



Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix – juin 2022



Les opérations de paix et la justice transitionnelle : le rôle des mécanismes communautaires de pacification dans l'Est de la RD Congo

Axel Augé



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Cette note a été réalisée grâce au soutien de la Confédération suisse. Les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle de la Confédération suisse.

Introduction

À l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), la justice transitionnelle (JT) devient un enjeu majeur pour la consolidation de la paix dans les provinces du Nord et du Sud Kivu¹, ainsi que du Tanganyika et de l'Ituri.

La mise en œuvre de cette forme de justice s'inscrit dans l'agenda onusien des opérations de paix et du processus de pacification de la RDC². Dans les protocoles adoptés en 2013 et 2018 par le Secrétariat général des Nations unies (SGNU), la justice transitionnelle s'annonce comme un instrument essentiel de la consolidation de la paix et de la reconstruction de l'État³.

Le Rapport du Projet Mapping⁴, édité en août 2010 par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), dresse un état des lieux des allégations de violations graves des droits humains et du droit international humanitaire commises en RDC entre mars 1993 et juin 2003.

Ce rapport se propose d'évaluer les moyens dont dispose le système de justice congolais pour donner suite aux violations des droits de l'homme qui seraient ainsi établies, mais aussi d'esquisser des propositions pour « aider le Gouvernement de 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 ».

En 2022, le gouvernement de Kinshasa a adopté une vision plus large de la justice transitionnelle, sans reprendre l'intégralité des orientations suggérées dans ce rapport⁵. La vision gouvernementale fait ressortir des enjeux de développement économique, au cœur de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté appuyée par les organisations de la société civile congolaise, sous la houlette de la Coalition congolaise pour la justice transitionnelle (CCJT) et préconisée par le président Félix Tshilombo Tshisekedi dans le cadre de son initiative sur le développement « des 145 Territoires » de la RDC, à travers le lancement du programme de démobilisation, désarmement, relèvement communautaire et stabilisation (PDDRCS). L'objectif est de pacifier par le développement économique et rendre la justice aux populations des territoires à l'Est touchés par la sédimentation des conflictualités intercommunautaires⁶ dans un entrelacs de luttes. En effet, dans les provinces de l'Est du pays, le déploiement de la justice transitionnelle s'enracine dans un environnement politique

1. Ces deux provinces sont issues de la division de la province du grand Kivu en trois entités en 1988 : le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le Maniema. Les deux provinces du Kivu ont basculé dans la violence lors des deux guerres du Congo (1996-1997 et 1998-2003).

2. HCDH, ONU, « 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 » (S/2004/616).

3. UN Doc. A/72/707-S/2018/43, *Peacebuilding and Sustaining Peace*. Report of the Secretary-General, 18 janvier 2018. 121. Voir aussi SGNU, UN Doc. A/47/277-S/24111, Agenda pour la paix.

4. ONU, Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Rapport du Projet Mapping concernant les violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre mars 1993 et juin 2003 sur le territoire de la République démocratique du Congo, 581 p.

5. Voir sur ce point l'article de Luc Henkinbrant, « Justice transitionnelle en RDC : comment l'Onu l'a rangée dans un tiroir ? », janvier 2022, justiceinfo.net., 11 p.

6. Thierry Vircoulon, « L'Ituri, ou la guerre au pluriel », *Afrique contemporaine*, 2005-3, n° 15, p. 129-146.

national et international en évolution constante qui remodèle le jeu des solidarités entre les groupes armés⁷ et réactive des pressions dans le domaine des droits de l'homme de la part des partenaires internationaux comme les Nations unies⁸.

De 2006 à 2018, la RDC entre dans une trajectoire politique marquée par trois cycles électoraux, 2006-2011-2018 préparés en amont par l'*Accord inclusif de Sun City* signé en 2002. Celui-ci va ouvrir le processus de transition avec un gouvernement d'union (dit du 1+4, un président, quatre vice-présidents) qui accueille les représentants des partis politiques et des groupes armés. Cette dynamique d'ouverture permet en 2006 l'organisation d'élections générales remportées par Joseph Kabila.

Mais, en dépit des reconfigurations de la scène politique nationale, des poches d'insécurité persistent dans le Kivu. Elles résultent de l'activisme militaire de plus de 120 groupes armés locaux et étrangers⁹ qui se greffent à une économie de prédation et d'exploitation illégale des ressources minières. Ce climat d'insécurité à l'Est est renforcé par les difficultés d'intégration dans l'armée régulière des combattants issus des rébellions du RCD¹⁰ et du CNDP de Laurent Nkunda, dont les éléments sont l'objet d'une instrumentalisation par les pays voisins, comme les rapports des experts indépendants de l'ONU l'ont documenté¹¹. Alors que la MONUC, devenue la MONUSCO (en 2010), n'a eu de cesse de soutenir la pacification à l'Est, l'insécurité n'a pas diminué, d'autant que, dans un contexte de montée d'aspirations souverainistes, les forces onusiennes vont se voir contester leur légitimité par l'opinion publique congolaise en raison de leur incapacité à protéger les civils et pérenniser la paix¹².

Le lancement sans résultats probants des programmes de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR), et le traitement insuffisant de la question judiciaire liée à l'impunité-réparation pour les victimes, ont mis en exergue les limites d'une approche de la pacification centrée sur l'intégration des ex-combattants dans l'armée et l'appareil d'État ; les accords politiques et le partage des pouvoirs, ne sont pas parvenus à produire la réconciliation des communautés impliquées dans ces conflits.

