Sud Kivu ;
- (iii) la guerre menée par les rébellions MLC, RCD, RDC-KML, RDC-N (août 1998-juin 2003) ayant provoqué des morts dans les provinces

de Kinshasa, Équateur, Kasai Oriental, Maniema, Province Orientale, Nord et Sud Kivu et affecté plusieurs personnes qui se sont retrouvées dans un état indicible de vulnérabilité et de détresse et qui souffrent encore à ce jour d'importantes séquelles physiques, psychologiques, sociales et économiques.

Par ailleurs, malgré la signature de l'Accord global et inclusif à Sun City en Afrique du Sud en 2003 afin de favoriser la paix et la réconciliation nationale, des violations des droits humains continuent d'être perpétrées, y compris par les FARDC et des mouvements armés qui se sont proliférés dans la partie Est du pays et qui font des massacres, viols et pillages systématiques. C'est le cas de la province de l'Ituri avec le mouvement CODECO et ses branches ; du Haut et Bas-Uélé avec les mouvements paramilitaires d'élèves sud-soudanais Mbororo et de la rébellion ougandaise LRA de Joseph Konny ; du Nord et du Sud Kivu, respectivement, avec les Mouvements ougandais , ADF/NALU, les mouvements rwandais CNDP, M23, ainsi que les mouvements Maï-Maï ; dans le grand Katanga avec la rébellion Bakata Katanga de Gédéon Kyungu dont les territoires de Manono (Province de Tanganyika), Pweto et Mitwaba (Haut-Katanga) sont qualifiés de triangle de la mort. Ce sont donc toutes ces situations qui causent un sentiment perpétuel d'insécurité au sein de la population.

De même, dans les provinces du Nord, Centre et Ouest du pays, qui connaissent une accalmie des conflits armés des groupes rebelles constitués et soutenus par l'étranger, il apparaît de façon sporadique des violences communautaires, politiques ou religieuses qui se transforment en confrontations entre l'armée congolaise et ces mouvements occasionnant

des milliers de morts, des pertes matérielles importantes et une crise humanitaire inédite.

C'est le cas des troubles politiques à Kinshasa, des confrontations entre les adeptes de Bundu dia Kongo au Kongo Central, le conflit entre Banunu et Batende au Maï-Ndombe, le phénomène Enyele au Sud Ubangi et en Équateur, les conflits entre peuples autochtones (pygmées) dans les provinces de Tshuapa, Nord Ubangi, au Sud Kivu et Tanganyika et le phénomène Kamuina Nsapu dans le grand Kasai.

L'ampleur des crimes commis par toutes les forces en présence, et surtout les atrocités commises par les milices ethniques ou les membres des communautés ainsi que les forces de sécurité et défense de la RDC, sont arrivées à ébranler aussi bien la conscience nationale que celle de la communauté internationale si bien que le Conseil des droits de l'homme (CDH) est souvent amené, dans certains cas, à voter des résolutions demandant au Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de dépêcher en urgence, une « Équipe d'experts internationaux » avec pour mandat de documenter toutes les graves violations du droit International des droits de l'homme (DIDH) et du droit international humanitaire (DIH) et de communiquer aux autorités judiciaires congolaises les conclusions de leur enquête et ce, en vue d'établir la vérité et ce, en vue de poursuivre en justice les présumés auteurs des crimes odieux.

En considération de tous ces conflits armés et communautaires de la RDC, l'Équipe des experts internationaux avait conclu, dans son rapport soumis au Conseil des droits de l'homme en juin 2018, que les actes de violence commis tant par les forces de défense et de sécurité que les milices à l'encontre des populations civiles constituent des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire constitutives de crimes internationaux notamment des crimes contre l'humanité et des

crimes de guerre. Ainsi, elle a estimé qu'il était urgent d'engager immédiatement la lutte contre l'impunité en sanctionnant les crimes les plus graves commis par tous les acteurs impliqués dans la crise.

Toutefois, l'équipe avait indiqué que pour garantir la non-répétition des violences, rendre justice aux victimes et favoriser la réconciliation, le recours à la seule sanction des crimes les plus graves ne sera pas suffisante. C'est ainsi qu'elle avait recommandé aux autorités de la République Démocratique du Congo de « s'engager dans un processus inclusif de justice transitionnelle visant à établir la vérité, à identifier les causes profondes de la crise et à apporter réparation aux victimes afin d'assurer la réconciliation ».

Constat fait, les autorités congolaises ont pris la décision de mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle pour faire face à ce lourd et sombre héritage qui ne cesse de plonger les populations dans un le désespoir indicible.

Dans cette même perspective, et pour rappel, réuni à travers plusieurs forums politiques, dont notamment la Conférence Nationale Souveraine et les différentes étapes du Dialogue inter-congolais, le peuple congolais a, en son temps, négocié et signé un Accord global et inclusif à Pretoria, en République sud-africaine, en date du 17 décembre 2002.

Par la Résolution n° DIC/CPR/04, cet Accord prévoyait la création de la Commission Vérité et Réconciliation comme l'une des institutions d'appui à la démocratie pendant la période de la transition, et lui confiait comme mission de rétablir la vérité et de promouvoir la paix, la justice, la réparation, le pardon et la réconciliation, en vue de consolider l'unité nationale.

La réconciliation nationale constituait un facteur déterminant pour la paix et la concorde nationale. Il sied dès lors que les personnes, les familles, les groupes de personnes, l'État congolais, et la Nation toute entière, victimes ou auteurs de crimes et violations des droits humains devraient connaître d'une part la vérité sur ceux-ci et que d'autre part, les victimes obtiennent réparation. Cette phase de quête de vérité étant la condition majeure pour la création d'un climat harmonieux et confiant dans lequel la réconciliation et la paix prospéreraient était très déterminante pour les Congolais.

Malheureusement, tenant compte des réalités politiques et socio-culturelles congolaises, le travail de la Commission Nationale Vérité et Réconciliation (CNVR) ne porta pas son action sur l'incitation aux poursuites judiciaires contre les auteurs présumés des crimes, mais se focalisa plutôt focalisé sur les conséquences de ces violations aussi bien sur les victimes que sur leurs auteurs. Ainsi, la connaissance des faits, la reconnaissance de ceux-ci par les auteurs, la demande et l'acceptation du pardon et une ferme résolution dans leur chef de ne plus jamais recommencer ces actes de barbarie, ainsi que le rétablissement de la dignité et des droits des victimes étaient supposés, d'après les estimations des acteurs du jeu, conduire à coup sûr à la paix durable et véritable. Avec forte déception, le résultat final réalisé dans l'entre-temps n'a pas démenti l'opinion de la rue.

Une analyse concordante de la majorité reconnaît que la Commission Vérité et Réconciliation de 2003-2006 a connu un fiasco. Cet échec était prévisible pour plusieurs raisons parmi lesquelles on peut citer la politisation de la CNVR à un double niveau : international et national, la problématique des ressources (management des ressources) avec un accent particulier sur les ressources humaines, l'absence du processus de consultations nationales, la nature inclusive de sa composition, ainsi que l'existence d'un double mandat irréaliste de recherche de la vérité et de



gestion de conflits par la médiation. La conjugaison de tous ces facteurs n'a pas permis à la CNVR d'atteindre les objectifs lui assignés. Ainsi, pour justifier son mandat, elle s'est attelée à une mission accessoire qui lui paraissait facile à remplir par rapport à ses missions principales de vérité et de réconciliation qui exigeait plus de capacités et de compétences.

En effet, se fondant sur l'évaluation du besoin de justice dans ce pays qui a fait face aux affres d'un conflit armé, à des exécutions sommaires dues généralement au totalitarisme du système politique, et où les victimes et leurs familles restent encore à la recherche de la vérité, la justice et la réparation de nombreux torts qu'elles ont dû subir afin de garantir la réconciliation et la non-répétition deviennent plus qu'un impératif.

Par ailleurs, l'instabilité institutionnelle de la RDC a constitué un frein pour mener à bon port un processus holistique de justice transitionnelle. Aujourd'hui, la RDC a connu sa première alternance pacifique, bien que les élections étaient loin de faire l'unanimité en termes d'organisation. Avec le nouveau Président de la République qui prône l'installation d'un État de droit, il était temps de faire un plaidoyer pour un processus holistique de justice transitionnelle vu l'expérience affreuse de graves violations des droits de l'homme qu'ont subi les Congolais ces trois dernières décennies et qui continuent à être perpétrées. Ainsi, cette réconciliation ne saurait réussir sans l'établissement de la vérité sur les crimes graves commis en RDC ainsi que le rendement de la justice en faveur des victimes.

C'est dans cette perspective que se trouve le processus de justice transitionnelle, spécialement dans son volet recherche de la vérité et de la réconciliation qui nécessite une nouvelle dynamique fondée sur une approche holistique afin de creuser les causes profondes des conflits, identifier les bourreaux et leurs victimes, rendre justice à ces dernières avec

des réparations intégrales afin de garantir la non-recrudescence des crimes décriés.

### **Section 3: Le droit à la réparation**

Le droit positif de la RDC est encore dominé par le système de l'indemnisation. Il privilégie l'effet compensatoire de la réparation, par lequel la victime, au préalable constituée partie civile, se voit reconnaître des dommages-intérêts. Ceux-ci ont pour effet de la satisfaire d'avoir été reconnue créancière vis-à-vis de l'auteur du préjudice qu'elle a subi.

Ce droit à réparation substantiellement et constamment confondu avec ce qu'il convient de considérer comme la revanche de la victime est bien loin de l'idéal d'une justice transitionnelle qui, elle, devrait être favorable à l'abandon des voies classiques de la justice pour se concentrer et se consacrer à une satisfaction de la victime, non soumise aux lourdeurs du formalisme judiciaire et assouplie par le recours au bon sens selon le contexte spatial et temporel de la survenance du dommage causé aux victimes.

Il convient donc de chercher à comprendre les raisons de cet état des choses à travers un aperçu du droit positif congolais en matière de réparation des préjudices nés des infractions, pour cerner les défis qu'il y a à relever pour adapter ce droit aux exigences de la justice transitionnelle, avant de formuler des recommandations qui permettraient de rendre effectives les réformes envisageables.

En somme, il convient de relever ce qui suit :

- L'existence d'un flux important de victimes non réparées ou dont les réparations octroyées ne sont ni effectives, ni efficaces ou efficientes ;
- L'inefficacité du système classique de la réparation ;

- Le balbutiement des réparations administratives ;
- L'impératif de la mise en œuvre d'un programme intégré de la réparation.

Tout ceci appelle la présentation de l'état des lieux du droit à réparation en droit congolais.

Le droit positif qu'il est question d'analyser se rapporte aux lois ainsi qu'à la pratique courante dans les cours et tribunaux.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>. Obsolescence du système classique de la réparation**

Cette obsolescence ressort des éléments suivants :

- Fondement du droit à la réparation ;
- Place de la victime en droit classique ;
- Problématique de l'exécution des décisions judiciaires ;
- Coût de la justice ;
- Absence de fonds de garantie de la réparation.

#### **A. Sur la forme**

Pour une victime, subir un préjudice n'ouvre pas d'office le droit de bénéficier d'une allocation en réparation de ce préjudice. Sur le plan pénal, elle doit attendre l'instruction juridictionnelle, dans la mesure où le droit congolais n'admet pas la plainte avec constitution de partie civile. Sauf dans l'hypothèse de l'application de l'article 9 du Code de procédure pénale qui traite de l'amende transactionnelle, et qui, pour des raisons évidentes, reste inenvisageable en cas de crimes du droit international humanitaire, la victime d'une infraction devra donc se référer au juge qui, lui seul, devra fixer, *ex aequo et bono*, la mesure des réparations dont elle pourra bénéficier.

La constitution de partie civile est régie par l'article 69 du Code de procédure pénale. Le législateur vise en effet la partie lésée par l'infraction. Il peut s'agir DE la victime elle-même ou des personnes qui se définissent comme ses ayants-cause. Cette constitution de partie civile s'accomplit au greffe, moyennant paiement de la consignation des frais d'instance. Elle peut également se faire en cours de procès, tant que les débats ne sont pas clos. Dans ce cas, la consignation se fait à l'audience et sur les bancs. Il va de soi que, même en matière civile, cette condition demeure et expose la victime à une fin de non-procéder lorsqu'elle n'y satisfait pas.

### B. Sur le fond

Le droit à réparation des préjudices nés des infractions ou de tout autre délit de droit civil est régi par les articles 258 et suivants du Code civil Livre III. Il faut ajouter à cela les articles 107 et 108 de la loi portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

Le principe basé sur l'équité, codifié par le décret du 30 juillet 1888 relatif aux contrats et obligations conventionnelles, qui énonce que tout fait quelconque de l'homme qui cause préjudice à autrui oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer, s'applique en combinaison avec les autres dispositions du même décret, qui lient la réparation du préjudice à l'allocation des dommages-intérêts.

Il s'en est souvent suivi un amalgame consistant à rendre systématique l'allocation des dommages-intérêts en réparation des préjudices, omettant ainsi les autres aspects du préjudice, qui pourraient relever d'autres modes de réparation. Pourtant, la loi portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire se montre favorable à une analyse non complaisante du préjudice pour y faire correspondre le mode de réparation le mieux indiqué pour sa réparation, selon les usages du milieu.

Quant à l'article 107 de la même loi, il ouvre la voie à la réparation des préjudices de personnes qui n'auraient pas pris part au procès. Les dommages-intérêts d'office que le tribunal pénal peut prononcer ne sont cependant généralement pas alloués, sans doute à cause des difficultés pour le parquet de s'intéresser aux cas de personnes qui ne se plaignent pas. Si tous ces cas concernent les dommages causés par des personnes appelées à répondre de leurs propres faits, l'autre versant de la réparation des préjudices nés des infractions se rapporte aux cas visés par l'article 260 du Code civil Livre III.

Il s'agit des faits des choses que l'on a sous sa garde ou des personnes dont on doit répondre. Dans le cas de la justice transitionnelle, les faits visés sont spécifiquement ceux des préposés de l'État ou encore ceux qui correspondent au préjudice exceptionnel de droit administratif lorsque, notamment, les préjudices sont survenus par le fait des armes à feu non contrôlés par les pouvoirs publics compétents.

L'imputation de la responsabilité de réparer à l'État pour les faits de ses préposés a souvent été confrontée au manque de moyens matériels pour assurer et assumer sa responsabilité. Il faut sans doute regretter l'absence de mécanismes récursoires qui auraient pu permettre à l'État de se faire rembourser les frais et débours payés par la faute de ses préposés, outre l'impossibilité d'appliquer le principe de discussion qui, contrairement à la condamnation *in solidum*, aurait l'avantage d'imaginer que l'État ne soit appelé à payer qu'après la démonstration de l'insolvabilité des condamnés, sans préjudice de son action récursoire lorsqu'ils reviennent à meilleure fortune.

### C. Quant-à la pratique judiciaire

La pratique judiciaire pose le problème de l'accès à la justice et au juge, mais également à l'aptitude des avocats qui, étant maîtres de la défense des intérêts des parties au procès en général et des victimes en particulier, ont besoin d'une expertise forte en matière de postulation.

#### 1. Du point de vue des juges

Du point de vue des juges, il semble essentiel de concevoir une manière de les familiariser avec la notion de réparation holistique. Il existe des dispositions légales que les cours et tribunaux mettent partiellement en application par simple paresse intellectuelle ou faute de demandes spécifiquement orientées dans le sens de suggérer leur application. Il est important que, même en application des dispositions légales sur l'instruction à l'audience, lorsque les circonstances l'exigent, les juges considèrent l'évaluation des préjudices ainsi que des besoins y afférents comme relevant de mesures d'instruction.

#### 2. Du point de vue des avocats

Dans de nombreux cas, ce sont les avocats qui limitent l'action des juges. Connaissant la maxime *le bon avocat fait le bon juge*, il y a lieu de décrier la tendance des avocats à formuler systématiquement les demandes de leurs clients en les limitant à la postulation des dommages-intérêts.

### **Paragraphe 2. Balbutiements en ce qui concerne les réparations administratives**

- L'absence ou la problématique du fondement juridique de ces réparations ;
- L'existence de plusieurs projets de fonds au profit des victimes. À titre d'exemple, on peut citer le fonds de garantie de réparation au profit des victimes (Victimes de Kisangani en ce qui est des

réparations allouées par la CIJ) ; le fonds de réparation au profit des victimes des violences sexuelles initié par Jeanine Mabunda) ou encore le FONAREV ;

Les réparations administratives procèdent du service public. L'une des missions de l'État est en effet d'assurer le développement individuel de chaque citoyen. Dans cette optique, lorsque des événements arrivent à déstabiliser l'élan de ce développement, il revient à l'État de mettre en place une batterie de mesures visant à rétablir les équilibres, dans un élan de solidarité et d'équité.

C'est ainsi que, soit dans le cadre du ministère des affaires sociales, soit dans le cadre des affaires humanitaires, le gouvernement organise une aide aux sinistrés ainsi qu'aux personnes atteintes de diverses catastrophes, y compris des préjudices nés des infractions.

Il n'existe cependant pas un cadre juridique clair devant réguler le domaine de ces prestations, dont l'importance se passe pourtant de tout commentaire. De même, les initiatives mises en place par diverses institutions manquent de cadre de coordination, à telle enseigne que chacune fonctionne et évolue en vase clos. Cela ne permet pas de rendre cohérente l'effort de réparation vers lequel tendent pourtant ces initiatives.

### **Paragraphe 3. Les réparations octroyées par la Cour pénale internationale (CPI)**

- Les victimes méritantes concernées par les réparations judiciaires,
- Les victimes non méritantes concernées par les réparations administratives.

Dans sa mission de combattre l'impunité des crimes graves du droit international humanitaire, la CPI a levé l'option d'accorder des réparations

aux victimes. Cependant, il s'observe une sélectivité du fait de l'impossibilité pour cette juridiction de connaître de tous les crimes. Ainsi, les victimes non concernées par les personnes poursuivies sont généralement laissées à la compétence du Fonds de garantie au profit des victimes agissant sur pied de l'article 79 du Statut de Rome.

#### E. Les réparations octroyées par la Cour internationale de Justice (CIJ)

Dans l'espèce la plus récente, jugée par la CIJ dans l'affaire opposant la RDC à l'Ouganda, des réparations ont été allouées à la RDC avec spécification de la part devant revenir aux victimes. Il se pose cependant le problème de leur répartition entre ces victimes.

#### **Paragraphe 4. L'apport des acteurs non étatiques dans la prise en charge des victimes:**

- L'assistance humanitaire,
- L'expérience de Panzi ;

Il existe de nombreux particuliers engagés dans la cause du relèvement des victimes des crimes internationaux. Agissant à titre humanitaire, ces particuliers, constitués généralement en ONG, posent des actes dont l'impact demeure insuffisant quant à la satisfaction des besoins réels des victimes. L'exemple tiré de l'expérience de Panzi renseigne beaucoup sur le caractère partiel de cette assistance.

#### **Paragraphe 5. La problématique de la gestion des déplacés internes**

- L'absence d'expertise dans l'évaluation des préjudices ;
- L'absence de consultation des victimes dans le processus de réparation ;
- La fixation forfaitaire ou le caractère abstrait des réparations ;
- La confusion entre indemnisation et réparation ;



- L'absence des autres mécanismes de réparation ;
- Le faible recours aux pratiques traditionnelles ou coutumières positives.

Les déplacés internes mettent en exergue deux statuts différents, dans la mesure où certains parmi eux prennent la décision de quitter leur milieu de vie après avoir fait l'objet d'une victimisation. Le processus de réparation doit par conséquent être conçu de manière à leur garantir, dans la mesure de cette victimisation, une réparation adéquate suivant leur préjudice, sans préjudice de l'effort qu'il convient de fournir pour leur garantir un retour digne dans leur milieu de vie originel.

#### **Paragraphe 6. Questions particulières quant aux dispositions légales**

Ces dispositions qui régissent le droit à réparation sont à catégoriser, suivant la logique du procès, qu'il soit civil ou pénal, sur le plan de la forme et sur le plan du fond.

#### **Section 4: Garanties de non-répétition**

Les crimes internationaux perpétrés depuis trois décennies en RDC, qui ont causé près de 10 millions de morts, procèdent des conflits qui ont diverses causes profondes auxquelles des réformes législatives et institutionnelles adoptées, en particulier dans les domaines de la sécurité, de la justice et du désarmement, n'ont pas répondu de manière efficace.

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup> . La longue attente d'une réforme globale du secteur de la sécurité**

Depuis la fin du régime Mobutu en 1997 et les conflits qui ont suivi, les Forces armées de la RDC, mises au départ sous commandement d'officiers

Rwandais ayant accompagné l'AFDL dans sa prise de pouvoir, ont été désorganisées. Le mixage et le brassage avec des forces rebelles effectuées après plusieurs accords de paix, dont celui signé à Sun City (Afrique du Sud) le 1er avril 2003) ont encore fragmenté les FARDC et réduit sa capacité à faire face aux groupes armés locaux et étrangers. Par ailleurs, l'intégration de ces groupes armés au sein des FARDC, sur la base du principe d'inclusivité consacré dans les accords de paix, contribue à la perpétuation des conflits et ne garantit pas la non-répétition des crimes du passé.

La MONUSCO, déployée avec pour missions d'aider les FARDC dans la protection des civils et la restauration de l'autorité de l'État, a eu un impact limité sur le terrain, comme l'ont reconnu plusieurs missions d'évaluation effectuées par l'ONU elle-même<sup>41</sup>. Mais, comme la défense d'un État relève primordialement de ses forces armées, le gouvernement congolais et les populations ont pris conscience du renforcement des FARDC. C'est dans le contexte de ce nouveau développement qu'il convient de situer l'adoption récente d'une loi de programmation militaire pluri-annuelle visant à augmenter sensiblement les moyens financiers destinés à celles-ci. Cette loi a été suivie d'une campagne de sensibilisation pour le recrutement massif dans les FARDC.

Ce recrutement massif de jeunes recrues appelle à entreprendre une réforme du secteur de la sécurité visant aussi bien les FARDC, la Police nationale, ainsi que les services de renseignements. À cet égard et concernant les effectifs actuels et futurs de ces entités, il conviendrait de développer et de mettre en œuvre des procédures d'assainissement et de

---

<sup>41</sup> Voir, notamment, EFFECTIVENESS OF PEACE OPERATIONS NETWORK (EPON), Évaluation de l'efficacité de la mission des Nations Unies en RDC/ MONUC-MONUSCO», Résumé exécutif du rapport, mars 2019, 17 p.

*vetting*. En outre, le rééquilibrage ethnique et régional de la composition de toutes ces entités est une garantie contre l'ethnisation des conflits.

Dans un de ses derniers rapports sur les activités de la MONUSCO, le Secrétaire général des Nations Unies a, notamment, écrit que la MONUSCO a poursuivi sa mission de bons offices à l'appui de l'appropriation nationale de la sécurité et contacté les forces vives du pays pour forger un consensus sur la nécessité d'instaurer une stratégie nationale de réforme dans ce domaine...<sup>42</sup>

Certes, un processus d'adoption d'une politique nationale de sécurité a été lancé. Pour être efficace, celui-ci devrait constituer un cadre général fondé sur l'inclusion et intégrant les éléments suivants: la gouvernance des migrations, le DDR, les droits de l'homme, la justice transitionnelle, la gestion des armes légères et de petit calibre, le genre et la jeunesse.

## **Paragraphe 2. La Politique nationale de réforme de la justice (PNRJ) (2017-2026)**

La PNRJ (2017-2026) a identifié plusieurs défis à la réponse aux crimes internationaux perpétrés dans le pays, dont: (i) la faible réponse judiciaire à la perpétration massive des crimes internationaux; (ii) l'inadéquation de la législation pénale en vigueur en RDC, à la lumière des 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 témoins. Pour répondre à ces défis, la PNRJ, dans le cadre de son axe 4,

---

<sup>42</sup> NATIONS UNIES, « Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo », rapport du Secrétaire général, S/2021/274, 18 mars 2021, p. 10.

résultat 14, a prévu, notamment, l'élaboration et l'application d'une stratégie nationale de poursuite des crimes internationaux<sup>43</sup>.

Cette activité trouvera certainement sa place dans le cadre de la politique nationale de justice transitionnelle en RDC, en cours de préparation. Dans le cas particulier de la RDC, la justice transitionnelle, loin de constituer un complément à la justice classique, en est une alternative. Elle deviendra la base sur laquelle devrait être construite, à terme, une nouvelle justice.

### **Paragraphe 3. Le Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS)**

En juillet 2021, le gouvernement congolais a établi le Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS), ayant pour objet de «coordonner les efforts de pacification, de désarmement, de démobilisation, de relèvement communautaire et de stabilité»<sup>44</sup>. En mars 2022, le gouvernement a adopté une stratégie nationale pour la mise en œuvre de ce Programme. Celle-ci comporte des éléments se rapportant, *expressis verbis*, à la JT en RDC, dont l'exclusion de l'amnistie des crimes internationaux, l'appui aux initiatives de JT, ainsi que le *vetting*. Cette dernière modalité rentre dans le cadre des réformes visant à garantir la non-répétition des faits du passé. À ce sujet, la Stratégie nationale pour le P-DDCRS dispose que : « Tous les combattants désarmés seront soumis à un screening visant à établir leur statut en rapport avec les crimes dénoncés. Pour ceux dont l'analyse aura confirmé des présomptions d'implication dans la commission des crimes contre la paix et la sécurité

<sup>43</sup>RDC/MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Politique nationale de réforme de la justice*, Kinshasa, 2017, p. 36.

<sup>44</sup> RDC/PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE/P-DDRCS, *Stratégie nationale pour la mise en œuvre du Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation*, Kinshasa, 2022, p. 6.

de l'humanité, une procédure judiciaire sera enclenchée par les services habilités »<sup>45</sup>.

L'approche transversale adoptée par la Stratégie nationale pour le P-DDRCS pour l'articulation de ce Programme avec les initiatives de JT en RDC est une bonne pratique qu'il convient de répliquer dans les autres piliers.

#### **Paragraphe 4. La réforme de l'administration publique**

Une réforme de l'administration publique est en cours en RDC depuis plusieurs années. Elle vise, en particulier, à rajeunir la fonction publique nationale. Mais, il ressort de la pratique que le contrôle d'intégrité, de moralité et d'éthique n'est pas effectué ou l'est de manière superficielle. Il conviendrait de veiller à instituer une procédure de *vetting* dans les processus de recrutement des fonctionnaires des services publics.

#### **Paragraphe 5. Les limites de la lutte contre la corruption**

L'étendue de la corruption a été illustrée par de rares affaires de corruption récemment portées à la justice, notamment l'affaire des détournements dans le cadre du programme des 100 jours et celle de la faillite du projet agro-industriel de BukangaLonzo dans la province du Kwango. Revigorée dans le cadre de la gouvernance politique actuelle et dotée de moyens conséquents, l'Inspection générale des finances (IGF) a diligenté des enquêtes et publié plusieurs rapports qui démontrent le caractère

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 38.

systemique de la corruption en RDC. Ce qui surprend les observateurs et la population est que des auteurs présumés de ces actes délictueux et criminels sont arrêtés, parfois condamnés et détenus au centre pénitentiaire de Makala mais souvent libérés rapidement, sans que l'argent détourné (corps du délit) ne soit restitué au trésor public. Les revenus de cette corruption sont de plus en plus blanchis par les auteurs de ces détournements dans l'accaparement de terres (voir *supra*), à l'instar des *latifundia* en Amérique latine.

#### **Paragraphe 6. La marginalisation des populations dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles**

Depuis deux décennies, l'ONU a développé une approche de développement fondée sur les droits de l'homme, qui s'appliquent désormais à tous les secteurs de la vie des États paix et sécurité; développement économique et social (et affaires humanitaires).

Ses différentes opérations et représentations se sont évertuées à promouvoir la mise en œuvre de cette approche au niveau national, dans la mesure où elle est susceptible de répondre aux causes profondes des problèmes identifiés comme entravant la paix et le développement dans un contexte déterminé.

Cette approche n'a pas été suffisamment utilisée dans la formulation et la mise en œuvre des programmes de réformes en cours, qui touchent aux secteurs devant garantir la non-répétition des crimes internationaux. Certes, les réformes en cours de mise en œuvre dans les secteurs de la sécurité, de la justice et du DDR ont formellement pris en compte l'approche axée sur les droits de l'homme. Il convient, toutefois, de noter que la mise en œuvre de ces réformes s'est réalisée, jusqu'ici, sans une

participation et une inclusion effectives des populations congolaises. Elles ont été mises en œuvre suivant une approche « *top-down* » plutôt que suivant la méthode « *bottom-up* ». Seule cette dernière méthode est appropriée, car elle permet une plus grande implication des populations et la stabilisation de la situation dans les contrées concernées.

De l'analyse qui précède, il conviendra de tirer des leçons pour la mise en œuvre des réformes qui seront engagées dans le contexte de la mise en œuvre de la JT en gestation. Il ne suffira pas de consulter les populations. Il conviendra d'aller au-delà de simples consultations populaires pour impliquer effectivement tous les segments de la société dans la mise en œuvre de la JT. Une attention particulière devrait être accordée à la participation effective des victimes<sup>46</sup>, des femmes<sup>47</sup>, des jeunes<sup>48</sup>, des personnes âgées, des personnes déplacées, des peuples autochtones pygmées, des personnes vivant avec handicap et des personnes appartenant à des groupes considérés comme vulnérables, etc.

## Section 5. Questions transversales

Plusieurs questions relatives à la justice transitionnelle sont considérées comme pertinentes à tous les piliers. D'où leur qualification de questions transversales. Parmi celles que sont particulièrement importantes pour le contexte de la RDC, il convient de mentionner la genre; le travail de

<sup>46</sup> Voir, notamment, P. S. TUNAMSIFU, « Participation des victimes et survivantes aux processus informels de justice transitionnelle en République démocratique du Congo », Université Libre des pays des Grands Lacs (ULPG, Goma)/Impunity Watch, 2022; RIM EL GANTRI et A. YALIKI, « 'Une goutte d'eau sur une pierre chaude'. Justice pour les victimes en République centrafricaine », rapport de recherche, New York, CORDAID et Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ), mars 2021.

<sup>47</sup> GLOBAL INITIATIVE FOR JUSTICE, TRUTH & RECONCILIATION, « Les femmes et la justice transitionnelle. Perspectives de terrain », rapport, novembre 2020.

<sup>48</sup> CENTRE FOR THE STUDY OF VIOLENCE AND RECONCILIATION (CSVR)/IMPUNITY WATCH, « Inclusion de la jeunesse dans les politiques de justice transitionnelle en Afrique. Les jeunes contribuent à façonner la voie à suivre », Note de politique, février 2022.

mémoire; les pratiques traditionnelles de gestion des conflits; la consolidation de la paix pour le développement; le rôle des Nations Unies dans la justice transitionnelle; l'éducation politique, civique et démocratique; la protection des groupes vulnérables; la situation des peuples autochtones et primo-occupants des centres urbains, ainsi que le Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS).

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>. Le genre**

Depuis 1994, avec le génocide rwandais, l'Est de la République Démocratique du Congo subit une situation de guerres et d'insécurité permanente dont les femmes sont probablement les plus grandes victimes.

On connaît des situations de viols et de massacres massifs de femmes, dont les cas les plus flagrants sont, notamment, ceux de Makobola et Kasika (dans le territoire de Mwenga au Sud Kivu). Cette situation a empiré, en particulier avec la résurgence du M23 et d'autres groupes armés.

Par ailleurs, malgré les nombreuses résolutions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies ou le Conseil de Sécurité (Beijing ; résolution 1325 et plusieurs autres, comme les 2242 et 2467 soulignant la nécessité de renforcer le leadership des femmes) ainsi que par l'Union africaine (dont la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et, spécialement le Protocole y relatif de Maputo), la femme congolaise demeure marginalisée en ce qui concerne sa participation dans les instances de prise de décisions.

En effet, dans l'Assemblée législative actuelle issue des élections de 2018, on compte 65 femmes seulement contre 448 hommes, soit 13 %. Et les femmes sont au nombre de 22 sur les 118 sénateurs que compte la chambre haute du Parlement congolais, soit 19 %, Au gouvernement national, la représentation des femmes est de l'ordre de 25 %, soit 12



femmes sur 56 membres. Il apparaît clairement que ce nombre est insignifiant par rapport au poids numérique des femmes (l'ensemble de la population congolaise en général comptant plus ou moins 55 % de femmes).

Nous notons aussi que la présidence au poste de président de la Commission Vérité et Réconciliation apparaît comme exclusivement réservé aux hommes, spécialement et dans une injustice flagrante, aux hauts responsables des confessions religieuses, même si ces derniers ne sont pas nécessairement les meilleures personnes sur le plan de la compétence, de l'indépendance d'esprit, de la moralité, de la probité, et de l'intégrité.

Cette situation est très injuste, et doit être redressée dans le cadre, notamment, de l'élaboration et de l'application des mécanismes de justice transitionnelle.

L'opinion congolaise, au cours de l'atelier de validation de ce rapport final, a exprimé les vœux de voir une certaine rigueur s'appliquer sur le choix des animateurs du comité de pilotage.

Elle suggère que le comité scientifique relève le profil et/ou les noms des personnes susceptibles de faire partie de ce comité de pilotage tout en excluant préalablement les membres du Gouvernement.

A cet effet, il a été rappelé à l'opinion que les éléments importants dans le profil des animateurs sont : la crédibilité, la capacité d'indépendance d'esprit de ceux qui feront partie des animateurs, la compétence,... Néanmoins, l'emphasis est mise sur la crédibilité laquelle vient avant la compétence et les autres conditions pour ne pas tomber dans les mêmes erreurs que la CVR de 2003 dont les membres avaient été essentiellement de la société civile.

## **Paragraphe 2. Le travail de mémoire**

En RDC, il n'existe pas de lieux de mémoire des victimes de guerres et de violations massives des droits de l'homme, ni à Kisangani avec les

victimes de la guerre entre le Rwanda et l'Ouganda, ni pour les personnalités tombées çà et là à Bukavu (les cas de Monseigneur Kataliko, Monseigneur Munzirhiwa, etc.) ou dans le Kivu en général, ni dans le Kongo central avec les adeptes de Bundu Dia Kongo, ou encore au Kasai avec le phénomène KamuinaNsapu. Pourtant, les lieux de mémoire permettent de se rappeler ce qui s'est passé et, en même temps, permettent d'éviter de tomber à nouveau dans de telles situations de cruautés inhumaines.

### **Paragraphe 3. Les pratiques traditionnelles de gestion des conflits**

Dans les villes, comme dans les campagnes de la RDC, on voit de plus en plus apparaître des conflits graves, essentiellement intercommunautaires, des conflits relatifs aux ressources naturelles, et autres conflits comme ceux du leadership.

Les cas les plus saillants se retrouvent ou ont été répertoriés en Ituri, ainsi que dans le Nord et le Sud-Kivu (avec les Rwandais qui sont en quête de plus grandes étendues de terres et de ressources naturelles) ; au Kasai avec le phénomène KamuinaNsapu ; dans le Mayi-Ndombe avec le cas des massacres de Yumbi ; au Kwamouth avec le conflit Teke - Yaka ; et au Kongo Central avec le massacre des membres du mouvement politico-religieux Bundu Dia Kongo.

### **Paragraphe 4. La consolidation de la paix pour le développement**

Depuis son accession à l'indépendance, la RDC n'a jamais connu de longues périodes de paix durable. Nous avons connu des rebellions et des guerres (du Shaba, de l'AFDL, du RCD/MLC) et des agressions perpétrées par les pays voisins sur la RDC, sans oublier les atrocités infligées aux populations du Kasai (KamuinaNsapu), du Kongo Central (Bundu Dia Kongo), et ailleurs, principalement à l'Est du pays.

Les multiples conférences nationales et dialogues qui ont été organisés dans le pays n'ont malheureusement jamais conduit à une paix durable susceptible de permettre aux Congolais de focaliser leurs efforts sur le travail de développement.

C'est ainsi que la pauvreté, aggravée par notre propre laxisme sur le plan de la gouvernance (détournements des deniers publics et impunité) entraîne la corruption, les trahisons et le recrutement facile des jeunes par les groupes armés.

**Paragraphe 5. Le rôle des Nations Unies dans la justice transitionnelle**

Il est incontestable que les Nations Unies (à travers, principalement, la Monuc et la Monusco) appuient de manière forte les actions congolaises relatives à l'établissement de la paix dans le cadre de la Justice Transitionnelle. Cette implication s'est manifestée :

- a) au Dialogue Inter-Congolais, avec la présence M. Moustapha Niasse, représentant du Secrétaire Général de l'ONU comme l'un des témoins des négociations ;
- b) à la création de la Commission Nationale Vérité et Réconciliation (CNVR) en 2003 ;
- c) dans la résolution des conflits Kamuina Nsapu ;
- d) dans la mise en œuvre des programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion, etc;
- e) dans la définition des directives et règles du mécanisme non judiciaire de justice transitionnelle pour la résolution des conflits en RDC. Néanmoins, ainsi qu'on le voit avec les manifestations à l'Est du pays contre la Monusco, le peuple attend plus d'implication de cette institution onusienne dans son engagement à protéger les populations civiles congolaises

**Paragraphe 6. Éducation politique, civique et démocratique**

Dans le cadre des garanties de non-répétition des cruautés que le Congo subit depuis des décennies, il apparaît que très peu d'actions et très peu d'initiatives sont pris. Et même quand on parle de la paix, généralement on focalise l'attention sur le règlement des conflits et non sur la source même de ces conflits, à savoir, la politique coloniale belge, la pauvreté économique, les injustices dans la répartition des revenus collectifs du pays, le déficit de culture du bien-vivre ensemble, le manque de juste tolérance, et l'absence de vrai esprit démocratique dans la gouvernance du pays depuis son accession à l'indépendance.

**Paragraphe 7. Protection des groupes vulnérables**

Les violences en RDC ont fait de très nombreuses victimes parmi les personnes vulnérables. Il s'agit non seulement des hommes et des femmes adultes mais aussi des jeunes gens et jeunes filles, des enfants, des personnes handicapées, et des personnes âgées qui, généralement, ne sont point en mesure de se mettre à l'abri et de fuir les cruautés perpétrées par des bourreaux impitoyables.

Il se fait que depuis 1994, la RDC connaît un très grand nombre de déplacé(e)s, de réfugié(e)s et finalement d'apatrides de tous âges. Ces violences ont entraîné et continuent d'entraîner des déplacements massifs des populations livrées à des conditions de vie épouvantables et extrêmement pénibles.

### **Paragraphe 8. Les peuples autochtones et primo-occupants des centres urbains**

Parmi les personnes vulnérables figurent les peuples autochtones des forêts (les *Pygmées* dans les provinces de l'Ituri, des Kivu et de Tanganyika) et les primo-occupants des villes et centres urbains (comme les *Teke et Humbu* dans la ville de Kinshasa). Ces peuples sont victimes de graves violations de leurs droits de propriété.

En effet, les forêts-habitats des pygmées sont rageusement ravagées par des exploitants industriels et par leurs voisins bantu. Ces violations ont engendré des violences massives contre les peuples pygmées autochtones, en termes de crimes humains et de déplacements de populations ayant causé de nombreux préjudices. Pour leur part, les peuples Teke et Humbu, jadis propriétaires premiers des terres de la ville de Kinshasa, ont subi et continuent de subir de très nombreuses violations graves par la prédation sur leurs terres comme premiers occupants. Le pouvoir colonial les a expropriés et a confisqué leurs terres sans indemnisation aucune. Le pouvoir postcolonial a continué cette politique injuste, et a même poussé les limites de la ville jusqu'à très loin du centre urbain et commercial initial, confisquant dans son extension indéfinie les terres de vie de ces peuples. Les conséquences de cette invasion des terres Teke et Humbu sont terribles : ces derniers sont acculés à continuellement se déplacer et à se confiner vers la périphérie, leur espace de vie originel étant constamment dévoré par les industries et nouveaux habitants venus s'entasser en trop grand nombre et en de vagues successives et continues sur Kinshasa leur ancienne terre. Inévitablement, cette situation fait naître des conflits abondants et sans fin souvent au préjudice des populations lésées.

**Paragraphe 9. Programme national de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS)**

Les groupes armés ont entraîné, depuis les années 1990, l'enrôlement de milliers d'hommes, de femmes et d'enfants, devenus enfants-soldats, lesquels ont été poussés à commettre des crimes de violations massives des droits de l'homme (à l'Est de la R.D. Congo, notamment le Nord Kivu, le Sud Kivu, l'Ituri, la région du Kasaï, le Kongo Central, le Bandundu, la Province orientale), résultant en de déplacements massifs et continuels des populations.

Le P-DDRCS s'investit grandement dans la récupération et la réinsertion des démobilisés, principalement les ex-enfants soldats devenus adultes. Cependant, la continuation de la circulation incontrôlée d'armes par les bandes armées, et la perpétration de toutes sortes de violences font que le travail de désarmement, démobilisation et relèvement doit être également continué, mais avec plus d'efficacité de la part de tous les acteurs, principalement le gouvernement et les Nations Unies.

## **CHAPITRE II: LES OPTIONS STRATÉGIQUES POUR UNE JUSTICE TRANSITIONNELLE EFFICACE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO**

Le Comité scientifique a identifié des axes stratégiques dans chacun des cinq piliers, qui constitueront l'ossature du projet de PNJT en RDC. Ces options se fondent sur les conclusions des consultations populaires réalisées dans une huitaine de provinces depuis une année (décembre 2021-décembre 2022). Les éléments constitutifs du projet de PNJT incluent:

- (1) Un résumé de l'analyse du contexte (voir le premier chapitre de la première partie de ce rapport);
- (2) le processus préalable à la formulation de la PNJT que constituent les consultations populaires;
- (3) la définition d'une vision de la justice transitionnelle;
- (4) les principes directeurs devant guider la formulation et la mise en œuvre de la JT en RDC;
- (5) les objectifs de la PNJT;
- (6) l'identification des axes stratégiques et des activités prioritaires.

### **Section 1<sup>ère</sup> : L'organisation des consultations populaires**

L'appropriation nationale d'un processus de JT requiert une adhésion populaire à celui-ci. D'où, l'importance des consultations populaires. En effet, Pour garantir cette correspondance entre programmes de justice transitionnelle et attentes et pratiques nationales, l'ONU promeut la tenue de consultations populaires dont la visée est de déterminer les mécanismes les plus plébiscités et les plus adaptés au contexte. Les consultations nationales ont ainsi progressivement été incluses dans les standards onusiens en matière de justice transitionnelle. Intégrées par Diane Orentlicher aux principes actualisés de lutte contre l'impunité, elles sont érigées par le Secrétaire général en bonne pratique de l'Organisation en 2004 et en nécessité par la Commission des droits de l'homme, qui

soulignait en 2005 : qu'il importe d'engager un vaste processus de consultations nationales, en particulier avec les personnes touchées par les violations des droits de l'homme, pour contribuer à élaborer une stratégie globale d'administration de la justice en période de transition qui prenne en compte les caractéristiques spécifiques de chaque situation et soit conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Elles bénéficient depuis 2009 d'une publication du HCDH [Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme] dans la série des instruments de l'Etat de droit pour les sociétés sortant d'un conflit', témoignant de leur place centrale au sein de la stratégie onusienne de justice transitionnelle. Leur conduite est progressivement devenue systématique au sein de l'action onusienne.

Ces consultations peuvent être utilisées pour définir une stratégie de justice transitionnelle dans un contexte donné. Il s'agit alors de déterminer quels mécanismes seront créés, en se basant sur les attentes de la population [...]. L'ONU a appuyé de telles consultations en Ouganda, au Sri Lanka, en Tunisie, en Guinée et au Burundi. Comme préconisé par le Secrétaire [général], l'action de l'ONU se limite à 'faciliter les réunions, fournir des conseils d'ordre juridique et technique, encourager la participation des femmes et des groupes traditionnellement exclus, appuyer le renforcement des capacités et aider à mobiliser les ressources financières et matérielles, tout en laissant aux partenaires nationaux la maîtrise du processus et des décisions.<sup>49</sup>

Selon leurs termes de référence, les consultations populaires pour le processus de JT envisagé en RDC ont pour objectifs:

---

<sup>49</sup>P. FLORY, *L'action de l'ONU dans le domaine de la justice transitionnelle*, thèse de doctorat en droit international, Grenoble, Communauté Université Grenoble Alpes, 2018, pp. 231-232 (version inédite).



*« d'identifier et [d'] analyser les perceptions, attentes et opinions des communautés locales affectées par les conflits, en matière de vérité, justice, réparations, réconciliation, garanties de non-répétition, cohabitation pacifique et prévention en vue de la mise en œuvre d'un processus de justice transitionnelle inclusif, fondé sur les droits de l'homme et centré sur les (besoins des) victimes en République démocratique du Congo. »<sup>50</sup>*

La base de la formulation de la PNJT est constituée par les consultations populaires, engagées sous le leadership du ministère des droits humains, en étroite coopération avec celui de la justice. Ces consultations, depuis une année (décembre 2021- décembre 2022), ont concerné 8 provinces à l'Est, au Centre et à l'Ouest de la RDC.

Les équipes des enquêteurs déployées sur le terrain par le ministère des droits humains ont recouru à plusieurs méthodes et techniques d'enquête comme les questionnaires quantitatifs et qualitatifs, les entretiens avec les chefs locaux et leaders communautaires, le tri à plat sur l'application de collecte, la méthode de balayage et le plan d'échantillonnage avec la méthode proportionnelle ont été utilisées sur la base de la cartographie de violences, pour mener les consultations dans les provinces servant d'échantillon et dégager les tendances par rapport à chaque pilier de justice transitionnelle. En ce qui concerne tout particulièrement le pilier «Vérité», le résultat des consultations révèle la volonté des populations de créer une commission indépendante pour une durée de trois ans renouvelables si possible et animée par les religieux ou les acteurs de la société civile, tout relevant les risques de manipulation des politiciens, de corruption et de manque de financement.

---

<sup>50</sup>RDC/MINISTÈRE DES DROITS HUMAINS, « Consultations populaires sur les besoins de justice, réparation et prévention de nouveaux conflits en République démocratique du Congo, Termes de référence », 2022, p. 6 (document inédit).

En effet, sur la base des consultations menées dans 6 sur 26 provinces, soit 26%, et au nombre de 18 .700 des personnes enquêtées ainsi qu'au seuil de l'échantillon ayant atteint 1.7/million, le Comité scientifique chargé de l'élaboration d'un projet de PNJT estime que l'échantillon présenté dans le rapport cadre scientifiquement avec les critères de validité et peut se servir de base pour l'élaboration des politiques nationales de mise en œuvre du processus de justice transitionnelle, en attendant les consultations projetées dans d'autres provinces.

Le rapport-synthèse des consultations populaires (dans les provinces où celles-ci ont été réalisées) a servi de base pour la formulation et l'adoption par le Comité scientifique du projet de politique nationale de justice transitionnelle pour soumissions au gouvernement de la RDC. Il est à espérer que le gouvernement tiendra dûment compte des aspirations populaires à la justice, à la réconciliation et à la paix en fondant cette stratégie nationale globale tant attendue sur le « carré des indivisibles de la JT » constitué par les quatre piliers de la JT, auxquels il conviendrait d'ajouter, en diagonales, les secteurs transversaux pertinents, dont ceux mentionnés dans les termes de référence.

## **Section 2: Vision de la justice transitionnelle en RDC**

En RDC, le problème est l'insuffisance des réponses au phénomène de violence structurelle et de crimes de masse qui gangrèment la société. L'absence d'une politique publique nationale de réponse à ce phénomène constitue un obstacle à l'accès à la justice des victimes et contribue au renforcement de la culture de l'impunité des auteurs des violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées depuis trois décennies et qui continuent d'être commises

actuellement. Le projet de PNJT a pour objectif de doter le pays d'un agenda pour répondre à cette situation.

Transformer la RDC en une oasis de paix et de développement durables, débarrassée des crimes de masse et de la culture de l'impunité, telle est la vision qui anime la PNJT. En effet, la réponse aux crimes de masse commis en RDC a pris trop de temps à être formulée et mise en œuvre. Vu le nombre élevé de victimes directes et indirectes (près de 10,000,000 de morts) de ces crimes de masse, notamment de violences sexuelles, qui s'ajoutent aux 15,000,000 de victimes de la traite négrière et aux 10,000,000 tombées sous l'Etat indépendant du Congo et la colonisation belge ainsi que des centaines de milliers sous la première et la deuxième Républiques (1960-1997), le bilan macabre est très lourd et unique au monde. Il n'est pas dû à des pandémies mais à des crimes internationaux, dont des actes de génocide, qu'illustre le mouvement «Genocost», des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des crimes d'agression, dont les auteurs et les commanditaires sont connus mais demeurent impunis, sous le regard éploré des victimes et des ayants-droits de celles-ci.

Devant l'incapacité ou mieux l'impuissance de la justice classique à répondre à la situation examinée ci-dessus, seule la justice transitionnelle peut répondre à cette tragédie et à d'autres fléaux auxquels fait face la RDC, dont la corruption rampante, les inégalités socio-économiques, l'accaparement de terres conduisant à des conflits intercommunautaires. Pour jouer effectivement son rôle d'instrument au service de la paix et du développement durables, la justice transitionnelle doit être pensée et exécutée suivant une approche holistique et contextualisée à la situation d'après-conflit et de conflit de la RDC.

Par conséquent, tout en saluant l'adoption et la mise en œuvre imminente de la loi fixant les principes fondamentaux relatifs à la protection et à la réparation des victimes de violences sexuelles liées aux conflits et des victimes de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, l'opérationnalisation des quatre piliers de la justice transitionnelle devrait se faire de manière presque simultanée. D'où l'urgence d'adopter l'avant-projet de loi-cadre de justice transitionnelle devant servir de cadre normatif de mise en œuvre de la PNJT à adopter par le Gouvernement.

### **Section 3: Principes directeurs de la justice transitionnelle en RDC**

Le projet de PNJT à élaborer doit être fondé sur les principes fondamentaux suivants:

- (1) La contextualisation: dans la formulation et la mise en œuvre de la justice transitionnelle, l'Etat doit être guidé par les principes de contextualisation, d'appropriation nationale, de l'intérêt primordial de la victime; de l'inclusion, de l'équité et de la non-discrimination; ainsi que du renforcement des capacités.
- (2) La protection des personnes et groupes vulnérables: l'Etat tient dûment compte de la situation et de la protection des personnes et des groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes filles. La justice transitionnelle doit favoriser la participation de tous les segments de la société et répondre aux besoins des groupes marginalisés et vulnérables, tels que les femmes et les filles, les personnes âgées, les personnes handicapées, les peuples autochtones et les jeunes (en particulier les enfants soldats).
- (3) L'adoption d'une approche intégrée aux droits de l'homme: l'Etat assigne aux structures de justice transitionnelle créées ou à créer la mission de contribuer à la réalisation de tous les droits de l'homme, dont les droits civils et politiques, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels.
- (4) L'inclusion de tous les segments de la population et la participation effective de ceux-ci au processus de JT: la justice transitionnelle est alignée

sur les aspirations et les besoins nationaux. Il améliore la compréhension commune d'une vision partagée et doit être développé sur la base des consultations du public et avec la participation de tous les segments de la société nationale.

(5) La centralité de la victime: les droits, intérêts et besoins de la victime des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire constituent l'objectif ultime d'un processus de justice transitionnelle.

(6) L'adoption d'une vision transformatrice de la société : la justice transitionnelle doit viser, à long terme, l'avènement d'une société vivant dans un environnement de paix, de stabilité, du développement et de cohésion sociale.

(7) La durabilité: pour que les objectifs de la JT soient réalisés de manière durable, l'Etat doit créer et/ou renforcer des structures de renforcement des capacités nationales et locales dans ce domaine.

#### **Section 4: Objectifs de la PNJT**

A. L'objectif général de la PNJT est de doter la RDC d'une politique nationale holistique, globale et cohérente de lutte contre l'impunité des crimes internationaux, de la recherche de la vérité en vue de la reconnaissance de la douleur des victimes et de leur guérison, y compris par des réparations; ainsi que de la promotion de la réconciliation comme base d'une paix et d'un développement durables de ses populations.

B. Les objectifs spécifiques de la PNJT sont de :

- Définir la vision du gouvernement de la RDC dans le domaine de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux ;
- Identifier les causes profondes des conflits et des crimes de masse en RDC et réfléchir sur les voies et moyens de les surmonter en vue d'une paix et d'un développement durables du pays;

- Identifier les axes stratégiques de la politique nationale de lutte contre l'impunité des crimes internationaux; et
- Formuler des projets de textes, législatifs et/ou réglementaires, pour la mise en œuvre des actions relatives à ces axes stratégiques.

### **Section 5: Axes stratégiques de la justice transitionnelle par pilier**

Le contexte de la justice transitionnelle congolaise commande qu'en vue de briser le cycle des violences et de l'impunité, les poursuites judiciaires devraient figurer au premier plan des mesures de justice transitionnelle à envisager. Toutefois, les poursuites judiciaires doivent s'inscrire dans le cadre d'une approche holistique englobant les autres trois piliers et les questions transversales y relatives.

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup>. : Poursuites judiciaires**

L'ampleur de la crise au Congo et la complexité des crimes qui y sont perpétrés commandent une stratégie de poursuites axée sur la multiplication des instruments de poursuites. Il s'agit là aussi du caractère particulier de la justice transitionnelle à opérationnaliser en RDC. Au regard du nombre des crimes et la complexité de leurs perpétrations, une seule institution judiciaire ne peut à elle seule réprimée les auteurs de ces crimes sans que certains échappent soit à sa compétence, à sa politique des poursuites, au manque de coopération ou d'entraide judiciaire mais aussi au risque qu'elle ne connaisse que très peu des cas comme c'est fût d'ailleurs les cas avec le Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie (TPIY) et Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). C'est ainsi que la stratégie des poursuites à mettre en œuvre doit être triangulaire c'est-à-dire devra avoir trois angles en termes d'options

levées. Chaque option présentant ses avantages et désavantages cependant chaque option levée constitue en même temps les correctifs aux limitations des deux autres options.

De trois options levées, seules la deuxième et la troisième relèvent de la compétence législative de l'Etat congolais. Et donc en termes d'options prioritaires, en attendant la formulation officielle de la requête du Gouvernement de la République au Conseil de sécurité de l'ONU et le débat sur la création d'un Tribunal pénal international pour la RDC (TPIRDC) que nous souhaitons de tous nos vœux, il y a lieu de recommander la mise en place urgente d'une Cour pénale spéciale pour la RDC et le renforcement des juridictions existantes auxquelles la loi a conféré la compétence de poursuivre les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en instituant à leurs seins les chambres mixtes.

Ces options ne sont pas alternatives mais sont plutôt cumulatives, afin de promouvoir la pluralité et la complémentarité des mécanismes. En effet, la création d'une Cour pénale spéciale vise les poursuites des auteurs des crimes documentés par le Rapport Mapping, commis entre 1993 et 2003, dans la mesure où ceux-ci ne peuvent l'être par la CPI. En revanche, la création des chambres mixtes au sein de la Cour de cassation permet de corriger les lacunes de la loi organique de 2013 attribuant aux Cours d'appel la compétence de juger les crimes internationaux, sans que cela ne soit le cas de la Cour de cassation, dont sont justiciables la plupart des dirigeants du pays. Ceux-ci échappent de ce fait à la justice.

### **A. Première option: l'érection d'un Tribunal pénal international pour la République Démocratique du Congo (TPIRDC)**

L'idée de l'érection d'un TPIRDC pour les crimes les plus graves commis en RDC n'est pas neuve, même si elle connaît une nouvelle impulsion. Bien qu'elle soit prévue dans les résolutions du Dialogue Inter-Congolais en 2002, et évoquée à diverses reprises par l'ex-Président Kabila, aucune requête officielle n'a pourtant été adressée aux Nations Unies à ce jour pour créer un TPI.

Un TPI est un organe subsidiaire du Conseil de sécurité des Nations Unies et sa création est précédée par la reconnaissance de « *l'existence d'une menace contre la paix* » en tant que « *mesures pour maintenir ou rétablir la paix* ».

L'érection d'un tel mécanisme contribuera à contourner le manque de coopération et d'entraide judiciaire avec les États de la sous-région dont les ressortissants seraient impliqués dans la crise congolaise, mais aussi elle démontrerait l'accompagnement sincère de la communauté internationale en vue de la contribution à la lutte contre l'impunité en RDC, laquelle constitue un outil essentiel de garantie de la non-répétition des crimes. Mais également, elle démontrerait concrètement que les graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en RDC telles que répertoriées dans le rapport Mapping concernent l'ensemble de la communauté internationale et ne peuvent par conséquent rester impunies.

Pour ce faire, le gouvernement congolais devra formuler dans les meilleurs délais une requête officielle au Conseil de Sécurité des Nations Unies pour examiner cette question. Si un TPI est créé par le Conseil de Sécurité sur



base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ce tribunal aurait une compétence matérielle pour juger les crimes les plus graves contre la paix et la sécurité de l'humanité à savoir les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes d'agression et les crimes de génocide. Il aurait primauté sur les juridictions nationales et ses décisions seraient obligatoires à l'égard de tous les États.

En effet, les États tiers seraient obligés de coopérer avec cette juridiction. Cela représenterait un avantage de poids, sachant que de nombreux auteurs présumés de graves violations des droits humains et du droit international humanitaire commises en RDC et leurs chaînes de commandement politique ou militaire se trouvent en dehors du pays. Il serait donc en mesure de contraindre tout individu à comparaître, sans égard de sa nationalité ou des immunités dont il pourrait se prévaloir devant des juridictions nationales. En outre, ce type de juridiction jouit d'une grande indépendance, opère à l'abri des interférences politiques, et dispose de moyens adéquats pour diligenter des enquêtes complexes mais aussi pour protéger les victimes et les témoins.

Enfin, un TPI offre le gage d'un procès équitable en conformité avec les meilleurs standards en matière de garanties procédurales. Et il aurait vocation à poursuivre et juger les ressortissants congolais et étrangers responsables de crimes les plus graves commis du début des années 90 jusqu'à ce jour.

La création de cet instrument ne dépend pas de la volonté du Gouvernement congolais mais plutôt du Conseil de Sécurité qui devient de plus en plus hésitant quant à la création de tribunaux internationaux au regard de leur caractère budgétivore, de leur bilan mitigé dans le passé

(TPIY et TPIR) et surtout de l'existence aujourd'hui de la CPI, à laquelle est conférée la compétence de poursuivre les crimes les plus graves contre la paix et la sécurité de l'humanité.

Cependant, le contexte congolais reste très particulier en raison de la grande masse de crimes qui ont été commis pendant la période d'avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome, soit durant la période allant de 1993 à 2003, lesquels crimes échappent à la compétence temporelle de la Cour Pénale Internationale. D'où la nécessité d'envisager cet instrument de répression qu'est le TPIRDC. Cet instrument peut évoluer aux côtés des juridictions congolaises existantes renforcées ou à créer. Il serait donc un mécanisme alternatif et non cumulatif.

#### **B. Deuxième option: la création d'une Cour pénale spéciale**

Le deuxième angle consiste à créer une Cour pénale spécialisée et ce, conformément à l'article 149 de la Constitution du 18 février 2006 qui proclame : « *La loi peut créer des juridictions spécialisées* ».

Le choix d'une juridiction nationale, à travers cette Cour, correspondrait à la politique de Tolérance Zéro à l'impunité et d'instauration nécessaire de l'État de droit prônée par le Président de la République, et aussi à la volonté de renforcer et d'accélérer le processus de réforme institutionnelle de l'appareil judiciaire et sécuritaire. Il s'agit, à travers cette juridiction, d'inscrire cette politique dans un développement durable (et non plus d'actions ponctuelles) de sortie de crise et de restaurer la légitimité de la justice nationale au sens large.

Autrement dit, le choix d'un dispositif judiciaire national, Cour pénale spéciale et juridictions ordinaires, relèverait d'une volonté réelle et ferme, de la part du gouvernement congolais, de prendre en charge la répression des violations massives des droits de l'homme dans une perspective de développement et non d'un dispositif limité aux seuls « *contextes de crise* ».

Cette option fondamentale (de la création de la Cour) levée interviendra également dans un contexte de maturation de la volonté politique au plan national et international, et constituera d'abord une réponse à la demande de justice qu'exprime depuis toujours toutes les populations congolaises, mais particulièrement les victimes. Ce vœu a été renouvelé une fois de plus par les populations lors des consultations populaires menées récemment sous l'égide du Ministère des Droits humains.

S'il y a quelques années, le Gouvernement de la République optait pour un système « *pas de justice sans paix* », sa politique criminelle conjoncturelle actuelle doit inverser ces termes pour considérer qu'il ne peut pas y avoir de « *paix sans justice* », et il doit développer des actions visant à lutter résolument contre l'impunité. Dans cette perspective, la création d'une Cour Pénale Spécialisée entrerait dans la droite ligne de l'une des préoccupations majeures renseignées dans le préambule de la Constitution de la 3<sup>ème</sup> République, à savoir la culture de l'impunité qui mine le développement de notre pays. Elle devra tout aussi correspondre aux engagements pris par le Chef de l'État devant le peuple congolais d'instaurer un réel État de droit qui a comme passage obligé la nécessité de centrer les efforts sur la lutte contre l'impunité afin de restaurer la confiance dans la justice, renforcer la protection des droits humains, et à améliorer la crédibilité du système judiciaire.

À ce titre, les crimes internationaux ne sauraient être écartés de la compétence des juridictions congolaises sous peine d'entamer la crédibilité et la légitimité même des juges nationaux et de la politique pénale du Gouvernement. Le Gouvernement a mis en œuvre la réforme de la justice, la reconstruction du système judiciaire et, à terme, les réformes engagées devraient impacter positivement sur la demande de justice même en matière des crimes internationaux.

Cependant, le caractère pressant de la demande citoyenne pour la réduction de l'impunité appelle à des actions formelles et institutionnelles immédiates. Au plan international, la publication du Rapport Projet Mapping des crimes internationaux en RDC de 1993 à 2003 et de ses annexes devrait être l'indicateur d'une nouvelle dynamique internationale positive dans laquelle la RDC entend s'inscrire pour la répression des crimes internationaux.

La Cour pénale spéciale envisagée devra être d'une composition mixte, dans le but d'assurer une large indépendance, d'inspirer confiance et impartialité aux yeux des victimes mais aussi des bourreaux, surtout étrangers, grâce au rôle prépondérant qui sera accordé aux acteurs internationaux ; ce qui serait de nature à créer des conditions propices à une meilleure coopération avec les États tiers et d'autres institutions comme Interpol.

D'une part, dans le cadre de l'évaluation des capacités domestiques pour rendre justice pour les crimes les plus graves commis en RDC depuis le début des années 1990, les experts onusiens ayant produit le rapport du Projet Mapping ont conclu que les moyens dont disposait le système

judiciaire congolais pour mettre fin à l'impunité étaient « *sans aucun doute insuffisants* ».

D'autre part, de nombreuses autres sources mettent en évidence le manque de ressources et de capacités du secteur de la justice en RDC miné par des problèmes de corruption, des interférences politiques et un manque d'indépendance affectant une bonne administration de la justice. Un tel type de juridiction à composition mixte pourra contourner les reproches ci-haut formulés et contribuera à la professionnalisation des juges congolais en matière de répression des crimes internationaux.

Avec l'existence de la CPI au niveau international, la Cour pénale spéciale devra coexister aux côtés des mécanismes judiciaires existants tout en les complétant. Une passerelle de collaboration entre cette Cour et la CPI devra être définie mais avec la primauté de la CPI en cas de conflit ou en cas de concurrence.

La compétence temporelle de cette juridiction irait de 1990 à 2022 ; et la compétence matérielle concurrente à celle des juridictions en vigueur en matière de crimes graves contre la paix et la sécurité de l'humanité tout en intégrant les crimes économiques. Le défaut de pertinence de la qualité officielle devra pleinement jouer devant cette juridiction. La durée de cette juridiction devrait être de dix ans renouvelable en cas de nécessité.

### **C. Troisième option : l'institution des chambres mixtes dans le système judiciaire congolais**

Le système moniste de la République Démocratique du Congo aurait pu conduire au développement progressif des procès pour crimes internationaux. Or, force est de constater que la majorité de ces crimes sont

encore impunis. Il convient donc de renforcer tout de même, comme troisième angle, le système judiciaire existant. La justice transitionnelle dans le contexte congolais ne doit pas se limiter à la recherche primordiale de la réconciliation. Elle doit aussi, absolument, changer le visage du système judiciaire congolais en contribuant efficacement à la restauration de l'autorité de l'État.

Ici, le choix devra être porté sur des chambres mixtes spécialisées comme mécanisme de renforcement du système judiciaire existant. Tenant compte du caractère vaste du territoire national congolais, la seule Cour Pénale spéciale ne pourra pas faire face à la masse de crimes internationaux à réprimer que l'État congolais contient dans son escarcelle.

Le choix des chambres mixtes spécialisées est le fruit de l'évaluation des expériences tentées jusqu'à présent, surtout avec la dynamique des juridictions militaires qui ont à leur actif une jurisprudence intéressante traduisant leur volonté judiciaire à riposter contre la perpétration des crimes odieux.

C'est pourquoi, les chambres mixtes spécialisées ouvrent la possibilité de l'inclusion du personnel judiciaire militaire dans leur composition. Ceci se justifie au regard de la contextualisation de la répression de ces crimes dans notre pays, compte tenu de l'avance prise par les juridictions militaires sur les juridictions civiles en matière de répression des crimes graves du droit international pénal et du droit international humanitaire, mais également compte tenu de la qualité des décisions secrétées par elles malgré les conditions de travail difficiles avec lesquelles elles opèrent. Cette expérience des magistrats militaires sera d'un apport indispensable aux côtés des magistrats civils afin de déclencher une lutte acharnée contre les crimes.

En effet, si le Gouvernement a développé une coopération exemplaire avec la Cour pénale internationale, la compétence complémentaire de la CPI et la compétence de la Cour pénale spécialisée que nous voulons limiter aux plus hauts responsables des crimes ne peuvent apporter solution entière à la République Démocratique du Congo.

L'échec de la Commission Nationale Vérité et Réconciliation et de la création d'un Tribunal pénal international ad hoc, pourtant envisagée dès 2003, ainsi que les résultats des juridictions internationales temporaires, pourront conforter le Gouvernement à organiser une prise en charge nationale des crimes internationaux qui dévastent son territoire.

Cette orientation repose sur la nécessité de prendre en compte la spécificité et la complexité de la poursuite et de la répression des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre en organisant un dispositif garant des principes du procès équitable. Ceci aussi s'inscrit dans le cadre de trouver l'équilibre entre l'effectivité de la répression des crimes et la proximité avec les justiciables mais aussi la proximité avec les lieux de perpétration des crimes avec comme objectif de faciliter la saisine des chambres mixtes spécialisées par les victimes d'arrière-pays mais également pour des raisons d'ordre pédagogique. Les chambres mixtes spécialisées devront être créées au sein des Cours d'Appel en tenant particulièrement compte de la cartographie des commissions provinciales à créer mais aussi une Chambre mixte spécialisée à la Cour de Cassation. La mixité de la Chambre mixte spécialisée consistera en l'inclusion des magistrats internationaux dans sa composition.

Les chambres mixtes spécialisées pourront ainsi insuffler une nouvelle dynamique dans les rapports avec les justiciables et constitueraient le gage,

pour les Congolais, d'une prise en charge judiciaire effective de l'usage de la politique de lutte contre l'impunité.

Ainsi, la compétence personnelle de ces chambres spécialisées devra se limiter aux justiciables autres que ceux bénéficiant des privilèges de juridictions de la Cour Constitutionnelle et de la Cour de Cassation. Leurs décisions seront ouvertes à la chambre d'appel qui devra être créée à la Cour de cassation. Et sa compétence temporelle partira de 2002.

## **Paragraphe 2 : Recherche de la vérité et réconciliation**

### **A. Développer des mécanismes de vérité, justice, réparation et réconciliation (CVJRR);**

Il est essentiel de mettre en place un cadre interactif et participatif permettant de connaître le récit des faits du passé tout en mettant aux prises les victimes et les bourreaux.

Ce cadre, conçu à l'échelle nationale ou à l'échelle provinciale, doit offrir à la nation l'occasion de se rendre compte de l'origine des violences, du rôle de chacun en tant que commanditaire ou exécutant des violences. Il doit également aider à connaître les facteurs de la victimisation afin de mieux prémunir les populations contre les risques de la réitération, mais également prévenir les crimes à l'avenir.

C'est ici que se rencontre le postulat selon lequel la fonction de la justice transitionnelle est de panser le passé pour mieux penser l'avenir, tout en garantissant un présent juste et protecteur.

### **B. Organisation des activités de sensibilisation des populations sur les processus de vérité et réconciliation;**



La sensibilisation constitue une étape fondamentale du processus de justice transitionnelle en République démocratique du Congo, en général, et de la recherche de la vérité, en particulier.

Le peuple congolais doit savoir que le but poursuivi par le processus de la recherche de la vérité est de permettre à la nation toute entière :

- ✓ de connaître la vérité sur les causes profondes des conflits à la base des graves crimes ;
- ✓ d'éviter les erreurs dans le futur ;
- ✓ d'établir les différentes échelles de responsabilités-nationales, et internationales ;
- ✓ de construire les bases d'une société apaisée face aux traumatismes du passé ;
- ✓ de favoriser la réconciliation au sein de la société congolaise et entre les pays de la région de Grands-lacs.

Car, la vérité a pour vocation de combler les limites de l'approche judiciaire compte tenu du nombre élevé de crimes et des personnes impliquées.

### **1. Activités de formation**

Pour se rassurer de la réussite du processus de justice transitionnelle en gestation, il y a lieu de creuser les causes de l'échec des premières tentatives. En effet, parmi les causes ayant conduit à l'échec de la Commission Vérité et Réconciliation de 2003-2006, voire dans maints exemples à travers l'Afrique, le défaut de capacités humaines apparaît. Ce manque, s'il est criant, pourra prédire l'issue peu concluante du processus de justice transitionnel engagé.

## **2. Les consultations populaires**

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'absence d'un processus de consultations populaires antérieur à la conception d'une politique nationale de justice transitionnelle et d'autres étapes subséquentes rendra l'opérationnalisation sans soubassements. De même, les actes juridiques créateurs des institutions chargées de cette opérationnalisation seront pris hors contexte.

## **3. Dépositions et audiences**

Les audiences des dépositions permettent d'encourager les victimes à fournir des informations sur les expériences traumatiques, notamment en adoptant les mécanismes de protection des témoins et de soutien psychosocial tenant compte de différences entre les sexes.

Les dépositions aident à raconter les expériences devant les jurés de même sexe, et auront de l'impact sur la vérité à dévoiler. Il y a lieu de noter aussi que les audiences réservées aux femmes seront utiles. Le voile d'identités et d'images devra être pris en compte pour garantir la sécurité des victimes et témoins qui font les dépositions.

Toutes les femmes n'ayant pas la forte capacité de résurgence, les unités femmes devront être créées aux fins d'accorder une attention particulière aux abus commis contre les femmes et les jeunes filles, ou aux victimes d'abus sexuels.

D'autres unités spécialisées peuvent être créées, notamment en matière d'occupation des terres et de commerce illégal des ressources naturelles et minérales.

## **4. Réalisation des enquêtes (non-judiciaires)**

L'objectif étant d'aider la République démocratique du Congo, traumatisée par la violence depuis des décennies, à faire face à son passé de façon

critique, afin de sortir de ses crises profondes et d'éviter que de tels faits se reproduisent à l'avenir, les enquêtes des Commissions envisagées permettront de connaître les causes de la violence, d'identifier les parties en conflit, de déterminer ces violations et leurs potentiels auteurs en vue d'établir des rapports susceptibles d'être utilisés pour l'établissement des responsabilités juridiques qui en découlent.

### **5. Le rapport final des Commissions**

Le rapport final des Commissions sera l'étape finale de leurs activités, sous réserve des compétences supplémentaires leur accordées par l'acte créateur.

Le rapport final des Commissions permettra :

- ✓ d'analyser les causes, le contexte et les conséquences de la violence sur la société, en général, et les victimes en particulier ;
- ✓ d'émettre les recommandations pour la réparation des préjudices subis par les victimes et garantir la non-répétition des crimes à l'origine de ceux-ci;
- ✓ documenter les expériences des femmes et des enfants pour une réparation appropriée.

### **C. Adopter un projet de loi-cadre de justice transitionnelle**

L'avant-projet de loi-cadre sur la justice transitionnelle constituera une base pour l'adoption par l'État des mécanismes judiciaires et non-judiciaires de JT relevant des quatre piliers. En ce qui concerne les commissions de vérité et réconciliation, le projet de loi-cadre a prévu d'instituer des commissions nationales, interprovinciales et provinciales de vérité et réconciliation.

L'organe de coordination nationale trouve son fondement dans le besoin exprimé par les Congolais de coordonner les activités des commissions créées au niveau provincial et interprovincial.

Vu la grandeur du pays à la dimension d'un sous-continent, la diversité des causes des crimes perpétrés sur son territoire, il y a lieu de concevoir une superstructure qui assurera le suivi de l'opérationnalisation des activités légalement dévolues aux Commissions provinciales et interprovinciales envisagées.

Cette superstructure s'appellera : Commission Nationale Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation, CNVJRR.

Il est, en effet, ici question de proposer un mécanisme de coordination des différentes Commissions provinciales et interprovinciales, non seulement, pour veiller au fonctionnement desdites commissions, mais aussi et surtout pour besoin d'efficacité en se rassurant de l'accomplissement de leur mandat, du reste limité, et voir comment résoudre les questions qui dépassent les compétences des commissions. C'est notamment le cas des réparations liées aux abus coloniaux sur lesquels les experts de la commission parlementaire belge ont travaillé.

À propos de sa composition, la Commission Nationale Vérité, la Justice, la Réparation et la Réconciliation, CNVJRR, sera composée des membres de la société civile et des personnalités indépendantes jouissant de grande compétence, et surtout, d'intégrité morale.

En ce qui concerne le cadre juridique, la CNVJRR devra être créée sur la base d'une loi organique et aura pour nature juridique d'une institution d'appui à la démocratie et à la lutte contre l'impunité.

La terminologie à utiliser, les grandes options levées, les ressources humaines, financières, les rapports entre les commissions et la CNVJRR,

ainsi que les rapports entre elles, etc. seront détaillées dans le texte créateurs.

L'option pour la création des commissions provinciales et/ou interprovinciales ne signifie pas que celles-ci seront établies dans toutes les régions. Tout dépendra de la situation requérant la création d'une telle ou telle autre commission. Par exemple, les massacres de Yumbi et le conflit de Kwamouth dans l'ex-Grand Bandundu, le conflit entre pygmées et bantous dans la province du Tanganyika, la crise provoquée par le mouvement Bundu Dia Kongo dans le Kongo Central il y a quelques années, le conflit de Kamuina Nsapu, le conflit en Ituri sont des situations méritant la création d'une commission provinciale ou interprovinciale, selon les cas.

### **Paragraphe 3 : Réparation**

Concevoir un système de réparation holistique revient à rappeler à l'esprit l'envergure des dommages ainsi que de leur coût. Dans le contexte de la RDC, il s'agit de voir dans quelle mesure les moyens, même de l'État, pourraient être adéquats et suffisants pour la prise en charge des victimes suivant le profil de chacune d'elles. C'est sans doute pour cela que les réparations collectives ont tendance à prédominer dans les procès relatifs aux violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Ainsi donc, les défis à relever sont d'ordre structurel et d'ordre financier.

#### **A. Défis structurels**

Penser réparation holistique, c'est en premier lieu s'interroger sur les structures appelées à la mettre en œuvre. Les réformes appelées à être adoptées méritent d'être concentrées sur l'idéal de ce que l'on appelle « technologie sociale », représentée en droit congolais, par l'article 108 de la loi organique précitée. Cette technologie intègre les mécanismes du

réseau associatif ainsi que des milieux traditionnels, qui ont l'avantage de connaître les us et les coutumes et qui peuvent utilement contribuer à l'œuvre de la justice transitionnelle en apportant des éléments d'évaluation objectifs et appropriés des préjudices matériels et surtout culturels et moraux.

Les structures matérielles auxquelles il convient de penser doivent se compléter par la mise en place de mécanismes de solidarité nationale, à travers un fonds de garantie, sans que les voies processuelles usuelles basées notamment sur l'adage le pénal tient le civil en l'état ne constitue une entrave à la reconnaissance du préjudice ainsi qu'à sa réparation. Dans ce cas, la préservation de la présomption d'innocence des accusés devrait tendre à admettre que la reconnaissance ainsi que la réparation n'entraînent pas reconnaissance de culpabilité.

#### **B. Défis financiers**

Les défis financiers sont d'ordre budgétaire. Dans l'hypothèse où serait créé un fonds de garantie au profit des victimes, il y aurait intérêt à rechercher des voies efficaces de son financement. Sur ce point, il conviendra d'admettre que les moyens du Trésor public pourraient s'avérer dérisoires. Il convient donc d'imaginer une contribution de la communauté nationale et internationale, en créant, s'il échet une taxe spéciale de garantie au profit des victimes.

Au vu de ce qui précède, il est impérieux de penser aux actions suivantes :

- (i) Créer un parallélisme et une complémentarité du processus de réparation et les autres mécanismes de justice transitionnelle ;
- (ii) Concevoir et élaborer un projet de loi sur les réparations ;
- (iii) Créer un fonds unique avec un écosystème diversifié comprenant les acteurs étatiques et le réseau associatif ; et
- (iv) Renforcer ou créer un service de gestion des déplacés internes.

### **C. Opérationnalisation**

Tous ces défis mettent en exergue la nécessité de procéder à un certain nombre de correctifs visant à améliorer le droit positif de la RDC pour l'adapter aux exigences de la justice transitionnelle. Ces réformes doivent procéder d'une stratégie de mise en valeur de la victime à travers chaque pilier de la justice transitionnelle et sont à envisager sur le plan légal et sur le plan réglementaire.

#### **1. Promouvoir la mise en valeur de la victime à travers les piliers**

L'une des raisons pour lesquelles la justice transitionnelle est mise en place se retrouve dans le sort inacceptable réservé aux victimes. C'est en effet à la lumière des préjudices subis par ces dernières que se caractérisent les violations massives des droits humains. Il est par conséquent important que chaque pilier de la justice transitionnelle réserve une place à la victime, construisant ainsi une passerelle entre le pilier de la réparation.

Si pour quelques piliers tels que les mémoires et les réformes institutionnelles, la place de la victime est trop évidente pour donner lieu à des commentaires, il est essentiel de mentionner clairement l'effort qu'il convient de fournir afin que la place de la victime soit clairement perceptible et préservée à travers la recherche de la vérité, les poursuites pénales ainsi que les garanties de non-répétition.

#### **2. Place de la victime dans la recherche de la vérité**

La recherche de la vérité doit être axée sur la participation de la victime au processus de guérison des traumatismes causés par les crimes graves. Le récit des faits doit donc accorder de la valeur à l'écoute de la victime, qui doit s'exprimer dans un environnement empreint de cordialité et de

compréhension, sans influence inconsidérée du bourreau présumé et sans méfiance de son auditoire. Il faut pour cela que la victime :

- soit accompagnée d'un soutien psychologique pour lui permettre d'avoir le courage de parler sans ambages et sans omission des détails qu'il penserait utiles à son processus de guérison. Pour cela, la victime doit se sentir utile à la constitution du récit des crimes ;
- soit placée dans des conditions de confiance en soi devant le bourreau présumé. Cela appelle des mécanismes de sa protection efficiente contre tout risque de représailles avant, pendant et après sa participation à la reconstitution des faits, à la désignation du bourreau et à la démonstration de la responsabilité de celui-ci ;

La mise en confiance de la victime doit aller de pair avec la préparation du bourreau présumé, qui doit voir dans le processus mis en place ainsi que dans sa confrontation à la victime un acte historique et de courage bienveillant qui, loin de constituer un acte d'accusation ou de condamnation, est un engagement citoyen pour asseoir un ordre socio-juridique nouveau, différent de l'ancien avec ses erreurs et ses désastres macabres.

### **3. Place de la victime dans les poursuites judiciaires**

La réparation des préjudices demeure une question de droit privé qui, dans l'ordre juridique actuel, subordonne l'action civile à l'action pénale, du fait de l'autorité de la chose jugée à celle-ci sur celle-là.

Considérant la complexité de la répression, qui s'évalue tant en temps qu'en efforts de tendre vers la manifestation de la vérité, il est essentiel d'éviter à la victime la longue attente que lui imposerait le cours de la justice pénale.



De même, le procès pénal étant un processus de manifestation de la vérité et d'indication de la responsabilité en vue du châtement, il doit tendre à garantir une réparation holistique, qui doit se démarquer des réparations usuelles auxquelles aboutissent généralement les actions publiques mises en mouvement dans les matières ordinaires. Dans cette optique, il convient de :

- dissocier l'action civile de l'action publique en consacrant, dans un premier temps, dans le Code de procédure pénale, le principe « le pénal tient le civil en l'état » avant d'y introduire un tempérament consistant à le rendre inopérant dans le cas des crimes graves du passé ;
- garantir un accompagnement du fonds national de réparation des victimes ;
- favoriser le recours aux coutumes pour en ressortir les moyens et méthodes de réparation en se basant sur l'article 108 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre judiciaire ;
- Ouvrir systématiquement l'application de l'article 107 de la loi organique précitée relatif à l'allocation des dommages-intérêts d'office afin de permettre aux victimes qui, pour une raison ou pour une autre, bien qu'identifiées, n'ont pas pu prendre part au procès ou comparaître devant les instances extrajudiciaires, d'obtenir un droit à recouvrer les indemnisations auxquelles elles ont droit ;
- Étendre l'article 107 précité aux autres modes de réparation, de sorte que les victimes aient droit de bénéficier d'une combinaison de cet article avec l'article 108 de la même loi organique ;
- Ouvrir la voie à la justice restaurative à travers des structures telles que les barzas intercommunautaires, en insistant sur la nécessité de rendre possible le recours à la médiation pénale ;

- Consacrer les éléments de la prise en compte de la sexospécificité afin de permettre aux justiciers ainsi qu'aux médiateurs, de prendre en compte le profil de chaque victime tant dans les réparations individuelles que dans les réparations collectives ;
- Accorder à un juge le pouvoir de statuer, en procédure d'urgence, sur les mérites d'éventuelles demandes post-processuelles afin de réajuster les prestations déjà ordonnées par le juge du fond. Cela exige l'institution d'un juge qui serait chargé de suivre l'exécution des mesures de réparation afin que, par décision contraignante, le débiteur de la réparation, pouvant être le condamné ou le fonds de garantie, s'acquitte, le cas échéant, des devoirs relatifs aux besoins nouveaux de réparation en suivant une procédure rapide, souple et simplifiée ;
- Les réparations matérielles pourront permettre une prise en charge des préjudices corporels en procurant aux victimes une rente, des dommages-intérêts, la restitution de propriété, la dispensation de soins, la réhabilitation, la restauration sociale, etc. ; alors que les réparations immatérielles pourront permettre de prendre en charge les préjudices nés de la mise en cause ou de la destruction des valeurs communautaires, tribales, claniques, familiales, etc., le tout sur fond d'un *sequencing* et d'un *timing* équilibré en fonction de l'interaction de chaque mode de réparation ;
- Établir un lien intelligible entre l'intervention humanitaire des agences spécialisées en matière d'aide et d'assistance aux victimes et les réparations dues dans le cadre du procès pénal. Ici survient toute la problématique du réseautage des agences humanitaires et des réparations précoces, dont il convient de décider de l'éventuelle imputation sur les réparations judiciaires ;

- Établir un lien intelligible et formel entre les interventions du Ministère ayant l'action humanitaire dans ses attributions en faveur des victimes ainsi que du FONAREV, d'une part et, d'autre part, les réparations allouées par la justice pénale pour éviter le double emploi et réduire le risque des fraudes pouvant porter atteinte à la crédibilité du processus ;
- Veiller à la protection de la victime avant, pendant et après le procès tant vis-à-vis des personnes poursuivies, jugées ou condamnées que vis-à-vis des tiers pour s'assurer qu'elle échappe à tout risque de perdre un droit ou un avantage des suites de sa participation au procès.

#### **4. Place de la victime dans les garanties de non-répétition**

Afin de s'assurer que les garanties de non-répétition ne se limitent pas qu'à éviter le renouvellement d'un environnement favorable aux causes des exactions, il est essentiel de reconnaître que, du point de la victime, il demeure impératif de concevoir un système qui lui évite tout risque de réitération de sa victimisation. Pour cela, il faut :

- Renforcer ses connaissances autour des causes de sa vulnérabilité face à ses agresseurs ;
- Mettre en place en sa faveur un cadre de vie différent de celui où elle s'est retrouvée en proie à la violence de ses bourreaux. Il s'agit d'un effort de viabilisation des communautés afin de réduire les risques de répétition.

## **2. Adopter des réformes législatives pour intégrer de nouvelles dispositions concernant les victimes**

### **2.1. Réformes législatives**

Il convient d'avoir un regard intéressé sur la loi qui est actuellement en discussion au parlement, dont l'objet se concentre sur les réparations des préjudices subis des suites des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

Il est essentiel que la manière dont la justice sera mise en place et celle dont elle devra fonctionner évitent deux phénomènes perturbateurs du processus de guérison des victimes. Il s'agit de l'érosion du temps et de la multivictimisation. Pour cela, il serait sans doute indiqué de penser à la mise en place de la justice réparatrice qui, aux côtés de la justice classique, aiderait à mieux gérer le temps du procès et à accélérer la manifestation de la vérité qui, elle aussi, intègre le processus de réparation des préjudices.

En s'aidant et en s'inspirant du droit comparé, le droit positif de la RDC pourrait recourir à l'élargissement de la médiation pénale qui, à ce jour, demeure l'apanage des tribunaux pour enfants, mais également aux cercles de guérison du droit canadien.

De toute évidence, les cercles de guérison ou les cercles de sentence, qui devraient collaborer étroitement avec la justice classique, ne devront pas se confondre en des commissions vérités réconciliation parallèles.

Le pouvoir législatif, seul habilité à créer des impôts et des taxes aux termes de la constitution, devra procéder à l'élaboration d'une loi portant création d'une taxe de garantie au profit des victimes, qui sera la ressource du fonds de garantie au profit des victimes.

## 2.2. Réforme du droit réglementaire

Le pouvoir réglementaire du Premier ministre devrait être mis à contribution afin de créer, sous forme d'établissement public le fonds de garantie. Ce même pouvoir réglementaire devra être utile pour la fixation des modalités de perception de la taxe de garantie au profit des victimes.

#### Paragraphe 4: Garanties de non-répétition

L'ONU, qui a joué un rôle précurseur dans le soutien aux processus nationaux de justice transitionnelle dans le monde, en général, et en Afrique, en particulier, a formulé une note sur la politique de justice transitionnelle de l'ONU en mars 2010,<sup>51</sup> laquelle est en phase finale de révision. La Note d'orientation de mars 2020 insiste sur la dimension de la réponse aux causes profondes en vue de renforcer les activités de justice transitionnelle, en recommandant l'adoption d'une approche de justice transitionnelle prenant en compte des causes profondes des conflits et répondant aux violations de tous les droits de l'homme y relatives, notamment les droits économiques, sociaux et culturels d'une manière globale et intégrée.<sup>52</sup>

Concernant la dimension socio-économique de la JT, la PJTUA de février 2019 inclut, notamment, la justice redistributive (socio-économique) « visant à remédier aux inégalités structurelles, à la marginalisation et à l'exclusion en vue de réaliser la justice sociale et le développement équitable et inclusif ». <sup>53</sup> Et le document de poursuivre: « En même temps que les mesures de réparation, il conviendrait d'adopter des mesures redistributives prospectives qui remédient à la *marginalisation et à l'exclusion socio-économiques sous-jacentes et contribuent à la prévention d'une reprise de la violence* ». <sup>54</sup>

Par ailleurs, la PTJUA fait une innovation en assurant la promotion du recours aux mécanismes africains de justice traditionnelle dans les processus de JT. <sup>55</sup>

<sup>51</sup> NATIONS UNIES, «Guidance Note of the Secretary-General. United Nations Approach to Transitional Justice», New York, mars 2010.

<sup>52</sup> Ibid., p. 10.

<sup>53</sup> UNION AFRICAINE, *op. cit.* (note 2), p. 15.

<sup>54</sup> Ibid., *loc. cit.* (souligné par les auteurs de ce document).

<sup>55</sup> Ibid., p. 12.

La réponse aux conséquences néfastes de la traite négrière, la réhabilitation de la justice traditionnelle dans le cadre de la justice transitionnelle et l'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles déjà engagées sont autant d'axes stratégiques pouvant permettre de répondre aux causes profondes des conflits et aux crimes internationaux y relatifs. Enfin, pour maximiser l'impact de la PNJR, il est important d'articuler celle-ci avec la politique nationale de justice transitionnelle (PNJT) en cours d'élaboration.

#### A. Répondre aux conséquences néfastes de la traite négrière et des abus coloniaux

La remise de la «relique de Lumumba à la RDC par la Belgique, le 20 juin 2022 est le premier acte tangible des suites à donner à la reconnaissance par la Belgique de sa « responsabilité morale » dans l'assassinat de Lumumba et de ses compagnons Okito et Mpolo, suite aux travaux de la Commission parlementaire belge chargée de déterminer les circonstances exactes de l'assassinat de Patrice Lumumba et l'implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci.<sup>56</sup> Il est intéressant de noter que la justice belge, saisie depuis plusieurs années par la famille Lumumba (avec l'assistance du cabinet d'avocats *Jus Cogens* de Bruxelles), a perquisitionné récemment la Chambre belge des représentants<sup>57</sup> et a récupéré des documents pouvant lui permettre de juger cette affaire,

<sup>56</sup>CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, « Enquête parlementaire visant à déterminer les circonstances exactes de la mort de Patrice Lumumba et de l'implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci. Rapport fait au nom de la Commission d'enquête par MM. Daniel Bacquelaine et Ferdy Willems et Mme Marie-Thérèse Coenen », doc. 0312/006, 16 novembre 2001; sur l'analyse de ce rapport et de ses conclusions, voir, notamment G. DE VILLERS, « Histoire, justice et politique. À propos de la commission d'enquête sur l'assassinat Patrice Lumumba, instituée par la Chambre belge des représentants », *Cahiers d'Études Africaines*, 2004, pp. 193-220; et J. OMOSOMBO TSHONDA, « Lumumba, drame sans fin et deuil inachevé de la colonisation », *ibid.*, pp. 221-261.

<sup>57</sup>J. MATRICHE, « Perquisition au Parlement afin d'élucider l'assassinat de Patrice Lumumba », *Le Soir*, 20 janvier 2022.

d'autant que seuls deux des prévenus sont encore vivants. Ce dossier devrait relever de la justice transitionnelle envisagée en RDC.

D'autres affaires coloniales devraient être également visées, dont le sort des enfants métis enlevés et internés pendant la colonisation, qui ont été déboutés par la justice belge ; les victimes de l'intervention militaire belge (Opération Dragon rouge) à Kisangani en novembre 1964, pour libérer les otages belges ; les enfants métis abandonnés au Congo par leurs pères, qui se sont constitués en association pour revendiquer leur droit à la reconnaissance paternelle; la restitution des biens culturels,<sup>58</sup> etc.

Certains de ces aspects sont abordés par la Commission spéciale «Passé colonial» de la Chambre belge des représentants. Toutefois, les recommandations formulées par cette Commission<sup>59</sup> pour répondre aux problèmes identifiés sont en-deçà des attentes et loin des propositions émises par le groupe des experts ayant travaillé en amont de la Commission spéciale. Par ailleurs, celle-ci a voulu impliquer l'Eglise catholique dans la réparation des abus coloniaux.<sup>60</sup> Pourtant, des trois entités engagées dans la troïka coloniale (administration, entreprises privées et églises), seules ces dernières pourraient être créditées d'une contribution positive à la colonisation du Congo par la Belgique.<sup>61</sup>

Face aux résultats surprenants et décevants des travaux de la Commission spéciale «Passé colonial» du Parlement belge, il est impérieux pour la RDC de dialoguer avec l'ex-Métropole pour tirer toutes les conséquences qui

<sup>58</sup>La remise symbolique d'un masque Suku aux autorités congolaises par le Roi Philippe de Belgique constitue également un signe important dans le cadre de la restitution des oeuvres d'art spoliés par les colonisateurs en Afrique.