7. Le Rwanda est accusé par Kinshasa de soutenir les activistes armés du mouvement M23 dans le Kivu. Cette rébellion issue d'une mutinerie au sein de forces armées congolaises en 2012, a été vaincue en 2013 par l'armée congolaise soutenue par la MONUSCO, mais ses éléments réfugiés au Rwanda et en Ouganda ont repris les armes en 2022. Voir également Vircoulon, Th., « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République démocratique du Congo », *Politique africaine*, 2005, n° 98, p. 77-95.

8. Security Council Sanctions Informations. Conseil de sécurité, 14565. Réunion 8807E, juin 2021.
<https://www.un.org/press/en/2021/sc14565.doc.htm>

9. Lire sur ce point l'analyse de Georges Berghezan, « *Est du Congo : à qui profite la prolifération des groupes armés ?* », Note d'analyse du GRIP, 2018.

10. Le rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) et le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP).

11. Voir le *Rapport du Projet Mapping* sur la RDC, août 2010 publié par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. Il cartographie les crimes de guerres et les crimes contre l'humanité commis en une décennie entre 1993 et 2003 par les groupes armés congolais et étrangers engagés sur le territoire congolais.

12. Oswald Padonou et Michel Luntumbue, *Rôle des organisations régionales dans le processus de transition et de pérennisation de la paix*, Note d'analyse du GRIP, septembre 2019, 15 pages.

Ce modèle basé sur des mécanismes d'intégration politique et de démobilisation n'a pas suffi à traiter les causes résiduelles des conflits intercommunautaires qui touchent à des dimensions agropastorales, territoriales et foncières mais aussi intercommunautaires, du fait d'une instrumentalisation des identités communautaires à des fins de mobilisations par les acteurs politiques¹³. L'une des leçons tirées consiste à explorer et à appuyer les initiatives des Comités locaux de paix (CLP) et de médiation dans le cadre du mécanisme de la JT, au plus près des populations concernées. Ces conflits résiduels aux racines territoriales demandent une approche adaptée promue par la justice transitionnelle. Dès lors, l'approche holistique de cette forme de justice vise à combiner des mécanismes de répression à des mécanismes non judiciaires de réparation et de recherche de la vérité¹⁴. Comme telle, elle devient un instrument de la réconciliation à même de s'attaquer aux racines sociales des conflits et aux causes socioéconomiques de l'enrôlement d'une partie de la jeunesse congolaise dans les groupes armés. « Des décennies d'impunité pour des crimes graves continuent d'alimenter les conflits et les exactions en RD Congo », écrivait le Dr Denis Mukwege, lauréat du prix Nobel de la paix dans son livre *Plaidoyer pour la vie*.

En quoi consiste la justice transitionnelle ? Pourquoi les autorités de Kinshasa veulent-elles la mettre en œuvre en RDC ? Quels sont ses apports spécifiques dans le cadre des objectifs de consolidation de la paix poursuivis par une opération de paix (OP) ?

Cette note revient sur le rôle des tribunaux communautaires comme mécanismes de la justice transitionnelle pour sortir du cycle des conflits résiduels et réussir la pacification à l'Est de la RD Congo en traitant les conflits territoriaux susceptibles de dégénérer en l'absence de cadres judiciaires adaptés. Elle aborde également le rôle limité des opérations de paix réduites à des actions d'informations en direction des acteurs impliqués dans ce processus judiciaire. Tout en tenant compte des trois cycles électoraux (2006-2011-2018), la justice transitionnelle permet de répondre à la rupture du contrat social et de résoudre les conflits de subsistance liés aux tensions relatives à l'accès aux ressources, sur le plan local. Elle permet aussi de mettre fin à l'économie de prédation en y substituant des projets d'intégration amorcés jadis par la communauté économique des pays des grands lacs (CEPGL) au niveau provincial.

Plus fondamentalement, cette note entend analyser d'abord la manière dont la JT apparaît comme un instrument adapté au traitement par le bas des conflits résiduels aux racines locales qui viennent alimenter les antagonismes armés intercommunautaires¹⁵. Pour ce faire, elle pointe l'indispensable logique d'appropriation des mécanismes de justice transitionnelle

13. Entretien avec le professeur Adolphe Ghober Agenonga, 11 mai 2022.

14. Eugène B. Bope et Allan Ngari, « Les possibilités de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo », Institut d'études de sécurité (IES), *rapport sur l'Afrique centrale*, 17 juin 2021, 16 pages, cité p. 1.

15. Dans le Nord Kivu, c'est le cas du groupe socioculturel *Banyarwanda* dont le poids démographique et économique a augmenté depuis 30 ans à la faveur des vagues migratoires qu'a subies cette province. Leur poids démographique a engendré des tensions avec les communautés Hunde, Nande, Tembo, Kumu, Nyanga). Leur emprise sur les terres et les dynamiques économiques a détérioré les liens avec les communautés du voisinage les accusant de violer les droits ancestraux et de les exproprier des terres cultivables.

tels que le *Kyaghandu* ou le *Barza intercommunautaire* appliqués au Congo oriental dans le Maniema, en Ituri pour la réconciliation des populations déchirées par des conflits.

I. Cadre conceptuel : la justice transitionnelle

La note d'orientation sur l'approche des Nations unies en matière de justice transitionnelle publiée en 2010 appelle l'Organisation à « faire en sorte que les processus et mécanismes de la justice transitionnelle prennent en compte les causes profondes des conflits et les régimes de répression et qu'ils abordent les violations de tous les droits, y compris des droits économiques, sociaux et culturels¹⁶ ».

Lors du Conseil des ministres du mois d'août 2020, le président Félix Tshisekedi relance les mesures de JT pour répondre aux crimes graves du passé. Dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2020, il réaffirme sa volonté de soutenir une justice de proximité. Deux projets de décret sur la mise en place d'une *Commission nationale de justice transitionnelle et d'un Fonds d'indemnisation des victimes des crimes graves* sont élaborés par le ministre congolais des droits de l'homme. La justice transitionnelle s'impose dans l'agenda politique des autorités de Kinshasa.

Pour l'ONU, la justice transitionnelle désigne « (...) un mécanisme 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 réconciliation¹⁷ ». Cette définition fait ressortir une conception strictement juridique déterminée par le droit pénal international, le droit humanitaire international, le droit des réfugiés et les droits de l'homme. Une telle approche relègue la part sociétale de la JT, du reste réhabilitée par les études en sciences sociales et politiques¹⁸. Ceux-ci mettent en valeur une vision descendante de la réponse judiciaire vers les communautés.

La JT se singularise en recourant à des instruments symboliques tels que la confession publique des crimes, les demandes d'excuses et les gestes de repentance qui permettent aux victimes de se reconstruire et favorisent la restauration de la confiance¹⁹ et le respect mutuel. Par exemple, pendant la prononciation de la sentence, l'évocation des fautes est faite de manière à éviter l'humiliation à la partie coupable et le triomphalisme de la partie non coupable. Une cérémonie de réconciliation scelle la décision prononcée par les instances judiciaires communautaires après que les parties en conflit ont accepté l'accord. Dès lors, les mécanismes de la justice transitionnelle doivent décentraliser une partie de leurs actions et

16. « 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 » (S/2004/616), par. 8.

17. Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, « *Justice transitionnelle, et droits économiques, sociaux et culturels* », New York et Genève, 2014, 72 pages, cité p. 10.

18. Valérie Arnould, « Les perspectives pour une approche décentralisée de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo », *Africa Policy Brief*, n° 33, avril 2020, 13 pages.

19. Corinne de France, « Punir, réparer, réconcilier : comment vivre ensemble après la guerre ? », *Encyclopédie de l'histoire numérique de l'Europe (EHNE)*, ISSN 2677-6588, mis en ligne le 22 juin 2020, consulté le 3 mai 2022.

de leurs instruments à l'échelle de la province afin de garantir son accessibilité, sa faisabilité, sa légitimité²⁰ et son appropriation. Ces instruments sont les commissions vérité et réconciliation (CVR), les cours pénales spéciales ou les mécanismes traditionnels élaborés au plus près des populations comme le *Barza communautaire* ou le *Kyaghanda*. Quatre piliers organisent la JT : a) le droit de savoir (la vérité) ; b) le droit à la justice (lutte contre l'impunité des violations graves des droits de l'homme) ; c) le droit à la réparation (dédommagements) ; d) le droit aux garanties de non-répétition (plus jamais ça).

II. Un état de « mi guerre, mi paix » à l'Est de la RDC

La problématique de la pacification à l'Est du pays se pose avec acuité sous l'angle de la dimension transfrontalière et régionale des facteurs de prolongations de la conflictualité, des mobiles politiques des conflits et leur instrumentalisation au gré des alliances, auxquels se mêlent des enjeux locaux de survie économique des groupes armés et leurs obligés, ainsi qu'à l'action des réseaux de criminalité économiques où se croisent des acteurs locaux et régionaux.

Le mandat de la MONUSCO tente de s'adapter aux nouveaux enjeux de la conflictualité dans cette partie du territoire : il met l'accent sur la stabilisation et la protection des civils sans toutefois parvenir à imposer la paix à l'Est. En tant que force de paix et même dans une configuration de « mandat sous chapitre VII », la MONUSCO apporte un appui dans le domaine de la protection des civils, de la stabilisation, du renforcement des institutions de l'État. Elle soutient les réformes de la gouvernance et de la sécurité. Elle est toutefois l'objet de critiques de la part d'une partie de la population civile à Goma, notamment face aux difficultés qu'elle rencontre pour mettre fin au cycle des massacres communautaires²¹ territorialisés. À cette limite doctrinale s'ajoute la difficulté de la mission à faire preuve de réversibilité et à s'adapter à la dimension asymétrique des conflictualités résiduelles dont le traitement est rendu complexe par l'absence d'un agenda politique clair de la part des responsables des groupes armés.

Au sein des FARDC, les unités stationnées à l'Est font face à des difficultés semblables. Bien que des succès militaires aient été enregistrés avec la guerre gagnée en novembre 2013 par les FARDC contre le mouvement du M23, l'armée congolaise souffre encore d'une culture de l'impunité qui expose ses soldats à une forme de brutalisation²² à l'encontre des civils, ce qui limite les voies de la réconciliation intercommunautaire.

De plus, les ressources économiques et financières à même de soutenir le processus d'intégration des ex-combattants n'ont pas été suffisantes pour juguler l'enrôlement dans des

20. Valérie Arnould, *idem*, cité p. 4.

21. Le 30 novembre 2019, des manifestants de l'organisation civile Lucha dénoncent l'inaction de la MONUSCO face aux massacres communautaires qui se perpétuent sur ce territoire au Nord du Lac Kivu. Lire aussi J. Tilouine, « [A l'Est de la RDC, la mission des Nations unies face à ses limites](#) », *Le Monde Afrique*, 20 décembre 2019.

22. Voir par exemple Human Rights Watch, « *Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone. Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo* », New York, HRW Africa, 2009.

groupes armés d'une partie de la jeunesse issue des milieux ruraux et dont on sait désormais que l'activisme guerrier tient à l'absence d'opportunité socio-économique²³.