<sup>59</sup>Voir COMMISSION SPÉCIALE «PASSÉ COLONIAL», « Recommandations de la Commission spéciale 'Passé colonial', rapport de M. Wouter de Vriendt, président de la Commission», Bruxelles, novembre 2022.

<sup>60</sup>*Ibid.*, paragraphe 66.

<sup>61</sup>Voir, notamment, B. V. D. AKKER et A. CNOCKAERT, « La mission catholique et l'enseignement à l'époque coloniale belge », *Congo-Afrique*, vol. 62, 2022, pp. 872-883.

s'imposent dans le traitement de ce passé colonial belge au Congo. Une approche unilatérale, comme le démontre le travail de cette Commission spéciale «Passé colonial» de la Chambre belge des représentants, est inacceptable du point de vue de la recherche de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, même s'il faut reconnaître que ce processus ne relève pas à proprement parler de la justice transitionnelle. Mais la recherche historique est un élément important pour la découverte de la vérité suivie dans le cadre de cette dernière.

A la différence de la Belgique, la France a adopté une approche de recherche historique sur son passé colonial, notamment en Algérie et au Cameroun, qui paraît plus intéressante. En effet, après avoir unilatéralement pris des initiatives dans ce domaine, notamment concernant l'Algérie (rapport Benjamin Stora sur la colonisation française en Algérie), la France et l'Algérie ont engagé un dialogue qui a abouti à la mise en place (en cours de réalisation, au moment de la finalisation de ce rapport) d'une commission mixte composée de 10 experts (dont 5 désignés par les gouvernements des deux pays) chargée de la recherche historique sur le passé colonial français en Algérie et la guerre de décolonisation de 1954 à 1962.<sup>62</sup> C'est le même schéma que la France voudrait répliquer dans le traitement de son passé colonial au Cameroun, dont le principe a été retenu lors de la visite du président français dans ce pays, en juillet 2022.<sup>63</sup>

Quoi qu'il en soit, les recommandations de la Commission spéciale «Passé colonial» de la Chambre belge des représentants comporte un point d'entrée pour l'engagement d'un dialogue entre la Belgique et la RDC. En

<sup>62</sup> F. ALILAT, « Algérie-France: Tebboune nomme cinq historiens pour la commission mixte », Jeune Afrique, 2 décembre 2022 ([jeuneafrique.com/1397636/politique/algerie-france-tebboune-nomme-cinq-historiens-pour-la-commission-mixte/](https://jeuneafrique.com/1397636/politique/algerie-france-tebboune-nomme-cinq-historiens-pour-la-commission-mixte/), consulté le 4 décembre 2022).

<sup>63</sup> « Colonisation: Macron invite des historiens à 'faire la lumière' sur l'action française au Cameroun ([france24-com/fr/france/20220726-emmanuel-macron-au-cameroun-premiere-etape-d-une-tournee-en-afrique](https://france24-com/fr/france/20220726-emmanuel-macron-au-cameroun-premiere-etape-d-une-tournee-en-afrique), consulté le 4 décembre 2022).



effet, aux termes du paragraphe 65 des recommandations de la Commission spéciale:

« Si le Burundi le demande, explorer la manière dont la Belgique pourrait être associée à la Commission Vérité et Réconciliation, et ce, sur la base d'une approche scientifique et d'une volonté partagée de travailler ensemble et sans instrumentalisation politique. Fournir un soutien comparable en cas de demande similaire de la part du Congo et du Rwanda.»<sup>64</sup>

Certes, il ne s'agit pas seulement d'un appui technique et/ou financier, que la Belgique apporte déjà, à travers le BCNUDH, au processus de justice transitionnelle en cours de gestation en RDC, un appui apprécié par le Comité scientifique. Il s'agira d'aller au-delà, en opérant une articulation entre le processus de recherche historique engagé en Belgique et le processus de justice transitionnelle en gestation en RDC, comme l'a recommandé la Table ronde des experts sur la justice transitionnelle en RDC, en janvier 2021.<sup>65</sup> Il s'agira bien pour le Gouvernement de la RDC de demander l'ouverture des négociations à propos du passé colonial belge au Congo. Les échanges que les autorités belges et congolaises ont eus lors de la célébration du 60e et 62e anniversaires de l'indépendance, les 30 juin 2020 et 2022, ainsi que le discours prononcé par le Roi Philippe au Parlement congolais réuni en Congrès, le 8 juin 2022, militent en faveur de telles négociations.

Les « profonds et sincères regrets » exprimés et réitérés par le Roi des Belges à ces occasions devraient être consolidés par une Déclaration commune des gouvernements belge et congolais, similaire à celle adoptée

<sup>64</sup> COMMISSION SPECIALE «PASSE COLONIAL», *op.cit*(note 59), p. 12.

<sup>65</sup> PARTICIPANTS A LA TABLE RONDE D'EXPERTS, « Rapport général de la Table ronde d'experts sur la justice transitionnelle en RD Congo (26-27 janvier 2021) », *Congo-Afrique*, vol. 61, 2021, p. 674.

par l'Allemagne et la Namibie en mai 2021, au sujet du génocide des Herero, Nama et autres peuples de ce dernier pays entre 1904 et 1908. Toutefois, il conviendrait de tirer les leçons des négociations germano-namibiennes opaques, à la base du rejet de leur Déclaration commune par les leaders communautaires <sup>66</sup> et la société namibienne et de sa dénonciation récente par le gouvernement namibien lui-même. Les deux gouvernements devraient créer une commission mixte sur le modèle algéro-français et impliquer la société civile et les milieux académiques dans le règlement du « contentieux colonial belgo-congolais ».

B. Prévenir et régler les conflits intercommunautaires à travers la mise en place effective des commissions consultatives de prévention et de règlement des conflits coutumiers

La justice classique ayant démontré son incapacité à résoudre les conflits intercommunautaires et n'étant pas appropriée pour ce genre de conflits, il s'avère important de recourir aux ressources de la justice traditionnelle, comme l'ont fait certains États africains (Libéria, Rwanda, Sierra Leone, notamment) et comme le recommande la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (PJTUA). Sur la base de l'expérience de mécanismes alternatifs de règlement des conflits opérant de manière informelle (comités locaux de paix et de la loi sur l'autorité coutumière de 2015, qui institue une commission consultative de règlement des conflits coutumiers, le Comité propose l'adoption d'une loi organique créant les commissions consultatives de prévention et de règlement des conflits intercommunautaires.

La PJTUA consacre la justice traditionnelle comme un axe important de la justice transitionnelle en Afrique, en ces termes :

---

<sup>66</sup>M. MUBIALA, « La responsabilité de l'Allemagne pour le génocide des Herero, Nama, Damara et San de Namibie (1904-1908) », *L'Observateur des Nations Unies*, vol. 51 (2), p. 198.

“ 56. Cette politique reconnaît que les mécanismes de JT [justice traditionnelle] jouent un rôle important dans la JT [justice transitionnelle]. [...] Ces mécanismes devraient être adaptés et utilisés parallèlement aux mécanismes formels pour résoudre les problèmes liés à la justice, à la paix, à la responsabilité, à la cohésion sociale, à la réconciliation et à la guérison.

57. Afin d’atteindre cet objectif, il convient de tenir compte des mesures suivantes :

- i. Soutenir et respecter les mécanismes de responsabilisation communautaire qui visent à favoriser l’intégration et la réconciliation.
- ii. Promouvoir les institutions communautaires de règlement des différends aux niveaux appropriés pour les cas pertinents, à condition d’éviter que des gens ne soient obligés d’être soumis à un rituel traditionnel nuisible.
- iii. Explorer d’autres mécanismes non formels de règlement des litiges, selon les besoins.
- iv. Intégrer des pratiques africaines génériques dans les normes et standards internationaux en vue de renforcer l’engagement international à mettre fin à l’impunité et à promouvoir la paix, la justice et la réconciliation.
- v. Reconnaître la contribution des pratiques traditionnelles positives et des normes coutumières africaines qui se sont avérées des compléments utiles aux poursuites pénales en ce qui concerne certaines catégories de crimes.

58. Les critères de référence et les standards pour les mécanismes africains réussis en matière de justice traditionnelle peuvent inclure :

- i. Le recours à des mécanismes de rapprochement locaux fonctionnels entre les différents secteurs de la communauté ; et,
- ii. Des réformes institutionnelles et juridiques qui tiennent compte des mécanismes traditionnels et autres de règlement des différends liés à la responsabilité et à la réconciliation.

59. Apporter un soutien technique et politique aux communautés locales et aux chefs traditionnels pour l’adaptation et l’utilisation de leurs mécanismes traditionnels de justice afin de répondre à leurs besoins de JT »<sup>67</sup>.

Cette solution a du reste été recommandée par le Conseil supérieur de l’Autorité traditionnelle et coutumière (sous la présidence de Sa Majesté MfumuDifima), lors de l’atelier de formation sur la JT organisé à l’intention des chefs traditionnels, à la mi-décembre 2021, dans la salle des conférences de la paroisse catholique Notre-Dame de Fatima (Kinshasa-Gombe).

<sup>67</sup>UNION AFRICAINE, *op. cit.* (note 2), pp. 11-12.

À cet égard, il a été suggéré que la commission consultative de règlement des conflits coutumiers, prévue à l'article 36 de la Loi n° 15/015 fixant le statut des chefs coutumiers, puisse être formellement érigée en un mécanisme de justice traditionnelle transitionnelle pour la prévention et la résolution des conflits intercommunautaires, dont la plupart ont pour origine l'accès à la terre et aux ressources naturelles qu'elle procure. Cette Loi de 2015 a été complétée par un arrêté ministériel de 2017 portant création, composition, organisation et fonctionnement des commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers. Il ne reste plus qu'à mettre en place cette institution.

Il est à regretter que ces commissions consultatives n'aient pas encore mises en place 7 ans après leur création et 5 ans après l'adoption de l'arrêté d'application. En témoigne la déclaration récente des participants à un colloque qui s'est tenu à Bukavu, rapportée par la presse :

« La mise en place effective de la commission consultative de règlement de conflits coutumiers pourra créer un environnement propice au règlement des conflits coutumiers dans la province du Sud-Kivu. C'est, en substance, ce qu'ont indiqué les chefs coutumiers et des acteurs étatiques, participants à un atelier de deux jours qui s'est clôturé vendredi 18 novembre à Bukavu. Cet atelier a porté sur la redynamisation de cette commission.

Le chef de division provinciale de la décentralisation et réformes institutionnelles du Nord-Kivu, Joachim Siryaki, qui est venu partager son expérience au Sud-Kivu, a expliqué qu'avec cette commission, la charge de la gestion et règlement des conflits coutumiers devra revenir aux seuls chefs coutumiers par la médiation des pairs.

« 'On doit désormais renvoyer toute lettre de contestation adressée aux autorités politiques aux seules instances compétentes qui sont actuellement les commissions consultatives de règlement de conflits coutumiers. C'est que nous faisons au Nord-Kivu. Cela a suffisamment évolué et les chefs coutumiers par eux-mêmes résolvent leurs problèmes et on a stabilisé suffisamment d'entités qui étaient en proie aux conflits ', a indiqué Joachim Siryaki »<sup>68</sup>

<sup>68</sup> *RADIO OKAPI*, 19 novembre 2022( <https://www.radiookapi.net/2022/11/19/actualite/societe/sud-kivu-les-chefs-coutumiers-demandent-la-mise-en-place-effective-de>, consulté le 19 novembre 2022).

À cet égard, le processus de JT envisagé en RDC offre une occasion unique de réconcilier la justice avec les populations congolaises, qui font confiance à cette justice héritée des ancêtres (justice de l'arbre à palabres) et se méfient, comme de la peste, de la justice moderne postcoloniale<sup>69</sup>.

À terme, les commissions consultatives pour la prévention et le règlement des conflits intercommunautaires coutumiers pourraient être intégrées dans l'ordre judiciaire dit moderne, à l'instar des tribunaux indigènes dans l'appareil judiciaire colonial.

Dans le cadre d'un processus de réhabilitation de la justice traditionnelle<sup>70</sup>, des efforts seront faits pour tenir compte des exigences et standards des droits de l'homme<sup>71</sup>.

C. Adopter une approche inclusive et participative dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles déjà engagées (PNRJ et P-DDRCS), notamment à travers le renforcement du contrôle citoyen

Conformément aux documents de politique de justice transitionnelle de l'ONU et de l'Union africaine, les processus de justice transitionnelle doivent être inclusifs et participatifs. Cette exigence vaut pour tous les

---

<sup>69</sup> Voir M. MUBIALA, « L'individu devant la justice au Zaïre (De l'arbre à palabres aux cours et tribunaux) », *Penant*, Vol. 102, 1992, p. 188; et V. M. KANGULUMBA, « La justice en procès en Afrique: quelle justice, quel droit et pour quelle société? », in *L'état du droit en Afrique à l'orée de l'an 2000. Quelles perspectives?*, Bruxelles, éd. RDJA, 1999, pp. 92-112.

<sup>70</sup> M. MUBIALA, « La renaissance de la justice traditionnelle en Afrique », in C. R. MAJINGE (éd.), *Rule of Law through Human Rights and International Criminal Justice: Essays in Honour of Adama Dieng*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2015, pp. 455-468 et, du même auteur, « L'héritage du droit africain authentique à l'Afrique », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 74 (1), 2022, pp. 254-257.

<sup>71</sup> Voir NATIONS UNIES, *Droits de l'homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, New York/Genève, 2016 (également disponible en anglais).

piliers, y compris et en particulier celui des garanties de non-répétition. Des réformes institutionnelles relatives à trois secteurs-clés (PNRJ, RSS et P-DDRCS) ont été récemment engagées en RDC. Elles devraient être réalignées sur le processus de JT envisagé en vue de servir de cadre aux garanties de non-répétition.

Pour cela, il conviendrait que le projet de loi sur la JT en RDC endosse ces réformes sectorielles tout en se les réappropriant. Dans cette perspective, il sera important de réaliser l'intersection de la justice classique et de la justice transitionnelle en préparation.

#### D. Articuler la PNRJ avec la PNJT envisagée

Loin d'être des initiatives parallèles, la PNRJ et la politique nationale de justice transitionnelle (PNJT) envisagée concourent aux mêmes objectifs, dont la lutte contre l'impunité, la promotion de l'État de droit et l'avènement d'une paix et d'un développement durables.

L'harmonisation des initiatives de JT principalement dédiées à la réalisation du droit à la justice des victimes devrait se faire à un double niveau. Sur le plan national, il conviendrait d'articuler la JT et la justice dite classique pour avoir un système judiciaire national cohérent. La Table ronde d'experts sur la JT en RDC de janvier 2021 a, à cet égard, recommandé « l'ancrage de la justice transitionnelle dans la politique nationale de réforme de la justice (2017-2026), dans le cadre de la mise en œuvre de l'axe 4 (résultat 14) »<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup>PARTICIPANTS A LA TABLE RONDE D'EXPERTS, *op. cit.* (note 65), p. 674.

Sur le plan des relations entre le système judiciaire congolais dans son ensemble et la CPI, impliquée dans le suivi de la situation en RDC, il convient de reconnaître que la CPI se trouve à l'avant-plan du dispositif de répression des crimes internationaux commis en RDC, en dépit des efforts consentis par les cours mobiles militaires dans ce domaine. La suprématie de fait de la CPI, qui contrevient au principe de complémentarité, tel que consacré par le Statut de Rome de la CPI (article 17) et la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (paragraphe 78 et 79), a des implications négatives pour la lutte contre l'impunité en RDC. En effet, l'impact de la CPI est limité, à un triple titre.

Premièrement, *ratione temporis*, la RDC a déféré sa situation à la Cour en avril 2004 et ce, à l'égard des crimes commis sur son territoire après le 1er juillet 2002. En réalité, beaucoup de crimes ont été perpétrés en dehors de cette période et échappent à la compétence temporelle de la CPI. Cela explique et justifie le projet Mapping formulé et mise en œuvre par l'ONU, entre 2008 et 2010, lequel a abouti à la publication du Rapport Mapping en octobre 2010.

Deuxièmement, *ratione personae*, sur la base de sa politique pénale, la CPI s'occupe en priorité de principaux auteurs présumés des crimes internationaux prévus dans le Statut, communément considérés comme de « *gros poissons* ». Concernant la RDC, les poursuites de la CPI ont visé uniquement les chefs de groupes armés et/ou rebelles. Cela laisse évidemment une grande partie des auteurs de ces crimes dans l'impunité. D'où, l'importance de la mise en œuvre des recommandations du Rapport Mapping relatifs à la création d'autres catégories de juridictions

répressives, dont des chambres spécialisées au sein du système judiciaire congolais ou une cour hybride.

Enfin, troisièmement, *ratione loci*, l'éloignement du siège de la Cour du terrain des crimes commis en RDC limite son impact préventif ou dissuasif sur les populations concernées, en dépit des efforts faits par la Cour pour rapprocher les victimes du processus des affaires les concernant.

L'impact de la CPI est encore limité au sein des populations congolaises, alors qu'elle demeure, paradoxalement, au centre du dispositif de répression des crimes internationaux commis en RDC au cours de la période pour laquelle elle est compétente. En témoigne le nombre très restreint (une demi-dizaine) des chefs des groupes armés poursuivis et/ou condamnés par le CPI, après plus de 15 années de procédures, alors que la masse des autres auteurs présumés des crimes internationaux documentés en RDC, durant la période concernée, continuent de circuler librement, en toute impunité, et de vaquer à leurs occupations, y compris au sein de l'appareil de l'État congolais.

Il y a, en conséquence, une urgence à renforcer la coopération au titre de la complémentarité positive entre la CPI et le système judiciaire congolais. Cette coopération devrait viser, en particulier, la mise en œuvre de la PNRJ pour aider à la réalisation des activités prévues au titre du résultat 14 de l'axe 4 de cette réforme institutionnelle, dont :

- la consécration de la compétence exclusive des juridictions de droit commun à l'égard de tous les crimes internationaux les plus graves;
- l'appui aux juridictions de droit commun dans l'exercice de leur compétence à l'égard de tous les crimes internationaux les plus graves;
- la fourniture d'une protection et d'une assistance aux victimes des crimes internationaux;



-la mise en œuvre de la politique pénale relative à la lutte contre les violences sexuelles<sup>73</sup>.

#### E. Renforcer la lutte contre la corruption

Il conviendrait d'adopter une loi pour prévenir et réprimer l'enrichissement illicite ou sans cause. En plus de cette réforme législative, les mécanismes judiciaires de justice transitionnelle projetés devraient être dotés de la compétence de juger les auteurs présumés des crimes économiques, notamment l'exploitation illégale des ressources naturelles.

#### F. Adopter une loi réprimant les crimes environnementaux (écocide)

Le Comité recommande l'adoption d'une législation réprimant les crimes graves contre l'environnement (écocides), dont la déforestation abusive et massive, le trafic des espèces animales en voie de disparition, la pollution industrielle des cours d'eau, etc. La situation créée, par exemple, par le M23 dans le parc de Virunga mériterait des poursuites sur la base du crime d'écocide.

### **Paragraphe 5. Questions transversales**

#### A. Intégrer la dimension du genre dans les mécanismes et processus de justice transitionnelle, en réalisant les activités suivantes:

1. Mener des enquêtes minutieuses relevant les cas des violations massives à l'égard des femmes sur toute l'étendue de la République ;
2. Procéder à des réparations en faveur des femmes victimes des violences, en les envoyant pour des soins auprès des structures spécialisées comme l'hôpital de Panzi et d'autres formations médicales de prise en charge

---

<sup>73</sup>*Ibid*, pp. 37-38.

- psychologique ; que l'État congolais prenne en charge les victimes plutôt que de les laisser à la charge de leurs seules familles ou à leur propre sort ;
3. Assurer une formation appropriée aux femmes et jeunes filles victimes de violences afin de les rendre capables de se prendre matériellement et financièrement en charge ;
  4. Assurer la participation équitable des femmes, dans les divers niveaux de la justice transitionnelle ainsi que dans les secteurs de la justice et de la sécurité ;
  5. Instituer un quota en faveur des femmes dans le but d'augmenter leur participation dans les institutions gouvernementales et internationales ;
  6. Encourager le recrutement de femmes dans les institutions et dans les forces armées, à base de critères objectifs de désignation ou d'éligibilité pour accéder aux postes de direction ou de commandement.

B. Faire le travail de mémoire en envisageant les activités suivantes:

1. Ériger des mausolées, des musées, des stèles (et si possible avec l'inscription des noms des victimes) et autres formes de monuments sur chaque lieu de massacres ou de violations massives des droits de l'homme sur toute l'étendue du territoire national ;
2. Rédiger des livres d'histoire relatant les événements ayant conduit aux violations massives des droits de l'homme dans chaque coin de la République ;
3. Insérer dans le programme de l'éducation nationale l'histoire de toutes les violations massives subies dans le pays, avec recommandation d'insister sur la nécessité d'éviter dans l'avenir de telles cruautés et désolations sur la population.

C. Promouvoir les pratiques traditionnelles de gestion des conflits, en réalisant les activités ci-après:

1. Amener chaque Province ou même chaque Territoire de la RDC à se doter d'un mécanisme de cohésion sociale et de résolution des conflits sous les auspices des chefs coutumiers avec l'appui du gouvernement provincial ;
2. Généraliser sur toutes les provinces du pays les expériences réussies de résolutions des conflits qui sont d'usage dans certaines contrées de notre pays ; notamment en capitalisant les barzas communautaires comme on en a réalisé dans le Kivu ; et en formalisant la pratique du Kinzonzi comme dans le Kongo-Central/

D. Assurer la consolidation de la paix pour le développement, à travers la mise en œuvre des activités suivantes:

1. Renforcer l'autorité de l'État sur la partie du territoire national affectée par les troubles, pour ne plus laisser les populations à la merci de bandes armées;
2. Instaurer à tous les niveaux (de l'État, des provinces, des territoires) de bonnes pratiques de gouvernance du pays en évitant voire en supprimant les injustices vis-à-vis de certaines communautés dans le pays ;
3. Instituer les systèmes de monitoring et d'alerte, prévenant l'avènement ou la résurgence des conflits ;
4. Favoriser le brassage des peuples de différentes mentalités ethniques du pays, notamment à travers la réalisation de grandes actions d'intérêt commun, comme l'intensification des réseaux de communication, d'intercommunication, de circulation des individus et des idées ;

5. Introduire graduellement le cours d'éducation à la paix depuis l'école primaire jusqu'à l'Université;
6. Instaurer un mécanisme de médiation permanente sous la forme d'un ombudsman (Médiateur de la République) ;
7. Instituer un service militaire obligatoire pour tous les jeunes, garçons et filles, à la fin de leurs études secondaires, et avant d'accéder aux études supérieures et universitaires pour ceux qui choisissent de faire des études postsecondaires ;
8. Instituer la date du 2 août (date du début de l'agression rwandaise de notre pays en 1998) comme journée commémorative des victimes de conflits armés dans notre pays ;
9. Lutter efficacement contre la pauvreté, laquelle rend les jeunes vulnérables et pousse ces derniers à entrer dans des groupes armés, et à dépeupler le milieu rural pour les villes même si, là aussi, ils sont confrontés aux affres terribles d'un chômage criant chronique incitateur à des actes de banditisme ;
10. Renforcer la lutte contre la corruption et les détournements des deniers et biens publics de notre pays.

E. Renforcer le rôle des Nations Unies dans la justice transitionnelle en RDC, en procédant aux activités ci-après:

1. Solliciter un engagement franc, sincère et fort des Nations Unies dans la protection des populations ;
2. Assurer un soutien maximal aux Congolais, par le biais entre autres du Ministère des droits humains, pour une réelle réussite de la vérité, de la justice et de la réconciliation en République Démocratique du Congo.

F. Promouvoir l'éducation politique, civique et démocratique, en réalisant les activités ci-après:

1. Créer un institut d'éducation permanente à la culture politique civique et démocratique essentiellement destinée à la formation des acteurs politiques ;
2. Organiser des forums réguliers d'éducation à l'esprit démocratique pour la masse ; et pour cela, en dotant les outils et agences actuels d'assainissement éthique de plus de capacité pédagogique et d'agents pleinement crédibles et inventifs ;
3. Instituer l'éducation civique obligatoire au niveau des partis politiques en plus de celle qui est dispensée dans les écoles et les établissements supérieurs et universitaires ;
4. Rompre avec les politiques visant à accorder des promotions à ceux qui, précisément, devraient répondre de leurs actes criminels devant la justice ;
5. Sanctionner rigoureusement, par l'emprisonnement et la confiscation des biens de tous les coupables de détournements des deniers publics ;
6. Instituer la pratique politique de vetting: il s'agit d'un examen complet et rigoureux des dossiers et de la vie des personnes à promouvoir ou aspirant à la promotion, en fonction des critères de compétence et, aussi et surtout, de moralité. L'examen s'appuierait sur les données des enquêtes de crédibilité dans la vie sociale et professionnelle, sur le degré d'intégrité morale et psychologique, sur les performances scolaires et académiques, sur les informations du service de casier judiciaire, et sur les témoignages de la part de personnalités indépendantes crédibles. Aucun individu ne sera admis à de hautes fonctions s'il a commis, dans son passé, un quelconque crime humain ou économique grave.

Mais le vetting doit aussi être appliqué pour les personnes déjà en fonction dans de hauts postes administratifs et politiques. Il implique d'assainir les institutions, de se débarrasser des personnes à l'immoralité avérée, celles qui, en l'occurrence, auront commis des crimes humains et/ou

économiques graves. Dans cette perspective, les éléments jadis rebelles (issus des groupes armés) et intégrés dans les forces armées congolaises du fait des brassages et de la réconciliation inconditionnelle sont susceptibles d'être soumis au vetting.

Au total, le vetting est un outil d'exclusion de personnes dangereuses, des criminels humains et économiques, et de promotion des valeurs morales et professionnelles. En tant que mécanisme d'évaluation et d'assainissement des mœurs et des institutions, le vetting est indispensable à l'entrée en fonction et, aussi, tout au long de l'exercice de sa fonction par la personne concernée.

Il sert à sanctionner les défaillances, à arrêter l'impunité et, positivement, à promouvoir les personnes faisant preuve de qualités morales, spécialement l'esprit de vérité, d'intégrité, d'honnêteté et d'amour pour la patrie et pour les compatriotes.

Le vetting devrait être appliqué à n'importe quel poste et à n'importe quel individu qui soit crédible et intègre. Sans cela, les bourreaux se retrouveront toujours nommés sous les yeux des pauvres victimes.

G. Renforcer la protection des groupes vulnérables, en prenant les mesures et initiatives suivantes:

1. Assurer un processus de justice transitionnelle visant à la restitution des terres des déplacés et réfugiés ;
2. Faire bénéficier les personnes déplacées et réfugiées de l'écoute et de l'attention de la part des personnes responsables de la justice transitionnelle et de l'État ;

3. Solliciter à l'État et aux organismes internationaux d'engager des actions efficaces en faveur du retour, de la réinsertion des déplacés et des réfugiés, et de la récupération de leurs biens ;
4. Obtenir de l'État de prendre des dispositions spécifiques pour protéger et accorder aux personnes âgées des soins en famille et dans les établissements hospitaliers appropriés ;
5. Exiger de l'État de mettre en place un processus efficace de réunification familiale et de réinsertion des personnes âgées dans leurs communautés de vie ;
6. Éviter la marginalisation de personnes âgées en les incluant dans l'ensemble du processus de justice transitionnelle ;
7. Créer un Haut-Commissariat en charge de déplacés internes du fait des guerres, conflits armés et autres catastrophes ;
8. Inciter le gouvernement à ratifier toutes les conventions internationales pertinentes, notamment la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (du 23 octobre 2009, entrée en vigueur le 6 décembre 2012).

H. Protéger les peuples autochtones et primo-occupants des centres urbains, en envisageant les activités ci-après:

1. Reconnaître de façon formelle, par une législation appropriée (à initier préférablement par le ministère en charge de l'Intérieur), le droit des peuples autochtones premiers occupants des forêts, des villes et des centres urbains ;
2. Identifier les peuples et citoyens des villes et centres urbains en droit d'être qualifiés d'autochtones ;
3. Circonscrire et aménager des terres d'habitation et d'activités agricoles et autres des populations autochtones ;
4. Indemniser les peuples autochtones dont les droits auront été violés du fait d'une expropriation collective ou individuelle illégale ;

5. Réserver aux peuples autochtones des quotas équitables dans la répartition des postes de pouvoir dans le gouvernement et dans l'administration des territoires, des villes et centres urbains.

H. Assurer la mise en œuvre effective du Programme national de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS), en prenant les mesures suivantes:

1. Monter des programmes sérieux en faveur des démobilisés dans le but de leur donner les possibilités de leur propre prise en charge (activités économiques ; formation scolaire et/ou socio-professionnelle) ;
2. Assurer des soins de santé physique et psychologique à tous ceux qui seront démobilisés des groupes armés ;
3. Assurer une éducation patriotique à tous les démobilisés ;
4. Mettre en place une stratégie capable d'éviter les échecs précédents, notamment le brassage et le mixage (comme mode d'accès au pouvoir), lesquels ont intégré l'indiscipline, l'impunité et la récurrence des violences l'armée congolaise et dans d'autres institutions.
5. Instaurer le vetting des ex-combattants ;
6. Poursuivre les bourreaux selon leurs branches d'opération, c'est à dire que les groupes armés sont organisés en interne et opèrent selon les branches suivantes : politique, économique, et armée.

I. Adopter une stratégie de lutte contre la corruption

La lutte contre la corruption en RDC procède actuellement d'une approche sectorielle. Cela explique l'inefficacité des mécanismes



mis en place pour mener cette lutte. La justice transitionnelle devrait contribuer à rendre plus efficace cette lutte, notamment à travers les poursuites contre les auteurs des crimes économiques. Par ailleurs, les mécanismes de justice transitionnelle à établir devraient être épargnés de la corruption qui gangrène la plupart des institutions de la République. D'où l'importance d'adopter une stratégie globale de lutte contre la corruption comme instrument transversal concernant tous les piliers de la justice transitionnelle.

### **CHAPITRE 3: L'OPERATIONNALISATION DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

L'opérationnalisation des axes et activités identifiées dans le chapitre précédent inclut les aspects suivants:

- (1) La proposition des projets de textes et des recommandations pour la mise en œuvre des différents piliers de la justice transitionnelle;
- (2) l'articulation entre les mécanismes de justice transitionnelle existants/opérationnels et envisagés;
- (3) la prise en compte des défis et risques liés à l'effritement de la volonté politique et au sous-financement national du processus;
- (4) l'adoption d'un cadre de pilotage de la justice transitionnelle, compte tenu de la diversité des initiatives dans ce domaine; et
- (5) l'élaboration d'une feuille de route (chronogramme) pour la mise en œuvre de la politique de JT envisagée.

#### **Section 1. Projets de textes et recommandations**

Le Comité scientifique propose l'adoption et/ou la révision de plusieurs textes constitutionnels, législatifs et réglementaires, selon les cas, dans les quatre piliers de la justice transitionnelle et les questions transversales y relatives.

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Poursuites judiciaires**

Pour le pilier poursuites judiciaires, plusieurs textes de révision des certains articles de la Constitution et des lois, ainsi que quatre textes et deux recommandations de ratification ont été proposées avec une annexe relative à l'avant-projet de loi créant les chambres mixtes spécialisées.

## A. Projets de textes

### 1. Proposition de révision de certains articles de la Constitution

#### 1.1. *Les dispositions relatives aux privilèges des juridictions*

##### 1.1.2. *La modification de l'article 163 de la Constitution qui proclame :*

*« La Cour constitutionnelle est la juridiction pénale du Chef de l'État et du Premier ministre dans les cas et conditions prévus par la Constitution ».*

Pour la reformulation suivante : *« Sauf en cas des poursuites pour les infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité, la Cour constitutionnelle est la juridiction pénale du Chef de l'État et du Premier ministre dans les cas et conditions prévus par la Constitution ».*

##### 1.3. *La modification de l'article 166 de la Constitution qui proclame :*

*« La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation du Président de la République et du Premier ministre sont votées à la majorité des deux tiers des membres du Parlement composant le Congrès suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur.*

*La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation des membres du Gouvernement sont votées à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur.*

*Les membres du Gouvernement mis en accusation, présentent leur démission ».*

La reformulation consistera à l'ajout d'un quatrième alinéa avec le libellé suivant : *« Toutefois, en cas des poursuites pour crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la décision de la mise en accusation et celle des poursuites n'opèrent pas ».*

##### 1.4. *La modification de l'article 17 alinéa 3 et 4 de la Constitution :*

L'article 17 de la Constitution prévoit : alinéa 3 « *Nul ne peut être poursuivi pour une action ou une omission qui ne constitue pas une infraction au moment où elle est commise et au moment des poursuites* ».

Alinéa 4 « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constitue pas une infraction à la fois au moment où elle est commise et au moment de la condamnation* ».

Pour les reformulations suivantes :

Alinéa 3 : « *Nul ne peut être poursuivi pour une action ou une omission qui ne constitue pas une infraction au moment où elle est commise et au moment des poursuites sauf dispositions contraires des traités et conventions internationaux dûment ratifiés par la République Démocratique du Congo* ».

Alinéa 4 : « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constitue pas une infraction à la fois au moment où elle est commise et au moment de la condamnation sauf dispositions contraires des traités et conventions internationaux dûment ratifiés par la République Démocratique du Congo* ».

### *1.5. Les dispositions relatives aux immunités parlementaires*

#### *1.5.1. Modification de l'article 107 de la Constitution :*

L'article 107 alinéa 2 et suivants de la Constitution proclame : « *Aucun parlementaire ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Aucun parlementaire ne peut, en cours de sessions, être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Sénat selon le cas. En dehors de sessions, aucun*

*parlementaire ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée nationale ou du Bureau du Sénat, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un parlementaire est suspendue si la Chambre dont il est membre le requiert. La suspension ne peut excéder la durée de la session en cours ».*

La reformulation ici consistera à l'ajout d'un cinquième alinéa qui sera libellé comme suit : *« Toutefois, en cas d'infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité, les dérogations au droit commun portées par les alinéas précédents ne s'appliquent pas ».*

Pour des raisons pratiques, les obstacles aux poursuites peuvent globalement se suffire de l'adoption d'une disposition constitutionnelle qui serait libellée comme suit : *« Aucune disposition de la présente constitution ne peut avoir pour effet de soustraire un individu de sa responsabilité pénale, de ralentir ou d'alourdir la procédure du fait de l'immunité, de l'inviolabilité ou d'un privilège de juridiction ou de poursuite, lorsqu'il est allégué contre lui des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. »*

#### B. Proposition de révision des dispositions des lois organiques

##### 1. Les dispositions de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire

###### *1.1. Modification de l'article 34 :*

L'article 34 alinéa premier de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire dispose : *« La Cour de cassation comprend quatre chambres : 1. la chambre des pourvois en cassation en matière civile ; 2.*

*la chambre des pourvois en cassation en matière commerciale ; 3. la chambre des pourvois en cassation en matière sociale ainsi que des procédures spéciales devant la Cour de cassation ; 4. la chambre des pourvois en cassation en matière pénale et des appels des arrêts rendus au premier degré par les Cours d'appel en matière répressive. Chaque chambre siège au nombre de cinq membres. Elle est présidée par son Président. Celui-ci est remplacé par le plus ancien des conseillers en cas d'absence ou d'empêchement. Le Premier président peut présider toute chambre de la Cour ».*

Pour la reformulation suivante : « *La Cour de cassation comprend quatre chambres et une chambre mixte spécialisée chargée de la répression des infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité : 1. la chambre des pourvois en cassation en matière civile ; 2. la chambre des pourvois en cassation en matière commerciale ; 3. la chambre des pourvois en cassation en matière sociale ainsi que des procédures spéciales devant la Cour de cassation ;*

*4. la chambre des pourvois en cassation en matière pénale et des appels des arrêts rendus au premier degré par les Cours d'appel en matière répressive. Chaque chambre siège au nombre de cinq membres. Elle est présidée par son Président. Celui-ci est remplacé par le plus ancien des conseillers en cas d'absence ou d'empêchement. Le Premier président peut présider toute chambre de la Cour.*

*Toutefois les règles fixant l'organisation et le fonctionnement des chambres mixtes spécialisées chargées de la répression des infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité sont fixées par les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, de la loi créant les chambres mixtes spécialisées aux infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité modifiant et complétant la loi*

*organique n°13/011-b du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ».*

### *1.2. Modification de l'article 36 de la loi*

L'article 36 de la loi sous-examen prévoit : « *En toutes affaires, la Cour de cassation siège avec le concours du Ministère public et l'assistance du greffier* ».

Pour la reformulation suivante : « *les règles dérogatoires au droit commun fixées par les articles 73, 74, 75, 76, 77, 80, 83,85, 86, 87,88 de la loi-organique n° 13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la cour de cassation ne s'appliquent pas aux chambres mixtes spécialisées* ».

## 2. Modification de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle

### *2.1. Modification de l'article 80 de loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle*

L'article 80 la loi sous-examen dispose : « *La décision de poursuites et la mise en accusation du Président de la République ou du Premier Ministre sont votées à la majorité de deux tiers des membres du Parlement réunis en Congrès* ».

Pour la reformulation suivante : « *Sauf en cas des poursuites pour des infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité, la décision de poursuites et la mise en accusation du Président de la République ou du Premier Ministre sont votées à la majorité de deux tiers des membres du Parlement réunis en Congrès* ».

## C. Les propositions de textes

I

Il est proposé d'adopter les textes suivants:

- Loi portant création, organisation, fonctionnement d'une Cour pénale spéciale.
- Loi portant la création d'un Bureau du Procureur spécial près la Cour spéciale des droits de l'homme.
- Loi portant protection des témoins et des victimes.
- Loi instituant les chambres mixtes spécialisées au sein des Cours d'appel concernées par la cartographie des crimes ou à la lumière des Commissions provinciales vérité et réconciliation (annexe 2).

#### D. Les recommandations

- La ratification des amendements au Statut de Rome de la CPI, adoptés par la Conférence des Parties à Kampala, en octobre 2010, pour rendre opérationnelle la compétence des juridictions congolaises contre le crime d'agression.
- La ratification de la Convention des Nations Unies sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité de 1968.
- La modification de la loi portant statut des anciens Présidents de la République élus.

### **Paragraphe 2 : Recherche de la vérité et réconciliation: Recommandations**

Dans le cadre du pilier sur la recherche de la vérité et la réconciliation, il est proposé d'adopter un avant-projet de cadre de justice transitionnelle, qui couvre tous les piliers et axes de la justice transitionnelle, ainsi que des textes législatifs subséquents.

#### A. Adopter un projet de loi-cadre de justice transitionnelle



L'avant-projet de loi-cadre sur la justice transitionnelle constituera une base pour l'adoption par l'État des mécanismes judiciaires et non-judiciaires de JT relevant des quatre piliers. En ce qui concerne les commissions de vérité et réconciliation, le projet de loi-cadre a prévu d'instituer des commissions nationales, interprovinciales et provinciales de vérité et réconciliation.

Il est également prévu de créer un organe de coordination nationale trouve son fondement dans le besoin exprimé par les Congolais de coordonner les activités des commissions créées au niveau provincial et interprovincial.

Vu la grandeur du pays à la dimension d'un sous-continent, la diversité des causes des crimes perpétrés sur son territoire, il y a lieu de concevoir une superstructure qui assurera le suivi de l'opérationnalisation des activités légalement dévolues aux Commissions provinciales et interprovinciales envisagées.

Cette superstructure s'appellera : Commission Nationale Vérité, Justice, Réparation et Réconciliation, CNVJRR.

Il est, en effet, ici question de proposer un mécanisme de coordination des différentes Commissions provinciales et interprovinciales, non seulement, pour veiller au fonctionnement desdites commissions, mais aussi et surtout pour besoin d'efficacité en se rassurant de l'accomplissement de leur mandat, du reste limité, et voir comment résoudre les questions qui dépassent les compétences des commissions. C'est notamment le cas des réparations liées aux abus coloniaux sur lesquels les experts de la commission parlementaire belge ont travaillé.

À propos de sa composition, la Commission Nationale Vérité, la Justice, la Réparation et la Réconciliation, CNVJRR, sera composée des membres de

la société civile et des personnalités indépendantes jouissant de grande compétence, et surtout, d'intégrité morale.

En ce qui concerne le cadre juridique, la CNVJRR devra être créée sur la base d'une loi organique et aura pour nature juridique d'une institution d'appui à la démocratie et à la lutte contre l'impunité.

La terminologie à utiliser, les grandes options levées, les ressources humaines, financières, les rapports entre les commissions provinciales et interprovinciales, d'une part, et la CNVJRR, d'autre part, ainsi que les rapports entre les deux premiers types de commissions seront détaillés dans la loi-cadre de justice transitionnelle.

#### B. Adoption de textes législatifs

L'État, sur la base de la Loi-cadre de justice transitionnelle de *lege ferenda*, adoptera des lois portant création d'une CNVJRR, ainsi que des commissions provinciales et interprovinciales de vérité et réconciliation.

En matière de réparation, une attention particulière à l'évolution de la loi sur la réparation en navette au parlement, l'insertion de quelques textes dans le code de procédure pénale, dans le code de procédure civile, dans la loi organique sur les juridictions de l'ordre judiciaire ainsi que la mise à contribution du pouvoir du premier Ministre en la matière ont été proposées.

### **Paragraphe 3: Réparation**

#### A. Projet de texte

Un projet de loi présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale est en cours d'examen par celle-ci, au moment de la rédaction de ce rapport (novembre et décembre 2022). Il fait partie intégrante de textes destinés à

mettre en place des mécanismes de justice transitionnelle suivant une approche holistique.

### B. Recommandations

En ce qui concerne le pilier de la réparation, des propositions de révisions visant des textes aussi bien législatifs que réglementaires suivants sont recommandées:

#### 1. Dispositions à intégrer au Code de procédure pénale :

- Article 48 bis : Le juge appelé à statuer sur les préjudices nés des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité est tenu, lorsqu'il existe des prétentions de victimes, constituées parties civiles ou non, faire appel à expert en vue de l'évaluation des préjudices. Au-delà des éléments liés au mal subi et au manque à gagner consécutifs au dommage causé à la victime par l'infraction, l'expert évalue notamment les pertes de chances futures.
- Article 74 bis : Lorsqu'en raison de la gravité de l'infraction, notamment lorsque les faits de la cause présentent la nature de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la juridiction de fond ordonne toute mesure nécessaire à l'accompagnement ainsi qu'à la sécurisation de la victime constituée partie civile ou non tant dans l'enceinte de la juridiction saisie qu'en dehors de celle-ci, à la demande de la partie diligente ou d'office, s'il y a lieu.
- Article 117 bis : Après avoir statué sur les réparations des préjudices nés de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, le juge de la juridictions chargée de l'exécution peut se prononcer, en matière d'urgence et à dires d'experts, sur une demande de réajustement des réparations allouées à la demande du bénéficiaire desdites réparations, le condamné ou l'Établissement chargé des réparations entendus.

## 2. Dispositions à insérer dans le Code de procédure civile

- Article 26 bis : Le tribunal sursoit à statuer lorsque, tenant compte de la connexité entre une affaire qui lui est soumise et une affaire soumise au juge pénal, il estime que la bonne administration de la justice recommande d'accorder la primeur au juge de l'action publique.

Toutefois, l'autorité de la chose jugée du pénal sur le civil n'opère pas lorsque la demande en justice est basée sur des allégations de préjudices nés de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

## 3. Dispositions à insérer dans la loi organique sur les juridictions de l'ordre judiciaire

- Article 108 bis : Pour statuer sur les réparations allouées d'office, lorsque la réparation est consécutive aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, le juge se base sur les dires d'experts recueillis conformément à l'article 48 bis du Code de procédure pénale.
- Lorsque l'objet du procès est constitué des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, en cas de décès du prévenu, que le décès soit survenu avant ou en cours d'instance, la juridiction pénale saisie du fond statue sur les postulations civiles à charge de l'État ou de ses ayants-cause, préalablement appelés à présenter leurs moyens. La reprise d'instance par les ayants-cause est une cause de dilataction du procès, dont la durée ne peut excéder quinze jours.

## 4. Sur le plan réglementaire

Le pouvoir réglementaire du Premier ministre devrait être mis à contribution afin de créer, sous forme d'établissement public le fonds de garantie. Ce même pouvoir réglementaire devra être utile pour la fixation des modalités de perception de la taxe de garantie au profit des victimes.

#### **Paragraphe 4 : Garanties de non-répétition**

##### **A. Projet de texte**

Dans le contexte particulier de la RDC, la justice transitionnelle pourrait être la garante des garanties. D'où l'importance de lui consacrer une loi-cadre qui servira de matrice pour l'adoption des textes législatifs relatifs à la mise en place des structures de justice transitionnelle dans ses quatre piliers (annexe 4).

##### **B. Recommandations**

###### **1. Proposition relative au traitement du passé colonial belge au Congo**

Pour le traitement du passé colonial belge et de ses implications postcoloniales, le Comité recommande au Gouvernement d'initier un dialogue avec la Belgique pour l'adoption d'une Déclaration commune par le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo :

« Unis dans notre souvenir du passé colonial, Unis dans notre volonté de nous réconcilier, Unis dans notre vision commune de l'avenir ».

###### **2. Réformes législatives et institutionnelles**

Concernant les réformes législatives et institutionnelles en vue de garantir la non-répétition des crimes, le Comité recommande:

(i) La révision de la Loi organique de 2015 n° 15/015 fixant le statut des chefs coutumiers pour élargir le mandat des commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers à la résolution des conflits intercommunautaires.

(ii) L'adoption d'une loi portant prévention et répression de l'enrichissement illicite ou sans cause.

(iii) L'adoption d'une réforme globale du secteur de la sécurité.

(iv) La création d'une Académie nationale de justice transitionnelle pour le renforcement des capacités nationales dans ce domaine.