Les difficultés de niveau de développement constituent une dimension supplémentaire des conflits localisés et qui ne peuvent trouver de solution dans la seule réponse sécuritaire. À cet élément vient s'ajouter la réponse judiciaire portée par la justice répressive classique. Bien que des audiences foraines aient été tenues et aient permis de juger des militaires près des lieux où les crimes ont été commis, le sentiment d'impunité des populations victimes de crimes et de violence de masse envers des chefs de guerres locaux et des responsables de violences envers les civils disqualifie l'appareil judiciaire national. La combinaison de ces facteurs pousse la population à douter de l'efficacité d'une réponse judiciaire à caractère répressif, du reste, et dont les difficultés d'application résident dans la faiblesse des moyens financiers et les ressources économiques limitées.

A. Les conflits locaux, les « oubliés » des accords politiques

Les accords politiques signés entre 2002 et 2011²⁴ ont privilégié un modèle « par le haut », par le politique et les politiques, ses acteurs et ses institutions. Il a abouti à des solutions partielles dans le domaine de la sécurité (chercher à démobiliser près de 140 000 soldats), de la souveraineté du territoire et dans les relations du voisinage régional, notamment avec le Rwanda, le Burundi et l'Ouganda.

L'accord politique de 2002 a par ailleurs permis de promouvoir la réconciliation nationale, le renforcement de l'autorité de l'État (avec la création de nouvelles institutions démocratiques et la naissance de la Troisième République) et l'affermissement de la légitimité des institutions de l'État. Mais une telle institutionnalisation à coup de logiques néolibérales d'un État minimal à l'Est imposé par des programmes d'ajustement structurels (PAS) n'a pas permis de soutenir l'activité économique locale et provinciale et de quadriller l'intégralité du territoire par le relais des acteurs privés. Dès lors, cet État congolais affaibli par un modèle économique importé des instances financières dominantes (le FMI et la Banque mondiale) n'a jamais fait l'objet des transformations structurelles vertueuses promises par les tenants du modèle libéral.

Cet État minimal à l'Est n'a donc pas réussi à contenir la déstructuration de l'environnement politique, économique et social des zones périphériques comme le Kivu, ou l'Ituri en limitant l'impact des tensions intercommunautaires liées à un conflit de ressources de type agropastoral entre éleveurs et agriculteurs à l'image du groupe socioculturel *Lendu* contre celui de la communauté *Hema*. En juin 2019, des tensions entre ces deux groupes se sont

23. Plusieurs études documentent cette thèse. Voir notamment la recherche de Jonas Rémy Ngondzi, *Enfants soldats, conflits armés, liens familiaux : quels enjeux de prise en charge dans le cadre du processus de DDR. Approche comparative entre les deux Congo*, Thèse de science politique, université Montesquieu Bordeaux IV, 2013, 495 pages, cité p. 165.

24. Voir le programme du gouvernement (2007-2011), qui se fixe pour mission d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté, conformément aux objectifs du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR), qui fait ressortir cinq chantiers prioritaires du président de la République, Joseph Kabila.

amplifiés : les communautés *Lendu* et *Hema* entrent dans un cycle de violence et de représailles. Plus de 300 victimes sont signalées par Human Rights Watch (HRW) entre juin et juillet 2019. 300 000 personnes sont déplacées²⁵. Ce conflit a également été alimenté par la présence des troupes ougandaises²⁶ occupant les espaces géographiques, par l'instrumentalisation des appartenances communautaires de la part des acteurs politiques locaux, à la fois juges et acteurs du conflit²⁷.

Le climat de pacification politique à Kinshasa n'atteint que bien difficilement les territoires de l'Est déchirés par la guerre où les populations restent durablement exposées aux effets négatifs de l'entremêlement des mobiles de la conflictualité. Dans ce contexte, les communautés locales doivent disposer d'une justice transitionnelle qu'elles sauront décrypter, rendue au plus près de la ruralité et de leur habitat. Mais l'application d'une JT efficiente ne peut se produire que dans un contexte où le processus de désarmement des combattants est satisfaisant. Or, dans ce domaine, les résultats se font attendre.

B. Le mécanisme de désarmement, démobilisation, réinsertion, réhabilitation (DDRR), un processus inabouti : des ex-combattants devenus « des frères d'armes »

Les réformes de l'État et de l'armée sont des garanties essentielles de non-répétition pour lutter contre l'impunité en cas de violations des droits de l'homme et du droit humanitaire et pour pouvoir s'attaquer efficacement aux causes profondes des conflits et répressions²⁸. Or, même celles-ci n'ont pas abouti, en particulier le programme DDRR de l'armée congolaise²⁹ dont les effets attendus étaient de pacifier le pays en offrant des opportunités socioéconomiques aux combattants des groupes armés.

Ce constat fait dire à Jean-Jacques Wondo Omanyundu que l'armée congolaise (FARDC) est une armée irréformable³⁰. Son format actuel est le résultat du « brassage » adopté en 2002 dans le cadre du dialogue intercongolais prévoyant le partage du pouvoir politico-militaire et la fusion des forces armées des belligérants de la Seconde Guerre du Congo (1998-2002). Le brassage prévoyait l'intégration des ex-combattants des mouvements rebelles dans les FARDC. Toutefois, cette intégration d'anciens ennemis de Kinshasa s'est révélée compliquée à conduire : elle a d'abord produit une armée fracturée par des allégeances multiples, avec

25. Amanda Lucey et Dimitri Kotsiras, « Diffuser la paix : perspectives et enseignements des artisans de la paix dans l'Est de la RDC », *Peace Direct*, 2019, 46 pages, cité p. 10.