#### **Paragraphe 5: Questions transversales : recommandations**

Dans le cadre de l'inclusion des questions transversales dans les quatre piliers de la justice transitionnelle, il a été proposé les mesures suivantes:

##### **A. L'adoption d'un avant-projet de loi-cadre de justice transitionnelle**

Il n'est pas opportun de proposer un avant-projet de loi organique dans la mesure où les quatre piliers englobent toutes les questions transversales majeures. Les actions suggérées suffisent en elles-mêmes pour pouvoir mettre en œuvre la politique de justice transitionnelle circonscrite. Celles qui ne seraient pas comprises dans la loi seraient éventuellement prises en compte dans les règlements intérieurs.

Il est possible d'élaborer une loi-cadre de justice transitionnelle comprenant des rubriques distinctes, relatives aux quatre piliers.

**B. L'adoption d'une loi sur l'amnistie**, afin d'harmoniser la législation congolaise avec les normes et standards internationaux en ce qui concerne la répression des crimes internationaux.

## Section 2: Articulation entre les mécanismes de justice transitionnelle existants et envisagés

La Note d'orientation du Secrétaire général sur l'approche des Nations Unies à la justice transitionnelle inclut des principes directeurs à appliquer dans la mise en place d'un processus de JT. Ces principes se rapportent essentiellement à la contextualisation de la JT; à l'adoption d'une approche holistique intégrant, d'une part, tous les quatre piliers de la JT et, d'autre part, les droits civils et politiques aussi bien que les droits économiques, sociaux et culturels; à la prise en compte des droits de la femme et de l'approche du genre.<sup>74</sup> Les principes directeurs onusiens sont également réaffirmés par la PJT de l'UA. De plus, celle-ci comporte des principes complémentaires spécifiques à l'Afrique. En effet, la doctrine affirme :

« Tout en endossant les 4 piliers de la JT identifiés par l'ONU, l'UA formule les principes de fond et de forme appelés à guider les Etats africains désireux de se doter d'un processus de JT, dont le leadership et l'appropriation africains; l'inclusion; l'équité et la non-discrimination ; les valeurs partagées africaines relatives à la paix et à la sécurité , à la justice ou à la non-impunité, ainsi qu'à la réconciliation et aux droits de l'homme et des peuples ; la spécificité du contexte ; la mise en synergie et en séquence et l'équilibre des éléments de la JT ; la prise en compte des dimensions genre et générationnelle des violations et des processus transitionnels ; le renforcement des capacités pour assurer la durabilité. Par ailleurs, la Politique de justice transitionnelle clarifie le partage des responsabilités pour la mise en œuvre et les mécanismes et processus y relatifs au niveau national (Etat), régional (Communautés économiques régionales) et continental (UA). A cet égard, les acteurs non-étatiques (société civile, organisations communautaires et médias) sont considérés comme des acteurs et/ou vecteurs essentiels des processus de JT en Afrique. De même, la mobilisation des ressources constitue une question-clé, à la lumière des principes de leadership et d'appropriation africains.

Il résulte de ce qui précède que celle-ci constitue un guide précieux pour les Etats africains à la recherche d'une transition d'un conflit vers une sortie de crise fondée sur l'Etat de droit. C'est le cas de la R.D. Congo, à

<sup>74</sup>NATIONS UNIES, *op. cit*(note 51).

laquelle l'ONU a recommandé, depuis une dizaine d'années, de mettre en œuvre les recommandations du 'Rapport Mapping' de 2010, en particulier celles relatives à l'adoption d'un processus de JT,»<sup>75</sup>

Ces principes pris en compte, l'articulation des initiatives de JT en RDC relevant des quatre piliers requiert une certaine créativité, compte tenu de la situation presque unique de ce pays, caractérisée par la multiplicité des initiatives de JT et la diversité des conflits auxquels celles-ci voudraient répondre. Cet aspect a été bien identifié et relevé par la Table ronde d'experts sur la justice transitionnelle de Kinshasa, en janvier 2021. En effet, les participants à cette Table ronde ont noté et recommandé ce qui suit:

« Les participants ont constaté que le contexte de la RDC est caractérisé par une multiplicité des conflits et d'initiatives de réponses à ceux-ci. Il ressort, en outre, que ces réponses relèvent des deux approches punitive et restauratrice de la justice transitionnelle, amenant les participants à proposer l'adoption d'un modèle intégrée. De la variété des recommandations se dégagent les axes stratégiques suivants:

- ✓ l'identification et la prise en compte des expériences nationales, régionales et locales, formelles et informelles, de justice transitionnelle opérant actuellement en RDC;
- ✓ la régionalisation du processus de justice transitionnelle envisagé;
- ✓ l'ancrage de la justice transitionnelle dans la politique nationale de réforme de la justice (2017-2026), dans le cadre de la mise en œuvre de l'axe 4 (résultat 14);
- ✓ l'articulation du processus de justice transitionnelle envisagé en RDC avec le processus de recherche de vérité engagé en Belgique, sur le plan du traitement des causes profondes des conflits dans le premier pays; et l'appropriation nationale du processus de justice

---

<sup>75</sup> M. MUBIALA, « Régionalisme africain et justice transitionnelle », *Annuaire de justice transitionnelle*, 2020, p. 247.



transitionnelle, tout en appelant à un appui continu de la communauté internationale à celui-ci.»<sup>76</sup>

La réalisation de l'approche intégrée de la JT requiert un processus participatif incluant l'organisation des consultations populaires sur la perception qu'ont les populations, y compris les victimes, sur les 4 piliers de la JT envisagée. Le résultat de ces consultations devrait être pris en compte dans l'élaboration d'une stratégie nationale globale de lutte contre l'impunité ou d'une politique nationale de justice transitionnelle. Compte tenu de la diversité des situations visées par cette politique, la mise en œuvre de cette politique devrait suivre une approche décentralisée. La CPVJRR du Kasaï offre un exemple à répliquer dans d'autres provinces, tout en le contextualisant.

L'existence potentielle de plusieurs CPVJRR, ainsi que d'autres modalités de JT pertinentes, dont les mécanismes chargés de poursuites pénales et les MARC, exige une coordination, qui pourrait être assurée à travers un programme national de JT. Un tel programme, à placer sous l'autorité du Président de la République ou du Premier ministre, servirait de cadre de formulation de principes directeurs pour le bon fonctionnement des processus provinciaux, d'appui technique, financier et logistique aux différents à ceux-ci et de partage de bonnes pratiques. tout en servant d'instrument de collaboration avec des programmes nationaux pertinents pour la JT, comme le programme décennal de réforme de la justice et le P-DDRCS.

### **Section 3: Les défis de l'effritement éventuel de la volonté politique et du financement de la justice transitionnelle en RDC**

---

<sup>76</sup> *Op. cit.* (note 65), pp. 673-674.

Le financement des programmes nationaux de justice transitionnelle (JT) constitue un défi important dans les pays africains, coincés pour la plupart entre de nombreuses autres priorités. La République démocratique du Congo (RDC) n'échappe pas à cette dynamique. Financer un processus de JT qui peut prendre plusieurs années pour sa conceptualisation et sa mise en œuvre relève d'une gageure. Identifier et déterminer les instruments de financement de la JT en RDC requiert une analyse des politiques de l'Etat congolais et de ses partenaires multilatéraux et bilatéraux impliqués dans ce domaine. Ceux-ci incluent, notamment, le système des Nations Unies (SNU), l'Union européenne (UE), l'Union africaine (UA), ainsi que des pays comme la Belgique, la France, la Suisse et la Suède. Il convient de noter que plusieurs de ces partenaires disposent de documents de politique qui les guident dans la fourniture de l'appui aux processus nationaux de JT, dont il faille tenir compte, tout en reconnaissant que dans ce domaine, comme dans les autres secteurs, l'Etat demeure l'acteur-clé en matière de mobilisation des financements.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : L'Etat congolais**

Tous les experts nationaux et internationaux s'accordent sur le fait qu'un processus national de JT doit reposer, d'abord, sur le principe d'appropriation nationale (*ownership*). La Table ronde des experts sur la JT en RDC, organisée en janvier 2021, avait rappelé la centralité de ce principe dans son rapport général.<sup>77</sup> L'application de ce principe a des implications sur le plan financier. En effet, ce principe implique que l'Etat congolais devrait d'abord tabler sur ses «ressources propres» pour financer le processus de JT envisagé. L'expérience des initiatives de JT passées et en cours démontre plutôt le contraire de la mise en œuvre de ce principe. A ce jour, les activités préparatoires du processus de JT envisagé dépendent

<sup>77</sup> « Rapport de la Table ronde d'experts sur la justice transitionnelle en RD Congo (26-27 janvier 2021) », *Congo-Afrique*, vol. 21, 2021, pp. 663-674.

largement de l'appui des partenaires onusiens et extérieurs. Normalement, les ressources extérieures devraient constituer un appoint aux efforts financiers nationaux.

Des ressources financières nationales devraient être allouées au ministère compétent, actuellement le ministère des droits humains, dans le cadre de la loi des finances votée annuellement et portant adoption du budget national, qui est adoptée par le Parlement lors de sa session d'octobre à décembre. Cette loi devrait tenir compte du caractère pluri-annuel d'un tel processus. Il serait préférable que le processus de JT puisse bénéficier d'une affectation spéciale (budget spécial), qui a le mérite d'être géré de manière autonome et peut bénéficier de concours additionnels par le biais d'autres fonds fiduciaires. Dans le cas du financement des activités de JT dans le Kasai Central, par exemple, le gouvernement central congolais avait établi un fonds spécial national. Il conviendrait de soustraire ces financements du circuit budgétaire classique, même s'ils devraient être gérés en conformité avec les règlements financier et comptable en vigueur en RDC et être assujettis au contrôle de l'Inspection générale des finances (IGF).

Le budget spécial recommandé pourrait alimenter un fonds spécial du même genre, avec la possibilité de recueillir à la fois les financements nationaux et internationaux additionnels, notamment de la part des partenaires multilatéraux-

## **Paragraphe 2: Partenaires multilatéraux**

**Les principaux partenaires multilatéraux de la RDC dans le domaine de la JT sont le SNU, l'UE et l'UA.**

## **A. Le système des Nations Unies**

Le SNU peut être considéré comme le partenaire privilégié de la RDC dans le domaine de la JT. Suivant son organisation propre et le système de coordination mis en place au sein de l'Equipe des Nations Unies en RDC, le leadership dans ce domaine est assuré par le BCNUDH, qui s'appuie sur le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour les opérations y relatives. L'appui du SNU à la RDC en manière de JT devrait tenir compte des principes directeurs inclus dans la Note d'orientation du Secrétaire général des Nations Unies sur l'approche de celles-ci à la JT susmentionnée et des arrangements financiers mis en place par l'ONU.

### **1. Principes directeurs des Nations Unies**

La Note d'orientation du Secrétaire général des Nations Unies sur la JT comporte des principes directeurs qui influencent l'implication des agences du SNU dans un processus de JT. Parmi ces principes, il convient de mentionner l'adoption d'une approche holistique de la JT, qui intègre des activités relevant des 4 piliers de la JT (vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition) et la prise en compte d'un certain nombre d'aspects transversaux (*cross-cutting*), dont l'approche du genre, tout comme l'inclusion des droits économiques, sociaux et culturels aux côtés des droits civils et politiques. Par ailleurs, les Nations Unies insistent sur l'organisation des consultations populaires inclusives comme un préalable à la mise en place d'un processus de JT, en vue de répondre à l'exigence d'appropriation nationale. De même, elles s'opposent à l'application des amnisties en blanc aux auteurs des crimes internationaux tels que le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité et à

l'application de la peine de mort. L'auteur de la présente contribution a été témoin des discussions intenses et vives, au sujet de cette dernière question, entre la MINUSCA et le Parlement de transition de la République centrafricaine (RCA), en mai 2015, lors des délibérations sur l'adoption du projet de loi organique portant statut de la Cour pénale spéciale de ce pays.

On peut dire que les exigences précitées constituent un cadre de «conditionnalité» pour l'appui financier des Nations Unies aux processus nationaux de JT, dont la RDC devrait tenir compte pour accéder aux mécanismes de financement du SNU.

## **2. Mécanismes de financement du système des Nations Unies**

Du point de vue institutionnel, le Multipartner Trust Fund, géré par le PNUD, sert de source principale des financements destinés à l'appui du SNU aux programmes et activités de JT. Etabli en 2003, le Bureau en charge de ce Fonds assure une gestion coordonnée et cohérente des financements provenant des contributions volontaires des Etats membres, soit près de 8 milliards de dollars américains annuellement, destinés aux opérations de développement, de relèvement et d'assistance humanitaire.<sup>78</sup>

Pour sa part, le PeacebuildingFund (Fonds de consolidation de la paix) intervient également dans l'appui à des activités de JT éligibles à ses financements. Il convient de signaler que ces activités doivent être envisagées sous l'angle de la consolidation de la paix, notamment dans une situation d'après-conflit. A titre d'exemple, concernant la RDC, ce Fonds a financé les activités de JT dans la province du Kasai Central, au titre du

<sup>78</sup>« Multi-partner Trust Fund Office» (<https://mptf.undp.org/overview/office>, consulté le 28 juin 2022).

projet de consolidation de la paix intitulé « Paix, justice, réconciliation et reconstruction » (PAJURR).<sup>79</sup>

## **B. L'Union européenne**

De manière générale, l'UE est un partenaire privilégié de la RDC dans le domaine de la justice. Ainsi, elle a largement contribué à l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre (en cours) de la politique nationale de réforme de la justice.<sup>80</sup> En ce qui concerne l'appui à la justice transitionnelle, l'UE dispose d'un document de politique adopté en 2015, qui s'inspire largement de la Note d'orientation du Secrétaire général des Nations Unies sur la JT, à l'exception de la non-inclusion des droits économiques et sociaux.<sup>81</sup> Cela lui a d'ailleurs valu des critiques de la part de la doctrine. Une partie de la doctrine, en particulier africaine, a vu dans cette exclusion des droits économiques et sociaux une tentative d'esquiver la question des responsabilités économiques et sociales des ex-puissances coloniales si les abus coloniaux venaient à être examinés dans des processus de JT, notamment en Afrique.<sup>82</sup> Il n'est guère étonnant de constater que la plupart des processus de JT africains, à l'exception de ceux du Kenya et de Tunisie, se limitent aux abus de l'époque post-coloniale. Serait-ce le résultat d'une certaine autocensure en vue de bénéficier de financements de l'UE ?

---

<sup>79</sup> M. MUBIALA, « Vers un renouveau de la justice transitionnelle en RD Congo », *Congo-Afrique*, vol. 61, 2021, p. 682.

<sup>80</sup> RDC/MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *op. cit.* (note 43)

<sup>81</sup> Conseil de l'Union européenne, « Le cadre d'action de l'IUE en matière de soutien à la justice transitionnelle », Annexe de l'Annexe, doc. 13576/15, Bruxelles, 16 novembre 2015, pp. 6-43.

<sup>82</sup> Voir, notamment, H. VAN DER MERWE et A. MOYO, « Transitional Justice for Colonial Era Abuses and Legacies: African versus European Policy Priorities », in M. BERGSMO, W. KALECK et KYAW YI HLAING (éds.), *Colonial Wrongs and Access to International Law*, Bruxelles, TokelOpsahl Academic EPublishers, 2020, pp. 41-67.

Les financements européens pour la JT relèvent du programme d'appui de l'UE à la démocratie, à l'Etat de droit et à la gouvernance, qui est une composante importante du Fonds européen de développement (FED).<sup>83</sup> Le FEDC finance l'aide communautaire de l'UE à la coopération au développement des ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) et des pays et territoires d'outre-mer.

### C. L'Union africaine

Certes, l'UA s'est impliquée seulement depuis deux ou trois ans dans des activités d'appui aux processus de JT en Afrique, mais elle paraît comme un partenaire potentiellement important pour les pays africains dans ce domaine. Elle a récemment adopté sa Politique de justice transitionnelle (PJT) dont les principes contextualisent, à bien des égards, ceux formulés au plan universel. Aux termes de la PJT de l'UA, les principes appelés à régir la JT en Afrique incluent le leadership africain; l'appropriation aux plans national et local; l'inclusion, l'équité et la non-discrimination; les valeurs partagées africaines relatives à la paix et à la sécurité, à la justice ou à la non-impunité et aux droits de l'homme et des peuples; la spécificité du contexte; la mise en synergie et en séquence et l'équilibrage des éléments de la JT; la prise en compte des dimensions genre et générationnelle des violations et des processus transitionnels; la coopération et la cohérence; ainsi que le renforcement des capacités pour assurer la durabilité.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup>Voir, notamment, M. MUBIALA et R. WAKOTE, « Les droits de l'homme dans l'action de l'Union européenne pour la paix et la sécurité, le développement, la démocratie et l'Etat de droit en Afrique », in *L'Union européenne et la paix : quelles avancées vers une Fédération européenne ? Actes des Journées d'étude Jean Monnet* (Caen, 21 et 22 novembre 2018), Bruxelles, Bruylant (à paraître).

<sup>84</sup>UA, *op.cit.* (note 2), Addis-Abeba, 2019, pp. 6-8.

S'agissant de l'aspect lié au financement des processus de JT, la PJT de l'UA inclut les lignes directrices suivantes, à l'intention des Etats africains,

« 130. La conception et la mise en œuvre des processus de JT devraient s'effectuer en tenant dûment compte de la limitation des ressources à laquelle sont confrontés les pays touchés et devraient adopter des approches novatrices qui prennent en considération cette dimension dans les processus de JT. Simultanément, les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de transition de la société touchée devraient être mobilisées aux niveaux national, régional, continental et international.

131. Au niveau national, les mesures de mobilisation des ressources à adopter comprennent:

- i. L'affectation de fonds aux budgets nationaux pour la mise en oeuvre des politiques et des programmes nationaux de JT, et ce, en tant que composante essentielle du processus transitionnel et de l'appropriation au plan national.
- ii. La mise en place d'un fonds autonome chargé de mobiliser des ressources par le biais de diverses activités de collecte de fonds impliquant le secteur privé, et ce, pour venir en complément au budget national affecté aux processus transitionnels.

132. Au niveau régional, les acteurs devraient soutenir les processus transitionnels en:

- i. Mobilisant des ressources au titre de la solidarité régionale au niveau sous-régional, avec la participation des pays voisins et des CER concernées;
- ii. Faisant part des meilleures pratiques et des enseignements tirés.
- iii. Apportant un appui technique approprié, y compris la mise à disposition d'experts.

133. Au niveau continental, les mesures de mobilisation des ressources comprennent:

- i. La mise en place par le Président de la CUA d'un Fonds pour la justice transitionnelle en Afrique dans le souci d'assurer la disponibilité de ressources pour permettre des interventions rapides. L'allocation budgétaire pour une intervention rapide dans le cadre des initiatives de JT devrait être accordée aux sociétés touchées au niveau des régions respectives.
- ii. La mise en œuvre par l'UA, en fonction des besoins évalués du pays concerné, d'activités de mobilisation des ressources, notamment en organisant des conférences d'annonce de contributions, impliquant non



seulement des acteurs étatiques mais aussi des opérateurs privés continentaux.

iii. La mise en place d'une base de données d'experts et d'un appui financier pour le déploiement d'experts à l'appui des processus nationaux de JT.»<sup>85</sup>

La PJT de l'UA donne directives qui pourraient offrir des pistes intéressantes dans le cadre de la mobilisation des ressources pour la JT en RDC, en particulier aux niveaux local, national et continental. A l'instar de la réforme de l'UA, les ressources propres de la RDC devraient représenter 75% du total du budget requis pour la JT, contre 25% des ressources extérieures, à recueillir auprès des mécanismes multilatéraux susmentionnés et des partenaires bilatéraux.

#### **D. Partenaires bilatéraux**

Dans le cadre des accords de coopération conclus avec la RDC, plusieurs pays, tout particulièrement de l'occident, apportent ou sont susceptibles d'apporter leurs concours financiers aux programmes et activités développées par la RDC dans le domaine de la JT. Parmi ces pays, il convient de mentionner l'Allemagne, la Belgique, la France, la Suède, la Suisse et la Norvège (cette liste n'est pas exhaustive): Certains des pays cités ici disposent des politiques nationales d'assistance dans ce domaine. C'est le cas de l'Allemagne, de la France et de la Suisse. En général, leurs ministères des affaires étrangères et/ou de la coopération internationale peuvent disposer de ressources importantes pour ces programmes d'appui, les ressources disponibles au niveau local (ambassades) étant beaucoup plus modestes. Il arrive que ces pays financent des activités d'appui du SNU, en même temps que celles exécutées par les pays récipiendaires de cet appui. Il est donc nécessaire de développer des consultations étroites à

---

<sup>85</sup>*Ibid.*, pp. 30-31.

ce niveau pour harmoniser les données et éviter tout chevauchement ou double emploi.

Il ressort de l'analyse qui précède qu'il y a une diversité de mécanismes de financement de la JT, aux niveaux local, national, régional et international (multilatéral et bilatéral). Il y a donc lieu pour la RDC de développer une approche coordonnée et cohérente dans la mobilisation des ressources à tous ces niveaux. Les directives contenues dans la PJT de l'UA pourraient utiles à cet égard.

Par ailleurs, compte tenu du principe de l'appropriation nationale, un effort devrait être fait pour compter, d'abord, sur ses propres ressources, suivant la formule aujourd'hui galvanisée dans le discours des leaders politiques et de leurs affidés: « Prenez-vous en charge! » (*dixit* Mzee Laurent-Désiré Kabila). Cela vaut autant pour les autres secteurs de la vie nationale que pour la JT. Le recours aux financements extérieurs ou internationaux devrait permettre de recueillir des ressources supplémentaires, en appoint aux ressources locales et nationales, plutôt que l'inverse.

Enfin, dans un secteur aussi sensible, caractérisé par une grande demande de guérison des populations victimes de crimes de masse, la transparence et la redevabilité dans la gouvernance et la gestion des fonds relatifs à la JT devraient être de mise, pour éviter d'aggraver la peine existante.

#### **Section 4. Cadre de pilotage de la justice transitionnelle**

Pour la mise en œuvre cohérente et efficace et le suivi du processus de justice transitionnelle, l'Etat devrait créer une institution nationale de coordination des structures de justice transitionnelle, qu'on pourrait dénommer «Haut-Commissariat à la justice transitionnelle». Etabli comme

service spécialisé de la présidence de la République, ceHuat-Commissariat pourrait être doté des missions suivantes:

Assurer le suivi de la mise en oeuvre de la PNJT et de la feuille de route y relative:

Coordonner les activités de tous les mécanismes de justice transitionnelle en RDC;

Faire le suivi des cas soumis aux commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers;

Faire des recommandations nécessaires aux institutions judiciaires pour des cas emblématiques qui nécessitent des enquêtes appropriées ;

Appuyer techniquement la CNVJRR dans sa fonction de coordination des CIPVJRR et de CPVJRR;

Assurer la supervision scientifique de l'Académie nationale de justice transitionnelle (à créer);

(6) Servir de point focal du Gouvernement dans toutes les activités de coopération internationale et régionale relatives à la JT.

## **Section 5. Feuille de route (chronogramme) du processus de justice transitionnelle envisagé**

Sur la base des activités en cours et en tenant compte des défis et opportunités relevés ci-dessus, le Comité scientifique voudrait proposer la feuille de route contenue dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 3. Feuille de route (chronogramme) du processus de justice transitionnelle envisagé**

| Période                 | Actions  |
|-------------------------|--|
| Décembre 2021-mars 2023 | Consultations populaires   |
| Novembre/décembre 2022  | Adoption et promotion de la loi sur la réparation des victimes des viols et violences sexuelles et des autres crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité |
| Janvier 2023            | Démarrage des auditions à la CPVJR du Kasai Central<br><br>Création du Haut-Commissariat à la justice transitionnelle par ordonnance présidentielle              |
| Janvier-février 2023    | Adoption de la PNJT  |
| Mars-juin 2023          | Examen et adoption par le Parlement et publication par le Président de la République de la loi-cadre de justice transitionnelle                                  |
| Juin-juillet 2023       | Adoption d'un plan opérationnel de mise en œuvre de la loi-cadre de JT, y compris le premier plan d'action annuel d'activités.                                   |

## CONCLUSION

En terminant la rédaction de ce rapport, le Comité scientifique estime avoir apporté sa modeste contribution à la recherche d'une réponse aux crimes internationaux hérités d'un passé ancien et récent, ainsi qu'à ceux qui sont commis actuellement. Le Comité espère que ce document ne prendra pas le chemin des tiroirs, comme cela a été le cas de plusieurs rapports, avec comme exemple notable le Rapport Mapping. D'où l'importance de fixer les étapes futures.

À court terme, le Comité se propose de soumettre le présent rapport, ainsi que les autres documents (projet de PNJT, projet de chronogramme et projet de loi-cadre sur la justice transitionnelle) immédiatement après la tenue d'un atelier de validation impliquant les parties prenantes, prévu au début de janvier 2023. Dans la foulée, le Comité projette d'organiser une conférence de presse (*debrief*) pour les parties prenantes nationales, dont le groupe thématique de la société civile sur la JT et les mouvements de jeunes, notamment «Gencost», ainsi que les médias, afin que ceux-ci contribuent à leur popularisation en vue de leur appropriation par les populations congolaises et les victimes.

Pour aider le Gouvernement dans son leadership dans la mise en œuvre des recommandations et des propositions contenues dans ce rapport, le Comité propose un projet de PNJT (annexe 1); un avant-projet de loi-cadre de justice transitionnelle (annexe 2); ainsi qu'un avant-projet de loi portant création des Chambres mixtes au sein des juridictions de l'ordre judiciaire pour juger les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (annexe 3).

## BIBLIOGRAPHIE

### I. Documents officiels

#### A. République Démocratique du Congo

1. République Démocratique du Congo, « Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la Loi n° 11/002 du 22 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (Textes coordonnés) », *Journal officiel DE la République Démocratique du Congo*, vol. 52, numéro spécial, 5 février 2011, p. 5.

2. République Démocratique du Congo (Ministère des droits humains), *Livre Blanc sur les violations massives des droits de l'homme et des règles DE base du droit international humanitaire par les pays agresseurs (Ouganda, Rwanda, Burundi) à l'Est de la RDC, couvrant la période du 02 août 1998 au 05 novembre 1998*, Kinshasa, décembre 1998.

3. République Démocratique du Congo (Ministère de la Justice), *Politique nationale de réforme de la justice (2017-2026)*, Kinshasa, mai 2017.

4. République Démocratique du Congo (Le Gouvernement), *Le Livre Blanc. Agression avérée de la République Démocratique du Congo par le Rwanda et crimes internationaux commis par le Rwanda Defence Force et la M23 (21 novembre 2021 - 08 décembre 2022)*, Kinshasa, décembre 2022.

#### B. Organisation des Nations Unies

1. Nations Unies, « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit. Rapport du Secrétaire général ».S/2004/616, 23 août 2004.

2. Nations Unies, « Note of the Secretary-General. United Nations Approach to Transitional Justice », New York, mars 2010.

3. Nations Unies, « Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commis entre mars 2003 et juin 2003 sur le territoire de la République

démocratique du Congo », Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 1<sup>er</sup> octobre 2010.

4. Nations Unies, « Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher. Additif: Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité », E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 février 2005.

5. Nations Unies, « Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Pablo de Greiff », A/HRC/21/46, 9 août 2012 ;

6. Nations Unies, « Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des Africains et des personnes d'ascendance africaine face au recours excessif à la force et aux autres violations des droits de l'homme dont se rendent coupables des membres des forces de l'ordre. Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme », A/HRC47/53, 1<sup>er</sup> juin 2021 ;

7. Nations Unies, « Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non- Recurrence, Fabian Salvioli. Transitional Justice Measures and Addressing the Legacy of Gross Violations of Human Rights and International Humanitarian Law Committed in Colonial Context », A/76/189, 19 juin 2021.

8. Nations Unies, « Rapport de l'Equipe d'experts internationaux en République démocratique du Congo », HRC/51/60, 18 août 2022.

### C. Union africaine

1. Union africaine, *Politique de justice transitionnelle*, Addis-Abeba, février 2019.

2. Union africaine, *Etude sur la justice transitionnelle et les droits de l'homme et des peuples en Afrique*, Banjul, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, avril 2019.

## II. Jurisprudence internationale

### A. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

1. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « *DRC v. Burundi, Rwanda and Uganda*, Communication 227/99 », rapport, 29 mai 2003.

### B. Cour internationale de Justice (CIJ)

1. CIJ, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, 19 décembre 2005.

2. CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt, 9 février 2022.

## III. Doctrine

### A. Ouvrages

1. BAKAMA BOPE E. et MAKAYA KIELA S. (Dir.), *Droits international des droits de l'homme, droit international pénal et justice transitionnelle*, Actes de la 5<sup>ème</sup> édition des Cours intensifs tenus du 15 au 26 août 2016 à Bukavu, Editions du CAD, Kinshasa, 2016.
2. BAKAMA, E., *Les fonctions de prévention et de réconciliation de la Cour pénale internationale: cas de la République démocratique du Congo*, Paris, L.G.D.J., collection de l'Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020.
3. BAKAMA, E., et M. MUBIALA (dir.), *La République démocratique du Congo et le système africain de protection des droits de l'homme*, Kinshasa/Bruxelles, éd. du Club des Amis du Droit, 2022 ;
4. GUINCHARD S. et DEBARD T., *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2015.
5. KASONGO SAFARI, G., *Panorama de la justice transitionnelle en R. D. Congo*, Nordested, Dictus Publishing, 2017;
6. LUZOLO BAMBI LESSA E.-J. et BAYONA Ba MEYA N.-A., *Manuel de procédure pénale*, Kinshasa, PUK, 2011 ;
7. LUZOLO BAMBI, E.L., *Traité de droit judiciaire. La justice congolaise et ses institutions*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2018.



8. MAKAYA KIELA, S., *Droit à réparation des victimes des crimes internationaux en droit positif congolais. Esquisse d'une approche holistique*, Kinshasa, Centre de recherches sur la justice transitionnelle (CRJT)/ Presses Universitaires du Congo (PUC), 2019 ;
9. MUSHIZI C., *Justice transitionnelle, Principes, contenu, illustrations*, Kinshasa, éd. Ethan, 2010,
10. MINANI BIHUZO, R., *Les défis de la construction de la paix en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Ed. du CEPAS, 2022.
11. MWAMBA MATANZI, G., *La justice transitionnelle en RDC. Quelle place pour la commission vérité et réconciliation?*, Paris, L'Harmattan, 2016.
12. NDAYWEL E ZIEM, I., *L'invention du Congo contemporain. Traditions, mémoires, modernités*, tomes I et II, Paris, L'Harmattan, 2016.
13. NGOMA-BINDA, P., *Justice transitionnelle en R.D. Congo*, Kinshasa/Paris, Espace Kinshasa/L'Harmattan, 2008.
14. NTAHOMBAYE, P., et Z. MANIRAKIZA (dir.), *Le rôle des techniques et mécanismes traditionnels dans la résolution pacifique des conflits au Burundi*, Bujumbura, UNESCO, 1997.
15. PANZI, *Plaidoyer pour l'adoption d'une stratégie nationale holistique de justice transitionnelle en République Démocratique du Congo*, Bukavu, juin 2021.

#### B. Articles et autres contributions

1. AKKER, R.V.D. et A. CNOCKAERT, « La mission catholique et l'enseignement à l'époque coloniale belge », *Congo-Afrique*, vol. 62, 2022, pp. 872-883.
2. ARNOULD, V., « 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 et *Congo-Afrique*, vol. 62, 2022, pp. 686-698.
3. AVOCATS SANS FRONTIERES, « Commission Vérité et Réconciliation: la Belgique face à l'opportunité d'adresser les injustices nées de son passé colonial », *Policy Brief*, Bruxelles, juillet 2020.

4. AVOCATS SANS FRONTIERES, TRIAL INTERNATIONAL ET RCN JUSTICE & DEMOCRATIE, « L'urgence pour la RDC de solder sa dette envers les victimes de crimes de masse et revoir sa politique de réparations », *Policy Brief*, Kinshasa/Bruxelles, octobre 2020.
5. BESSE T., « Génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre dans la législation française, un état des lieux du droit français », Centre d'Observation de la Justice Internationale Transitionnelle (COJITE), 2012.
6. BORAINÉ A., « La justice transitionnelle, un nouveau domaine », in *Réparer les effets du passé : réparations et transitions vers la démocratie*, Ottawa, le 11 mars 2004, pp.
7. BOVEN, T. V., « Principes fondamentaux et directives des Nations Unies concernant le droit à un recours et réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire », *United Nations Audiovisual Library of International Law*, New York, 2010 ([www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl)).
8. « 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, février 2020, Ministère des Droits humains (document inédit).
9. GUPTA, R., « Voicing and Addressing Colonial Grievances under International Law », *Policy Brief* N° 134, Florence, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2022, pp. 1-4.
10. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Le partage du Congo. Anatomie d'une sale guerre », *Policy Brief*, Nairobi/Bruxelles, octobre 2000.
11. INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, « Peace, Justice, and Reconciliation in Africa: Opportunities and Challenges in the Fight against Impunity », *The African Union Series*, New York, 2013.
12. HAZAN P., « Mesurer l'impact des politiques de châtement et de pardon: plaidoyer pour l'évolution de la justice transitionnelle », *International Review of the Red Cross*, n°816, mars 2006, pp.
13. JOINET, L., « Un état des lieux des principes et standards internationaux de la justice transitionnelle », in M. BLEEKER (dir.), *La justice transitionnelle dans le monde francophone: état*

*des lieux*, Conference Paper, vol. 2, Berne, Département fédéral des affaires étrangères, 2007, pp. 3-15.

14. KAMBALA O., *Mémo à l'intention du forum exceptionnel sur la justice transitionnelle* organisé par Search Common Group et law group le 31 juillet 2003 (document inédit).
15. KAMTO M., « Les enjeux de la justice et de la paix dans les situations de conflit et post conflit », in C. MOTTET et C. POUT (éds.), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, onférence Paper 1/2011, Dealing with the Past-Series, Yaoundé, 2011, pp.
16. LUZOLO BAMBI LESSA, « Lecture critique des lois de mise en œuvre du Statut de Rome en RDC du 31 décembre 2015 », *Annales de la faculté de droit*, Université de Kinshasa, 2015, pp.
17. LUZOLO BAMBI LESSA E.-J., « La lutte contre l'impunité : justice transitionnelle et nouvel ordre politique en République Démocratique du Congo », in *Mouvements et enjeux sociaux*, n°22, septembre-octobre 2004, pp.
18. LUZOLO BAMBI LESSA, « L'Etat congolais et la lutte contre la corruption : où en sommes-nous ? », Acte de conférence de la société civile à l'occasion de la journée internationale de lutte contre la corruption, Kinshasa, 2022( document inédit).
19. LUZOLO BAMBI LESSA, « Cadre normatif et institutionnel de lutte contre la corruption en RDC », Communication aux Etats généraux de la lutte contre la corruption en RDC, Ministère de la justice, Kinshasa, 2022 (document inédit).
20. LUZOLO BAMBI LESSA, « La RDC et la justice transitionnelle : intérêt, défis et opportunités », Acte de Conférence sur le thème:....., Kinshasa, 2021(document inédit).
21. LUZOLO BAMBI LESSA, « Le rôle de la justice transitionnelle dans la consolidation de la paix », communication au séminaire de formation des magistrats, ministère de la justice, INAFORJ, Goma, 2021 (document inédit).
22. LUZOLO BAMBI LESSA, « Le Recours à la justice transitionnelle comme une solution à la paix d'un pays post-conflit :

- cas de la RDC », Acte de conférence sur le thème....., , Kinshasa, 2022 (document inédit).
23. LUZOLO BAMBI LESSA, « Quelles réformes institutionnelles pour garantir une paix durable en RDC? », communication au séminaire de formation des membres de la commission mixte, ministère de la justice et ministère des droits humains, Kinshasa, 2022 (document inédit).
  24. LUZOLO BAMBI LESSA, « L'opérationnalisation de la mise en œuvre du droit à la justice dans le cadre de la justice transitionnelle en RDC », Acte du Colloque scientifique sur la justice transitionnelle dans la région du Kasai organisé du 10 au 14 Mai 2022 par l'Université Notre Dame du Kasai, Kananga, 2022 (document inédit).
  25. LUZOLO BAMBI LESSA, « La lutte contre la corruption : le rôle de l'Etat dans l'assainissement du climat des affaires », Acte de Conférence, Ambassade du Royaume de Belgique en RDC, Kinshasa, 2022 (document inédit).
  26. KHAN, T., et J. WORMINGTON, « Mobile Courts in the DRC: Lessons from International Criminal Justice », Oxford Transitional Justice Research Working Paper, 2011.
  27. MAKAYA KIELA S., « La pertinence des mécanismes de justice réparatrice comme vecteur du droit à réparation des victimes des crimes internationaux », *Annales de la faculté de droit de l'Université de Kinshasa*, Ed. Droit et Société "DES", 2016, pp. .
  28. MAKAYA KIELA, S., « La justice transitionnelle, vecteur du droit à réparation des victimes des crimes internationaux » in I. MINGASHANG (dir), *La responsabilité du juriste face aux manifestations de la crise dans la société contemporaine*. Un regard de la pratique du droit par le Professeur Auguste Mampuya, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. ;
  29. MAKAYA KIELA, S., « Le temps de justice : problématique du délai raisonnable en droit congolais », *Annales de la faculté de droit*, Université Catholique du Congo, 2018, pp. .
  30. MAKAYA KIELA, S., « L'accès à la justice : cadre juridique et mécanismes de réhabilitation, de restauration et de restitution dans la région des Grands Lacs », in *Actes de la conférence*

*internationale sur les solutions durables aux situations de déplacement en République démocratique du Congo, Kinshasa, du 22 au 24 octobre 2019, pp. .*

31. MAKAYA KIELA S., « L'accès à la justice aux personnes déplacées des conflits armés dans la région des Grands Lacs », in M.-T. KENGE NGOMBA TSHILUMBAYI (dir.), *Mélanges à la mémoire du Doyen Bonaventure Olivier Kalongo Mbikayi*, Paris, L'Harmattan, 2020, pp. .
32. MBOKANI, J., « Achieving Justice for Child Survivors of Conflict-related Sexual Violence in the Democratic Republic of the Congo in Light of the Kavumu Case. A Reply to Perissi and Naimer », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 20, 2022, pp. 737-766.
33. MOTTET C., « Traitement du passé : quels défis et quelles opportunités pour une paix durable », in C. MOTTET et C. POUT (éds.), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conférence Paper 1/2011, Dealing with the Past-Series, Yaoundé/Berne, 2011, pp. .
34. MONSENGWO PASINYA, L., « La transition en RDC: un casse-tête pour tout le monde. Conférence au Centre Royal d'Outre-Mer, Bruxelles, 9 novembre 2005 », *Congo-Afrique*, vol. 45, 2005, pp. 523-534.
35. MUBIALA, M., « Le Tribunal international pour le Rwanda, vraie ou fausse copie du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie? », *Revue générale de droit international public*, vol. 99, 1995, pp. 929-954.
36. MUBIALA, M., « « La renaissance de la justice traditionnelle en Afrique », in : C. R. MAJINGE (éd.), *Rule of Law through Human Rights and International Criminal Justice: Essays in Honour of Adama Dieng*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2015, pp. 455-468.
37. MUBIALA, M., « Les commissions de vérité et réconciliation et la justice en Afrique », *Congo-Afrique*, vol. 55, 2015, pp. 100-113 ;
38. MUBIALA, M., « 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, TorkelOpsahl Academic EPublishers, 2020, pp. 431-497.
39. MUBIALA, M., « Belgique- RD Congo: le devoir de mémoire coloniale», *Congo-Afrique*, vol. 560, 2020, pp. 297-306.
  40. MUBIALA, M., « Régionalisme africain et justice transitionnelle (note de lecture)», *Annuaire de justice transitionnelle* 2020, 2021, pp. 245-252.
  41. MUBIALA, M., « La responsabilité de l'Allemagne pour le génocide des Herero, Nama, Damara et San de Namibie (1904-1908)», *L'Observateur des Nations Unies*, vol. 51 (2), 2021, pp. 187-201.
  42. MUBIALA, M., « Vers un renouveau de la justice transitionnelle en RD Congo», *Policy Brief* N° 34, Bruxelles, Institut Egmont, mai 2021 et *Congo-Afrique*, vol. 61, 2021, pp. 675-685.
  43. MUBIALA, M., « Cour pénale spéciale de la République centrafricaine et Cour pénale internationale : exemple de complémentarité positive ? », in *Le droit pénal entre douleur et enchantement dans le contexte contemporain*. Mélanges offerts au professeur Raphaël Nyabirungumwene Songa, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 1219-1241.
  44. PARTICIPANTS A LA TABLE RONDE D'EXPERTS, « Rapport général de la Table ronde d'experts sur la justice transitionnelle en RD Congo (26-27 janvier 2021)», *Congo-Afrique*, vol. 61, 2021, pp. 663-674.
  45. PHILIPPE X., « La justice transitionnelle : une nouvelle forme de justice ? », *L'observateur des Nations Unies*, septembre 2003, pp. .
  46. PHILIPPE X., « Les Nations Unies et la justice transitionnelle : Bilan et perspectives », *L'observateur des Nations Unies*, 2006, n°s 20 et 21, pp. 169-191.
  47. PHILIPPE X., « Brèves réflexions sur les relations entre « justice transitionnelle » et la Constitution », in *Etude en l'honneur de Louis Faverou*, Dalloz, 2007, pp. 373-385.
  48. PHILIPPE X., « Les solutions alternatives et complémentaires à la justice à la justice pénale internationale : la justice transitionnelle

exercée à travers les Commissions Vérité et Réconciliation », in *Actes du colloque « L'actualité de la justice pénale internationale »*, P.U.A.M, 2008, pp. 131-141.

49. PONDJ J.-E., « Contexte moderne de la justice transitionnelle » in C. MOTTET et C. POUT (éds.), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conférence Paper 1/2011, Dealing with the Past-Series, Yaoundé/Berne, 2011, pp. .
50. SQUARE I. K, « Le dilemme de la justice transitionnelle et la réconciliation dans les société post guerre civile. Les cas du Liberia, de la Sierra Léone et de l'Ouganda », *Revue Etudes Internationales*, vol.39, n°2, juin 2008, pp.
51. TINAMFSIFU, S.P., « The Right to Justice: A Challenge for Survivors of Conflict-Related Sexual Violence in the Eastern Democratic Republic of the Congo », *African Human Rights Law Journal*, vol. 15, 2015, pp. 473-495.
52. 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>).

## TABLE DES MATIERES

|   |     |
|---|-----|
| AVANT-PROPOS.....   | VII |
| REMERCIEMENTS .....   | XII |
| INTRODUCTION .....  | 1   |
| PREMIÈRE PARTIE.....  | 8   |
| ANALYSE DU CONTEXTE DE LA VIOLENCE STRUCTURELLE ET DES CRIMES DE MASSE<br>EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO .....   | 8   |
| CHAPITRE 1 <sup>er</sup> : LA VIOLENCE STRUCTURELLE DURANT LES PÉRIODES<br>PRÉCOLONIALE ET COLONIALE .....  | 8   |
| Section 1 <sup>ère</sup> : La traite négrière dans le bassin du Congo .....   | 8   |
| Section 2: Les abus coloniaux de la Belgique au Congo .....   | 9   |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> . La violence structurelle sous l'État Indépendant du Congo (1885-1908).....   | 9   |
| Paragraphe 2. La violence structurelle au Congo Belge (1908-1960).....  | 11  |
| CHAPITRE 2: LA VIOLENCE STRUCTURELLE DURANT LA PÉRIODE POSTCONIALE .....  | 12  |
| Section 1 <sup>ère</sup> : La Première République (1960-1965) .....   | 12  |
| Section 2: La Deuxième République (1965-1997).....  | 14  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> . Les assassinats politiques et autres massacres .....   | 14  |
| Paragraphe 2. Les crimes économiques (biens mal acquis) .....   | 15  |
| Section 3: La Transition et la Troisième République (de 1997 à ce jour).....  | 17  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> . Les agressions extérieures récurrentes des pays voisins pour piller les ressources<br>naturelles du Congo .....                | 18  |
| Paragraphe 2. L'effritement de l'autorité de l'État et la multiplication des groupes armés locaux<br>et étrangers .....                                     | 24  |
| Paragraphe 3. La perpétration continue et l'impunité des crimes internationaux .....  | 26  |
| Paragraphe 4. L'explosion des conflits intercommunautaires.....   | 26  |
| Paragraphe 5. L'accaparement de terres et la détérioration de l'environnement .....   | 27  |
| Paragraphe 6. Un système de prédation économique et de corruption rampante et l'accès inégal<br>des populations aux ressources et richesses nationales..... | 29  |
| Paragraphe 7. La culture de l'impunité.....   | 31  |
| CHAPITRE 3: TYPOLOGIE ET CARTOGRAPHIE DES VICTIMES DE CRIMES DE<br>MASSE COMMIS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO .....                                   | 33  |
| Section 1 <sup>ère</sup> : Typologie des victimes de crimes de masse.....   | 33  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Les victimes des violences sexuelles dues aux conflits communautaires .....  | 33  |
| Paragraphe 2: Les victimes des confrontations entre les Forces armées de la RDC (FARDC) et<br>les mouvements politico-religieux.....                        | 34  |
| Paragraphe 3: Les victimes des revendications politiques et électorales .....   | 35  |
| Paragraphe 4: Les victimes de la guerre d'agression (1998-2003) .....   | 35  |
| Paragraphe 5: Les victimes des massacres et tueries des groupes armés .....   | 38  |
| Paragraphe 6: Les victimes d'exploitation minière .....   | 38  |
| Paragraphe 7: Les victimes autochtones (Pygmées : Twa et Bambiti).....  | 39  |



|   |     |
|---|-----|
| Section 2. Cartographie des crimes de masse .....   | 41  |
| <b>DEUXIÈME PARTIE</b> .....  | 61  |
| <b>LA JUSTICE TRANSITIONNELLE, UN IMPÉRATIF POUR LA PAIX ET LA<br/>RECONCILIATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO</b> ..... | 61  |
| <b>CHAPITRE 1<sup>er</sup> : ÉTAT DES LIEUX DE L'EXPÉRIENCE CONGOLAISE DE LA JUSTICE<br/>TRANSITIONNELLE</b> .....              | 62  |
| Section 1 <sup>ère</sup> : Le droit à la justice .....  | 62  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> : Données factuelles .....   | 63  |
| Paragraphe 2. Riposte pénale .....  | 67  |
| Paragraphe 3. Les instruments juridiques répressifs disponibles .....   | 69  |
| Paragraphe 4. L'évaluation de l'essaimage des juridictions (offre et demande judiciaire) .....                                  | 70  |
| Paragraphe 5. Questions autour du budget affecté au secteur de la Justice .....   | 72  |
| Paragraphe 6. L'inventaire et les limites des décisions pénales prononcées.....   | 75  |
| Section 2: Le droit à la vérité.....  | 76  |
| Section 3: Le droit à la réparation.....  | 85  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> . Obsolescence du système classique de la réparation .....   | 86  |
| A. Sur la forme.....  | 86  |
| B. Sur le fond.....   | 87  |
| C. Quant-à la pratique judiciaire.....  | 89  |
| 1. Du point de vue des juges .....  | 89  |
| 2. Du point de vue des avocats.....   | 89  |
| Paragraphe 2. Balbutiements en ce qui concerne les réparations administratives .....  | 89  |
| Paragraphe 3. Les réparations octroyées par la Cour pénale internationale (CPI) .....   | 90  |
| E. Les réparations octroyées par la Cour internationale de Justice (CIJ).....   | 91  |
| Paragraphe 4. L'apport des acteurs non étatiques dans la prise en charge des victimes:.....                                     | 91  |
| Paragraphe 5. La problématique de la gestion des déplacés internes .....  | 91  |
| Paragraphe 6. Questions particulières quant aux dispositions légales.....   | 92  |
| Section 4: Garanties de non-répétition.....   | 92  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> . La longue attente d'une réforme globale du secteur de la sécurité.....                             | 92  |
| Paragraphe 2. La Politique nationale de réforme de la justice (PNRJ) (2017-2026) .....  | 94  |
| Paragraphe 3. Le Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et<br>stabilisation (P-DDRCS).....          | 95  |
| Paragraphe 4. La réforme de l'administration publique .....   | 96  |
| Paragraphe 5. Les limites de la lutte contre la corruption .....  | 96  |
| Paragraphe 6. La marginalisation des populations dans la mise en œuvre des réformes<br>institutionnelles .....                  | 97  |
| Section 5. Questions transversales.....   | 98  |
| Paragraphe 1 <sup>er</sup> . Le genre .....   | 99  |
| Paragraphe 2. Le travail de mémoire.....  | 100 |
| Paragraphe 3. Les pratiques traditionnelles de gestion des conflits.....  | 101 |

|  |            |
|--|------------|
| Paragraphe 4. La consolidation de la paix pour le développement .....  | 101        |
| Paragraphe 5. Le rôle des Nations Unies dans la justice transitionnelle .....  | 102        |
| Paragraphe 6. Éducation politique, civique et démocratique .....   | 103        |
| Paragraphe 7. Protection des groupes vulnérables .....   | 103        |
| Paragraphe 8. Les peuples autochtones et primo-occupants des centres urbains.....  | 104        |
| Paragraphe 9. Programme national de désarmement, démobilisation, relèvement<br>communautaire et stabilisation (P-DDRCS).....         | 105        |
| <b>CHAPITRE II: LES OPTIONS STRATÉGIQUES POUR UNE JUSTICE<br/>TRANSITIONNELLE EFFICACE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO .....</b> | <b>106</b> |
| Section 1 <sup>ère</sup> : L'organisation des consultations populaires .....   | 106        |
| Section 2: Vision de la justice transitionnelle en RDC.....  | 109        |
| Section 3: Principes directeurs de la justice transitionnelle en RDC .....   | 111        |
| Section 4: Objectifs de la PNJT .....  | 112        |
| Section 5: Axes stratégiques de la justice transitionnelle par pilier .....  | 113        |
| Paragraphe 1er. : Poursuites judiciaires.....  | 113        |
| A. Première option: l'érection d'un Tribunal pénal international pour la République<br>Démocratique du Congo (TPIRDC).....           | 115        |
| B. Deuxième option: la création d'une Cour pénale spéciale.....  | 117        |
| C. Troisième option : l'institution des chambres mixtes dans le système judiciaire congolais ..                                      | 120        |
| Paragraphe 2 : Recherche de la vérité et réconciliation .....  | 123        |
| A. Développer des mécanismes de vérité, justice, réparation et réconciliation (CVJRR); .....   | 123        |
| B. Organisation des activités de sensibilisation des populations sur les processus de vérité et<br>réconciliation; .....             | 123        |
| 1. Activités de formation.....   | 124        |
| 2. Les consultations populaires .....  | 125        |
| 3. Dépositions et audiences .....  | 125        |
| 4. Réalisation des enquêtes (non-judiciaires).....   | 125        |
| 5. Le rapport final des Commissions .....  | 126        |
| C. Adopter un projet de loi-cadre de justice transitionnelle .....   | 126        |
| Paragraphe 3 : Réparation.....   | 128        |
| A. Défis structurels .....   | 128        |
| B. Défis financiers .....  | 129        |
| C. Opérationnalisation.....  | 130        |
| 1. Promouvoir la mise en valeur de la victime à travers les piliers.....   | 130        |
| 2. Place de la victime dans la recherche de la vérité .....  | 130        |
| 3. Place de la victime dans les poursuites judiciaires.....  | 131        |
| 4. Place de la victime dans les garanties de non-répétition.....   | 134        |
| 2. Adopter des réformes législatives pour intégrer de nouvelles dispositions concernant les<br>victimes.....                         | 134        |
| 2.1. Réformes législatives .....   | 134        |
| 2.2. Réforme du droit réglementaire .....  | 135        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Paragraphe 4: Garanties de non-répétition .....</b>   | <b>136</b> |
| A. Répondre aux conséquences néfastes de la traite négrière et des abus coloniaux .....  | 137        |
| B. Prévenir et régler les conflits intercommunautaires à travers la mise en place effective des commissions consultatives de prévention et de règlement des conflits coutumiers.....                   | 141        |
| C. Adopter une approche inclusive et participative dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles déjà engagées (PNRJ et P-DDRCS), notamment à travers le renforcement du contrôle citoyen ..... | 144        |
| D. Articuler la PNRJ avec la PNJT envisagée .....  | 145        |
| E. Renforcer la lutte contre la corruption.....  | 148        |
| F. Adopter une loi réprimant les crimes environnementaux (écocide) .....   | 148        |
| <b>Paragraphe 5. Questions transversales .....</b>   | <b>148</b> |
| A. Intégrer la dimension du genre dans les mécanismes et processus de justice transitionnelle.....   | 146        |
| C. Promouvoir les pratiques traditionnelles de gestion des conflits, .....   | 150        |
| D. Assurer la consolidation de la paix pour le développement.....  | 150        |
| E. Renforcer le rôle des Nations Unies dans la justice transitionnelle en RDC.....   | 151        |
| F. Promouvoir l'éducation politique, civique et démocratique.....  | 151        |
| G. Renforcer la protection des groupes vulnérables, en prenant les mesures et initiatives suivantes: .....   | 153        |
| H. Protéger les peuples autochtones et primo-occupants des centres urbains.....  | 154        |
| H. Assurer la mise en œuvre effective du Programme national de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS).....   | 155        |
| <b>CHAPITRE 3: L'OPERATIONNALISATION DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE ....</b>  | <b>157</b> |
| <b>Section 1. Projets de textes et recommandations .....</b>   | <b>157</b> |
| <b>Paragraphe 1<sup>er</sup> : Poursuites judiciaires.....</b>   | <b>157</b> |
| <b>A. Projets de textes.....</b>   | <b>158</b> |
| 1. Proposition de révision de certains articles de la Constitution.....  | 158        |
| B. Proposition de révision des dispositions des lois organiques.....   | 160        |
| 1. Les dispositions de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.....                                     | 160        |
| C. Les propositions de textes .....  | 162        |
| D. Les recommandations .....   | 163        |
| <b>Paragraphe 2 : Recherche de la vérité et réconciliation: Recommandations .....</b>  | <b>163</b> |
| A. Adopter un projet de loi-cadre de justice transitionnelle .....   | 163        |
| B. Adoption de textes législatifs .....  | 165        |
| <b>Paragraphe 3: Réparation.....</b>   | <b>165</b> |
| A. Projet de texte .....   | 165        |
| B. Recommandations .....   | 166        |
| 1. Dispositions à intégrer au Code de procédure pénale : .....   | 166        |
| 2. Dispositions à insérer dans le Code de procédure civile.....  | 167        |
| 3. Dispositions à insérer dans la loi organique sur les juridictions de l'ordre judiciaire .....   | 167        |
| 4. Sur le plan réglementaire .....   | 167        |
| <b>Paragraphe 4 : Garanties de non-répétition .....</b>  | <b>168</b> |

|  |            |
|--|------------|
| A. Projet de texte .....   | 168        |
| B. Recommandations .....   | 168        |
| 1. Proposition relative au traitement du passé colonial belge au Congo .....   | 168        |
| 2. Réformes législatives et institutionnelles .....  | 168        |
| <b>Paragraphe 5: Questions transversales : recommandations .....</b>   | <b>169</b> |
| A. L'adoption d'un avant-projet de loi-cadre de justice transitionnelle .....  | 169        |
| B. L'adoption d'une loi sur l'amnistie, afin d'harmoniser la législation congolaise avec les normes et standards internationaux en ce qui concerne la répression des crimes internationaux ..... | 169        |
| <b>Section 2: Articulation entre les mécanismes de justice transitionnelle existants et envisagés ..</b>   | <b>170</b> |
| <b>Section 3: Les défis de l'effritement éventuel de la volonté politique et du financement de la justice transitionnelle en RDC .....</b>   | <b>172</b> |
| <b>Paragraphe 1<sup>er</sup> : L'Etat congolais .....</b>  | <b>173</b> |
| <b>Paragraphe 2: Partenaires multilatéraux .....</b>   | <b>174</b> |
| <b>Les principaux partenaires multilatéraux de la RDC dans le domaine de la JT sont le SNU, l'UE et l'UA. ....</b>   | <b>174</b> |
| A. Le système des Nations Unies .....  | 175        |
| 1. Principes directeurs des Nations Unies .....  | 175        |
| 2. Mécanismes de financement du système des Nations Unies .....  | 176        |
| B. L'Union européenne .....  | 177        |
| C. L'Union africaine .....   | 178        |
| D. Partenaires bilatéraux .....  | 180        |
| <b>Section 4. Cadre de pilotage de la justice transitionnelle [à discuter] .....</b>   | <b>181</b> |
| <b>Section 5. Feuille de route (chronogramme) du processus de justice transitionnelle envisagé .....</b>   | <b>182</b> |
| <b>CONCLUSION .....</b>  | <b>184</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>   | <b>185</b> |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>  | <b>192</b> |

# LES ANNEXES

---

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE  
POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**PROJET DE POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE  
TRANSITIONNELLE EN RDC**

**Kinshasa, décembre 2022**

## LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

|          |   |
|----------|---|
| CIJ      | : Cour internationale de justice  |
| CPI      | : Cour pénale internationale  |
| CPVJR    | : Commission provinciale Vérité, Justice et Réconciliation              |
| CVR      | : Commission Vérité et Réconciliation                                   |
| FONAREV  | : Fonds national de réparation des victimes                             |
| GENOCOST | : Génocide pour des intérêts économiques                                |
| JT       | : Justice transitionnelle   |
| ONG      | : Organisation non gouvernementale                                      |
| ONU      | : Organisation des Nations Unies  |
| P-DDRCS  | : Programme Démobilisation, Désarmement, réinsertion .....              |
| PNJT     | : Politique nationale de justice transitionnelle                        |
| RDC      | : République Démocratique du Congo                                      |
| TPIRDC   | : Tribunal pénal international pour la République Démocratique du Congo |
| UA       | : Union africaine   |

### AVANT-PROPOS

Voici près de 30 ans que le décompte macabre n'a pas cessé en RDC. Dans l'indifférence du monde mercantile et la langue de bois du monde diplomatique, les euphémismes rivalisent d'ardeur pour relativiser le drame congolais. Malgré les millions de morts, les lames et les balles assassines continuent de créer mort et désolation. Le passif d'une catastrophe humanitaire venue, par effet de contagion, de pays limitrophes, a fini par sombrer dans l'oubli de la Communauté internationale, davantage focalisée sur l'histoire officielle que façonnent les vainqueurs, aux dépens de l'histoire authentique qui fait état violences inouïes dans ce qu'il convient désormais de considérer comme le ventre mou de l'Afrique entière.

Problèmes communautaires et identitaires, revendications politiques et autodéfense populaire, sont autant de maux qui, au fil du temps, ont planté le décor d'un drame humain que l'univers entier est forcé de constater, impuissant et éberlué. Au plus fort des crises qui menacent à ce jour la cohésion nationale à travers des communautés qui, pour certaines, sont marginalisées et, pour d'autres, sont menacées d'extinction ou de dépossession de terres, la RDC vogue dans les eaux troubles des dissensions multiformes qui, récupérées parfois indûment par des forces extérieures, tendent à anéantir la nation congolaise dans son essence.

Ces dissensions qui ont eu pour porte-voix les forces belliqueuses que la culture bantoue n'a pas connues naguère, imposent un bilan effrayant en termes de violations des droits humains. Ayant traversé l'esclavage, la colonisation et la dictature, le pays perd ses repères face à la banalisation de la violence, dont les effets collatéraux se manifestent désormais, par effet de contagion, dans les zones urbaines, à de nombreux mille lieues du théâtre des conflits.

Parallèlement à ces facteurs de rupture de la paix, le pays fait face à de nombreuses entraves et entorses à la bonne gouvernance dominées par la corruption qui, malmenant les ménages qu'elle laisse dans la pauvreté, la misère et le dénuement, le pays demeure confronté, depuis de nombreuses décennies, à la déliquescence de l'appareil judiciaire, qui se trouve actuellement devant des difficultés d'ordre structurel et conjoncturel, qui l'empêchent de réserver une réponse adéquate aux crimes constitutifs de violations graves du droit international humanitaire.

Mal équipée et caractérisée par un essaimage fort inapproprié, la justice congolaise manque les moyens devant lui permettre de sanctionner de manière exemplaire les auteurs des crimes du passé, de garantir une réparation équitable et intégrale aux victimes et de pourvoir au besoin de la découverte de la vérité des crimes perpétrés.



Avec des prévisions annuelles n'atteignant quasiment jamais 2% du budget annuel le secteur de la justice se révèle peu adaptée à œuvrer efficacement en vue de la répression des crimes du droit international humanitaire. Avec un droit positif caractérisé par de nombreux obstacles aux poursuites dus aux immunités, inviolabilité et privilèges ressortissant à la constitution, la RDC peine à assurer la prise en charge des crimes. En outre, avec un droit positif marqué par le tryptique faute-préjudice-lien de causalité, la RDC manque d'efficacité pour assurer la réparation intégrale, effective, efficace et efficiente des préjudices subis par les victimes qui, se comptant par millions, demeurent interloqués face à l'insensibilité de l'Etat qui, pourtant, en tant que Léviathan, aurait dû leur porter en premier la solution attendue.

Devant cette réalité et face à l'impératif de trouver une solution aux drames du passé, dans un contexte marqué par autant de pesanteurs, il s'avère important de penser aux innovations qui s'imposent au droit congolais, plus que jamais placé devant ses responsabilités face à ce drame humain qui ne saurait demeurer méconnu.

Les élections de décembre 2018 ont été un tournant décisif dans l'histoire de la RDC. Elles ont permis de tourner la page de la gouvernance des belligérants pour avancer le pays vers une ère nouvelle, caractérisée par l'avènement au pouvoir de personnalités étrangères à la scène de la violence létale. C'est l'occasion pour l'Etat de se prononcer enfin, en tenant compte des circonstances marquantes de l'heure, sur la nécessité de mettre fin au cycle des violences et d'impunité dont ont bénéficié leurs auteurs jusqu'ici, du fait des arrangements politiques qui, débouchant le plus souvent sur des lois d'amnistie, n'ont jamais tenu compte du sort et des besoins des victimes des crimes dont les auteurs sont amnistiés. Ces mesures de clémence, dont l'effet bénéfique pour la paix ne peut aucunement être dénié, se sont révélées nocives à l'effort de la recherche de la justice qui, pourtant, est la voie royale pour éviter la réitération des crimes. Depuis les assises de Sun City, où la logique des composantes et entités a imposé la loi de *no justice without peace*, les groupes armés n'ont fait que se multiplier de manière exponentielle, passant d'une dizaine en 2002, à plus de 120 en moins de 20 ans. Il est temps que la charrue cesse d'être placée devant les bœufs. Pour cela, l'inversement de la tendance recommande que, désormais, il soit mis en orbite le principe *no peace without justice*, pour souligner la valeur suprême de la justice en tant que ferment de la paix et de l'harmonie sociale, où il serait reconnu que les droits de chacun se limitent là où commencent ceux des autres.

Mais, si la justice classique et le droit positif en vigueur ne peuvent pas pourvoir aux solutions que postule ce principe, il est alors temps de penser à une forme de justice spécialisée, mettant en avant l'idée de la vérité, de la justice, de la réconciliation, de la réparation et des garanties

de non-répétition des affres du passé, pour envisager un avenir différent, débarrassé de la logique du plus fort.

Prenant ainsi conscience des quatre piliers de la justice transitionnelle, la RDC a le choix entre la stagnation et une prospective qui l'oriente vers la reconnaissance du lien entre les difficultés qui la trainent dans le peloton des pays vulnérables pour la hisser vers la classe des Etats modernes et civilisés où l'être humain est traité dans les conditions appropriées pour son épanouissement tous azimuts.

C'est au regard de ce qui précède que la présente politique nationale de justice transitionnelle est proposée aux autorités nationales afin d'entrevoir les solutions qu'impose la cessation de la violence et l'abandon des victimes en RDC.

**Professeur Emmanuel Janvier LUZOLO BAMBI LESA**

Président du Comité scientifique

## RESUME EXECUTIF

Le projet de politique nationale de justice transitionnelle en RDC propose l'adoption d'une approche holistique incluant ses quatre piliers (droit à la vérité; droit à la justice; droit à la réparation et garanties de non-répétition) et les questions transversales (genre; jeunesse; groupes vulnérables, etc.). Conformément aux principes directeurs fondamentaux régissant la justice transitionnelle, le présent projet de PNJT, à la différence des mécanismes passés et opérant actuellement dans ce domaine, est fondée sur les résultats des consultations populaires en cours dans déjà huit provinces, au cours de la période allant de décembre 2021 à décembre 2022. Ces consultations continueront dans les autres provinces non encore consultées, dont les résultats seront dûment pris en compte dans la finalisation du présent projet de PNJT.

L'approche adoptée pour le renouveau de la justice transitionnelle en RDC vise également la contextualisation de celle-ci, en prenant dûment en compte les situations de conflit et d'après-conflit coexistant dans le pays, ainsi que l'étendue de celui-ci (un sous-continent). D'où la préconisation d'une approche décentralisée de la justice transitionnelle

Le projet de PNJT inclut les résultats des consultations populaires organisées à ce jour, les principes directeurs régissant la justice transitionnelle envisagée; la vision y relative; les objectifs ainsi que les options levées quant aux axes stratégiques de cette politique. Ces axes stratégiques sont déclinés dans le projet de PNJT, y compris les activités prioritaires à mettre en œuvre et l'identification des indicateurs clés de réussite y relatifs.

Le projet de PNJT intègre également les défis auxquels ce nouveau processus pourrait faire face, dont essentiellement le maintien de la volonté politique exprimée par le Chef de l'Etat dans son discours du 20 décembre 2020 et le problème du financement principalement national de ce processus. Les deux défis relèvent de l'aspect de l'appropriation nationale du processus, essentiel à sa réussite et à sa durabilité.

Enfin, le projet de PNJT est complété par un projet de feuille de route, ainsi que de deux avant-projets de loi (un avant-projet de loi-cadre de justice transitionnelle et un avant-projet de loi portant création des Chambres mixtes au sein des juridictions de l'ordre judiciaire pour juger les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité). L'adoption de ces textes par le législateur servira de boussole pour l'adoption des textes législatifs et réglementaires pour la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, lesquels s'ajouteront à ceux établis en vertu du projet

de loi sur la réparation des victimes des violences sexuelles et des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, dans la perspective d'une justice transitionnelle holistique.

## INTRODUCTION

### **I. Etat de la question**

La justice transitionnelle peut être entendue comme une réponse à laquelle un Etat post-conflit ou post-dictature peut recourir en vue de faire face à son passé tumultueux ou au lourd héritage des violations des droits humains aux fins de rétablir la vérité, poursuivre les présumés auteurs de violations des droits humains, réparer les victimes des préjudices causés mais aussi en garantir la non-récidive de ces crimes.

Elle peut être aussi définie comme un important ensemble d'outils (forgé par les Nations-Unies) dans le processus de rétablissement et de consolidation de la paix, considéré à la suite d'une situation de déchirement social par des guerres avec toutes les violations des droits humains qu'elles entraînent ou de la chute d'une dictature affichée.

Il s'agit d'*un mécanisme qui accompagne le passage d'une société donnée, vivant dans un espace-temps quelconque, d'un ordre chaotique vers un ordre apaisé*. Le mot clé demeure celui du traitement d'un passé sombre.

L'épithète « *transitionnelle* » ici n'est pas à confondre avec le processus de transition politique. La justice de transition ici signifie qu'une transition doit s'opérer à la suite de l'implémentation des mécanismes de justice transitionnelle *c'est-à-dire* la société devra quitter un point A considéré comme le point où l'Etat est presque défaillant ou quasi-inexistant, la société est en plein déchirement caractérisé par les multiples violations des droits humains, vers un point B où il y a restauration de l'autorité de l'Etat, la consécration et la consolidation de l'Etat de droit. C'est de cette transition dont il est question ici.

La Justice Transitionnelle est donc un ensemble de mécanismes judiciaires et non judiciaires permettant de remédier au lourd héritage des abus des droits humains dans la société qui sort d'un conflit armé ou d'un régime autoritaire. Elle se diffère de la justice classique en ce sens qu'elle est une justice *victimo-centrique* c'est-à-dire son enjeu majeur tourne autour des intérêts

de la victime alors que l'enjeu majeur du procès pénal classique tourne autour du prévenu et met la victime au second plan.

Devant la justice classique, à l'issue du procès pénal, il est proclamé un vainqueur et un perdant. Cette justice dite classique laisse les protagonistes dos-à-dos car elle vise à rétablir l'ordre social troublé et à punir à tout prix le coupable pour faire régner la paix sociale alors que la justice transitionnelle va au-delà du simple rétablissement de la paix sociale car elle vise prioritairement dans son opérationnalité, la réconciliation nationale en vue de faire régner la paix, la concorde et la cohésion nationale.

L'idée de la justice transitionnelle a repris ampleur et cohérence dans les années 1980 et suivantes. La justice transitionnelle s'inscrit dans le contexte des transitions démocratiques qui se déroulent notamment en Amérique latine et celui des graves violences de masse qui sont commises à l'occasion des guerres qui accompagnent l'indépendance des territoires de l'ex-Yougoslavie ainsi que du génocide des tutsi au Rwanda (1994).

Elle prendra deux formes différentes : une commission d'enquête comme la connaît l'Argentine à propos de la disparition de la dictature qui sera créée en 1983, et une Juridiction comme le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (1993) où le Conseil de Sécurité de l'ONU est chargé de juger des violations graves du droit humanitaire qui ont eu lieu en 1991.

En effet, la justice transitionnelle renaît avec le procès d'anciens membres des juntas militaires en Grèce (1975) et en Argentine (1983).

L'accent était mis sur la justice pénale avec une attention particulière à la promotion des droits de l'homme. La prise de conscience internationale qui en est résulté a conduit à une prise en compte accrue des droits humains dans l'établissement des lois et des conventions internationales.

La priorité de la justice transitionnelle était alors la bonne prise en compte des violations des droits de l'homme pendant la transition politique par des poursuites judiciaires et pénales suffisantes. Le concept d'une « justice » universelle incluant les droits de l'homme était le fondement de l'idée de justice transitionnelle. Il n'était donc pas étonnant que la littérature sur la justice transitionnelle ait initialement été dominée par les avocats, le droit et les normes juridiques définissant de droit et les processus judiciaires permettant de traiter les abus à l'encontre des droits de l'homme et de définir les responsabilités en la matière.

L'on peut affirmer que la fin des années 1980 et le début de la décennie suivante ont fait évoluer les priorités de la justice transitionnelle. Sous l'impact des nombreux pays qui accédaient alors à la démocratie, la justice transitionnelle se transformera en un des outils de démocratisation. Au-delà de ses habituelles questions de droit et de jurisprudence, elle s'ouvrit aux questions politiques du développement d'institutions stables et de la refondation de la société civile.

Les études des sciences politiques sur le processus de transition des régimes dictatoriaux vers des régimes démocratiques intègrent la justice transitionnelle à ce processus. Les défis à relever par la justice transitionnelle dans ce contexte sont nombreux : régler les différents du passé sans mettre en péril du processus démocratique, développer des forums judiciaires ou émanant de tierces parties permettant de résoudre les conflits, d'organiser les réparations, de créer les commémorations et de développer les contenus d'enseignements qui permettent de combler les lacunes culturelles et de traiter les traumatismes encore à vif. La justice transitionnelle bénéficie dès lors de l'apport des militants pro-démocratiques.

Ainsi, la justice transitionnelle a ses racines à la fois dans le mouvement des droits de l'homme et dans celui du droit international et du droit humanitaire. Ces origines ont nécessairement rendu la justice transitionnelle « *consciemment victimo-centrique* ». Une des innovations marquantes de cette deuxième époque est l'apparition des Commissions Vérité et Réconciliation, d'abord en Argentine en 1983, puis au Chili en 1990.

A la fin des années 1990, la justice transitionnelle a été consacrée à la suite de deux événements très symboliques : la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation de la République

Sud-africaine en 1995 et la création de la Cour Pénale Internationale en 2002. Ces deux institutions ne sont pas seulement venues consacrer l'existence de la justice transitionnelle, mais aussi impulser son développement, désormais foisonnant.

Malgré les échecs à instituer une Commission Vérité et Réconciliation en ex-Yougoslavie, il y a lieu d'affirmer qu'au fil du temps, lesdites Commissions ont vu le jour pour effectivement régler les conflits dans différentes régions du Proche-Orient, plusieurs propositions ont été élaborées dans ce sens.

Une autre innovation majeure a été l'apparition d'une variété de programme de lustration dans les pays d'Europe centrale et orientale depuis les années 1990. Alors que certains pays ont basé leur programme dans ce domaine sur la révocation des personnes compromis à partir d'outils d'analyse exhaustifs, d'autres pays ont préféré des méthodes plus inclusives permettant d'offrir une seconde chance aux personnes compromises<sup>86</sup>.

Ainsi, le concept de justice transitionnelle a-t-il évolué, prenant en compte l'ensemble de la société en cause de manière exhaustive, d'une perspective tournée vers l'avenir, avec la consolidation de la démocratie comme principal objectif. Le consensus auquel sont parvenus les chercheurs et les praticiens est que les stratégies déployées à l'échelle d'une nation pour traiter les abus du passé peut contribuer à la détermination des responsabilités, à la fin de l'impunité, à la restauration de la relation entre l'Etat et les citoyens et à la reconstruction des institutions démocratiques.

Du Cap en Afrique australe jusqu'à la Méditerranée dans le Maghreb, les drames qui clairement les espaces à travers fosses communes, charniers et autres, ont longtemps été attribués à un passif trop lourd à porter par les Etats. En réalité, il s'est souvent avéré que les causes des drames étant permanents, la justice transitionnelle devient tout simplement impossible à mettre en place. L'exemple pourrait venir de la RDC. A ce jour, on compte bien une expérience de la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation.

---

<sup>86</sup><http://www.upenn.edu/pennpress/book/14845.html>



Cependant, il s'est avéré assez tôt que, d'une part, la vérité était bradée au profit de la quête de l'électorat et, d'autre part, la réconciliation subissant les conséquences de l'activisme politique des auteurs des crimes, devenait illusoire. Cette scène aurait pu se présenter autrement si les principes et les piliers sur lesquels il convenait d'insister étaient dûment pris en compte.

L'objectif principal poursuivi par la justice transitionnelle est de recréer une société assise sur des bases saines de justice et d'égalité entre les citoyens et tentant de réconcilier les hommes avec leur histoire par la lutte contre l'impunité et la réparation des préjudices subis par les victimes.

Il s'agit là d'un ancrage au cœur même des droits de l'homme. Elle tente de parvenir à cet idéal par la mise en œuvre des mécanismes susceptibles de réaliser au profit du peuple les quatre piliers<sup>87</sup> de réflexion sur la gestion des événements du passé : le droit de savoir, le droit à la justice, le droit à réparation et le droit à la garantie de non répétition.

La RDC n'est pas à sa première tentative de mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle, il faut faire remarquer qu'en 2002, juste après le dialogue intercongolais, il a été décidé de la mise sur pied de quelques mécanismes de justice transitionnelle. Dans une approche complément sélective, la justice ne s'étant pas suffisamment exprimée, l'idée de la création d'un TPIRDC n'ayant pas été matérialisée puis face à l'incapacité des juridictions congolaises de faire face à ces crimes d'une complexité énorme. Une CVR a été mise sur pied. Elle avait pour mission ; d'amener les criminels et violateurs des droits humains à confesser leurs forfaits, à demander pardon et à réparer les préjudices causés ; et aussi, pour amener les acteurs politiques ainsi que les communautés antagonistes à se réconcilier, de telle manière qu'il y ait paix et progrès vers la réalisation d'élections correctes devant conduire à la démocratie. Fort malheureusement inapte à aborder la question de « vérité », et ayant travaillé trop faiblement et de façon quasi épisodique, non systématique, sur la « réconciliation », la Commission Vérité et Réconciliation n'a guère eu d'impact et d'ascendant réels ni sur la

---

<sup>87</sup> Les quatre piliers ont été systématisés par les Nations Unies. Lire : L. JOINET, Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme civils et politiques, Rapport final en application de la décision 1996/119 de la sous-commission, Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1997/20 et E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. ; D. ORENTLICHER, *Etude indépendante, assortie de recommandations, visant à aider les Etats à renforcer les moyens dont ils disposent au niveau national pour combattre l'impunité sous tous ses aspects*, Nations Unies, E/CN.4/2004/88 ; D. ORENTLICHER, *Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'ensemble de principes pour la lutte contre l'impunité*, Nations Unies, E/CN.4/2005/102.

population en termes de confiance en elle, ni sur les acteurs politiques quant à sa capacité à faire régner la paix dans la société.

Aussi, plusieurs lois d'amnisties ont été prises au nom de la paix sans en associer le peuple mais aussi sans se préoccuper du sort des victimes. Ces lois d'amnisties se sont occupées plus des bourreaux à protéger qu'à réparer les victimes qui par conséquent s'estiment sacrifiées sur l'autel de la réconciliation et de la paix.

Au regard de ce tableau sombre, il est donc de l'intérêt de la justice et de la réconciliation de tenter une nouvelle expérience de justice transitionnelle en RDC en vue de corriger les erreurs du passé ayant causé des frustrations, de recréer la confiance des citoyens envers les institutions de l'Etat, lutter contre l'impunité, d'instaurer un véritable Etat de droit, rompre avec le cycle des violences à même de créer un espace apaisé favorisant la réconciliation nationale.

L'intérêt qu'il y a à percevoir dans la justice transitionnelle s'agissant de la RDC se retrouve donc dans la nécessité de changer l'image du pays et de matérialiser enfin la volonté de l'Etat de mettre fin au cycle de violences et au système d'impunité dont sont couverts les auteurs, complices et commanditaires des crimes les plus graves perpétrés en RDC.

L'intérêt que la RDC aurait à œuvrer en vue de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle est à percevoir sur plusieurs points. Il pourrait en effet être juridique, humanitaire, politique et moral.

**Du point de vue juridique**, l'intérêt de la RDC se retrouve dans la modernisation et l'adaptation de la législation nationale afin de la débarrasser des apories qui empêchent actuellement la répression de certains crimes commis dans le passé et dont les auteurs sont couverts d'impunité, notamment du fait de la qualité officielle. La matérialisation de la justice transitionnelle devrait permettre aux belligérants et aux ex-belligérants de ne plus compter sur les fonctions qu'ils exercent pour échapper à leur redevabilité en justice. Elle devrait en outre renforcer l'égalité de tous devant la loi, la justice et les charges publiques.

Malgré les efforts visant à réprimer les crimes internationaux, il apparaît que les dispositions légales actuellement en vigueur rendent encore les poursuites soit difficiles soit impossibles à l'égard de certains citoyens soit du fait des fonctions qu'ils exercent, soit du fait de celles qu'ils ont exercées.

Alors que l'article 91 alinéa 2 est la seule disposition légale permettant à une juridiction non militaire de statuer sur les crimes internationaux, il limite la compétence dévolue à la Cour d'appel en cette matière aux seuls justiciables de cette juridiction ainsi qu'à ceux des juridictions inférieures. Cela fait apparaître des difficultés énormes à assurer la comparution des bénéficiaires du privilège de juridiction des plus hautes juridictions.

De même, le défaut de pertinence de la qualité officielle consacré par l'article 20 quater du Code pénal semble bien peu efficace pour convenir aux personnes dont la qualité officielle est due aux dispositions constitutionnelles. De toute évidence, suite au principe de parallélisme des formes et des compétences, le Code pénal, qui est une loi, ne peut en aucun cas remettre en question des principes édictés par la constitution.

Penser justice transitionnelle pourrait permettre de revoir en profondeur les obstacles qui sont actuellement de nature à empêcher le rôle que doivent jouer les mécanismes judiciaires desquels la nation tout entière doit attendre les récits des crimes du passé et mettre face à face les auteurs des crimes et leurs victimes.

**Du point de vue humanitaire**, le drame humain que représentent les victimes directes et indirecte des différents conflits armés et non armés exige une justice que ne peut rationnellement prendre en charge l'Etat congolais si l'on tient compte de l'état actuel du pouvoir judiciaire. Il faut reconnaître, en effet, que l'appareil judiciaire congolais, au-delà des faiblesses qu'il affiche du fait de la loi, est en lui-même déliquescant. Il est difficile de penser à une prise en charge adéquate, efficace, effective et efficiente des crimes du présent et du passé avec une justice qui affiche tant de déficits.

Il suffit de voir le nombre des magistrats à travers le pays pour comprendre le problème qui se pose dans la prise en charge judiciaire. Le gap est en effet grand entre les données démographiques et celles relatives à la magistrature et même celles relatives aux juridictions effectivement installées à travers le pays. Au regard de tous ces éléments, il faut convenir avec différents auteurs et activistes des droits de l'homme que si la justice transitionnelle n'est pas mise en place en RDC, la catastrophe humanitaire qui sévit actuellement à travers le pays demeurera et, sans doute, se consolidera.

**Du point de vue politique**, il est important que la RDC marque une fois pour toutes sa volonté de se sortir des répertoires funestes des pays qui s'illustrent par la violation des droits de l'homme du fait de la guerre et des troubles politiques. Mieux, si la politique ne peut se concevoir dans la perspective et dans l'optique d'améliorer les conditions de vie au sein de la cité, elle perd son sens dans le contexte de la RDC où les attermoissements et les stéréotypes juridiques ont laissé la place à une impunité des crimes les plus graves.

La justice transitionnelle pourrait en effet permettre de rétablir la confiance entre l'Etat, le Léviathan, et les citoyens, qui ont de plus en plus du mal à lui reconnaître la qualité de protecteur de leurs droits et libertés fondamentaux.

**Du point de vue moral**, la RDC doit réparer l'injustice causée au préjudice de l'humanité. La toute-puissance de la classe politique doit prendre fin. Il s'agit de mettre fin à la prime à la violence qui a été souvent dénoncée à raison par les activistes des droits de l'homme. La justice transitionnelle pourrait ainsi aider le pays à transcender la timidité de l'Etat, qui l'oblige à courber l'échine devant l'impératif de la paix, que de nombreux seigneurs de guerre ont mis en avant pour faire échec à la justice. Certes, la justice ne saurait impliquer la disparition de la nation.

## II. Contexte

Les crises qui émaillent l'histoire de la RDC sont multi et protéiformes. Au fil des années et des décennies, il s'est avéré qu'aucune cause avancée par des experts ne peut individuellement rendre compte de l'étiologie des violences ainsi que des violations massives des droits humains qui caractérisent la nation congolaise à ce jour.

Il est tout de même reconnu que les crimes graves qui marquent l'histoire de la nation congolaise doivent s'analyser à la lumière des grands événements historiques tels l'esclavage, la colonisation, la dictature et l'effet de contamination des conflits identitaires et des guerres civiles dans les pays voisins.

A l'échelle nationale, entre crises politiques, crise identitaire, tribalisme, conflits importés, pillage des ressources et simple banditisme, force est de constater que le dénominateur commun de ces phénomènes sociaux et politiques est le sentiment profond d'injustice entre ceux qui, d'année en année, s'arrogent un monopole de fait de l'exercice du pouvoir d'Etat et ceux qui, marginalisés à travers les temps, finissent par s'inscrire dans une victimisation qui les condamnent au dénuement.

Observant l'impunité dont jouissent leurs offenseurs, les victimes ont tendance à développer une tendance à l'autodéfense qui, à son tour se révèle comme un facteur de victimisation ultérieure des anciens bourreaux. La violence finit ainsi par devenir cyclique et répétitive, voire permanente.

Devant ce tableau qui divise perpétuellement la communauté nationale entre bourreaux et victimes, l'Etat, désigné comme l'arbitre absolu, se doit de prendre le parti de la justice, bannissant toute tendance d'une strata sociale à se placer au-dessus des autres et réprimant, le cas échéant, les méconnaissances des droits fondamentaux et des libertés publiques.

Cependant, il est difficile d'envisager sereinement une justice classique dans un environnement caractérisé par la déliquescence de l'appareil judiciaire et l'obsolescence des dispositions légales en vigueur. En effet, suite aux entorses à la bonne gouvernance, des maux divers ont gravement entravé les perspectives du développement individuel.

Avec la corruption, débouchant sur une paupérisation à grande échelle de la population, l'Etat peine à assurer aux ménages un minimum vital devant lui permettre de garantir la survie de ses membres. Face aux difficultés d'assurer la stabilité des ménages, la société s'est peu à peu

délitée, relâchant la discipline et les bonnes mœurs en faveur d'un laisser-aller qui, après quelques années, a atteint des proportions que les pouvoirs publics peinent à maîtriser.

Sur le plan politique, la récupération des jeunes à des fins propagandistes a permis à certains opérateurs politiques d'utiliser des personnes désœuvrées à des activités de déstabilisation de la nation et, parfois aussi de destruction d'autres communautés. Dès lors, entre conflits communautaires à motivations identitaires, recherche de lendemains meilleurs et contestations politiques, la situation de violence que connaît la RDC met en évidence l'impossibilité de disséquer clairement les racines du mal qui ronge actuellement la société, qui pourrait clairement expliquer l'origine des violences et qui menace gravement la nation de dislocation.

Pourtant, depuis la genèse de la RDC, il se compte de millions de morts, victimes innocentes d'une barbarie qui, cependant, ne rencontre pas encore un cadre juridique permettant une prise en charge judiciaire en vue d'assurer le châtement aux auteurs des crimes qui émaillent cette sinistre histoire et la réparation aux victimes des crimes ainsi décriés.

A mi-chemin entre la répression des crimes et la réparation des préjudices, les exactions longtemps dénoncées et documentées cachent encore leur mystère, mettant ainsi en exergue un besoin profond de tous, de connaître la vérité de ces crimes odieux qui défient l'humanité entière, afin de déboucher sur la mise en place des mécanismes appelés à garantir la non-répétition des affres du passé. En se basant sur les expériences du passé, mais également sur celles des peuples de pays voisins ou lointains de la RDC, le Gouvernement congolais peut parvenir à mettre en place des politiques publiques visant la justice transitionnelle, tout en les adaptant à son contexte particulier.

Ce contexte est marqué à ce jour par une multitude de crimes documentés ainsi qu'une masse de victimes qui, à la suite de conflits incessants, ne fait que croître en nombre. Le contexte de la RDC, en matière de justice transitionnelle est tel que, contrairement aux autres pays où elle a été expérimentée après la cessation des troubles ou de la guerre, elle est appelée de tous les vœux au moment où les violences ne font que se renouveler et, même, rivaliser d'ardeur avec celles qui leur sont antérieures.

Dès lors, la politique nationale à mettre en œuvre nécessite des mécanismes innovants, devant s'écarter des sentiers battus pour emprunter les voies de l'originalité adaptée au contexte de la RDC tant en ce qui concerne les poursuites judiciaires, la recherche de la vérité, l'allocation des réparations et la conception des réformes institutionnelles ainsi que des garanties de non-répétition.

Les espoirs que fonde la justice transitionnelle ne sauraient occulter les préalables qui en conditionnent l'effectivité. Il existe en effet des obstacles à relever. Ce n'est pas seulement le nombre d'auteurs qui pose problème pour la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle mais aussi certaines de leurs caractéristiques qui rendent difficiles leur poursuite en justice.

Il en va de même pour les victimes des crimes commis par ces auteurs, innombrables et condamnées à « *vivre dans la peur* ». Ces défis peuvent consister en : *les auteurs insaisissables (auteurs étrangers) ; les auteurs insaisissables (les auteurs de crimes liés à l'exploitation illicite des ressources naturelles) ; les victimes des crimes, innombrables (peu organisées, vivent dans la peur) ; la paix, la stabilité au détriment de la justice ; le manque de capacité du système judiciaire congolais ; le manque de volonté (indépendance) de la justice congolaise y compris la justice militaire ; devant quels tribunaux poursuivre ? ; la priorité donnée à la poursuite de certains crimes (les viols) au détriment de la poursuite d'autres crimes graves internationaux ; les difficultés de réunir les preuves à charge de certains auteurs de certains crimes et les difficultés de réunir les preuves à charges des supérieurs hiérarchiques et des commandants :*

#### 1. Les auteurs insaisissables (*auteurs étrangers*)

Une énorme difficulté dans la mise en œuvre de certains des mécanismes préconisés de justice transitionnelle est liée à la participation des forces et groupes armés étrangers dans les vagues de violences qui ont déferlé sur la RDC.

Aux violations commises par les ressortissants congolais j'ajoutent celles, très nombreuses, commises par les ressortissants étrangers. En conséquence, ce rôle souvent très important des étrangers dans les conflits armés sur le territoire congolais pose de sérieux défis à la mise en œuvre de certaines mesures de justice transitionnelle, particulièrement les poursuites judiciaires. La responsabilité des commandants ou commanditaires et donneurs d'ordre sera extrêmement difficile à établir sans l'assistance des autorités des pays concernés.

A titre illustratif, cette difficulté est particulièrement évidente en ce qui concerne les attaques systématiques, notamment les meurtres et les massacres perpétrés à l'encontre des membres du groupe ethnique hutu qui font l'objet de nombreuses descriptions dans la section I du rapport Mapping :

*« Ces attaques ont fait un très grand nombre des victimes, probablement des dizaines de milliers de membres du groupe ethnique hutu, toutes nationalités confondues. Dans la grande majorité des cas répertoriés, il s'agissait non pas de personnes tuées involontairement au cours de combats, mais bien de personnes ciblées principalement par les forces de l'AFDL/APR/FAB, et exécutées par centaines, souvent à l'arme blanche. Parmi les victimes, il y avait une majorité d'enfants, de femmes, de personnes âgées et de malades qui ne posaient aucun risque pour les forces attaquantes... ».*

La question du génocide à l'encontre des Hutu a soulevé de nombreux commentaires et demeure irrésolue jusqu'à aujourd'hui. Elle ne pourra être tranchée que par une décision judiciaire basée sur une preuve hors de tout doute raisonnable.

En clair, l'importante participation d'acteurs étrangers dans les graves violations du droit international humanitaire commises en RDC posera de très grandes difficultés aux juridictions (congolaises, mixtes, etc...) qui engageront des poursuites puisque, en dépit de leur compétence à l'égard de toute personne, congolaise ou non, elles auront très peu de moyens d'obtenir la comparution de suspects résidant hors pays.

## **2. Les auteurs insaisissables (les auteurs de crimes liés à l'exploitation illicite des ressources naturelles)**

La justice de la RDC se trouve face à un autre défi, celui de la poursuite des auteurs présumés d'actes de violences et d'autres crimes liés à l'exploitation des ressources naturelles. Fort du constat qu'on ne pouvait dresser l'inventaire des violations les plus graves commises sur le territoire de la RDC entre 1993 et 2003 sans examiner, même brièvement, le rôle qu'a joué l'exploitation des ressources naturelles dans la commission de ces crimes, le Rapport Mapping a mis en lumière que, dans un nombre important d'événements, la lutte entre les différents groupes armés pour contrôle des richesses de la RDC a servi de toile de fond à nombre de violations perpétrées à l'encontre des populations civiles.

D'ailleurs, dans un chapitre du rapport suscité, un lien a été fait entre l'exploitation des ressources naturelles et les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire a été analysé sous trois angles différents :



- a) Premièrement, les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par les parties au conflit dans le cadre de lutte pour l'accès et le contrôle des zones les plus riches ;
- b) Deuxièmement, les violations commises par les groupes armés lorsqu'ils occupent durablement une zone économiquement riche et ;
- c) Troisièmement, les immenses profits tirés de l'exploitation des ressources naturelles qui ont été un moteur et une source de financement des conflits et qui sont en eux-mêmes source et cause des violations les plus graves.

Le rapport conclut qu'il ne fait aucun doute que l'abondance des ressources naturelles en RDC et l'absence de réglementation et de responsabilité dans ce secteur a créé une dynamique particulière qui a manifestement contribué directement aux violations généralisées ainsi qu'à leur perpétuation et que des compagnies étatiques ou privées, nationales et étrangères, portent une responsabilité dans la commission de ces crimes.

L'impunité pour les crimes commis dans le contexte de l'exploitation des ressources naturelles en RDC est quasi généralisée alors que « *l'exploitation illégale des ressources demeure l'une des principales sources de financement de groupes qui tentent perpétuer le conflit* » et que le commerce des ressources naturelles continue à servir de fondement aux plus graves violations dans l'Est de la RDC.