26. Gérard Prunier, « L'Ouganda et les guerres congolaises », *Politique africaine*, n° 75, 1999, p. 43-59. Voir aussi « RDC : retrait des troupes ougandaises fixé au 31 mai, sauf nouvel accord », *Le Figaro*, 15 mai 2022.

27. Entretien avec le professeur Adolphe Agenonga, mai 2022.

28. Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, « *Justice transitionnelle et droits économiques, sociaux et culturels* », New York et Genève, 2014, 72 pages, cité p. 53.

29. En octobre 2020, la Fondation Panzi rend publique une note rédigée par son directeur, le docteur Denis Mukwege, en guise de plaidoyer pour une stratégie nationale holistique de justice transitionnelle en RDC. Cette note revient sur la nécessité de prioriser les poursuites judiciaires et de réformer les FARDC.

30. Jean-Jacques Wondo Omanyundu, *Les forces armées de la RD Congo. Une armée irréformable ?* Bruxelles, Aalst éditions, 2014.

des ex-combattants (RCD, MLC, RCD-N, Mai-Mai) demeurés loyaux à leurs anciens chefs à la tête des bataillons restés stationnés au Nord-Kivu et au Sud-Kivu dans leurs « bases » naturelles (à l'image du RCD) ; ensuite le commandement est devenu impossible à exercer sur des subordonnés à la formation militaire sommaire ; enfin, l'obésité de l'armée régulière (avant la réforme) a compliqué la disponibilité de son équipement, de ses matériels et de son armement.

Avec le DDRR, l'armée congolaise s'apparente à une « poupée russe » composée de brigades emboîtées. Plusieurs « armées » cohabitent, avec des centres de commandement indépendants : les ex-combattants rebelles ont manqué leur intégration, la condition professionnelle du soldat congolais ne s'est pas améliorée, l'imparfaite cohésion au sein des unités n'a pas produit un commandement uni, unique et professionnel.

« Les qualités de meneurs de troupes des commandants, de même que leur vision de la discipline et l'idée qu'ils se font des droits et des devoirs de l'armée vis-à-vis de la population civile, varient considérablement »³¹.

Ces difficultés ont rendu insolubles aux enjeux de réinsertion socioéconomiques la réponse militaire dans l'Est posée par des populations civiles en détresse, autant que l'est une partie des bataillons déployés et dont l'efficacité opérationnelle est contestée.

III. La pacification « par le bas » : le rôle des mécanismes communautaires

Le rapport du Projet Mapping³² revient sur la cartographie des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire (DIH) ainsi que sur les obstacles que rencontre le gouvernement dans la mise en œuvre d'une justice transitionnelle. Il insiste sur le nécessaire travail de réparation (individuelle et collective) et d'indemnisation à conduire face aux graves violations des droits dans les provinces du Maniema, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, provinces sur lesquelles se concentrent notre analyse. Ces violences s'étendent par granularité sur le territoire et donnent lieu à des massacres d'ampleur. C'est le cas notamment de l'incident allégué et documenté par l'équipe Mapping sur les violences qui se sont étendues au territoire de Walikale, Masisi (dans le Nord-Kivu) puis à Rutshuru. Ces incidents ont donné lieu à des engagements pour la paix par les leaders communautaires. Tout démarre durant les mois de mars et avril 1993, des éléments armés Mayi-Mayi Hunde ont tué un nombre indéterminé de civils hutu dans le quartier Kambule du village de Katoyi, dans le territoire de Masisi. Avant de quitter Kambule, ces Mayi-Mayi ont incendié les habitations appartenant aux Hutu. Au cours du mois d'avril 1993, des éléments armés Hutu ont tué au moins douze civils Hunde, parmi lesquels des enfants dans le village de Mulinde du territoire de Masisi. Les victimes ont été tuées à coups de machette, de houe et de hache. En avril 1993, des éléments armés hutu ont tué une cinquantaine de personnes, pour la plupart des Hunde, dans

31. Maria Baaz Ericksson, Judith Verweij, « La mère des armées n'est pas encore morte », *Politique africaine*, 2013-1 n° 129, p. 49 à 72.

32. Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Rapport du Projet Mapping, *op. cit.*

le village de Ngingwe, situé dans la collectivité de Bashali, au nord-est du territoire de Masisi. En avril 1993, des éléments armés hutu ont incendié l'école primaire et le poste de santé du village de Kiusha dans la collectivité de Bashali, en territoire de Masisi. Dans le village de Muhongozi, ils ont incendié l'église et tué un nombre indéterminé de civils³³.

Ce sont ces types de conflits résiduels et territorialisés que la JT doit traiter, par le bas, pour consolider le processus de pacification à l'Est de la RDC³⁴.

La justice transitionnelle s'intéresse aux crimes graves tels que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, sanctionnés par le droit international, le droit international humanitaire (DIH) et le droit pénal international (DPI). Ces crimes sont également sanctionnés par le droit pénal congolais. Mais la pacification tient aussi au travail des comités de médiation locale (CML) dont les effets visent à consolider la paix au plus près des populations civiles.