Il serait intéressant d'entreprendre une analyse détaillée de l'interconnexion entre exploitation des ressources naturelles et commission des violations des droits de l'homme mais aussi surtout d'envisager la poursuite de certaines compagnies ayant illégalement exploité les ressources naturelles de la RDC, liées ou non à des violations graves des droits de l'homme, en vue d'obtenir des compensations qui pourraient être versées à un mécanisme de réparations pour les victimes.

Compte tenu des principes de responsabilité pénale individuelle, des personnes physiques et morales telles que des entreprises multinationales pourraient être condamnées à verser des dommages et intérêts aux victimes de crimes pour lesquelles leur responsabilité pénale serait établie par une juridiction compétente.

# **1. Les victimes des crimes, innombrables, peu organisées, vivent dans la peur.**

Un des grands mérites du Rapport Mapping est d'avoir illustré, tout au long des presque 400 pages de sa première section, l'ampleur et la gravité des crimes commis contre des populations civiles, sur une vaste échelle, pendant plus de dix ans de conflits, et par différentes forces armées et groupes armés.

*« Le nombre de violations atteignant le seuil des crimes internationaux est tellement élevé qu'un système judiciaire fonctionnant au mieux de ses capacités n'aurait pas la capacité de traiter un aussi grand nombre de cas. Les auteurs de crimes se comptent par milliers, voire dizaines de milliers, et leurs victimes par centaines de milliers ».*

Les victimes des conflits qu'a connu la RDC sont certainement nombreuses ou l'on pourrait mieux dire « innombrables » au sens premier de cet adjectif : qui ne peut pas être dénombré. Il existe en effet une controverse, à caractère fortement politique, sur le chiffrage du nombre des victimes consécutives à la « *grande guerre africaine* ». De 1,7 million en 2000, l'estimation faite par l'International Rescue Committee (IRC) a grimpé de près d'un demi-million chaque année pour atteindre six millions, voir neuf millions aujourd'hui, alors que la guerre est encore en cours en RDC.

Les estimations de IRC sont basées sur la comparaison du taux de mortalité entre les territoires affectés par la guerre et ceux qui ont été épargnés. Le taux de mortalité plus élevé provient des personnes décédées, des hommes, femmes, enfants, vieillards, en raison du délabrement des structures de santé, de la malnutrition et autres facteurs néfastes qui ont d'avantage affectés les zones touchées par le conflit.

Si le nombre des victimes au sens large est difficile à estimer, le nombre de victimes, au sens des principes l'est tout autant. Peu organisés, une autre caractéristique des victimes de violences qui ont touché la RDC est qu'elles sont relativement peu organisées. Contrairement dans d'autres pays où les organisations des victimes sont nombreuses, structurées et donc capables d'exercer des pressions pour retrouver des proches « *disparus* » ou revendiquer des réparations, la RDC ne connaît pas de nombreuses organisations de victimes à même de revendiquer leurs droits à la justice, à la vérité, aux réparations vivant dans la peur.

Ce déficit est probablement en partie lié au climat de peur, voire de terreur, dans lequel vivent bon nombre de ces victimes. En effet, leurs bourreaux ne sont jamais loin et pas mal d'entre eux non seulement vivent encore dans l'*Est* de la RDC mais aussi occupent des postes de commandement ou dirigent des opérations militaires dans cette zone. Le risque des représailles contre les victimes qui oseraient se manifester, s'exprimer et demander justice est donc très

grand. Elles sont donc réduites à « *vivre dans la peur* », ainsi que le résumait le titre d'une enquête consacrée dans l'analyse de leur situation et de leurs aspirations.

A cette première série des défis s'ajoutent d'autres liés à une « *culture de l'impunité* » conséquence d'une justice manquant de capacités et surtout d'indépendance.

## **2. La paix, la stabilité au détriment de la justice**

Les caractéristiques des auteurs des crimes mais aussi celles de leurs victimes ne sont pas les seuls facteurs explicatifs des difficultés de la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle en RDC. La nature ou le type de transition et les rapports de force qui en résultent entre les nouveaux et les anciennes élites ou entre les belligérants agissent aussi comme des facteurs d'influence majeurs sur la mise en œuvre de ces mécanismes. La transition d'un régime autoritaire à un régime démocratique ou d'un conflit interne à la paix, peut revêtir différentes formes. Chacune de ces voies empruntées par la transition influence fortement l'ampleur des restrictions politiques qu'elle entraîne. On fait généralement mention de trois principales catégories.

- a) La première catégorie se caractérise par les cas où la transition vers la démocratie se fait par le biais d'une prise de pouvoir violente. Il s'agit le plus souvent d'une victoire militaire.
  - Dans le cas d'une prise de pouvoir violente, les possibilités de choix sont les plus vastes. La priorité absolue peut être donnée au désir de vengeance. Pas besoin de prudence politique. On met en route '*justice des vainqueurs*'.
- b) L'introduction d'une démocratie peut, deuxièmement, se faire sur initiative d'éléments avides de réformes au sein même du système autoritaire.

La troisième catégorie renferme les situations dans lesquelles le processus de démocratisation résulte d'un compromis entre les hommes au pouvoir et l'opposition ou celles dans lesquelles une guerre civile se termine par une négociation et un compromis entre différentes parties au conflit.

La RDC se situe plutôt dans cette troisième catégorie de transition. Les belligérants ont négocié lors du Dialogue inter-congolais un accord global et inclusif débouchant sur un partage du pouvoir, établissant de facto, en dépit de résolutions sur la création d'un Tribunal pénal International pour la RDC et d'une Commission vérité, un modus vivendi garantissant à chacun une immunité.

Cette « mutualisation de l'impunité » repose sur un deal tacite du type : « ne me crée pas de problèmes, je ne t'en créerai pas non plus ». Cette « société d'entraide mutuelle des auteurs de crimes internationaux en RDC » est toujours latente mais bien opérationnelle en RDC, laissant la justice, nationale ou internationale, s'en prendre aux petits calibres tout en préservant l'impunité pour les plus gros.

Démonstration est ainsi faite que la culture de l'impunité et pire, la stratégie de pacification par l'intégration des éléments criminels au sein des forces de sécurité, n'apporte aucunement la paix et la stabilité mais, au contraire, engendrent de nouvelles violences, la guerre et l'instabilité, accompagnées de leur cortège des crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et d'autres atrocités.

### **3. Le manque de capacité du système judiciaire**

Il convient avant de confier la répression des crimes graves au système de justice national, d'évaluer objectivement les moyens dont dispose les cours et tribunaux nationaux pour donner suite voulue aux violations commises. L'objectif n'est pas seulement de faire une évaluation des capacités du système de judiciaire congolais à faire face à des crimes commis sur une vaste échelle en RDC, mais aussi d'analyser dans quelle mesure il peut traiter adéquatement des crimes graves en vue d'entamer la lutte contre l'impunité.

Il est possible aujourd'hui d'affirmer, sans craindre de se tromper, que le système de justice pénale congolais n'a ni la capacité ni la volonté - pour ne pas dire l'indépendance - nécessaires pour poursuivre les auteurs de crimes graves selon le droit international commis en RDC durant les deux dernières décennies.

Loin d'être une opinion subjective, cette conclusion catégorique découle des diverses évaluations réalisées à ce jour dont les deux les plus récentes et approfondies ont été conduites dans le cadre de l'exercice de Mapping. Elles constituent deux chapitres du Rapport dont l'objectif est d'examiner dans quelle mesure le système de justice de la RDC peut traiter actuellement et adéquatement des nombreuses violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises sur son territoire.

#### ***La première est celle du fonctionnement du système judiciaire***

Les recherches et analyses effectuées par l'Equipe Mapping ont confirmé que les principaux problèmes qui affectent le fonctionnement de la justice en ce qui concerne ses capacités d'enquête, de poursuivre et de juger les acteurs des crimes internationaux commis en RDC ont

trait au manque de capacités et au manque d'indépendance du système judiciaire congolais devant :

- Le peu d'engagement des autorités congolaises envers le renforcement de la justice ;
- Les moyens dérisoires accordés au système judiciaire pour combattre l'impunité ;
- L'admission et la tolérance de multiples interférences des autorités politiques et militaires dans les affaires judiciaires qui consacrent son manque d'indépendance ;
- L'inadéquation de la justice militaire seule compétente pour répondre aux nombreux crimes internationaux souvent commis par les forces de sécurité et
- La pratique judiciaire insignifiante, défailante et dépendante des cours et tribunaux militaires au cours des dernières années.

Force est de conclure, pour les auteurs du Rapport Mapping, que les moyens dont dispose la justice militaire pour mettre fin à l'impunité concernant les crimes internationaux commis entre 1993 et 2003 sont nettement insuffisants :

*« Dans l'état actuel des choses, les juridictions militaires congolaises n'ont aux yeux des nombreuses victimes ni la légitimité ni la crédibilité requises pour entamer de façon convaincante la lutte contre l'impunité face aux nombreuses violations des droits commises à leur égard dans le passé ».*

#### **4. Le manque de volonté judiciaire**

Cette évaluation négative est renforcée par une seconde évaluation qui a porté son attention sur le fonctionnement concret des juridictions pénales congolaises. En fait, les tribunaux militaires confrontés à la poursuite d'auteurs de crimes graves selon le droit international. Le Rapport Mapping examine de manière critique le déroulement et le dénouement, entre 2003 et 2009, de près d'une vingtaine d'affaires judiciaires.

Si le Rapport Mapping relève quelques avancées significatives, lorsque quelques acteurs de la justice militaire congolaise, fortement soutenus par la communauté internationale à travers la section « *Droits de l'homme de la MONUC* », ont rendu un petit nombre des décisions courageuses bravant les obstacles matériels et psychologiques ainsi que les pressions politiques, il tire de l'analyse des procédures et des décisions judiciaires examinées, les conclusions générales négatives suivantes :

- Les crimes internationaux, bien que prévus en droit militaire congolais depuis 1972 et dans certaines conventions internationales applicables en RDC, ont fait l'objet à ce jour, d'un nombre insignifiant de décisions par les tribunaux militaires congolais compétents en cette matière, consacrant l'impunité dans ce domaine ;
- Les quelques décisions rendues sont concentrées principalement dans trois provinces, confirmant une impunité totale pour les crimes internationaux commis dans d'autres provinces de la RDC, y compris dans les deux Kivu et à Kinshasa où de très graves violations du droit international humanitaire ont été commises.
- Pour l'ensemble des crimes internationaux commis entre mars 1993 et juin 2003, les tribunaux militaires ne se sont saisis que de deux affaires avec la qualification de crimes de guerre, dont l'une s'est soldée par un acquittement de l'ensemble des accusés sur l'inculpation de crime de guerre ;
- Si depuis le début de la transition de 2003 les tribunaux militaires se sont remis à fonctionner minimalement sur l'ensemble du territoire de la RDC, souvent avec l'encouragement et le soutien de la communauté internationale et de la MONUC, force est de constater qu'il y a eu une absence de volonté des autorités de composer avec les crimes internationaux commis durant les conflits précédents ;
- Finalement, les poursuites engagées jusqu'à présent au regard des violations du droit international humanitaire ne satisfont ni les obligations internationales de la RDC en matière de répression des infractions graves aux Conventions de Genève et des violations graves aux droits de l'homme imposées par les instruments de droit international dont la RDC est partie, ni les standards internationaux, matière de lutte contre l'impunité<sup>88</sup>.

## **5. Devant quels tribunaux poursuivre ?**

L'évaluation des moyens dont dispose la justice congolaise, faite dans la section III du Rapport Mapping conclut que les juridictions congolaises n'ont ni indépendance ni la capacité qu'il convient d'ajouter le manque de volonté judiciaire relevé dans les lignes précédentes, de juger

---

<sup>88</sup> HELKINBRANT, L., « 10 défis de la mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international pénal en RDC », in E. BAKAMA BOPE et S. MAKAYA KIELA, p.108.

les principaux auteurs des crimes internationaux répertoriés commis entre 1993 et 2003 sur le territoire de la RDC<sup>89</sup> :

*« En dépit des reformes amorcées et du soutien international dont bénéficie le système de la justice congolaise, il ne saurait à court ou moyen terme répondre aux exigences que pose la poursuite des crimes internationaux commis dans le passé. En conséquence, il apparaît essentiel d'adopter un mécanisme judiciaire spécifique, apte à traiter équitablement et en toute indépendance des violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises en RDC. L'équipe Mapping considère qu'un mécanisme de poursuites mixte-composé de personnel international et national – est nécessaire pour rendre justice aux victimes des violations graves exposées dans le présent rapport, étant donné le manque de capacité des mécanismes existants et les nombreux facteurs qui entravent l'indépendance de la justice. ».*

Mais tout cela est peu d'intérêt si cette Cour n'est pas réellement indépendante. Or, sur ce point, toutes les garanties ne sont pas encore réunies. Une des demandes d'amélioration du projet, la plus essentielle, n'est pas rencontrée par le projet modifié : la présence garantie de personnels internationaux au parquet (*il est seulement prévu que le recrutement de procureurs internationaux est possible mais il n'est pas rendu obligatoire alors que c'est le cas pour les juges, par exemple*) Or, pour que cette juridiction de poursuite des crimes graves soit effectivement indépendante, il ne suffit pas seulement que cette présence de procureurs internationaux soit obligatoire, mais plutôt qu'elle soit prépondérante ou majoritaire mais aussi que la procédure de nomination de ces procureurs ne soient pas sous le contrôle du pouvoir exécutif.

Il n'est guère besoin d'expliquer l'absolue nécessité de l'indépendance des magistrats du parquet lorsqu'on connaît le contexte d'absence quasi-totale d'indépendance dans laquelle évolue les procureurs congolais, contexte bien décrit dans le Rapport Mapping. Il apparaît essentiel que, suite à un plaidoyer solide, le Parlement réexamine le projet de loi, l'amende et crée le « *Bureau du Procureur* », avec, dans une première phase de fonctionnement, présence obligatoire, prépondérante ou majoritaire, de procureurs internationaux, désignés à travers une procédure de sélection et de nomination qui ne soit pas sous l'influence voire le contrôle du pouvoir exécutif congolais.

Sans quoi, le danger de voir s'installer une justice transitionnelle sélective est hautement prévisible. Le Gouvernement pourra s'enorgueillir de la mise en place d'une Cour spécialisée

---

<sup>89</sup> *IBID.*, loc. cit.

« *mixte* », mais le parquet de cette Cour, le Bureau du procureur, risque fort d'engager des poursuites contre les auteurs des infractions graves de façon sélective et politique et ne seront poursuivis que ceux que le pouvoir veut voir poursuivre et pas les autres. Et l'on est parti pour des années d'une justice pénale non indépendante, partielle, sélective ou même passive.

#### **6. La priorité donnée à la poursuite de certains crimes (les viols) au détriment de la poursuite d'autres graves crimes internationaux**

La pression exercée et les moyens mis à la disposition par la communauté internationale sont concentrés sur la problématique de la réponse, notamment judiciaire, aux violences sexuelles ce qui amène à négliger les autres violations graves règles du DIH et autres crimes internationaux.

#### **7. Les difficultés de réunir les preuves à charge de certains auteurs de certains crimes**

Les auteurs de viols : manque d'utilisation du moyen le plus efficace d'établissement de la preuve du viol : l'outil ADN.

#### **Les difficultés de réunir les preuves à charge des supérieurs hiérarchiques et commandants**

Mauvaise maîtrise par les acteurs judiciaires (juges, procureurs, avocats, ONGDH) de moyens d'établissement de la preuve de la responsabilité des supérieurs hiérarchiques, notamment en ce qui concerne la « *faute par omission* ».

#### **Opportunités de la justice transitionnelle en RDC**

Il y a des raisons de croire que les défis ainsi relevés peuvent être surmontés. Il faut compter sur l'avènement au pouvoir d'acteurs non rattachés à la belligérance, à l'engagement de la Société civile ainsi qu'à l'accompagnement de certaines puissances acquises à la lutte contre le terrorisme.

Le comportement des dirigeants ayant bénéficié de la passation du pouvoir au sommet de l'Etat permet de compter sur leur détachement des plans de domination politico-militaire pour mener à bien des processus de paix empreints de fermeté et cédant peu aux compromissions des accords politiques. Il ne saurait y avoir de raison de douter des bonnes perspectives pour la justice transitionnelle, qui a figuré, il y a peu, dans une résolution d'une réunion du Conseil des ministres.

Quant à l'engagement de la Société civile, il s'avère actuellement plus prononcé que par le passé, avec de nombreuses organisations citoyennes engagées dans le plaidoyer en faveur de la



mise en place de la justice transitionnelle en RDC. En mettant en avant ses qualités d'acteur de veille et d'acteur d'alerte, la Société a su porter haut et loin la voix du peuple du Congo pour réclamer une justice saine et rassurante pour les victimes. Qu'il s'agisse de la perspective de la création d'un tribunal pénal international pour la RDC ou de la réactivation du dynamisme de la CPI, la Société civile a réussi à créer de la sensibilité en faveur de la cause de la justice en RDC.

Il est indiqué de croire que la poursuite de ses plaidoyers et de son activisme est un atout qu'il convient de considérer à sa juste valeur en tant que catalyseur de la mise en place des mécanismes de la justice transitionnelle en RDC.

En ce qui de l'accompagnement de la Communauté des Etats, il suffit de compter les nombreux engagements prometteurs en termes d'appui à l'armée sur divers plans. La détection des positions des poches de résistance et des quartiers généraux des mouvements embusqués dans la jungle sera une option décisive en vue de la restauration de la paix, condition *sine qua non* de la mise en place avec succès des mécanismes de justice transitionnelle en RDC.

### III. Justification

Depuis près de trois décennies, l'Afrique a connu de nombreuses crises politiques internes avec des implications transfrontalières, en particulier dans la région des Grands Lacs. Des États de la région ont eu recours à la justice transitionnelle (JT) afin de répondre aux conséquences de ces conflits, caractérisés par des violations graves et massives des droits de l'homme. Concernant particulièrement la République Démocratique du Congo, après l'échec de la Commission Vérité et Réconciliation créée en 2002, aux termes de l'Accord global et inclusif sur la Transition en RDC, elle tarde à adopter un processus de JT, alors qu'un rapport de 2010 du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme qui établit et documente de centaines de crimes commis entre 1993 et 2003 (Rapport Mapping),<sup>90</sup> le lui recommande. C'est seulement sur le plan de la répression pénale des crimes internationaux commis après 2003 que des progrès ont été réalisés grâce à la mise en œuvre des stratégies de priorisation de poursuites par la justice congolaise et l'action de la Cour pénale internationale.

Pour sa part, le Gouvernement actuel est de plus en plus ouvert à l'initiation d'un processus de JT, ainsi que l'a déclaré le Conseil des ministres au cours de sa 43<sup>ème</sup> réunion du 7 août 2020.

---

<sup>90</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « République démocratique du Congo, 1993-2003. Rapport Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaires commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo », Genève, octobre 2010.

Plusieurs initiatives sur certains aspects de JT ont été amorcées par le Gouvernement national ainsi que par certains gouvernements provinciaux, par exemple au Kasaï-central. Le Chef de l'État lui-même a mentionné sa volonté d'engager un processus de JT en RDC pour répondre aux abus du passé, dans son adresse à l'Assemblée générale des Nations Unies le 22 septembre 2020. Dans ce cadre, lors de son dernier rapport sur les activités de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO, le Secrétaire général des Nations Unies a recommandé au gouvernement congolais d'adopter une stratégie nationale de justice transitionnelle<sup>91</sup>.

Le regain d'intérêt pour le processus de JT en RDC intervient à une période où l'Afrique bénéficie déjà d'une expérience avérée dans la mise en œuvre de plusieurs processus de JT. Les expériences africaines ont permis à l'Union africaine d'adopter sa Politique de JT, en février 2019, qui contient les principes directeurs pour la justice transitionnelle, destinée à aider les États africains désireux d'engager un tel processus.<sup>92</sup> Cette Politique reprend les grands principes de la JT, dont les quatre piliers (droit à la vérité, droit à la justice, droit à réparation et garantie de non-répétition) tout en intégrant des éléments spécifiques à l'Afrique, dont le recours à des mécanismes de justice traditionnelle, tout particulièrement au niveau communautaire. Cette Politique de JT a été complétée, en avril 2019, par l'Étude de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la JT et les droits de l'homme et des peuples en Afrique<sup>93</sup>.

Mis à part ces principes, qui complètent ceux développés depuis lors par les Nations Unies, des pays francophones africains ont des expériences avérées dans ce domaine. Ceci a justifié l'organisation d'une série de conférences régionales sur la JT en Afrique francophone, au Centre régional des Nations Unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale (Yaoundé, Cameroun), avec l'appui de la Confédération helvétique (Suisse) et de la France, respectivement en 2006, 2009 et 2013. Plusieurs pays ayant participé à ces conférences ont tiré profit des expériences comparées des autres pays ayant déjà conduit un processus de JT. C'est le cas de la République centrafricaine qui, depuis 2015, s'est engagée dans un processus similaire. Des délégués de la RDC, y compris des représentants de la société civile, ont participé à ces conférences, en particulier à celle de 2013, qui avait pour thème : « *Pour une*

<sup>91</sup>Nations Unies, «Rapport du Secrétaire général sur les activités de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo», S/2020/919, 21 septembre 2020, para. 76.

<sup>92</sup> Union africaine, « Politique de justice transitionnelle », Addis-Abeba, février 2019, p. 42.

<sup>93</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, « Etude sur la justice transitionnelle et les droits de l'homme et des peuples en Afrique », Banjul, avril 2019, p. 82.

*meilleure effectivité des processus de justice transitionnelle : penser des stratégies au plus près des réalités locales ».*

Tous les acquis qui précèdent ont été capitalisés par le Gouvernement et les parties prenantes de la RDC, désireux d'engager un nouveau processus de JT. Il convenait, en effet, de tirer les leçons de l'échec de la Commission Vérité et Réconciliation instituée à l'issue du Dialogue inter-congolais de Sun City et Pretoria (Afrique du Sud) et établie par la loi n° 04/018 du 30 juillet 2004 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation, dont la mise sur pied n'avait pas respecté les préalables, notamment ceux liés au financement adéquat de ses activités et à la volonté de la classe politique.

En effet, depuis 2002, les initiatives de justice transitionnelle ont été nombreuses. Elles ont cependant été confrontées à un contexte délétère, qui ne leur a pas offert l'occasion de déboucher sur la mise en exergue d'une volonté de bannir les crimes du passé afin de bâtir un avenir différent sur fond de réconciliation nationale.

La logique des composantes et entités ayant prévalu pendant la transition inaugurée en 2003 n'a pas permis un fonctionnement optimal de la Commission vérité et réconciliation créée par la loi n° 04/018, du 30 juillet 2004. La même logique des composantes et entités a fait prévaloir les considérations politiques débouchant sur la nécessité de mettre fin à la crise de légitimité aux dépens de la recherche de la vérité sur les crimes du passé ainsi que de la réparation des préjudices causés par ces crimes pour assurer leur non-répétition.

En outre, les dysfonctionnements de la justice pénale, reconnus par les pouvoirs publics à travers le renvoi, en 2004 de la situation de la RDC à la CPI, témoignent de l'incapacité des juridictions classiques d'assurer une prise en charge judiciaire adéquate des crimes ayant émaillé l'histoire tumultueuse de la RDC depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle.

A travers la loi n°2002/024 du 18 novembre 2002 portant Code pénal militaire, le pays a certes tenté de lutter contre les crimes du droit international humanitaire. Cependant, du fait de la non-rétroactivité de la loi pénale mais, sans doute aussi des réalités de certains crimes allégués, ce Code n'a pas suffi à résorber la problématique de l'impunité des crimes graves en RDC. Malgré une dévolution de compétence matérielle à la Cour d'appel pour les crimes de cette espèce, ils ne cessent de se commettre. Cette compétence n'a d'ailleurs pas conduit à la moindre diminution du chiffre noir en cette matière.

En octobre 2020, à l'occasion du dixième anniversaire de la publication du Rapport Mapping en octobre 2010, la nécessité de reprendre les échanges autour de la JT en RDC a été soulignée par le plaidoyer persistant du prix Nobel de la Paix 2018, le Dr. Denis Mukwege, dont la recommandation de la création d'un tribunal pénal international pour le Congo a été soutenue, entre autres, par l'adoption d'une Résolution récente du Parlement européen.

Le soutien de la Communauté Internationale, relayé en RDC par l'appui diplomatique de plusieurs ambassades occidentales s'allie à l'action des organisations de la société civile, comme par exemple le travail de vulgarisation du Rapport Mapping actuellement réalisé par l'Eglise du Christ au Congo (ECC), avec l'appui de l'Ambassade de Suisse en RDC, la table ronde d'experts sur la justice transitionnelle en RDC de janvier 2021 et les autres activités qui ont eu lieu dans cette phase préparatoire de 18 mois ayant abouti à l'atelier de réflexion sur le JT en RDC de juillet 2022, organisée par le Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme (BCNUDH) en RDC.

A partir de cet atelier, une commission mixte de justice transitionnelle impliquant les représentants de la présidence de la République et des ministères de la justice et des droits humains a été mise en place. La dynamique du travail effectué par cette Commission mixte a été renforcée par la mise en place du Comité scientifique chargé de l'élaboration d'un projet de PNJT. Composé de 10 experts, pour moitié d'experts gouvernementaux émanant de la Commission mixte et pour moitié d'experts indépendants appartenant au monde universitaire, le Comité scientifique a préparé le présent projet de PNJT, du 26 octobre au 26 décembre 2022. Celui-ci a été ensuite discuté au cours d'un atelier de validation organisé le 10 janvier 2023.

Telle est sans doute la raison pour laquelle, au cours de la réunion du Conseil des ministres du ....., le Président de la République avait déclaré : « ..... ».

Loin de résonner comme un simple chapelet de bonnes intentions, cette résolution ainsi exprimée par le Chef de l'Etat en faveur de la lutte contre l'impunité des crimes du droit international humanitaire mérite d'être suivie d'effet à travers une conception, une planification et une exécution d'une politique cohérente de justice transitionnelle devant conduire à la cessation des causes profondes des conflits et des exactions pour donner une chance à la paix ainsi qu'aux garanties de non-répétition.

Il faut donc percevoir la justification de la mise en place d'une politique de justice transitionnelle en RDC à travers une volonté politique nouvelle clairement exprimée par le Chef de l'Etat, qui permet d'entrevoir des perspectives nouvelles marquées par une lutte sans merci

contre l'impunité dans une dynamique conciliante entre vérité, pardon, réconciliation, réformes institutionnelles et garanties de non-répétition.

### **Vision du gouvernement sur la PNJT**

Transformer la RDC en une oasis de paix et de développement durables, débarrassée des crimes de masse et de la culture de l'impunité, telle est la vision qui anime la PNJT. La réponse aux crimes de masse perpétrés en RDC a pris trop de temps à être formulée et mise en œuvre.

Le nombre élevé de victimes directes et indirectes (près de 10,000,000 de morts) de ces crimes de masse, constitués notamment de violences sexuelles, qui s'ajoutent aux 15,000,000 de victimes de la traite négrière et aux 10,000,000 tombées sous l'Etat indépendant du Congo et la colonisation belge ainsi que des centaines de milliers sous la première et la deuxième Républiques (1960-1997). Le bilan macabre est très lourd et unique au monde. Il n'est pas dû à des pandémies, mais à des crimes internationaux, dont des actes de génocide, qu'illustre le mouvement associatif qui prône le «Genocost», des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et des crimes d'agression, dont les auteurs et les commanditaires, bien qu'ils soient connus, demeurent impunis, sous le regard éploré des victimes et de leurs ayants-droits.

Seule la justice transitionnelle peut répondre à cette tragédie ainsi qu'à d'autres fléaux auxquels fait face la RDC, dont la corruption rampante, les inégalités socio-économiques, l'accaparement de terres conduisant à des conflits intercommunautaires, etc. Pour jouer effectivement son rôle d'instrument au service de la paix et du développement durables, la justice transitionnelle doit être pensée et exécutée suivant une approche holistique. Par conséquent, tout en saluant l'adoption et la mise en œuvre imminente de la loi fixant les principes fondamentaux relatifs à la protection et à la réparation des victimes des violences sexuelles liées aux conflits et des victimes de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, l'opérationnalisation des quatre piliers de la justice transitionnelle devrait se faire de manière simultanée. D'où l'urgence d'adopter l'avant-projet de loi-cadre préparé par le Comité scientifique qui a été chargé d'élaborer le projet de cette PNJT.

### **PRINCIPES DIRECTEURS**

Dans la formulation et la mise en œuvre de la justice transitionnelle, l'Etat doit être guidé par les principes ci-après :

- ✓ Principe de la contextualisation et de l'appropriation nationale ;
- ✓ Principe de la décentralisation ;
- ✓ Principe de « ne pas porter préjudice aux victimes » ;
- ✓ Principe de victimo-centrisme ;
- ✓ Principe de neutralité des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la justice transitionnelle ;
- ✓ Principe de la solidarité nationale ;
- ✓ Principe de l'interdépendance entre différents piliers de la justice transitionnelle ;
- ✓ Principe de la solidarité nationale ;
- ✓ Principe de l'autonomie de l'action en réparation ;
- ✓ Principe de l'interdiction des lois d'amnistie pour les crimes internationaux ;
- ✓ Principe de mise en œuvre holistique de la justice transitionnelle ;
- ✓ Principe de la protection et de participation des personnes et des groupes vulnérables notamment les femmes, les jeunes filles, les personnes âgées, les personnes vivant avec handicap, les peuples autochtones, etc. ;
- ✓ Principe de redevabilité et obligation de rendre compte ;
- ✓ Principe de révélation de la vérité et de préservation de la mémoire ;
- ✓ Principe de réparation des préjudices et de la réhabilitation ;
- ✓ Principe de rétroactivité ;
- ✓ Principe de défaut de pertinence de la qualité officielle ;
- ✓ Principe de l'imprescriptibilité des crimes ;
- ✓ Principe d'inclusion, d'équité et de non-discrimination.

## **APPROCHE METHODOLOGIQUE ET OBJECTIFS**

### **1. Approche méthodologique :**

#### **A. Les consultations populaires**

La base de la formulation de la PNJT est constituée par les consultations populaires, engagées sous le leadership du ministère des droits humains, en étroite coopération avec celui de la justice. Ces consultations ont, depuis une année (décembre 2021-2022), concerné 6 provinces à l'Est, au Centre et à l'Ouest de la RDC.

Les équipes des enquêteurs déployés sur le terrain par le Ministère des droits humains ont recouru à plusieurs méthodes et techniques d'enquête comme :

- les questionnaires quantitatifs et qualitatifs ;
- les entretiens avec les chefs locaux et leaders communautaires ;
- le tri à plat sur l'application de collecte ;
- la méthode de balayage ;
- le plan d'échantillonnage avec la méthode proportionnelle.

Ces méthodes et techniques d'enquête ont été utilisées sur la base de la cartographie des violences. Elles ont permis de mener les consultations dans les provinces servant d'échantillon et de dégager les tendances par rapport à chaque pilier de justice transitionnelle. En ce qui concerne tout particulièrement le pilier «Vérité», le résultat des consultations révèle la volonté des populations de créer une commission indépendante pour une durée de trois ans renouvelables. Une telle commission devrait être animée par les religieux ou les acteurs de la Société civile, afin de lui éviter le risque de manipulation des politiciens, de corruption et de manque de financement.

Sur la base des consultations menées dans 6 sur 26 provinces, soit 26%, et au nombre de 18 .700 des personnes enquêtées ainsi qu'au seuil de l'échantillon ayant atteint 1.7 million, le Comité scientifique chargé de l'élaboration d'un projet de PNJT estime que l'échantillon présenté dans le rapport cadre scientifiquement avec les critères de validité peut se servir de base pour l'élaboration des politiques nationales de mise en œuvre du processus de justice transitionnelle, en attendant les consultations projetées dans d'autres provinces.

#### **B. Comité scientifique chargé de l'élaboration d'une PNJT**

Le 24 octobre 2022, le Gouvernement, en coopération avec le Bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme (BCNUDH) en RDC, a mis en place un Comité scientifique chargé d'élaborer un projet de politique nationale de justice transitionnelle (PNJT). Ce comité est composé de 5 experts émanant, par moitié, de la Commission mixte gouvernementale sur la justice transitionnelle et du pool d'experts indépendants, professeurs d'universités ayant contribué aux activités préparatoires à l'avènement d'un processus de justice transitionnelle en RDC. Le Comité a été appuyé par une équipe technique de 5 assistants d'universités chercheurs dans le domaine.

Des réunions quotidiennes convoquées par le Président du Comité scientifique se sont tenues pendant près d'un mois, du 26 octobre au 06 décembre 2022 y compris des réunions qui se sont déroulées en internement, du 21 au 26 novembre 2022, dans la périphérie de Kinshasa en vue consolider les résultats des travaux effectués en sous-commissions. Dans l'exercice de son

mandat, le Comité a procédé aux auditions des experts nationaux et étrangers opérant dans le domaine de la JT en vue de recueillir et de discuter sur les défis, enjeux et perspectives du processus de JT envisagé en RDC.

Le Comité a consulté les textes nationaux et internationaux se rapportant aux questions examinées dans le cadre des différents piliers de la JT :

Les rapports des différentes activités réalisées au cours de la période allant de 2021 à 2022, dans le cadre du processus préparatoire.

Il a également consulté les rapports d'organisations internationales intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales nationales et internationales.

## **2. Objectifs**

L'objectif général de la PNJT est de doter la RDC d'une politique nationale holistique, globale et cohérente de lutte contre l'impunité des crimes internationaux, de la recherche de la vérité en vue de la reconnaissance de la douleur des victimes et de leur guérison, y compris par des réparations; ainsi que de la promotion de la réconciliation comme base d'une paix et d'un développement durables de ses populations.

Les objectifs spécifiques de la PNJT sont de :

- Définir la vision du gouvernement de la RDC dans le domaine de la lutte contre l'impunité des crimes internationaux ;
- Identifier les causes profondes des conflits et des crimes de masse en RDC et réfléchir sur les voies et moyens de les surmonter en vue d'une paix et d'un développement durables du pays;
- Identifier les axes stratégiques de la politique nationale de lutte contre l'impunité des crimes internationaux; et
- Formuler des projets de textes, législatifs et/ou réglementaires, pour la mise en œuvre des actions relatives à ces axes stratégiques.

## **ELEMENTS CLES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

### **a. Recherche de la vérité**

L'Etat crée, par une loi organique, une Commission nationale de vérité, justice, réparation et réconciliation.

L'Etat peut, s'il échet, créer:

1. Des Commissions interprovinciales de vérité, justice, réparation et réconciliation ;
2. Des commissions provinciales de vérité, justice, réparation et réconciliation.



La loi organique fixe l'organisation, le fonctionnement, les attributions de chacune de ces commissions.

#### **b. Poursuites pénales**

Pour veiller à ce que les personnes présumées responsables des violations flagrantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire en République démocratique du Congo soient poursuivies, l'Etat devra :

1. requérir la création d'un Tribunal pénal international pour la République démocratique du Congo
2. créer une Cour pénale spéciale mixte ;
3. adopter des lois organiques nécessaires pour créer l'une ou l'autre des juridictions ci-après :
  - (a) une Cour pénale spéciale et d'un Parquet près cette Cour ;
  - (b) des Chambres mixtes et des unités spécialisées au sein des juridictions de l'ordre judiciaire.

#### **c. Réparations**

L'Etat adopte une loi fixant les principes fondamentaux relatifs à la protection et à la réparation des victimes de violences sexuelles liées aux conflits, et des victimes de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

La loi détermine le statut des victimes, les mécanismes de protection judiciaire et administrative des victimes, les modalités de réparation, les droits et les obligations des victimes ;

La loi intègre les mécanismes de justice réparatrice dans la prise en charge des victimes.

L'Etat crée un organisme public chargé des réparations au profit des victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

L'Etat adopte une loi fixant le statut et le régime juridique applicables aux personnes déplacées internes en République Démocratique du Congo.

#### **d. Garanties de non répétition**

1. Des réformes institutionnelles

L'Etat adopte des mesures et réformes nécessaires pour garantir la non-répétition des conflits armés.

Il applique de manière globale les réformes relatives aux piliers de justice transitionnelle tels que prévus dans la présente loi-cadre.

#### **2. Du vetting**

L'Etat crée un fichier central national devant servir de Vetting.

Toute personne impliquée dans les massacres et crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ne peut accéder aux fonctions étatiques ou publiques.

L'accès aux fonctions étatiques, publiques, de l'armée ou des sécurités et de renseignement fait l'objet de filtrage.

### **3. Du devoir de mémoire**

Dans une dynamique participative, l'Etat met en place des politiques publiques visant à conserver la mémoire collective autour des conflits sanglants et de leurs conséquences.

Les initiatives de conservation de la mémoire impliquent, sans s'y limiter, à :

- La construction des monuments et des lieux de recueillement ;
- La mise en place de jours fériés dédiés aux victimes.

### **4. De l'interdiction du recours aux lois d'amnistie pour crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité**

Toute mesure de clémence visant les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité tant du passé que du présent est nulle et de nulle effet.

### **5. Des aspects transversaux**

L'Etat adopte des politiques publiques, en concertation avec les autorités et les populations locales afin d'amoindrir les risques de conflits susceptibles de déboucher sur la perpétration des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

Ces politiques publiques impliquent, sans s'y limiter, à :

- La lutte contre la corruption et la pauvreté ;
- La formation militaire des jeunes ayant atteint au moins 18 ans révolus ;
- L'encadrement de l'accès aux boissons alcoolisées et aux substances psychotropes ;
- La préservation des droits communautaires des primo-occupants.

## **PARTIES PRENANTES AUX NIVEAUX NATIONAL ET INTERNATIONAL**

### **Au niveau national**

La mise en place de la justice transitionnelle en RDC met en scène plusieurs ministères au regard de leurs attributions. Il s'agit essentiellement des ministères :

- ✓ de la justice : c'est le ministère gestionnaire du personnel affecté à l'administration de la justice ainsi que des prisons ;
- ✓ des droits humains : c'est le ministère spécifiquement intéressé par la question du rétablissement des droits des victimes bafoués par les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ;
- ✓ de l'intérieur : c'est le ministère chargé des questions liées de la sécurité à l'intérieur des frontières nationales ;
- ✓ du budget : c'est le ministère ordonnateur des dépenses publiques ;

- ✓ des finances : c'est le ministère liquidateur des dépenses publiques ;
- ✓ l'enseignement : c'est le ministère dont le rôle est de permettre la diffusion des valeurs sociales au sein de la jeunesse à tous les niveaux ;
- ✓ du plan : ce ministère participe à la conception et à la mise en œuvre des options adoptées dans le cadre de la politique nationale et est donc essentiel à la mise en œuvre des politiques publiques relatives aux différents piliers de la justice transitionnelle.

Elle fait également appel aux institutions ci-après :

- ✓ le parlement : c'est l'institution chargée d'élaborer les lois ;
- ✓ l'exécutif : c'est le dépositaire du pouvoir réglementaire ;
- ✓ les parquets, cours et tribunaux : il leur appartient d'instruire les causes et de dire le droit ;
- ✓ la police : c'est à elle que revient la mission de sécuriser les personnes et leurs biens. Son rôle est déterminant dans la sécurisation des victimes, des dénonciateurs et des témoins.

#### **Au niveau international**

La mise en place avec succès de la justice transitionnelle en RDC doit bénéficier de l'appui des partenaires dans le cadre de l'ONU et des organisations régionales. En ce qui est de l'ONU agissant par les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, elle devrait compter sur :

- ✓ le PNUD : pour les efforts à mettre en place en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations dans les zones en proie à la violence dans la mesure où cette violence serait l'une des conséquences du désœuvrement de la jeunesse et de son manque de perspectives d'occupations ou d'emplois décentement rémunérés ;
- ✓ l'UNICEF : pour la protection des enfants qui, dans les conflits sont les victimes les plus vulnérables ;
- ✓ l'ONUFEM : pour la protection des femmes qui, dans les conflits présentent la particularité d'être visées par différents crimes à caractère sexuel ;
- ✓ le PAM : pour l'appui humanitaire particulièrement au profit des déplacés internes ;
- ✓ la BIRD : pour les appuis institutionnels dont l'Etat a besoin notamment pour le renforcement des capacités du personnel des services publics de la territoriale, de la justice, de la police, etc. ;
- ✓ le FNUAP : pour la maîtrise des données démographiques dans un pays où le recensement de la population remonte à plus de quatre décennies ;
- ✓ l'UA et les organisations sous-régionales : pour accroître la coopération entre les pays de la région dans la traque des personnes appelées à répondre des crimes relevant du domaine de la justice transitionnelle ;

- ✓ les agences gouvernementales : pour mener une action de pression sur les gouvernements accusés de servir de base-arrière aux forces négatives ;
- ✓ les organisations de la Société civile : pour leur action en tant que groupes de pression susceptibles de mener des lobbyings auprès des acteurs déterminants appelés à faciliter la mise en place et l'accomplissement du processus de justice transitionnelle.

## **AXES PRINCIPAUX DE LA PNJT**

### **Axe 1 : Organiser les poursuites judiciaires contre les auteurs présumés des crimes internationaux commis en RDC**

#### *Indicateurs clés:*

- Nombre et qualité des auteurs des crimes de masse jugés et condamnés;
- Impact des procès engagés sur les populations et les auteurs des crimes de masse (baisse de ces crimes);
- Efficacité des mécanismes judiciaires établis et taux de la confiance des populations en ces mécanismes

### **Axe 2: Lever les obstacles aux poursuites judiciaires des auteurs des crimes internationaux**

#### **Résultat 1. Le cadre normatif relatif aux poursuites judiciaires des crimes internationaux est réformé**

#### **Activités :**

1. *Réviser les différentes dispositions constitutionnelles et légales qui consacrent les immunités, l'inviolabilité et les privilèges pour les excepter aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.*
2. *Consacrer de manière effective la mise en œuvre en droit interne du principe de défaut de pertinence de la qualité officielle pour crimes internationaux.*
3. *Accroître la coopération avec la CPI pour accroître le taux d'arrestations et de remises des criminels à la CPI.*
4. *Renforcer les capacités des acteurs judiciaires sur la répression des crimes internationaux.*
5. *Adopter la loi modifiant le statut des magistrats pour la spécialisation des magistrats.*
6. *Adopter la loi sur la protection des victimes et des témoins.*
7. *Elaborer l'avant-projet de loi organique portant organisation de l'aide judiciaire.*
8. *Abolir la peine de mort pour faciliter l'entraide judiciaire.*

### **Axe 3: Renforcer le cadre institutionnel pour la poursuite des crimes internationaux**

## Résultat 1: De nouvelles institutions judiciaires sont créées et opérationnalisées

### Activités

1. *Demander officiellement au Conseil de Sécurité de l'ONU de créer un Tribunal pénal international pour la RDC (TPIRDC)*
2. *Adopter une loi organique créant une Cour pénale spéciale en RDC*
3. *Renforcer les juridictions internes par la mise en place des chambres mixtes spécialisées au sein des Cours d'Appel*
4. *Créer au sein des Parquets généraux des Unités spéciales et un Bureau du Procureur près la Cour pénale spéciale.*

## Axe 4 : Rechercher la vérité et promouvoir la réconciliation et la cohésion sociale

### Indicateurs clés:

- Place centrale de la victime à travers chaque pilier de la justice transitionnelle ;
- Système de réparation adapté aux préjudices ;
- Prise en compte des profils individuels des victimes, notamment en ce qui est des sexo-spécificités ;
- Réparations de nature coutumière ;
- Justice réparatrice et médiation pénale ;
- Coordination de toutes les formes de réparation, qu'elles soient judiciaires, administratives ou relatives à l'assistance humanitaire ;
- Fonds de réparation des victimes avec autonomie financière et de gestion ;
- Prise en charge effective des déplacés internes.

## Résultat 1 : La vérité sur les crimes internationaux commis en RDC est dite, leurs auteurs présumés sont identifiés et les victimes sont reconnus et leurs préjudices réparés

### Activités:

1. *Organiser la sensibilisation des populations sur le bienfondé de la recherche de la vérité.*
2. *Organiser le renforcement des capacités des leaders communautaires et des leaders d'opinion.*
3. *Organiser les consultations populaires sur l'issue à donner aux crimes découlant des divers conflits.*
4. *Organiser la prise des dépositions et les audiences.*

5. *Procéder aux enquêtes (non-judiciaires).*
6. *Rédiger le rapport final des Commissions (Nationale, Interprovinciales et Provinciales) tout en formulant des recommandations nécessaires.*

Résultat 2: La réconciliation et la cohésion sociale sont assurées

Activités :

1. *Sélectionner les personnalités bénéficiant d'une crédibilité ans leurs communautés.*
2. *Organiser les foyers de réconciliation selon la coutume locale.*
3. *Publier les procès-verbaux de conciliation.*

**Axe 5 : Assurer la réparation des préjudices subis par les victimes des crimes de masse, y compris les viols et violences sexuelles**

Indicateurs clés :

- Prise en compte des profils individuels des victimes, notamment en ce qui est des sexo spécificités ;
- Distinguer les réparations judiciaires des réparations administratives et des aides humanitaires ;
- L'harmonisation entre les réparations allouées en droit interne et celles allouées par les juridictions internationales telles que la CPI et la CIJ ;
- Réparations de nature coutumière ;
- Justice réparatrice et médiation pénale ;
- Coordination de toutes les formes de réparation, qu'elles soient judiciaires, administratives ou relatives à l'assistance humanitaire ;
- le principe de la solidarité nationale dans la réparation des victimes;
- la promotion des pratiques des barza communautaires.

Résultat 1 :Un régime juridique de réparation adapté aux préjudices découlant des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité est mis en place.

Activités :

1. *Adopter une loi sur les réparations des crimes du droit international humanitaire ;*
2. *Adopter des dispositions légales à insérer dans le Code de procédure civile, dans le Code de procédure pénale et dans le Code civil Livre III ;*
3. *Adopter une loi sur la protection des déplacés internes ;*
4. *Dissocier l'action pénale de l'action civile.*

Résultat 2 Les régimes des réparations judiciaires et des actions humanitaires sont harmonisés

Activités:

1. *Procéder au réseautage des actions d'assistance humanitaire des ONG et des administrations publiques*
2. *Procéder à l'harmonisation entre les réparations allouées en droit interne et celles allouées par les juridictions internationales telles que la CPI et la CIJ.*
3. *Assurer la place de la victime dans tous les piliers de la justice transitionnelle.*

Résultat 3 : La diversification des modes de réparation est assurée

Activités :

1. *Sensibiliser les magistrats de siège et de parquet à appliquer pleinement la loi afin de réduire la confusion entre réparation et indemnisation ;*
2. *Opérationnaliser la prise en compte des sexospécificités.*

Résultat 4 : La solidarité nationale dans la réparation des préjudices est matérialisée

Activités :

1. *Créer un Fonds de garantie pour la réparation des victimes ;*
2. *Mettre en place un système d'autonomisation financière de ce Fonds.*

Résultat 5 : La justice réparatrice est mise en place

Activités :

1. *Etendre la médiation pénale aux procédures devant les juridictions ordinaires ;*
2. *Promouvoir la pratique des barzas communautaires ;*
3. *Opérationnaliser les réparations de nature coutumière.*

**Axe 6 : Garantir la non-répétition des crimes de masse, à travers des réformes des secteurs judiciaire, sécuritaire et éducatif**

Indicateurs clés

- l'intégration des guerres qu'a connu la RDC dans les manuels d'histoire à partir du primaire jusqu'aux humanités;
- Négociation et conclusion un accord de coopération entre la RDC et la Belgique sur le traitement des abus du passé colonial;
- la mise en valeur des pratiques traditionnelles de résolution des conflits;
- Mettre sur pied une politique nationale de protection des groupes vulnérables;
- Les conflits intercommunautaires sont empêchés et réglés
- Renforcer le programme de désarmement et de démobilisation.
- la réforme globale du secteur de la sécurité.

Résultat 1: La justice transitionnelle est considérée et mise en œuvre comme la garantie principale de non-répétition des crimes de masse

Activités :

1. *Adopter une loi-cadre de justice transitionnelle;*
2. *Adopter des lois de mise en œuvre de la justice transitionnelle dans les quatre piliers (vérité et réconciliation; justice; réparation et réformes institutionnelles/garanties de non-répétition).*

Résultat 2: Une réponse est donnée aux conséquences néfastes de la traite négrière et des abus coloniaux

Activités :

1. *Créer des sites pour la mémoire des victimes de la traite négrière;*
2. *Organiser des journées de commémoration des victimes des conflits en RDC, dont le 2 août;*
3. *Revisiter des manuels d'histoire à intégrer à partir du primaire jusqu'aux humanités;*
4. *Négocier et conclure un accord de coopération entre la RDC et la Belgique sur le traitement des abus du passé colonial.*

Résultat 3: Les conflits intercommunautaires sont empêchés et réglés

Activités :

1. *Consulter les communautés sur l'élargissement du mandat des commissions consultatives pour la prévention et le règlement des conflits intercommunautaires;*
2. *Réviser la loi organique portant organisation et fonctionnement des commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers en vue de l'élargir à la prévention et règlement des conflits intercommunautaires;*
3. *Renforcer les capacités des membres des commissions consultatives nouvellement créés.*
4. *Réformer la loi foncière, relativement aux terres et forêts communautaires.*

Résultat 4: Une approche inclusive et participative dans la mise en œuvre des réformes institutionnelles déjà engagées (PNRJ et P-DDRCS) est adoptée et mise en œuvre

Activités:

1. *Sensibiliser les populations sur les politiques de réformes pour une meilleure inclusivité et appropriation.*

Résultat 5: La PNRJ est articulée avec la PNJT envisagée

Activités :

1. *Renforcer les capacités des cours d'appel et de la Cour de cassation sur la répression des crimes internationaux (appui, formation, services consultatifs).*



2. *Développer des mécanismes de coopération avec la CPI en vue de développer la complémentarité positive entre celle-ci et les juridictions pénales congolaises.*

Résultat 6: Une réforme globale du secteur de la sécurité est engagée, adoptée et mise en œuvre

Activités:

1. *Revisiter les textes législatifs régissant les services de sécurité (forces armées, police nationale, services de renseignements):*
2. *Adopter une stratégie nationale globale de réforme du secteur de la sécurité.*

**Axe 7 : Intégrer les dimensions du genre et de la jeunesse et prendre en compte les groupes vulnérables et marginalisés dans la formulation et la mise en œuvre des activités dans les axes 1 à 4**

Indicateurs clés

- la Prise en compte de la dimension genre, femme, jeune, les personnes vivant avec handicap et les personnes les plus âgées dans le processus
- Instauration d'un mécanisme permanent de la médiation
- Réalisation des travaux de mémoire
- Instauration d'un service militaire obligatoire
- Décréter une journée commémorative en mémoire de toutes les victimes
- Protection des groupes vulnérables
- Mise en place d'un Haut-Commissariat en charge des déplacés

Résultat 1: Intégrer la dimension du genre dans les activités des axes 1 à 4

Activités:

1. *Mener des enquêtes minutieuses relevant les cas des violations massives à l'égard des femmes;*
2. *Assurer une formation appropriée aux femmes et jeunes filles victimes de violences;*
3. *Assurer la participation équitable des femmes, dans les divers niveaux de la justice transitionnelle ainsi que dans les secteurs de la justice et de la sécurité ;*
4. *Instituer un quota en faveur des femmes dans les institutions gouvernementales et internationales ;*

Résultat 2: Réaliser le travail de mémoire

1. *Ériger des mausolées, des musées, des stèles (et si possible avec l'inscription des noms des victimes) et autres formes de monuments sur chaque lieu de massacres ou de violations massives des droits de l'homme sur toute l'étendue du territoire national ;*

2. *Insérer dans le programme de l'éducation nationale l'histoire de toutes les violations massives perpétrées et subies dans le pays, avec recommandation d'insister sur la nécessité d'éviter dans l'avenir de telles cruautés et désolations sur la population.*

### Résultat 3: Réhabiliter et rénover les pratiques traditionnelles de gestion des conflits

Activité: *Amener chaque province ou même chaque territoire de la RDC à se doter d'un mécanisme de cohésion sociale et de résolution des conflits sous les auspices des chefs coutumiers avec l'appui du gouvernement provincial.*

### Résultat 4. Consolider la paix pour le développement

#### Activités:

1. *Instaurer à tous les niveaux (de l'État, des provinces, des territoires) de bonnes pratiques de gouvernance du pays en évitant voire en supprimant les injustices vis-à-vis de certaines communautés dans le pays.*
2. *Instaurer un mécanisme de médiation permanente sous la forme d'un Ombudsman (Médiateur de la République).*
3. *Instituer un service militaire obligatoire pour tous les jeunes, garçons et filles, à la fin de leurs études secondaires, et avant d'accéder aux études supérieures et universitaires pour ceux qui choisissent de faire des études postsecondaires.*
4. *Instituer la date du 2 août (date du début de l'agression rwandaise de notre pays en 1998) comme journée commémorative des victimes de conflits armés dans notre pays.*

### Résultat 5. Promouvoir l'éducation politique, civique et démocratique

#### Activités:

1. *Créer un institut d'éducation permanente à la culture politique civique et démocratique.*
2. *Rompre avec les politiques visant à accorder des promotions à ceux qui, précisément, devraient répondre de leurs actes criminels devant la justice.*
3. *Renforcer le régime de détention et des sanctions pécuniaires des auteurs.*
4. *Instituer la pratique politique de vetting, y compris dans les processus électoraux.*

### Résultat 6. Assurer la protection des groupes vulnérables

#### Activités:

1. *Assurer un processus de justice transitionnelle visant à la restitution des terres des déplacés et réfugiés ;*
2. *Solliciter à l'État et aux organismes internationaux d'engager des actions efficaces en faveur du retour, de la réinsertion des déplacés et des réfugiés, et de la récupération de leurs biens ;*
3. *Créer un Haut-Commissariat en charge de déplacés internes du fait des guerres, conflits armés et autres catastrophes ;*
4. *Inciter le gouvernement à ratifier toutes les conventions internationales pertinentes, notamment la Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux*

*personnes déplacées en Afrique du 23 octobre 2009, entrée en vigueur le 6 décembre 2012.*

5. *Reprendre l'examen et adopter le projet de loi sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées à l'Assemblée nationale.*

#### Résultat 7: Assurer la protection des peuples autochtones et primo-occupants

##### Activités

1. *1, Reconnaître de façon formelle, par une législation appropriée (à initier préférablement par le Ministère en charge de l'Intérieur), le droit des peuples autochtones premiers occupants des forêts, des villes et des centres urbains.*
2. *Réserver aux peuples autochtones des quotas équitables dans la répartition des postes de pouvoir dans le gouvernement et dans l'administration des territoires, des villes et centres urbains.*

#### Résultat 7. Renforcer le Programme national de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation (P-DDRCS)

##### Activités:

1. *Développer des programmes efficaces en faveur des démobilisés.*
2. *Mettre en place une stratégie capable d'éviter les échecs précédents, notamment le brassage et le mixage.*

#### DEFIS

##### 1. Le défi démographique

La natalité au Congo est des plus rapides au monde. Malgré les avancées législatives ayant consacré l'interdiction des fiançailles et du mariage d'enfants, l'âge nubile demeure situé autour de 15 ans. La population congolaise demeure donc assez jeune et croît rapidement. D'après les démographes, d'ici 2050, la population congolaise atteindra la barre de 100 millions d'habitants, dont plus de 70% de jeunes.

Cette jeunesse de la population implique principalement deux effets :

- Une main d'œuvre permanente ;
- Un risque perpétuel de recrutement de jeunes désœuvrés au profit de groupes armés.

##### 2. Le défi géographique

La RDC est caractérisée par une densité faible. Le relief ainsi que la végétation sont des éléments dont profitent les groupes armés pour se constituer des repères, loin des agglomérations habitées.

Il s'observe donc que les groupes armés se constituent facilement dans les contrées à la végétation luxuriante, mettant à mal l'activité touristique, au grand dam notamment des parcs nationaux.

##### 3. Le défi économique

La pauvreté se révèle comme un facteur bénéfique aux groupes armés. Appâtés par les perspectives économiques et financières que leur offrent les groupes armés, les jeunes se laissent enrôler dans les groupes armés pour servir de chair à canon. Sans instruction ou simplement moyennement scolarisés, les jeunes trouvent dans leur conscription dans les groupes armés le seul moyen de subvenir à leurs besoins. L'absence de l'autorité de l'Etat, notamment dans le secteur de l'éducation nationale demeure un défi majeur dans la lutte contre les causes profondes des conflits et dans la mise en place d'une politique publique visant à mettre fin à la constitution des groupes armés à travers les contrées considérées comme le ventre mou du pays.

Les difficultés financières ayant émaillé les processus antérieurs de démobilisation et de désarmement des jeunes ont, quant à eux rendu difficile la confiance entre l'Etat et les jeunes volontaires à de telles initiatives.

Les mêmes difficultés ont causé l'échec de la mise en place d'une justice pénale efficiente à travers le pays.

#### 4. Le défi judiciaire

Au regard des défis géographiques et démographiques, la justice éprouve du mal à garantir à chaque citoyen l'accès à un juge. La notion de justice de proximité ainsi que du droit d'accès à la justice, mais également du droit à voir une cause traitée dans un délai raisonnable, ont fortement et dramatiquement manqué à la justice congolaise. Tout cela appelle des réformes idoines.

#### **Quelques exemples des défis :**

- ✓ **La persistance des troubles à la paix** : Elle demeure une préoccupation majeure. Sachant que dans sa conception primaire, la justice transitionnelle est mise en place pour ouvrir la société à une ère nouvelle, laissant derrière elle les conflits, il reste intéressant de savoir comment parvenir au résultat ainsi recherché sans attendre la fin des conflits. Autrement, il demeure frustrant d'envisager le déroulement de cette forme de justice parallèlement aux conflits qui s'enlissent ;
- ✓ **L'effritement de l'autorité de l'Etat** : en près de 30 ans de conflits armés, l'Etat semble débordé par les questions de rétablissement de la paix et de régulation de la société. Les dépenses régaliennes qui se veulent toujours plus croissantes et plus pressantes, dans un contexte de corruption généralisée, prennent le dessus sur les autres dépenses liées notamment à l'amélioration des conditions de vie des populations habitant les zones de conflit et par-delà. Il s'observe l'effondrement de l'effet dissuasif de la loi, exacerbé par une administration manquant généralement d'effectifs à l'intérieur du pays. Cela se révèle favorable à la désorganisation de la société ;
- ✓ **La déliquescence de l'appareil judiciaire** : gagnée par les effets négatifs des troubles à la paix, la justice manque les moyens nécessaires à sa bonne administration. Outre les difficultés liées aux effectifs insuffisants, l'administration judiciaire présente des dysfonctionnements qui ne permettent pas de compter sur elle, dans son format classique, pour apporter la réponse pénale adéquate aux violations massives des droits de l'homme ;

- ✓ **Les ramifications externes des conflits** : le lien entre l'insécurité qui sévit en RDC et les difficultés politiques des pays voisins a longtemps et à raison, été compté parmi les causes de la perpétuation des conflits. En outre, les intérêts économiques qui sous-tendent le recours à l'organisation des conflits armés sous couvert de l'auto-défense entrent en ligne de compte des difficultés à mettre fin aux conflits et asseoir la justice post-conflit.
- ✓ **Les entorses à la volonté politique** : pendant les nombreuses années de conflits armés en RDC, le pays a été dirigé par les belligérants. Conscients de leur responsabilité dans la perpétration des crimes, certains de ces belligérants ont veillé à mettre en place un cadre juridique de mise en cause de la responsabilité pénale adaptée à leur besoin d'impunité. La constitution du 18 février 2006 s'illustre à ce jour comme un véritable bouclier pénal en faveur des ex-belligérants, dont nombreux sont encore dans les Forces armées et de police ainsi que dans les services d'intelligence. La volonté politique devient par conséquent un élément déterminant dans le cheminement vers la justice transitionnelle. Elle seule peut aider à mettre fin aux différents obstacles constitutionnels et légaux qui obstruent les canaux de la mise en mouvement de l'action publique à l'égard de certaines en raison de leur qualité officielle ;
- ✓ **La masse des victimes** : le besoin d'instaurer la justice transitionnelle est ressenti à la lumière de la désolation que provoquent les crimes odieux. C'est donc, au-delà de la répression des crimes, dans la perspective de la réparation des préjudices subis par les victimes que se situe le besoin de la justice transitionnelle. Il est en effet impérieux de tenir compte du caractère transversal de la réparation à travers tous les piliers de la justice transitionnelle pour se rendre compte que les exigences d'une réparation intégrale des préjudices liés à chacune des victimes qui se comptent par millions se révèle comme un goulet d'étranglement de la justice transitionnelle. Cela met en évidence les difficultés caractéristiques du droit positif congolais ainsi que du caractère exsangue des finances publiques congolaises, qui rendent quelque peu illusoire la réparation holistique desdits préjudices ;
- ✓ **Les difficultés de réparation** : il demeure difficile de réparer les préjudices des victimes qui manquent à se manifester pour une raison ou une autre. Il convient de percevoir à ce niveau de nombreuses barrières physiques et culturelles, qui empêchent certaines victimes à se faire connaître dans la perspective d'une réparation à leur allouer ;
- ✓ **Les données géographiques** : le territoire congolais est très vaste, avec des reliefs luxuriants et des végétations denses. A cela, il convient d'ajouter l'enclavement de certaines contrées, coupées du monde extérieur sur le plan technologique, des routes et de l'instruction.

## **FINANCEMENT**

Pour l'organisation et le fonctionnement de la justice transitionnelle, l'Etat doit fournir les ressources suivantes :

- ✓ ressources humaines : un personnel qualifié et formé pour les parquets, cours et tribunaux ;
- ✓ ressources technologiques : des dispositifs adaptés au besoin de conservation des données nominatives et autres et susceptible d'interconnexion à travers tout le pays ;

- ✓ ressources informationnelles : un réseau fiable de communication impartial à même de permettre de transmettre une information non passionnée autour des questions relatives à la justice transitionnelle ;
- ✓ ressources financières : des allocations conséquentes émergeant au budget de l'Etat.

## **CADRE DE PILOTAGE**

Pour la mise en œuvre cohérente et efficace et le suivi du processus de justice transitionnelle, l'Etat devrait créer une institution nationale de coordination des structures de justice transitionnelle, comme service spécialisé de la Présidence de la République, chargé des missions suivantes :

- Coordonner les activités de tous les mécanismes de justice transitionnelle en RDC;
  - Faire le suivi des cas soumis aux commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers;
  - Faire des recommandations nécessaires aux institutions judiciaires pour des cas emblématiques qui nécessitent des enquêtes appropriées ;
  - Appuyer techniquement la CNVJRR dans sa fonction de coordination des CIPVJRR et de CPVJRR; et
  - Assurer la supervision scientifique de l'Académie nationale de justice transitionnelle (à créer);
- .(6) Servir de point focal du Gouvernement dans toutes les activités de coopération internationale et régionale relatives à la JT.

## **SUIVI-EVALUATION**

Un mécanisme de suivi-évaluation indépendant, composé d'experts dans le domaine de la justice transitionnelle, sera établi. Il aura pour mission d'assurer le suivi et l'évaluation réguliers de la mise en œuvre du plan opérationnel annuel d'activités de la PNJT.

Le groupe d'experts de suivi-évaluation de la JT (GESEJT) créé à cet effet assurera ce suivi et cette évaluation en fonction des indicateurs clés de succès contenus dans la PNJT.

Le GESEJT exécutera ses activités en étroite coopération avec l'institution nationale de coordination des mécanismes de JT, à laquelle elle fera des rapports trimestriels, semestriels et annuels de suivi-évaluation, contenant des recommandations ciblées permettant la correction pour une mise en œuvre plus efficace et l'atteinte des résultats contenus dans la PNJT.

## **CADRE LOGIQUE**

| POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO 2023-2032 |  |   |  |
|--|--|---|--|
| Logique d'intervention   | Indicateurs objectivement vérifiables  | Sources de vérification   | Hypothèses et risques  |
| <b>OBJECTIF GLOBAL</b>   |  |   |  |
| Contribuer à la consolidation de l'Etat de droit, de la paix et de la promotion de la bonne  | Scores: Etat de droit et responsabilité (HCDH);<br>Indice de corruption (Transparency international) | Rapports du Haut-Commissaire aux droits de l'homme et du Secrétaire général des Nations Unies;<br>Rapport du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition. | Maintien de la volonté politique au plus haut niveau de l'Etat;<br><br>Validation et adoption de la PNJT par le Gouvernement;<br><br>Financement à titre principal par le budget de l'Etat assuré. |
| <b>OBJECTIFS SPECIFIQUES (OS)</b>  |  |   |  |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| OS. 1: Organiser les poursuites judiciaires contre les auteurs présumés des crimes internationaux commis en RDC | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre et qualité des auteurs des crimes de masse jugés et condamnés;</li> <li>- Impact des procès engagés sur les populations et les auteurs des crimes de masse (baisse de ces crimes);</li> <li>- Efficacité des mécanismes judiciaires établis et taux de la confiance des populations en ces mécanismes.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête de perception;</li> <li>- Rapport du Comité de suivi-évaluation de la JT (CESEJT)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Engagement du pouvoir exécutif (Président de la République et Gouvernement) et du Parlement</li> <li>Volonté du Gouvernement de prioriser la justice transitionnelle</li> </ul> |
|---|---|---|--|

#### RESULTATS

#### OS 1: Organiser les poursuites judiciaires contre les auteurs présumés des crimes internationaux commis en RDC (PNJT, Axe stratégique 1)

| Logique d'intervention  | Indicateurs objectivement vérifiables  | Sources de vérification   | Hypothèse et risques   |
|---|--|---|--|
| Résultat 1: <u>Le cadre normatif relatif aux poursuites judiciaires des crimes internationaux est réformé</u> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre et importance des textes législatifs adoptés et/révisions;</li> <li>Modifications constitutionnelles intervenues</li> <li>Nombre d'instruments de ratification soumis aux différents dépositaires</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Journal officiel de la République Démocratique du Congo;</li> <li>Rapports du CEJEST;</li> <li>Rapports des organes des Nations Unies et de l'Union africaine</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>La loi sur la création des Chambres mixtes au sein des juridictions de l'ordre judiciaire est votée et adoptée à bref délai;</li> <li>La loi organique créant une Cour pénale spéciale est adoptée;</li> <li>Blocage de la réforme au Parlement comme en 2011 et 2013.</li> </ul> |
| Résultat 2: De nouvelles institutions judiciaires sont créées et opérationnalisées                            | Création et opérationnalisation des Chambres mixtes et de la Cour pénale spéciale;   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Enquête de perception au sein de la population;</li> <li>Rapports du CESEJT</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Les Chambres mixtes et la Cour pénale spéciale sont créées et opérationnalisées;</li> <li>Le Parlement vote un</li> </ul>   |



|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | Nombre de procès<br>emblématiques<br>engagés | Rapport des Nations<br>Unies et de l'Union<br>africaine | budget spécial pour<br>leur fonctionnement. |
|--|--|---|---|

#### ACTIVITES

Réviser les différentes dispositions constitutionnelles et légales qui consacrent les immunités, inviolabilité et les privilèges pour les excepter aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité;

Consacrer de manière effective la mise en œuvre en droit interne du principe de défaut de pertinence de la qualité officielle pour crimes internationaux;

Accroître la coopération avec la CPI pour accroître le taux d'arrestations et de remises des criminels à la CPI;

Renforcer les capacités des acteurs judiciaires sur la répression des crimes internationaux;

Adopter la loi modifiant le statut des magistrats pour la spécialisation des magistrats;

Adopter la loi sur la protection des victimes et des témoins;

|   |
|---|
| Elaborer l'avant-projet de loi organique portant organisation de l'aide judiciaire;                                     |
| Abolir la peine de mort pour faciliter l'entraide judiciaire;   |
| Demander officiellement au Conseil de Sécurité de l'ONU de créer un Tribunal pénal international pour la RDC (TPIRDC);  |
| Adopter une loi organique créant une Cour pénale spéciale en RDC;   |
| Renforcer les juridictions internes par la mise en place des chambres mixtes spécialisées au sein des Cours d'Appel; et |
| Créer au sein des Parquets généraux des Unités spéciales et un Bureau du Procureur près la Cour pénale spéciale.        |

| OS 2:Rechercher la vérité et promouvoir la réconciliation et la cohésion sociale   |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Logique d'intervention   | Indicateurs objectivement vérifiables   | Sources de vérification   | Hypothèses et risques   |
| R.1: <u>La vérité sur les crimes internationaux commis en RDC est dite, leurs auteurs présumés sont identifiés et les victimes sont reconnus et leurs préjudices réparés</u> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Nombre et qualité des commissions vérité, justice, réparation et réconciliation créées;</li> <li>- Accès facile des victimes aux Commissions CVJRR;</li> <li>- Prise en compte des personnes et groupes vulnérables;</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Enquête de perception au sein de la population;</li> <li>- Journal officiel de la RDC;</li> <li>- Rapports du CESEJT;</li> <li>-Rapports des Nations Unies et de l'Union africaine.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Création de la Commission nationale et d'un certain nombre de commissions inter-provinciales et provinciales de vérité, justice, réparation et réconciliation;</li> <li>- Endossement de l'édit de l'Assemblée provinciale du Kasai créant la CPVJR de cette province par le Parlement national;</li> <li>-Budget spécial voté par le Parlement</li> </ul> |

**ACTIVITES**

Organiser la sensibilisation des populations sur le bienfondé de la recherche de la vérité;

Organiser le renforcement des capacités des leaders communautaires et des leaders d'opinion;

Organiser les consultations populaires sur l'issue à donner aux crimes découlant des divers conflits;

Organiser la prise des dépositions et les audiences;

Procéder aux enquêtes (non-judiciaires);

Rédiger le rapport final des Commissions (Nationale, Interprovinciales et Provinciales) tout en formulant des recommandations nécessaires;

Sélectionner les personnalités bénéficiant d'une crédibilité dans leurs communautés:

Organiser les foyers de réconciliation selon la coutume locale; et

Publier les procès-verbaux de conciliation.

**OS 3: Assurer la réparation des préjudices subis par les victimes des crimes de masse, y compris les viols et violences sexuelles**

| <b>Logique d'intervention</b>  | <b>Indicateurs objectivement vérifiables</b>  | <b>Sources de vérification</b>   | <b>Hypothèses et risques</b>   |
|--|---|--|--|
| R. 1: Un régime juridique des réparations est adopté                                     | Nombre de textes législatifs et réglementaires relatifs aux réparations adoptés par le Parlement et le Gouvernement | Journal officiel de la RDC;<br><br>Autres sources pertinentes (médias)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoption de la loi sur la réparation des victimes des violences sexuelles et des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité;</li> <li>- Adoption du Décret créant le Fonds national de garantie des réparations;</li> <li>- Le Parlement vote un budget pour le Fonds ou adopte un texte relatif au financement de ce Fonds.</li> </ul> |
| R.2: Les régimes des réparations judiciaires et des actions humanitaires sont harmonisés | Nature et efficacité de mécanismes d'interaction entre les réparations judiciaires et les actions humanitaires      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquête de perception au sein de la population;</li> <li>- Niveau d'interaction entre ces deux types de mécanismes dans les opérations de terrain;</li> <li>- Rapport du CESEJT.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'institution nationale de coordination de la justice transitionnelle facilite l'harmonisation des activités relatives aux réparations judiciaires et aux actions et des actions humanitaires.</li> </ul>   |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
| <p>R.3: La diversification des modes de réparations est assurée</p>   | <p>- Nombre et qualité de mécanismes de réparation établis.</p>  | <p>Enquête de perception au sein de la population;<br/>- Rapports du CESEJT.</p> | <p>Des initiatives de mise en place de mécanismes de réparations sont favorisés et contrôlés par le Gouvernement;</p> <p>Le Gouvernement prend des dispositions pour s'assurer que ces mécanismes respectent et appliquent les principes relatifs à la réparation des préjudices subis par les victimes des crimes internationaux en RDC.</p> |
| <p>R.4: La justice réparatrice est mise en place</p>                  | <p>Taux d'implantation des mécanismes de justice réparatrice (médiation de médiation dans le domaine pénal; mécanismes alternatifs de règlement des conflits);</p> <p>- Intégration de la dimension du genre et de la jeunesse dans le fonctionnement de ces mécanismes.</p> | <p>Rapports du CESEJT.</p>   | <p>Adoption des textes législatifs et réglementaires relatifs à la mise en place de mécanismes de médiation dans le domaine pénal et d'autres mécanismes de justice réparatrice, dont les barza communautaires);</p> <p>Mise en place des commissions consultatives de règlement des cn.</p>  |
| <p>R, 5: Un fonds national de garantie des réparations est établi</p> | <p>Création et opérationnalisation du Fonds</p>  | <p>Journal officiel et/autres sources (médias)<br/>- Rapports du CESEJT</p>      | <p>Le Gouvernement adopte un décret créant Fonds national de garantie des réparations et détermine les mécanismes de son financement.</p>   |

### ACTIVITES

Procéder au réseautage des actions d'assistance humanitaire des ONG et des administrations publiques;

Procéder à l'harmonisation entre les réparations allouées en droit interne et celles allouées par les juridictions internationales telles que la CPI et la CIJ;

Assurer la place de la victime dans tous les piliers de la justice transitionnelle;

Sensibiliser les magistrats de siège et de parquet à appliquer pleinement la loi afin de réduire la confusion entre réparation et indemnisation ;

Opérationnaliser la prise en compte des sexospécificités.

Créer un Fonds de garantie pour la réparation des victimes ;

Mettre en place un système d'autonomisation financière de ce Fonds.

Etendre la médiation pénale aux procédures devant les juridictions ordinaires ;

Promouvoir la pratique des barzas communautaires ; et

Opérationnaliser les réparations de nature coutumière.

#### **OS 4:Garantir la non-répétition des crimes de masse, à travers des réformes des secteurs judiciaire, sécuritaire et éducatif**

| Logique d'intervention  | Indicateurs objectivement vérifiables   | Sources de vérification                                       | Hypothèses et risques   |
|---|---|---|---|
| R.1: La justice est priorisée comme garantie principale de non-répétition des crimes de masse | Nombre et qualité des mécanismes de justice transitionnelle créés et opérationnalisés | Journal officiel de la RDC;<br>Médias;<br>Rapports du CESEJT. | Adoption de la loi-cadre de justice transitionnelle;<br><br>Adoption des lois organiques relatives aux différents types de mécanismes de justice transitionnelle;<br><br>Vote par le Parlement d'un budget spécial pour la justice transitionnelle. |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| R.2: Une réponse est donnée aux conséquences des crimes coloniaux belges au Congo | Signature d'un accord relatif aux réparations et à la réconciliation entre la RDC et la Belgique                     | Journal officiel de la RDC;<br>Moniteur belge                       | Négociations ouvertes entre la Belgique et la RDC au sujet des crimes coloniaux belges:<br><br>Etablissement d'une commission mixte belgo-congolaise pour examiner la question du passé colonial belge et proposer des pistes de solutions pour les réparations et la réconciliation entre les deux peuples.<br><br>Révision des manuels d'histoire pour prendre en compte les aspects cachés de l'histoire coloniale. |
| R.3: Les conflits intercommunautaires sont empêchés et réglés pacifiquement       | Nombre de commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers effectivement installés et opérationnalisés | Rapports du CESEJT<br>Médias  | Le Gouvernement installe les commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers sur tout le territoire national;<br><br>Le Parlement révisé la loi de 2015 sur l'autorité coutumière pour élargir son mandat aux conflits intercommunautaires, tout particulièrement à caractère foncier.<br><br>Le Parlement vote un budget spécial pour le fonctionnement de ces commissions.                            |
| R.4: Une approche inclusive est adoptée dans la mise en œuvre du P-DDRCS          | Taux des segments de la population consultés et impliqués dans la mise en œuvre du                                   | Rapports du CESEJT;<br>Médias et organisations de la société civile | Des groupes représentatifs de la société, dont les personnes et groupes vulnérables, sont associés et  |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   | P-DDRCS  |  | <p>responsabilisé dans la mise en œuvre du P-DDRCS;</p> <p>Le Gouvernement fournit aux populations des moyens financiers adéquats pour contribuer à la réintégration des ex-combattants et à la récupération des armes des milices d'autodéfense;</p> <p>Accélération de l'adoption par le Parlement du projet de loi sur la circulation des armes légères et de petit calibre (ALPC)</p> |
| R.5: La PNJT est articulée avec la PNRJ | Nombre des cours d'appel jugeant les crimes internationaux et qualité de leurs jugements | <p>-Enquête de perception de la population;</p> <p>-Médias et articles de la doctrine;</p> <p>- Rapports du CESEJT</p> | <p>Formation des magistrats aux techniques de répression des crimes internationaux et à la jurisprudence de la justice pénale internationale et nationale.</p>  |



### ACTIVITES

1. *Adopter une loi-cadre de justice transitionnelle;*
2. *Adopter des lois de mise en œuvre de la justice transitionnelle dans les quatre piliers (vérité et réconciliation; justice; réparation et réformes institutionnelles/garanties de non-répétition):*
3. *Créer des sites pour la mémoire des victimes de la traite négrière;*
4. *Organiser des journées de commémoration des victimes des conflits en RDC, dont le 2 août;*
5. *Revisiter des manuels d'histoire à intégrer à partir du primaire jusqu'aux humanités;*
6. *Négocier et conclure un accord de coopération entre la RDC et la Belgique sur le traitement des abus du passé colonial;*
7. *Consulter les communautés sur l'élargissement du mandat des commissions consultatives pour la prévention et le règlement des conflits intercommunautaires;*
8. *Réviser la loi organique portant organisation et fonctionnement des commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers en vue de l'élargir à la prévention et règlement des conflits intercommunautaires;*
9. *Renforcer les capacités des membres des commissions consultatives nouvellement créés;*
10. *Réformer la loi foncière, relativement aux terres et forêts communautaires;*
11. *Sensibiliser les populations sur les politiques de réformes pour une meilleure inclusivité et appropriation;*
12. *Renforcer les capacités des cours d'appel et de la Cour de cassation sur la répression des crimes internationaux (appui, formation, services consultatifs);*
13. *Développer des mécanismes de coopération avec la CPI en vue de développer la complémentarité positive entre celle-ci et les juridictions pénales congolaises;*
14. *Revisiter les textes législatifs régissant les services de sécurité (forces armées, police nationale, services de renseignements):*
15. *Adopter une stratégie nationale globale de réforme du secteur de la sécurité.*



## ANNEXE II

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE  
POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**AVANT-PROJET DE LOI-CADRE PORTANT DISPOSITIONS  
GENERALES APPLICABLES A LA JUSTICE TRANSITIONNELLES  
EN RDC**

---

**Kinshasa, décembre 2022**

## **AVANT-PROJET DE LOI-CADRE N°...../..... DU ...../12/2022 PORTANT DISPOSITIONS GENERALES APPLICABLES A LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

### **EXPOSE DES MOTIFS**

Depuis la genèse de la République Démocratique du Congo, qui tire ses origines de la fin du XIXème siècle, son histoire a été émaillée de violences et de violations massives des droits humains. Qu'il s'agisse de l'esclavage, de la colonisation ou de la dictature, l'histoire du pays est marquée par tant d'événements sanglants et glaçants, qui remettent en cause l'intangibilité de certains droits fondamentaux.

Depuis l'accession du pays à l'indépendance, la République Démocratique du Congo vogue dans la violence due aux troubles politiques ainsi qu'aux guerres incessantes. A l'époque coloniale, suite à la lutte contre les valeurs ancestrales que la puissance coloniale tenait à décapiter, de nombreux cas de méconnaissance des droits fondamentaux ont été reconnus et documentés. Dans la lutte en vue de l'indépendance, de nombreux militants ont été fauchés, à fleur d'âge, martyrs de leur engagement en faveur de l'autodétermination du peuple congolais. Après l'indépendance, les luttes de positionnement ont suscité de nombreux cas de massacres et d'assassinats odieux qui, au plus fort de rébellions, de sécessions et de déportations, ont occasionné de la désolation à travers le pays. Suite à l'accaparement par l'armée de la vie politique, le musèlement de l'opinion à la suite du monolithisme politique a été à la base de nombreuses frustrations qui ont culminé à des protestations qui, à la faveur de l'écroulement du Mur de Berlin, ont ouvert la voie à une démocratisation qui, elle-même, sans doute mal conçue, mal planifiée et mal accompagnée, a laissé la place à de vieilles rancœurs qui, associées à des crises protéiformes importées des pays voisins, ont fait le lit de guerres incessantes, successives et cycliques, qui ont conduit à des désastres humains auxquels le pays doit à ce jour sa sinistre réputation tantôt de capitale mondiale de viol, tantôt de ventre mou de l'Afrique voire de l'humanité, la nation congolaise peine à s'affranchir des vieilles rancœurs qui minent gravement la concorde nationale du fait de l'inexistence, jusqu'à ce jour, d'un programme clair et cohérent de recherche de la justice pour les victimes qui attendent réparation et les bourreaux qui punissent la sanction.

Au plus fort de la violence armée, le pays a expérimenté, depuis 1996, à la suite du génocide rwandais de 1994, une violence inouïe et inédite, foulant aux pieds les rudiments même de l'humanité, malgré les quatre conventions de Genève de 1949, base du droit international humanitaire, la scène la plus emblématique de leur méconnaissance. En environ 30 ans, ce sont près de 6 millions de morts, victimes directes et collatérales qui se comptent, défiant ainsi tous les théâtres de crimes historiques contemporains.

Toutefois, contrairement aux exemples existants de conflits sanglants, où des solutions de justice ont été tentées après la cessation des violences, la République Démocratique du Congo présente une situation où ces conflits ont tendance à s'éterniser. Les violences sont si cycliques qu'à ce jour, il n'existe aucune génération qui n'ait connu la guerre depuis l'accession du pays à sa souveraineté. Cette violence apparemment banalisée a pour conséquence la victimisation par séries de plusieurs millions de personnes et de ménages, créant, dans la foulée, un malaise dans la coexistence pacifique des communautés à travers le pays.

Entre conditions de vie exécrables et mauvaise gouvernance, l'étiologie de la violence finit par conduire à un constat du caractère protéiforme de la crise congolaise, mettant en évidence la nécessité de rechercher une solution globale aux conflits afin de panser les plaies du passé, de penser les perspectives du futur et de tracer les stratégies du non-retour vers le passé violent, sur fond de la recherche de la vérité autour des causes des conflits ayant occasionné les violations des droits humains.

Cette recherche de la vérité est destinée à ouvrir la voie vers la lutte contre l'impunité des crimes odieux enregistrés et documentés, tout en reconnaissant le droit des victimes de ces violences à obtenir réparation des préjudices qu'elles ont subis. Pourtant, après plusieurs décennies d'impunité des crimes odieux, du reste documentés notamment par des experts internationaux, l'incapacité de l'Etat congolais à assumer sa part de responsabilité dans l'organisation de la répression contre les auteurs des crimes et dans le rétablissement des victimes dans leurs droits, est symptomatique d'une déliquescence de l'appareil judiciaire, mais également d'une obsolescence des lois en vigueur, qui appellent une nouvelle manière de penser le droit positif, davantage tourné vers des mécanismes judiciaires et extra-judiciaires plus souples et plus réalistes, mettant en avant le besoin de réconciliation et d'apaisement au plus grand avantage de la concorde nationale, dont les fissures ont souvent été les facteurs directs ou lointains des conflits et, partant, des violations massives des droits de l'homme.

Les solutions ainsi recherchées se logent dans un système de justice innovant, dont l'objectif est de parvenir à mettre les victimes face à leurs bourreaux afin de promouvoir l'égalité de tous devant la loi. Cependant, devant la déliquescence de l'appareil judiciaire congolais et l'inadéquation du droit positif en vigueur, il est impérieux de concevoir un corps de règles nouveau susceptible de promouvoir une justice égalitaire pour les crimes graves du passé et du présent, où ne prévaudraient ni prescription, ni immunités, ni inviolabilité, ni privilège de juridiction ou de poursuite, pour tendre vers le devoir qu'a chaque citoyen voire chaque individu de répondre de ses actes non dans le dessein de l'exposer à la vindicte populaire, mais dans celui d'appeler de sa part un nouvel engagement en faveur de l'humanité qui recommande à chacun de réserver à cette dernière la marque ultime de l'infranchissable ligne des interdits.

Cette optique rend quant à elle nécessaire la prise en compte des préceptes de la justice transitionnelle. Cependant, cette forme de justice, déjà expérimentée en d'autres pays après les conflits sanglants, semble s'éloigner de la réalité de la République Démocratique du Congo, où, loin d'être terminés, les conflits sanglants se veulent toujours plus actuels et même plus cruels, avec des scores de victimisation toujours plus spectaculaires. Ainsi, un contexte du droit positif où l'Etat réserve des privilèges à ses représentants et ses agents qui, en réalité, sont les véritables auteurs ou co-auteurs de la violence décriée, il devient impérieux pour la puissance publique d'opérer des concessions afin de permettre que la justice à mettre en place soit le moins possible soumise aux impératifs dictés par les obstacles à la poursuite pénale, mais également aux difficultés d'obtenir en faveur des victimes des réparations holistiques prenant en compte les préjudices tant qualitativement que quantitativement.

A ce sujet, le grand défi du droit congolais est de transcender la difficulté liée tant à la rétroactivité de la loi qu'à la qualité officielle des auteurs présumés des crimes. La volonté politique devant être en avant afin d'éviter aux générations futures les conséquences du passif du passé, doit dominer toute velléité obstructionniste tendant à faire valoir la logique malsaine consistant à faire prédominer la logique « pas de justice sans paix ». Dès lors, la présente loi recherche les voies devant déboucher sur la recherche de la vérité, devant elle-même tendre

vers les poursuites judiciaires des auteurs des crimes qui, à leur tour, doivent ouvrir la voie vers les réparations au profit des victimes avant de tendre les garanties de non-répétition.

Le caractère transversal d'une telle initiative législative implique l'édiction d'une loi particulière, devant conduire à des correctifs des dispositions légales existantes, à travers tout l'arsenal juridique actuellement en vigueur.

La présente loi trouve son fondement dans l'article 123 de la constitution. Elle comporte sept chapitres, à savoir :

- Chapitre I : Des dispositions générales
- Chapitre II : Des piliers de la justice transitionnelle
- Chapitre III : Du fonctionnement des structures de mise en œuvre de la justice transitionnelle
- Chapitre IV : Du recrutement des acteurs de mise en œuvre de la justice transitionnelle
- Chapitre V : Du financement de la justice transitionnelle
- Chapitre VI : Des dispositions transitoires et finales

Telle est l'économie de la présente loi.

## PREAMBULE

Vu la Constitution, en ses articles 122 ,123 et 222 ;

*Considérant* les engagements internationaux pris en vertu de la Charte des Nations Unies, de l'Acte constitutif de l'Union africaine et des autres instruments internationaux et régionaux aux droits de l'homme ;

*Considérant* les Principes directeurs des Nations Unies relatifs au droit des victimes à la réparation des violations graves des droits de l'homme et du droit international, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005;

*Considérant* l'Ensemble des principes actualisé pour la protection et la promotion droits de l'homme par la lutte contre l'impunité;

*Considérant* la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine;

*Profondément préoccupé* par les crimes de masse, y compris des violences sexuelles contre des femmes et des jeunes filles, commis sur le territoire national depuis trois décennies et par leur ampleur actuelle en termes d'une multitude de victimes directes et indirectes de ces crimes;

*Tenant compte* des défis auxquels la justice fait face pour assurer les poursuites et le jugement des auteurs présumés de ces crimes internationaux et de l'urgence de répondre à la culture de l'impunité de ces crimes et à la nécessité de réparer les préjudices subis par les victimes en vue d'instaurer une paix et un développement durables ;

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la Loi dont la teneur suit:



**LOI**

## Chapitre I.

### DES DISPOSITIONS GENERALES

#### Section I. DE L'OBJET ET DES DEFINITIONS

##### §1. DE L'OBJET

###### Article 1

La présente loi fixe les règles générales relatives à la mise en œuvre de la justice transitionnelle en République Démocratique du Congo.

Elle détermine les principes fondamentaux et les modalités d'opérationnalisation des piliers de la justice transitionnelle pour élucider les crimes de masse commis dans le passé et dans le présent en République Démocratique du Congo.

##### §2. DES DEFINITIONS

###### Article 2

Au sens de la présente loi, on entend par :

1. **Associations d'aide aux victimes** : Associations sans but lucratif constituées conformément à la législation en vigueur en République Démocratique du Congo, intervenant dans la prise en charge des victimes de violences sexuelles liées aux conflits et des victimes de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ;
2. **Associations des victimes** : Associations sans but lucratif constituées conformément à la législation en vigueur en République Démocratique du Congo, regroupant les victimes de violences sexuelles liées aux conflits et/ou les victimes de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ;
3. **Conflit armé** : Tout différend surgissant entre deux Etats et provoquant l'intervention militaire des membres des forces armées ;
4. **Conflit armé international** : Guerre déclarée ou tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs Etats, même si l'état de guerre n'est pas reconnu y compris les cas d'occupation de tout ou partie du territoire de la République Démocratique du Congo, même si cette occupation ne rencontre aucune résistance militaire ;
5. **Conflits armés internes** : Tous les conflits qui ne sont pas considérés internationaux et qui se déroulent sur le territoire de la République Démocratique du Congo entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et

concentrées, à l'exclusion des situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés ;

6. **Consultations populaires** : Processus par lequel les populations sont appelées à se prononcer sur les mécanismes de justice transitionnelle dans le contexte national ou provincial.
7. **Crimes contre la paix et à sécurité de l'humanité** : Crimes les plus graves qui heurtent la conscience universelle de l'humanité tout entière.

Il s'agit des crimes contre l'humanité, de génocide, de guerre et d'agression tels que définis dans le Statut de Rome et dans la législation pénale de la République Démocratique du Congo.

Ils incluent également la traite des personnes à des fins de violences sexuelles ou d'exploitation sexuelle lorsqu'elles s'inscrivent dans des situations de conflits ;

8. **Garanties de non-répétition** : l'ensemble des mesures, y compris des réformes institutionnelles, visant à prévenir la répétition des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ;
9. **Genre** : la prise en compte du sexe dans la recherche du respect du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes dans une situation spécifique donnée, dont la participation aux processus de paix et de justice transitionnelle ;
10. **Crimes de masse : crimes de grande ampleur par le nombre des victimes.**
11. **Justice transitionnelle** : Un processus intégré de mécanismes et de moyens mis en œuvre pour cerner les violations massives du droit international humanitaire commises dans le passé et qui se commettent, et ce, en révélant la vérité, en demandant aux responsables de ces violations de rendre compte de leurs actes, en assurant la réparation des victimes afin de parvenir à la réconciliation nationale, préserver et d'archiver la mémoire collective, d'instaurer des garanties de non-répétition, et de permettre la transition d'une dictature à un régime démocratique contribuant à la consécration des droits de l'Homme ;
12. **Participation des victimes dans le processus de justice transitionnelle** : intervention des victimes à toutes les étapes du processus de justice transitionnelle, des consultations populaires au fonctionnement des mécanismes de justice transitionnelle;

13. **Personnes et groupes vulnérables** : des personnes et groupes touchées par une fragilité due à plusieurs facteurs, notamment l'âge, le sexe, la maladie, le conflit armé, le déplacement forcé ;
14. **Pratiques coutumières constructives** : toute pratique positive utilisée dans les coutumes de la République Démocratique du Congo, dont l'usage est susceptible d'améliorer les conditions du vivre ensemble ou de réconcilier les Hommes après la survenance d'un conflit ;
15. **Questions transversales** : toutes les préoccupations qui rentrent dans la définition d'une Justice Transitionnelle holistique en tant qu'elles concernent, traversent et complètent chacun des quatre piliers. Il s'agit notamment des questions de genre, femmes et filles, enfants et jeunes, personnes handicapées, personnes déplacées à l'intérieur son pays, réfugiés et apatrides, les personnes les plus âgées et de toute autre personne vulnérable.
16. **Réconciliation** : le processus visant à renouer une relation du passé entre une ou victimes et l'auteur ou les auteurs des violations des droits de l'homme ou du droit international humanitaire ayant causé un préjudice aux premières ;
17. **Réinsertion sociale** : ensemble de mécanismes visant à accompagner la victime à reprendre pleinement sa vie dans la communauté et à favoriser son autonomisation ;
18. **Relèvement communautaire** : Approche du développement local basée sur des projets collectifs dans lesquels tous les bénéfices ou profits sont réinvestis dans la structure collective ;
19. **Réparation** : la restitution, la compensation et la réhabilitation en faveur des victimes des violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ;
20. **Survivant** : Victime ayant survécu aux violences sexuelles liées aux conflits et/ou aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité et s'étant émancipé de son état de victime ;
21. **Vérité** : la réalité des faits qui se sont réellement passés et des circonstances de leur réalisation et identification de leurs auteurs présumés ;

**22. Vetting** : l'exclusion à l'accès aux charges publiques des auteurs de violences sexuelles liées aux conflits et ceux des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ;

**23. Victimes** : les personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions constituant des violations flagrantes du droit international des droits de l'homme, des violations graves du droit international humanitaire ou ayant occasionné les violences sexuelles liées aux conflits.