Cas n° 1. Le rôle de la MONUSCO dans l'application de la justice transitionnelle en RDC : les ateliers de Matadi et l'improbable reproduction du « modèle Kasaïen »

La MONUSCO et les administrations provinciales lancent dès 2011 des initiatives pour mettre en œuvre la JT³⁵. Le 10 août 2011, la MONUSCO et le Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH)³⁶ à Matadi dans le Bas Congo organisent un séminaire de formation sur la justice transitionnelle. Outre les représentants militaires, cet atelier réunit des acteurs de la société civile (l'ONG Coalition pour la justice transitionnelle au Congo) et des avocats. Les participants à cet atelier plangent sur l'application d'un plan de réparation aux victimes des violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire répertoriées dans le rapport Mapping des Nations unies. Le Kasaï, au centre du pays, qui a connu entre 2016 et 2017 des violences³⁷ d'ampleur faisant des centaines de morts, va promouvoir des instruments de JT, notamment une commission provinciale vérité et

33. Rapport du Projet Mapping, *op. cit.*, cité p. 56.

34. Le cycle des conflits locaux et leurs logiques de représailles précèdent la crise rwandaise de 1994, mais les effets délétères de cette dernière viendront bientôt se greffer, dans le sillage du génocide, sur les dynamiques des conflits territoriaux du Kivu et en complexifier le tableau.

35. Christophe Rigaud « Un nouveau mandat pour la MONUSCO : mettre en œuvre la justice transitionnelle en RDC », *Club Médiapart-Afrique*.

36. [Bas-Congo : La MONUSCO organise un atelier de formation sur la justice transitionnelle](#), MONUSCO, 12 août 2011.

37. Lire, [RDC : violences au Kasaï](#). Lire aussi les rubriques consacrées aux violences dans le Kasaï occidental et oriental, p. 263-266. Une mission d'experts du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme a été diligentée dans cette province à la suite de la crise de Kamuina Nsapu, qui va donner lieu au déclenchement d'un processus de consultations des chefs coutumiers et ainsi qu'une démarche de mise en place d'une commission provinciale vérité réconciliation. La nature politique du conflit, qui naît de la tentative de manipulation par l'autorité centrale de la succession coutumière au sein de la Chefferie de Kamuina Nsapu, se solde par la mort du chef traditionnel, poussant à la révolte de ses adeptes. Les interventions de l'armée congolaise pour restaurer l'ordre débouchent sur de multiples exactions et massacres. Deux experts de l'ONU avaient été assassinés alors qu'ils enquêtaient sur des fosses communes liées au conflit armé qui avait éclaté après la mort du chef coutumier Kamuina Nsapu, tué par les forces de sécurité. Un procès a été instruit et des condamnations ont été prononcées en 2022.

réconciliation. En 2018, le Peace Building Fund des Nations unies finance le projet *Paix, Justice, Réconciliation et Reconstruction au Kasai Central*.

Accompagné par le PNUD, le Bureau des Droits de l'homme de la Monusco et l'ONG internationale Search for Common Ground, le programme vise à promouvoir des mécanismes de la justice transitionnelle. Ce projet met en place une commission provinciale vérité, justice et réconciliation dans le Kasai central dont le travail se heurte à des difficultés multisectorielles (composition politisée, mise en œuvre difficile, soutien économique limité, confiance populaire faible, etc.)³⁸. Les victimes identifiées n'ont que partiellement reçu les différentes formes de réparations (individuelles et collectives, matérielles et symboliques) suite aux préjudices subies. En effet, il faut rappeler que le pays est entré dans une phase de consultation populaire devant mener à la définition d'une stratégie nationale de JT, en vue de l'adoption ultérieure d'une loi relative à la justice transitionnelle.

Outre la sensibilisation des autorités locales congolaises aux enjeux de la JT et le lancement d'une stratégie nationale appelée à s'étendre, la MONUSCO n'a conduit que bien difficilement le travail d'information relative à la JT sur toute l'étendue du territoire, faute de volonté politique soutenue et en raison de la taille du territoire (2 345 millions km², la superficie de l'Europe occidentale) devenue un réel défi à surmonter. Cet état de fait a poussé le docteur Denis Mukwege, lors de cérémonie de réception du prix Nobel de la paix à New York au mois de décembre 2018, à relever³⁹ l'insuffisante mobilisation des conclusions du rapport Mapping par le gouvernement congolais en vue d'accélérer la définition d'une stratégie nationale et globale de JT. En effet, le programme de justice transitionnelle au Kasai n'a pas réussi à être reproduit à l'Est : il prend en compte la singularité des conflits locaux non transposables à d'autres territoires⁴⁰ et se heurte à une volonté politique limitée de la part du gouvernement.

38. La rubrique V.2 « Recommandations », alinéa « A l'Assemblée provinciale du Kasai central » du rapport « [Consultations populaires sur les besoins de justice réparations et prévention de nouveaux conflits dans la province du Kasai central en RDC](#) », recommande de « voter le projet d'édit provincial portant création d'une commission provinciale vérité, justice et réconciliation qui va lui être soumis par le Gouvernement Provincial » cité p. 40, février 2020, 59 pages.

39. Dans une adresse au siège des Nations unies à New York, Denis Mukwege dénonce l'indifférence des institutions envers le rapport du Projet Mapping sur les massacres en RDC : « un rapport est en train de moisir dans le tiroir d'un bureau à New York. Il a été rédigé à l'issue d'une enquête professionnelle et rigoureuse sur les crimes de guerre et les violations des droits humains perpétrés au Congo. Cette enquête nomme explicitement des victimes, des lieux, des dates mais élude les auteurs. Qu'attend le monde pour qu'il soit pris en compte ? ». Cité par Luc Henkinbrant, « Justice transitionnelle en RDC : comment l'ONU l'a rangée dans un tiroir », 14 janvier 2022, www.justiceinfo.net.