Sont aussi considérés comme victimes, les parents ou les personnes à charge de la victime directe et les personnes qui, en intervenant pour venir en aide à des victimes qui se trouvaient dans une situation critique ou pour prévenir la persécution, ont subi un préjudice.

Une personne est considérée comme une victime indépendamment du fait que l'auteur de la violation soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou condamné et quels que soient les liens de parenté entre l'auteur et la victime ;

Des personnes et des communautés qui ont subi, directement ou indirectement, des préjudices causés par les auteurs des violations graves des droits de l'homme et du droit international.

**24. Violences sexuelles** : violations basées sur le sexe, actes prévus et punis par la loi n°06/018 du 20 juillet 2006 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais.

## **Section II. DEVOIRS DE L'ETAT**

### **Article 3**

L'Etat a l'obligation de :

1. Elaborer une stratégie nationale de justice transitionnelle ;
2. Adopter les lois et règlements relatifs à la mise en œuvre de la justice transitionnelle ;
3. Ratifier la Convention des Nations Unies de 1968 sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

### **Article 4**

L'Etat assure l'administration de la justice transitionnelle. Il veille à :

1. l'inclusion et à la matérialisation de l'accès à la justice transitionnelle de toutes les victimes des violations graves des droits de l'homme, sans distinction de race, de religion, de sexe, d'âge ;

2. la prise des mesures favorisant la participation des personnes et des groupes vulnérables aux processus et mécanismes de justice transitionnelle.

## **Section II. DES PRINCIPES FONDAMENTAUX, DES OBJECTIFS ET DU CHAMP D'APPLICATION**

### **§1. DES PRINCIPES FONDAMENTAUX**

#### **Article 5**

Dans la formulation et la mise en œuvre de la justice transitionnelle, l'Etat doit être guidé par les principes ci-après :

- ✓ Principe de la contextualisation et de l'appropriation nationale ;
- ✓ Principe de la décentralisation
- ✓ Principe de « ne pas porter préjudice aux victimes » ;
- ✓ Principe de victimo-centrisme ;
- ✓ Principe de neutralité des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la justice transitionnelle ;
- ✓ Principe de la solidarité nationale ;
- ✓ Principe de l'interdépendance entre différents piliers de la justice transitionnelle ;
- ✓ Principe de la solidarité nationale ;
- ✓ Principe de l'autonomie de l'action en réparation ;
- ✓ Principe de l'interdiction des lois d'amnistie pour les crimes internationaux ;
- ✓ Principe de mise en œuvre holistique de la justice transitionnelle ;
- ✓ Principe de la protection et de la participation des personnes et des groupes vulnérables notamment les femmes, les jeunes filles, les personnes âgées, les personnes vivant avec handicap, les peuples autochtones, etc. ;
- ✓ Principe de redevabilité et obligation de rendre compte ;
- ✓ Principe de révélation de la vérité et de préservation de la mémoire ;
- ✓ Principe de réparation des préjudices et de la réhabilitation ;
- ✓ Principe de rétroactivité ;
- ✓ Principe de défaut de pertinence de la qualité officielle ;
- ✓ Principe de l'imprescriptibilité des crimes ;
- ✓ Principe d'inclusion, d'équité et de non-discrimination.

## **§1. DES OBJECTIFS**

### **Article 6**

Dans la formulation et la mise en œuvre de la justice transitionnelle, l'Etat poursuit les objectifs ci-après :

- ✓ mise en œuvre holistique de la justice transitionnelle ;
- ✓ révélation de la vérité et de la préservation de la mémoire ;
- ✓ réparation des préjudices ;
- ✓ réconciliation nationale ;
- ✓ entente intercommunautaire.

## **Section IV. DU CHAMP D'APPLICATION**

### **Article 7**

La présente loi s'applique aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité commis en République Démocratique du Congo. Elle s'applique aux faits du passé et du présent.

Elle vise à :

- élucider les causes profondes de la recrudescence des conflits armés, des massacres à répétition, les implications des forces étrangères, etc.; promouvoir la paix et la réconciliation nationale ; garantir la non-répétition de l'instabilité sécuritaire en République Démocratique du Congo.

## **Chapitre II.**

### **DES PILIERS DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

#### **Section I. DES POURSUITES JUDICIAIRES**

### **Article 8**

L'Etat peut :

4. requérir la création d'un Tribunal pénal international pour la République Démocratique du Congo
5. créer une Cour pénale spéciale mixte ;
6. adopter des lois organiques nécessaires pour créer l'une ou l'autre des juridictions ci-après :
  - (c) une Cour pénale spéciale et d'un Parquet près cette Cour ;
  - (d) des Chambres mixtes et un Procureur spécial au sein des juridictions l'ordre judiciaire.

## **Article 9**

L'Etat prend les mesures appropriées pour :

- (1) ratifier la résolution portant amendement du Statut de la Cour pénale internationale sur le crime d'agression, adoptée à Kampala 2010 ;
- (2) ratifier la Convention des Nations Unies de 1968 relative l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ;
- (3) négocier, signer, ratifier des accords bilatéraux et multilatéraux, régionaux et internationaux de coopération et d'entraide judiciaire avec des différents Etats.

## **Section II. DE LA REVELATION DE VERITE ET DE LA PRESERVATION DE LA MEMOIRE**

### **§I: DE LA COMMISSION NATIONALE DE VERITE, JUSTICE, REPARATION ET RECONCILIATION**

#### **Article 10**

L'Etat crée, par une loi organique, une Commission nationale de vérité, justice, réparation et réconciliation.

#### **Article 11**

L'Etat peut, s'il échet, créer:

- 3. Des Commissions interprovinciales de vérité, justice, réparation et réconciliation ;
- 4. Des commissions provinciales de vérité, justice, réparation et réconciliation.

La loi organique fixe l'organisation, le fonctionnement, les attributions de chacune de ces commissions.

#### **Article 12**

L'Etat crée les structures nécessaires aux processus de réconciliation.

Ces structures peuvent être des mécanismes traditionnels de règlement des conflits.

L'Etat adopte une loi organique révisant la loi n°15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers, aux fins d'élargir le mandat des commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers à celui des conflits intercommunautaires, y compris les conflits relatifs au foncier rural.

## **Section III. DE LA REPARATION**

### **§1. DES DISPOSITIONS GENERALES**

#### **Article 13**

L'Etat adopte une loi fixant les principes fondamentaux relatifs à la protection et à la réparation des victimes de violences sexuelles liées aux conflits, et des victimes de crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.



- La loi détermine le statut des victimes, les mécanismes de protection judiciaire et administrative des victimes, les modalités de réparation, les droits et les obligations des victimes ;
- La loi intègre les mécanismes de justice réparatrice dans la prise en charge des victimes.

#### **Article 14**

L'Etat créé un organisme public chargé des réparations au profit des victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

### **§II. DE LA SITUATION SPECIFIQUE DES PERSONNES DEPLACEES INTERNES**

#### **Article 15**

L'Etat adopte une loi fixant le statut et le régime juridique applicables aux personnes déplacées internes en République Démocratique du Congo.

#### **Article 16**

Un Décret du Premier Ministre, délibéré en Conseil des ministres, crée un organisme chargé de la gestion des déplacés internes ainsi que des garanties de vie saine.

### **Section IV. DES GARATIES DE NON-REPETITION**

#### **§I. DES REFORMES INSTITUTIONNELLES**

#### **Article 17**

L'Etat adopte des mesures et réformes nécessaires pour garantir la non-répétition des conflits armés.

Il applique de manière globale les réformes relatives aux piliers de justice transitionnelle tels que prévus dans la présente loi-cadre.

#### **§2. DU VETTING**

#### **Article 18**

L'Etat créé un fichier central national devant servir de Vetting.

Toute personne impliquée dans les massacres et crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ne peut accéder aux fonctions étatiques ou publiques.

L'accès aux fonctions étatiques, publiques, de l'armée ou des sécurités et de renseignement fait l'objet de filtrage.

#### **§3. Du devoir de mémoire**

#### **Article 19**

Dans une dynamique participative, l'Etat met en place des politiques publiques visant à conserver la mémoire collective autour des conflits sanglants et de leurs conséquences.

Les initiatives de conservation de la mémoire impliquent, sans s'y limiter, à :

- La construction des monuments et des lieux de recueillement ;
- La mise en place de jours fériés dédiés aux victimes.

#### **§4. De l'interdiction du recours aux lois d'amnistie pour crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité**

##### **Article 20**

Toute mesure de clémence visant les crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité tant du passé que du présent est nulle et de nulle effet.

#### **§5. Des aspects transversaux**

##### **Article 21**

L'Etat adopte des politiques publiques, en concertation avec les autorités et les populations locales afin d'amoindrir les risques de conflits susceptibles de déboucher sur la perpétration des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

Ces politiques publiques impliquent, sans s'y limiter, à :

- La lutte contre la corruption et la pauvreté ;
- La formation militaire des jeunes ayant atteint au moins 18 ans révolus ;
- L'encadrement de l'accès aux boissons alcoolisées et aux substances psychotropes ;
- La préservation des droits communautaires des primo-occupants.

### **Chapitre III.**

#### **DU RECRUTEMENT DES ACTEURS DE MISE EN ŒUVRE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

##### **Article 22**

Le personnel des structures de justice transitionnelle est recruté, selon le cas, par le pouvoir central ou provincial.

Le recrutement tient compte des principes de l'indépendance et de la neutralité.

Dans le cas des structures interprovinciales, une Commission mixte est établie par les gouverneurs des provinces concernées pour procéder au recrutement du personnel technique et administratif desdites structures.

L'Etat prend un décret fixant les modalités de gestion et le régime disciplinaire dudit personnel.

### **Chapitre IV.**

#### **DU FINANCEMENT DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE**

##### **Article 23**

Les allocations financières des structures de justice transitionnelle relèvent d'un budget spécial adopté par le Parlement en même temps que le budget général de l'Etat.

La mise en œuvre du budget desdites structures est soumise aux mêmes règles de gestion et de contrôle que le budget général de l'Etat.

L'Etat peut accepter tout financement pour compléter le budget alloué aux structures de justice transitionnelle.

#### **Chapitre V.**

#### **DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

##### **Article 24**

Les structures de justice transitionnelle déjà opérationnelles peuvent continuer à fonctionner jusqu'à l'adoption d'une loi contraire.

##### **Article 25**

La Commission provinciale vérité, justice et réconciliation du Kasai-Central continuera à fonctionner jusqu'à ce qu'une loi organique endosse son statut.

**Fait à Kinshasa, Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO**

### ANNEXE III

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE  
POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**AVANT-PROJET DE LOI PORTANT CREATION DES  
CHAMBRES MIXTES POUR JUGER LES CRIMES CONTRE  
LA PAIX ET LA SECURITE DE L'HUMANITE MODIFIANT  
ET COMPLETANT LA LOI ORGANIQUE N° 13/011-B DU 11  
AVRIL 2013 PORTANT ORGANISATION,  
FONCTIONNEMENT ET COMPETENCE DES  
JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

**Kinshasa, décembre 2022**

**AVANT-PROJET DE LOI PORTANT CREATION DES CHAMBRES MIXTES POUR JUGER LES CRIMES CONTRE LA PAIX ET LA SECURITE DE L'HUMANITE MODIFIANT ET COMPLETANT LA LOI ORGANIQUE N° 13/011-B DU 11 AVRIL 2013 PORTANT ORGANISATION, FONCTIONNEMENT ET COMPETENCE DES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

**Exposé des motifs**

Le présent avant-projet de loi porte sur la loi créant les chambres mixtes spécialisées aux infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité conformément à l'article 149 de la Constitution qui dispose en son alinéa 5 : « *la loi peut créer des juridictions spécialisées* ».

Le système moniste de la République Démocratique du Congo aurait pu conduire au développement progressif des procès pour crimes internationaux. Or, force est de constater que la majorité de ces crimes sont encore impunis. D'où, il convient de remettre en cause le système judiciaire existant en vue de son renforcement. La justice transitionnelle dans le contexte congolais ne devant pas seulement se limiter à la recherche primordiale de la réconciliation, elle doit aussi absolument changer le visage du système judiciaire congolais mais aussi contribuer à la restauration de l'autorité de l'Etat.

L'option levée au renforcement du dispositif judiciaire national en vue de la répression des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité traduit la volonté du Gouvernement de Lutter efficacement contre l'impunité des crimes considérés comme les plus graves et appelle à des actions urgentes immédiates. C'est ainsi qu'il est d'une nécessité impérieuse et urgent de mettre en place un dispositif pour poursuivre et réprimer ces crimes de manière efficiente.

Cette initiative s'inscrit dans le cadre du renforcement et d'accélération du processus de réforme institutionnelle de l'Appareil judiciaire et sécuritaire, tant pour l'inscrire dans un développement durable et non plus d'actions ponctuelles de sortie de crise que pour restaurer la légitimité de la justice au sens large. Elle intervient également dans un contexte de maturation de la volonté politique au plan national et international et constitue d'abord une réponse à la demande de justice longtemps exprimée par le peuple congolais.

Le système moniste de la République démocratique du Congo aurait pu conduire au développement progressif des procès pour crimes internationaux. Or, force est de constater que la majorité de ces crimes sont encore aujourd'hui impunis.

Le choix des Chambres mixtes Spécialisées est le fruit de l'évaluation des expériences tentées jusqu'à présent. En effet, si le Gouvernement Congolais a développé une coopération exemplaire avec la Cour Pénale Internationale, la compétence complémentaire de cette dernière et le caractère volontaire de l'adhésion à ce Traité ne peuvent apporter une solution entière à la République démocratique du Congo.

L'échec de la Commission Vérité et Réconciliation et de la création d'un Tribunal ad hoc, pourtant envisagée des 2003, ainsi que Les résultats mitigés des juridictions internationales temporaires, conforte le Gouvernement à organiser une prise en charge nationale des crimes internationaux qui dévastent son territoire.

En 2013, le Ministère de la Justice et Droits Humains considère plus que jamais que la République Démocratique du Congo doit juger les crimes les plus graves qui ont été commis et

se perpétuent encore sur son territoire. Face à l'enjeu de la lutte contre l'impunité, qui devient aussi celui de la cohésion nationale, la conception de l'avant-projet de loi se fonde sur la nécessité d'ouvrir des procès, respectueux des règles du procès équitable, menés par les Congolais et sur le sol congolais.

L'orientation de l'avant-projet de loi repose sur la nécessité de prendre en compte la spécificité et la complexité de la poursuite et de la répression des crimes de génocide, des crimes contre l'humanité et crimes de guerre en organisant un dispositif garant des principes du procès équitable. C'est dans cette perspective, que l'avant-projet de loi crée des Chambres Spécialisées conformément à l'article 149 alinéa 5 de la Constitution pour mettre en œuvre une réponse judiciaire nationale et efficiente.

Afin de trouver l'équilibre entre l'effectivité de la répression des crimes et la proximité avec les justiciables, les Chambres mixtes Spécialisées de premier de première instance et une Chambre mixte Spécialisée d'Appel sont créés. La compétence matérielle des Chambres Spécialisées recouvre les crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et crime d'agression et appliquera l'ensemble des principes du droit pénal international, droit international humanitaire et plus généralement, le droit international pour toute infraction commise sur son territoire. De plus, la reconstruction de la République démocratique du Congo meurtrie par les nombreux conflits qu'elle a connu depuis plusieurs décennies justifie le choix de 1990 comme année à partir de laquelle ces juridictions ont compétence, date qui répondra aux attentes de la population congolaise.

En effet, les crimes de génocide, le crime contre l'humanité particulièrement répondent à une logique meurtrière propre dont témoigne le corps supplicié des victimes. La dégradation physique et psychique est organisée, tant pour faciliter la répétition des meurtres que pour exclure une communauté de toute commune humanité. Le corps des victimes devient une surface d'écriture sur laquelle est inscrite la destruction de la communauté désignée comme devant être annihilée. Le silence de certaines victimes atteste aussi de la difficulté de réintroduire le langage là où il ne subsiste plus que l'expression du corps. Dire le droit revêt ainsi toute son importance ; dire "non" à la fabrication des meurtriers est primordiale pour toute collectivité.

La reconnaissance des pratiques de cruauté, du déni des morts infligées, est essentielle pour la reconstruction des individus mais aussi des collectifs qu'ils forment. C'est dans cette perspective qu'une Unité de Protection des Victimes et Témoins est créée. Cet Unité est l'organe des Chambres Spécialisées pour appliquer toutes les mesures propres à protéger la sécurité, le bien-être physique et psychologique, la dignité et le respect de la vie privée des victimes et des témoins.

La proximité avec les lieux de perpétration des crimes, a pour objectif de faciliter la saisine des Chambres mixtes spécialisées pour répondre à la société civile, toujours dans l'attente de ces jugements. Les Chambres mixtes spécialisées pourront ainsi insuffler une nouvelle dynamique dans les rapports avec les justiciables et constitueraient le gage pour les congolais d'une prise en charge judiciaire effective de l'usage politique des massacres.

De plus, la perpétration des crimes relevant de la compétence des Chambres mixtes spécialisées, montre là encore des procédés d'annihilation spécifiques, disparition des corps notamment, qui requièrent des technologies et des savoir-faire adaptés au recueil des preuves (recherche des charniers ou analyse des récits d'extermination par exemple).

C'est pourquoi, les Chambres mixtes spécialisées ouvrent la possibilité à l'inclusion du personnel judiciaire militaire dans leur composition et ceci, se justifie au regard de la contextualisation de la répression de ces crimes dans notre pays compte tenu de l'avance prise par les juridictions militaires sur les juridictions civiles et la qualité des décisions secrétées par elles malgré les conditions de travail difficiles avec lesquelles elles opèrent, cette expérience des magistrats militaires sera d'un apport indispensable aux côtés des magistrats civiles afin de déclenchée une lutte acharnée contre ces crimes.

La prise en charge nationale des poursuites et de la répression des crimes internationaux relève d'une perspective de développement sous peine d'entamer la crédibilité et la légitimité des juges nationaux et de la politique pénale du gouvernement. A ce titre, le fonctionnement des Chambres mixtes spécialisées reprend l'économie juridique congolaise, à savoir la définition des infractions prévues par le Statut de Rome ratifié par la République Démocratique Congo, l'application du double degré de juridictions ou encore les règles de procédure pénale. L'avant-projet de loi introduit toute fois deux éléments novateurs : la responsabilité des personnes morales et les droits de la victime.

Au regard de l'article 91 de la loi-organique portant Organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire précisant que les Cours d'appel connaissent au premier degré du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, le présent avant-projet de loi complète cette loi par quatre articles :

L'article 91 relatif à la compétence matérielle des Cours d'appel, qui intègre les Chambres mixtes spécialisées de première instance, la compétence temporelle, le droit applicable, la compétence personnelle (personnes physiques et morales, militaires, intégration de magistrats militaires), Le greffe, les Unités spécialisées des parquets, la loi portant protection des victimes et des témoins ;

- L'article 65 relatif à l'institution du Parquet ou du Ministère public intègre dans le parquet les Unités spécialisées d'enquête et de poursuites ;

- l'article 94, relatif à la compétence matérielle de la Cour de cassation intègre les Pourvois formés devant la Chambre mixte spécialisée de la Cour de cassation ;

- l'article 104 relatif à la compétence territoriale, précise que les Chambres spécialisées connaissent des crimes de leur compétence commis sur le territoire de la République Démocratique du Congo.

Telle est l'économie générale l'avant-projet de loi créant les Chambres mixtes spécialisées aux infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité modifiant et complétant la loi organique n°13/011-b du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

#### ***Article 1<sup>er</sup> :***

L'article 91 de la loi-organique n°13/011-b du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire est modifié et complété comme suit :

##### **Article 91.1**



Il est créé en République Démocratique du Congo, conformément à l'article 149 de la Constitution, les Chambres mixtes spécialisées. Elles sont compétentes de juger en premier ressort, les infractions contre la paix et la sécurité de l'humanité telles que définies par le Statut de la Cour Pénale Internationale, commis sur le territoire de la République Démocratique du Congo.

Elles sont composées de deux chambres. Les chambres de première instance sont créées au sein des Cours d'Appel et une Chambre d'Appel à la Cour de Cassation.

#### Article 91. 2

Les Chambres mixtes spécialisées appliquent les traités internationaux dûment ratifiés, les lois, les actes réglementaires pour autant qu'ils soient conformes aux lois ainsi que la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ainsi que les principes, règles et coutumes du droit international, Les principes du droit international des conflits armés, du droit international humanitaire, du droit pénal international.

#### Article 91.3

Les Chambres mixtes spécialisées exercent leur compétence à l'égard des crimes relevant de leur compétence, à partir de 1990 (Cf. la proposition de modification des alinéas 3 et 4 l'article 17 de la Constitution du 18 février 2006).

#### Article 91 .4

L'immunité attachée à la qualité officielle d'une personne n'opère pas en cas des poursuites pour les infractions relevant de la compétence des Chambres mixtes spécialisées. Toutefois, les personnes jouissant de privilèges de juridiction, prévus aux articles 153 alinéas 3 et 163 de la Constitution, seront justiciables en premier et dernier ressort devant la Chambre mixte Spécialisée de la Cour de Cassation.

#### Article 91. 5

La compétence des Chambres mixtes spécialisées s'exerce à l'égard toute personne, sans distinction de sexe, qui a atteint 18 ans révolus et des personnes morales.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits :

- En cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement de la part de l'auteur des faits ;
- S'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait.

Sont pénalement responsables des crimes prévus par la présente loi, seuls les animateurs des organes de la personne morale par la volonté et dans l'intérêt desquels les faits ont été accomplis.

La responsabilité pénale de la personne morale est engagée lorsqu'il est établi qu'elle a bénéficié, contribué ou collaboré à la perpétration des infractions relevant de la compétence des Chambres mixtes spécialisées.

Les personnes morales de droit privé ou de droit public autre que l'Etat qui participent comme coauteurs ou complices aux infractions visées dans la présente loi engagent leur responsabilité pénale.

Les peines applicables aux personnes morales reconnues coupables pénalement des infractions de génocide, des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre et du crime d'agression sont les suivantes, sans préjudice des dommages et intérêts :

1° La peine de dissolution, lorsque la personne morale a été intentionnellement créée à des fins criminelles pour lesquelles elle est reconnue coupable ou lorsque son objet a été intentionnellement détourné afin d'exercer de telles activités ;

2° La peine d'interdiction, à titre définitif ou pour une durée minimale de vingt ans, d'exercer une ou des activités relevant de l'objet social ;

3° La peine de placement sous surveillance judiciaire pour une durée allant de cinq à dix ans ;

4° La peine de fermeture définitive ou pour une durée minimale de cinq ans d'une ou de plusieurs de ses succursales de l'entreprise ;

5° La peine d'exclusion de participer aux marches publics à titre définitif ou pour une durée minimale de cinq ans ;

6° L'interdiction, à titre définitif ou pour une durée minimale de cinq ans, de faire appel public à l'épargne ;

7° L'interdiction, pour une durée de cinq ans au plus, d'émettre des chèques ou d'utiliser des cartes de crédit ;

8° La peine de confiscation de la chose qui a servi ou qui était destinée à sévir à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;

9° La peine de confiscation de tout ou partie de biens ;

10° La peine d'amende.

Les peines définies aux 1° et 3° de l'article précédent ne sont pas applicables aux personnes morales de droit public dont la responsabilité pénale est susceptible d'être engagée.

#### Article 91.6

La conscription ou l'enrôlement d'enfants de moins de 18 ans en vue de leur participation aux hostilités sont prohibés et punis conformément aux peines prévues par le Statut de Rome.

#### Article 91. 7

Les Chambres mixtes spécialisées sont composées d'un Président et de Conseillers. Les Chambres mixtes spécialisées de première Instance siège à cinq membres, dont deux Conseillers sont magistrats militaires de carrière et avec le concours du Ministère public et l'assistance du greffier.

#### Article 91.8

La Chambre mixte spécialisée d'Appel connaît de l'appel formé contre les décisions rendues en première instance par les Chambres mixtes Spécialisées de première instance.

Elle siège au nombre de sept membres dont trois Conseillers sont magistrats internationaux et avec le concours du Ministère public et l'assistance du greffier. Elle est présidée par le Premier Président.

#### Article 91.9

Les fonctions de Président et de Conseiller prennent fin à l'expiration du mandat et en cas de démission, de révocation, d'empêchement définitif, d'incompatibilités et de décès.

Le Président et les Conseillers sont soumis à la loi relative au Statut des Magistrats et à la présente loi.

#### Article 91.10

Le Président et les Conseillers des Chambres mixtes spécialisées sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Les Conseillers militaires et internationaux des Chambres mixtes spécialisées sont soumis *mutatis mutandis* aux dispositions de la présente loi, à moins que le Code de justice militaire et les autres dispositions applicables aux officiers des Forces armées de la République Démocratique du Congo n'en disposent autrement.

Les Président et les Conseillers des Chambres mixtes spécialisées doivent posséder de hautes aptitudes morales et intellectuelles indispensables à l'exercice de leur fonction et justifier d'une expérience d'au moins dix ans sur les matières relevant du droit international humanitaire, le droit pénal international et le droit international des droits de l'homme.

Il est tenu compte, dans le choix des candidats, d'une représentation des femmes.

#### Article 91.13

Les chambres mixtes spécialisées siègent avec le concours du Ministère public du ressort avec de l'assistance d'un Greffe.

### *Article 2*

L'article 65 de la loi organique portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire est modifié et complétée comme suit :

#### Article 65.1

Il est créé près du Parquet Générale près chaque Cour d'Appel, une Unité spécialisée d'enquête et de poursuite (USEP en sigle) chargée de la conduite des investigations des crimes relevant de la compétence des Chambres mixtes Spécialisées. L'USEP est placée sous l'autorité du Procureur Générale du ressort.

L'Unité spécialisée d'enquête et de poursuite est composée d'enquêteurs nationaux et internationaux. Les enquêteurs sont des spécialistes possédant des connaissances nécessaires aux investigations spécifiques des violations graves de droit international pénal, droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

#### Article 65.2

L'organisation et le fonctionnement de l'Unité d'enquête et de poursuite sont fixés par un arrêté Ministre ayant la justice dans ses attributions.

### Article 65.3

Outre les enquêtes policières et judiciaires spécifiques liées aux crimes de la compétence des Chambres mixtes spécialisées, l'Unité spécialisée d'enquête et de poursuite est chargée :

- (a) La mise en état des affaires par la constitution et la consolidation de la documentation relative aux faits de la cause, le suivi des investigations, des actes d'enquêtes et de poursuites ;
- (b) La Mise en place et d'organiser un système d'archivage pour la conservation et la documentation des preuves des faits allégués ;
- (c) de mettre en place et d'organiser la sécurisation et la protection de tous les intervenants à la procédure, y compris les auteurs présumés.

### Article 3

L'article 94 de la loi organique portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire est complété et modifié comme suit :

#### Article 94. 1

Les arrêts rendus par les Chambres mixtes de Première Instance sont susceptibles d'opposition et d'Appel dans les mêmes conditions qu'en procédure pénale ordinaire.

L'opposition est portée devant la même Chambre qui a rendu la décision attaquée. L'Appel est porté devant la Chambre mixte spécialisée d'Appel.

Les arrêts de la Chambre d'Appel sont susceptibles de cassation en cas de violation de la loi, de la coutume, des traités internationaux et des principes généraux de droit conformément à la loi.

Les arrêts des Chambres mixtes spécialisées rendus au degré d'appel sont en outre susceptibles de révision devant la Cour de cassation.

Les pourvois sont formés devant les Chambres réunies de la Cour de Cassation.

### Article 4

Sont abrogées toutes les dispositions antérieures contraires à la présente loi.

### Article 5

La présente loi entre en vigueur à la date de sa promulgation.

Fait à Kinshasa, le .....

**Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO**

## ANNEXE IV

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE  
POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**LISTE INDICATIVE DES TEXTES LEGISLATIFS ET  
REGLEMENTAIRES A ADOPTER A TITRE PRIORITAIRE**

---

**Kinshasa, décembre 2022**

**LISTE INDICATIVE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES A  
ADOPTER A TITRE PRIORITAIRE**

| <u>Références aux axes stratégiques de la PNJT</u>              | <u>Textes législatifs et réglementaires</u>   | <u>Statut</u>  |
|---|---|--|
| 1. <u>Poursuites judiciaires</u>                                | 1. Projet de loi organique portant création des Chambres mixtes au sein des juridictions de l'ordre judiciaire pour juger les crimes contre la paix et la sécurité  | Avant-projet préparé par le Comité scientifique chargé d'élaborer un projet de PNJT en RDC |
|   | 2. Révision d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles pour lever les obstacles aux poursuites des auteurs présumés des crimes internationaux   | Propositions formulées par le Comité scientifique dans son rapport final                   |
|   | 3. Adoption d'une loi d'autorisation de ratification des traités suivants:<br><br>- les amendements au Statut de la CPI adoptés à Kampala en 2010;<br><br>- la Convention des Nations sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et les crimes contre l'humanité   | Propositions formulées par le Comité scientifique dans son rapport final                   |
| <u>Axe 2: La recherche de la vérité et de la réconciliation</u> | 1. Adoption des lois créant la Commission nationale de vérité, justice, réparation et réconciliation (CNVJRR), des Commissions inter-provinciales (CIPVJRR) et/ou des Commissions provinciales (CPVJRR)<br><br>2. Adoption d'une loi endossant l'édit créant la Commission provinciale Vérité, Justice et Réconciliation du Kasai Central | Propositions formulées par le Comité scientifique dans son rapport final                   |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p><u>Axe 3: Réparations</u></p>                 | <p>1. Projet de loi organique sur la réparation des victimes des violences sociales et des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité</p> <p>2. Adoption d'une loi sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées</p> <p>3. Adoption une loi d'autorisation de ratification de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées (Convention de Kampala)</p> <p>4. Adoption d'un décret créant un Haut-Commissariat aux personnes déplacées en RDC</p> | <p>En discussion au Parlement</p> <p>Réactivation de la proposition de loi en souffrance au Parlement</p> <p>Proposition formulée par le Comité scientifique dans son rapport final</p> <p>Proposition formulée par le Comité scientifique dans son rapport final</p> |
| <p><u>Axe 4: Garanties de non-répétition</u></p> | <p>1. Adoption d'une loi-cadre de justice transitionnelle;</p> <p>2. Adoption d'une ordonnance présidentielle portant création d'une institution de coordination de la JT comme service spécialisé de la présidence de la République;</p> <p>3. Décret portant création de l'Académie nationale d.e justice transitionnelle</p> <p>4. Adoption d'une loi réglementant la circulation des armes légères et de petit calibre (ALPC) en RDC</p>   | <p>Avant-projet de loi proposé par le Comité scientifique dans son rapport final;</p> <p>Propositions formulées par le Comité scientifique dans son rapport final.</p> <p>Actualiser et adopter la proposition de loi en souffrance au Parlement</p>                  |



## ANNEXE V

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE  
POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN**

**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**PROPOSITION DE CHRONOGRAMME (FEUILLE DE ROUTE) DU  
PROCESSUS DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RDC**

---

**Kinshasa, décembre 2022**

## PROPOSITION DE CHRONOGRAMME (FEUILLE DE ROUTE) DU PROCESSUS DE JT EN RDC

| <u>Période</u>                 | <u>Actions</u>  |
|--------------------------------|---|
| <u>Décembre 2021-mars 2023</u> | <u>Consultations populaires</u>   |
| <u>Novembre/décembre 2022</u>  | <u>Adoption et promotion de la loi sur la réparation des victimes des viols et violences sexuelles et des autres crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité</u> |
| Janvier 2023                   | Démarrage des auditions à la CPVJR du Kasai Central   |
| Janvier-février 2023           | Adoption de la PNJT   |
| Mars-juin 2023                 | Examen et adoption par le Parlement et publication par le Président de la République de la loi-cadre de justice transitionnelle   |
| Juin-Juillet 2023              | Adoption d'une stratégie nationale de mise en œuvre de la loi-cadre de JT et d'un plan d'action annuel d'activités y relatives  |

## ANNEXE VI

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE  
POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**TERMES DE REFERENCE DU COMITE SCIENTIFIQUE  
CHARGE D'ELABORER UN PROJET DE POLITIQUE  
NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**Kinshasa, décembre 2022**

# **TERMES DE REFERENCE DU COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE D'ELABORER UN PROJET DE POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

## **I. Préambule**

- Considérant l'impérieuse nécessité de doter la RDC d'une politique nationale globale de justice transitionnelle ;

- Vu l'urgence;

Il est créé un Comité scientifique chargé de l'élaboration du projet de stratégie nationale de justice transitionnelle en République Démocratique du Congo (RDC).

## **II. Missions du Comité scientifique**

Le Comité scientifique sert de cadre formel pour la mise en place d'un cadre d'échanges entre les experts nationaux indépendants et les experts membres de la Commission mixte sur la justice transitionnelle pour atteindre une harmonisation des approches dans le cadre de la justice transitionnelle.

Le Comité scientifique est chargé des missions suivantes :

- Assister le Gouvernement dans la détermination d'une politique nationale;
- Assister le Gouvernement dans la formulation d'une feuille de route précisant chaque étape de la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle en RDC ;
- Elaborer un projet de document de stratégie nationale justice transitionnelle en RDC;
- Assurer la coordination scientifique des efforts du Gouvernement de la République, de la société civile, des agences onusiennes et d'autres acteurs impliqués dans le processus en vue d'améliorer l'efficacité et la qualité des efforts, éviter la duplication et encourager l'harmonisation des initiatives existantes dans le cadre d'une politique nationale de la justice transitionnelle;
- Favoriser le partage d'informations et la collaboration entre les intervenants ;
- Identifier les défis et obstacles pour la mise en œuvre immédiate et effective des mécanismes de justice transitionnelle en RDC tout en formulant les recommandations nécessaires afin d'y remédier ;
- Promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre les mécanismes de justice transitionnelle opérantes en RDC;
- Appuyer le Gouvernement dans la coordination et l'articulation des mécanismes de justice transitionnelle opérant en RDC ;

- Assister le Gouvernement dans la levée de l'option d'une approche centralisée et/ ou décentralisée de justice transitionnelle;
- Assister le Gouvernement dans le choix des animateurs du secteur et des mécanismes de justice transitionnelle;
- Assister le Gouvernement dans l'évaluation périodique des mécanismes de justice transitionnelle opérationnelle.
  
- S'assurer de l'application des principes fondamentaux de la justice transitionnelle en général et aux victimes directes et indirectes de différents conflits qu'a connu et que connaît encore la RDC et proposer éventuellement un barème des réparations ;
  
- Identifier les réformes institutionnelles sectorielles ou catégorielles à opérationnaliser en vue de garantir le non-renouvellement des crimes ; et
  
- Mettre à jour une analyse des conflits dans chaque province au niveau local pour connaître les problèmes et les défis sur le terrain et préparer la priorisation des provinces (analyses des conflits dans les provinces priorisées).

### **III. Composition et structure du Comité scientifique**

Le Comité scientifique est composé de dix (10) membres. Il s'agit des cinq (5) experts nationaux indépendants (professeurs des universités), cinq (5) délégués membres de la Commission mixte et de cinq (5) assistants dont un assistant pour le président du comité et de quatre autres assistants membres du Bureau du Rapporteur.

#### **A. Structure et responsabilités spécifiques des acteurs**

Le Comité scientifique est composé des organes ci-après :

- L'Assemblée plénière;
- Le Président du Comité;
- Le Bureau du Rapporteur; et
- Les Sous-Commissions.

#### **1. De l'Assemblée plénière**

L'Assemblée plénière est l'organe suprême délibératif du Comité scientifique. Elle comprend l'ensemble des membres qui compose le Comité scientifique. Elle est l'organe de conception, d'orientation, de décision sur les matières à traiter et d'évaluation.

Elle est convoquée sur décision du Président du Comité chaque après cinq (5) séances de réunion en sous-commission. Toutefois, l'Assemblée plénière peut être convoquée *ad nutum* si les circonstances l'exigent par une décision motivée du Président du Comité scientifique.

Ses décisions se prennent par consensus, à défaut, par vote à la majorité absolue de ses membres. En cas d'égalité des voix, celle du Président est prépondérante.

Les décisions et options dégagées dans l'Assemblée plénière sont couchées dans un PV sur lequel signe tous les membres du comité scientifique présents.

## **2. Le Président du Comité**

Le Président du Comité est désigné par le Ministre des droits humains et le BCNUDH parmi les Experts indépendants membres du Comité scientifique. Il lui est prêté le service d'un assistant en vue de la réalisation de ses attributions.

Il statue par voie de décision.

Ses responsabilités sont les suivantes :

- Coordonner la préparation d'un plan de travail et d'une feuille de route ;
- Coordonner les organes du Comité scientifique et de l'équipe d'appui technique (appuyer l'organisation des réunions : groupes e-mail, élaboration de l'agenda et du compte rendu, distribution des documents, logistique, etc.) ;
- Se concerter et préparer les réunions avec le co-facilitateur ;
- Assurer la participation et la collaboration dans le Comité de tous les intervenants ;
- Assurer la coordination des travaux jusqu'aux termes du mandat; et
- Définir la méthodologie des travaux et décider du chronogramme des travaux des sous-commissions.



### 3. Bureau du Rapporteur

Le Bureau du Rapporteur est composé d'un Rapporteur et de cinq (5) assistants du Rapporteur. Le Rapporteur du Comité scientifique est choisi par le Président du Comité scientifique parmi les experts nationaux indépendants membres du Comité scientifique. Il/elle épaulera le Président du Comité. Ses responsabilités sont les suivantes :

- Aider à la préparation d'un plan de la feuille de route ;
- Assurer les charges de secrétariat du Comité ;
- Se concerter et préparer les réunions sous l'autorité du Président du Comité ;
- Assurer la diffusion d'informations sur le travail du Comité ;
- Contacter les différents intervenants pour s'assurer de leur participation aux différentes réunions/rencontres ;
- Assurer le secrétariat pendant les réunions du Comité ;
- Produire le compte rendu des réunions du groupe ;
- Assister le Président dans la diffusion d'informations sur le travail du Comité ;
- Remplacer le Président en cas d'absence en remplissant les responsabilités ci-haut citées.

### 4. Des sous-commissions

Il est créé cinq (5) sous-commissions en raison de quatre (4) piliers de la justice transitionnelle et une sous-commission en charge des aspects transversaux tenant compte des spécialités des Experts Indépendants membres du comité en présence. Chaque commission est dirigée par un président-commissaire spécialiste du pilier. Il est désigné par le Président du Comité scientifique.

Les sous-commissions créées sont les suivantes :

- Sous-commission sur la recherche de la vérité et de la réconciliation (RVR);
- Sous-commission Poursuites judiciaires (PJ);
- Sous-commission Réparations (REP);
- Sous-commission Garanties de non-répétition (GNR); et
- Sous-commission Aspects transversaux (AT)

## **5. L'équipe d'appui technique**

Il est affecté à chaque sous-commission, un assistant du Rapporteur. Les assistants du Rapporteur affectés sont chargés de faire la restitution des travaux des sous-commissions à l'Assemblée plénière. Ils font office des secrétaires des sous-commissions.

### **B. Fonctionnement du Comité scientifique**

Des réunions hebdomadaires sont convoquées par le Président du Comité scientifique. Il peut déléguer ce pouvoir au Rapporteur. Les réunions du comité se tiennent en Assemblée plénière et en sous-commission. Il doit être arrêté un Ordre du jour. Les points à inscrire à l'Ordre du jour sont proposés par le Président du Comité scientifique sous réserve de leurs amendements par les présidents-commissaires ou l'Assemblée plénière selon le cas.

Les réunions en sous-commissions se tiennent trois (3) fois par semaine et les réunions en Assemblée plénière chaque après cinq (5) séances de réunion en sous-commission. Toutefois, l'Assemblée plénière peut être convoquée *ad nutum* si les circonstances l'exigent par une décision motivée du Président du Comité scientifique.

Chaque membre peut proposer un point supplémentaire à l'ordre du jour en le déposant au Rapporteur ou en le proposant au début de la réunion.

Les réunions du Comité scientifique se tiennent en présentiel mais avec la possibilité pour les membres absents ou en dehors de Kinshasa, d'être connectés en ligne par visio-conférence.

Les discussions et conclusions de ces réunions en sous-commissions sont consignées dans un compte rendu, validé par les participants et signé le Président-commissionnaire.

Le Rapporteur assure l'appui technique et logistique nécessaire à la tenue des réunions, la transmission des documents nécessaires, la rédaction des procès-verbaux des réunions en Assemblée plénière et leur diffusion auprès des membres.

En collaboration avec le Rapporteur, le Président prend par ailleurs toute initiative qu'il juge nécessaire pour convoquer d'autres réunions conjointes avec des partenaires extérieures.

### **C. De la durée du mandat du Comité scientifique**

La durée du mandat du Comité scientifique est des deux (2) mois.

### **D. Financement des activités du Comité scientifique**

Les travaux du Comité scientifique sont financés par le Gouvernement et le Bureau Conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme.

## **IV. Résultats attendus**

Le Comité scientifique est chargé de produire les documents suivants à la fin de ses travaux :

1. Projet de politique nationale de justice transitionnelle ;
2. Une série des projets des textes (législatifs et réglementaires) à adopter par les organes compétents dans le cadre de la justice transitionnelle envisagée ;
3. Une feuille de route pour la mise en œuvre de la politique de justice transitionnelle à adopter.

## ANNEXE VIII

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE  
POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**COMPOSITION DU COMITE**

---

**Kinshasa, décembre 2022**

## **COMPOSITION DU COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU PROJET DE POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RDC**

Le Comité scientifique chargé de l'élaboration de la politique de justice transitionnelle est composé de 15 membres dont 5 experts indépendants, 5 experts du gouvernement et 5 assistants.

### **I. Experts**

- 1) Professeur Emmanuel-Janvier LUZOLO BAMBI LESSA : Expert indépendant et Président ;
- 2) Professeur Mutoy MUBIALA : Expert indépendant et Rapporteur Général ;
- 3) Professeur Elie NGOMA BINDA : Expert indépendant ;
- 4) Professeure Joséphine BITOTA : Experte indépendante ;
- 5) Professeur Serge MAKAYA KIELA, Expert indépendant;
- 6) Conseiller Glodi DUMBI LUKELO, Expert du Gouvernement (Ministère des Droits humains);
- 7) Juge Honorine BOKASHANGA: Experte du Gouvernement (Ministère de la Justice);
- 8) Conseiller Bob YONDAR, Expert du Gouvernement (Ministère de la Justice);
- 9) Conseiller Pitchou OLAKO NTIKIA, Expert du Gouvernement (Ministère des Droits humains);
- 10) Conseiller Joseph KHASA, Expert du Gouvernement (Ministère des Droits humains).

### **II. Assistants**

- 1) Maître Pharel LUZELE BATAM-NTIVASSAO ;
- 2) Maître Dickson DIKANGU KALEKA;
- 3) Maître Colette MUSWAMBA KATCHOUNGA;
- 4) Monsieur Jimmy NIAMADJOMI MUSENI;
- 5) Maître ILUNGA KANDAKANDA

## ANNEXE VIII

**COMITE SCIENTIFIQUE CHARGE DE L'ELABORATION DU  
PROJET DE POLITIQUE NATIONALE DE JUSTICE  
TRANSITIONNELLE EN  
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**LISTE DES EXPERTS ET PARTIES PRENANTES AUDITIONNES  
PAR LE COMITE SCIENTIFIQUE**

---

**Kinshasa, décembre 2022**

# LISTE DES EXPERTS ET PARTIES PRENANTES AUDITIONNES PAR LE COMITE SCIENTIFIQUE

| Date de l'audition   | Experts et entités partenaires  |
|----------------------|---|
| le 26 octobre 2022   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monsieur Danielle PERESSI, Expert international et agent de l'Organisation <i>Trial International</i>,</li> <li>- Monsieur Guy MUSHIATA, Expert et agent de l'Organisation <i>Trial International</i></li> <li>- Monsieur Koffi KOUNTE, fonctionnaire du secrétariat de l'Equipe d'experts indépendants en RDC, Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme</li> </ul> |
| Le 28 octobre 2022.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Madame Hajer BOUYAHIA, fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Unité DE justice transitionnelle, Section de l'Etat de droit et de la démocratie, Genève)</li> <li>- Monsieur Edem KODJOVI, fonctionnaire du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme.</li> </ul>  |
| Le 09 novembre 2022. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monsieur Mohamed SUMA, expert, Centre international de justice transitionnelle</li> </ul>  |
| Le 10 novembre 2022. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Professeur Jean-Pierre MASSIAS, Institut francophone pour la justice et la démocratie;</li> <li>- Professeur Vincent KANGULUMBA MBAMBI, Université de Kinshasa;</li> <li>- Julien ATTAKLA AYINON, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Bamako, Mali);</li> <li>- Joyeux MUNTINKUNGU, <i>Physician Human Rights</i></li> </ul>                                |
| Le 11 novembre 2022. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- David TAYLOR, Chef de mission, <i>Impunity Watch</i>, Bujumbura;</li> <li>- Gentil KASONGO, <i>Impunity Watch</i>, Bujumbura;</li> <li>- Blaise KHASA, Expert démographe de l'Université de Kinshasa.</li> </ul>   |