40. *Op. cit.*, selon Luc Henkinbrant, « le contexte des crimes de masse commis au Kasai dans un passé récent n'a presque rien à voir avec le(s) contexte(s) des crimes de masse commis dans un passé plus éloigné dans l'Est de la RDC. La vaste majorité des crimes rapportés dans le Rapport Mapping ont été commis dans le cadre d'un conflit armé international ou internationalisé qui a impliqué deux ou plusieurs États (Zaire/RDC, Rwanda, Ouganda, Burundi, etc.) se qualifiant ainsi comme crimes de guerre. Au Kasai, la majorité des crimes rapportés dans le rapport de l'Équipe d'experts internationaux ont été commis dans un tout autre contexte, celui d'un conflit armé interne impliquant les forces de défense et de sécurité nationales, les milices Kamuina Nsapu et Bana Mura ».

- a) Sur ce plan plusieurs obstacles⁴¹ identifiés dans le rapport du Projet Mapping se sont dressés : a) un manque d'indépendance de l'appareil judiciaire national, des lacunes en matière de droit⁴² ;
- b) une justice militaire expéditive enfermant bien trop rapidement des délits commis dans le cycle des violences politiques engendrées par les guerres de 1996-97 et 1998-2002 derrière le qualificatif de crimes de guerre ou au contraire cette même justice militaire écartant les crimes relevant des violations du droit des personnes et du droit humanitaire et qui exerce, « en contradiction avec les changements législatifs, un quasi-monopole sur les poursuites pénales en matière de crimes internationaux⁴³ » ;
- c) le lancement de la JT sur demande adressée par le président Tshisekedi à la Haute-Commissaire pour les droits humains, en vue d'un soutien à la mise en place des mécanismes de JT en RDC. Les réparations sont en cours et nécessitent du temps pour parvenir aux populations alors même que le rapport Mapping répertorie plus de 600 « incidents » graves entre 1993 et 2003 préqualifiés de crimes de masses et de crimes contre l'humanité, et en dépit du dialogue intercommunautaire à l'Est⁴⁴ (les Barza) ;
- d) l'assainissement du secteur de la sécurité par des réformes structurelles n'a produit que des effets limités, insuffisants pour consolider la paix à l'Est. Néanmoins, des initiatives existent comme à Mambasa et Kalehe.

Cas n° 2. La résolution des conflits territoriaux par le dialogue communautaire à Mambasa (Ituri) et Kalehe (Sud Kivu)

Entre décembre et août 2016, les territoires de Mambasa dans l'Ituri et Kalehe dans le Sud Kivu sont le théâtre de conflits fonciers et de luttes politiques aggravés par le fait que l'un accueille la réserve naturelle des Okapi, qui concentre, outre une faune riche, des ressources naturelles à l'origine d'une instabilité. Des groupes armés s'y sont formés, terrorisent les habitants de ces localités et profitent illégalement des richesses du sous-sol⁴⁵. La présence des éléments des FARDC n'a pas suffi à protéger les populations ni à faire cesser l'exploitation illicite des terres aux sources des conflits territorialisés.

Pour ramener la paix, le bureau du maintien de la paix des Nations unies lance une initiative nommée en langue locale « Amani Ni Njia ya Maendeleo » c'est-à-dire « la paix est la voie du développement ». Le *Fond pour la consolidation de la paix des Nations unies*⁴⁶ (FCP)

41. Cité p. 472 du rapport du Projet Mapping, 2010.

42. Cité p. 516 à 519 du rapport du Projet Mapping, 2010.

43. Luc HenkinBrant, *op. cit.*

44. *Idem.*

45. Adolphe Ghober Agenonga, « Les Forces du maintien de la paix des Nations unies face aux menaces sécuritaires en République démocratique du Congo. Paradoxe d'imposition et de consolidation de la paix dans un État post-conflit », Université de Kisangani, thèse de doctorat, 2019, cité p. 418.

46. Le FCP est engagé en République démocratique du Congo depuis 2009. Il a déjà engagé 40 millions de dollars en appui à la Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS) et au Programme national de stabilisation et de reconstruction (STAREC).

va soutenir le dialogue démocratique à travers deux projets conduits dans ces villes. Le mode d'action : agir sur les conflits résiduels et locaux dans le but de pacifier les relations et éteindre des foyers de tensions avant qu'ils ne dégénèrent en conflits de plus grande échelle.

À Kalehe, la conduite d'un dialogue communautaire vise à mettre en œuvre un mécanisme de médiation et de résolution des conflits fonciers en traitant principalement des litiges entre les individus par rapport à des différends portant sur la propriété, et à fournir un soutien technique aux comités de médiation locaux⁴⁷ (CML). L'approche s'inscrit dans une logique du traitement des conflits par le bas. Pour consolider la pacification, plusieurs comités de dialogue et de médiation ont été mis en place. Ils ont permis l'identification de 718 conflits individuels et intercommunaux, dont 343 ont été traités. De plus, plus de 50 transactions foncières incluant des litiges sur les concessions foncières et l'attribution de terrains ont été gérées et enregistrées par les autorités foncières compétentes ; des plans d'action conjoints ont été élaborés et signés afin d'assurer une meilleure participation des femmes à la gestion communautaire et à la prise de décisions⁴⁸.

« Le projet Kalehe a été très efficace pour inscrire des communautés en conflit dans un processus de dialogue et pour résoudre leurs conflits. Puis, en dépassant leurs griefs, ces communautés se sont réunies pour travailler en vue de l'ouverture d'une route qui relie leur village aux villes environnantes. La construction des postes de police et le déploiement des agents de police ont également contribué au sentiment d'appartenance à leur pays de ces communautés. Cela a amélioré la façon dont les forces de sécurité sont perçues par la population. » (Ministre du Plan, Sud Kivu)

À Mambasa, le dialogue démocratique est conçu pour répondre aux causes plus politiques et de gouvernance des conflits autour de la Réserve de faune à okapis (RFO). Toutes les parties prenantes du conflit (chefs locaux, garde-forestiers, représentants du gouvernement congolais et chefs des groupes armés et d'auto-défense) ont été disposées à participer à ce dialogue et à répondre aux besoins de la communauté en mettant en place des solutions collectives⁴⁹. Dans la localité, le dialogue démocratique a permis de réduire les tensions entre les communautés locales se sentant exclues de la gestion de la réserve et les acteurs étatiques chargés de sa gestion, l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN). Il faut se rappeler que ces tensions vont déboucher sur la formation de groupes armés conduisant des attaques meurtrières contre les gardes forestiers.

Au cours de ce dialogue démocratique, participatif et inclusif sous la forme de barza communautaires, les acteurs du conflit ont signé un accord relatif à la gouvernance participative de la Réserve incluant les communautés locales, y compris des représentants des groupes armés. À l'issue, certains exploitants illégaux ont abandonné les sites miniers dans la réserve. Une autre réalisation importante fut l'annonce par les autorités locales de leur contribution financière à la mise en œuvre et au suivi de l'accord, officiellement validé par

47. United Nations Peace Building, *Sustaining Peace*, note d'analyse, MONUSCO, 2018, p. 2.

48. *Idem*, p. 2.

49. *Ibidem*.

l'assemblée provinciale au début de l'année 2017, ce qui peut être considéré comme une étape importante vers une plus grande participation du gouvernement⁵⁰.

« La communauté dialogue désormais réellement avec les autorités. Avant la mise en place du projet, ce canal de communication n'existait pas. Sans dialogue, chacun fait comme bon lui semble. Le dialogue démocratique a donné aux gens le temps et l'espace nécessaires pour réfléchir aux problèmes dans leur communauté alors que, dans le passé, nous ne savions pas comment entrer en communication avec les wakubwa (les anciens) ». (Membre de la communauté, Mambasa).

Cas n° 3. Retisser le lien communautaire par le Baraza-Kyaghanda

Le « Baraza » est une hutte construite au milieu des villages du nord-est de la RDC où le chef de famille ou un groupe de sages invitent des hommes et des femmes à y régler leurs différends à travers un cérémonial propre⁵¹. Daniela Radu⁵² revient sur le rôle *Kyaghanda* – ou *Baraza* –, qui représente un mécanisme traditionnel de la solution des conflits dans le groupe socioculturel *Nande*⁵³. On retrouve aussi l'appellation de *Baraza* en langue kiswahili, à l'Est, pour désigner le tribunal à palabre. Jean Godefroy Bidima définit la palabre comme une juridiction de la médiation informelle destinée à traiter les conflits issus des interactions humaines dans le domaine social, familial, foncier, économique, politique ou culturel. Attachée à préserver le lien social entre les membres du groupe, cette instance est fondatrice d'un état d'esprit qui ne conçoit pas la vérité sous un angle unique⁵⁴.

Selon les groupes socioculturels, il prend des appellations différentes : *Bushenge* chez les Hunde, *Lubunga* chez les Bemde, *Kyaghanda* pour les Nande.

Le *Baraza* représente un outil de médiation des conflits tribaux, de promotion de la paix et s'efforce dans sa mise en œuvre de chercher des solutions aux dissensions entre groupes. Il prend la forme d'un conseil culturel communautaire destiné à apaiser les relations sur un territoire. Comme tel, il met en œuvre une justice locale et soutient la réconciliation nationale. Cette justice rendue dans le cadre du *Baraza* favorise la réconciliation par le dialogue. Elle repose sur le principe de l'aveu en échange d'une réduction de peine et d'une demande de pardon aux victimes associées à la promesse d'adopter un comportement conforme à la vie sociale selon les règles du groupe.

Dans la localité de Rutshuru, chef-lieu du territoire de la province du Nord Kivu, un *Baraza-Kyaghanda* intercommunautaire s'est tenue en juin 2017 pour tenter d'apaiser les violences intercommunautaires entre les groupes/communautés *Hutu* et *Nande*. L'objet du différend : des menaces de morts, des violences de membres de la communauté locale *Hutu* à l'encontre

50. *Ibidem*.

51. Jean-Paul Musangania, « Le Baraza, une hutte pour construire la paix en RD Congo », *La Croix*, 2 février 2018.

52. Daniela Radu, « Les fonctions de la justice transitionnelle dans les processus de construction de la paix. Le cas de la République démocratique de Congo », 2015.

53. L'ethnie *Nande* est un groupe ethnique majoritaire de la province du Kivu.

54. Jean-Godefroy Bidima, *La palabre, une juridiction de la parole*. Paris, Michalon, 1997.

des individus issus de communauté *Nande* pour les pousser à quitter le territoire, des « conflits de la terre » autour de la question foncière. Georges Fataki, chef du Baraza communautaire de Rutshuru a réuni les deux groupes pour apaiser leur relation et résoudre leur conflit. Il rappelait que « *chaque communauté doit garder son calme. Ne pas céder à la panique qui mène aux violences. Les ennemis de la paix ont déjà tenté à plusieurs reprises de vous dresser les uns contre les autres* ». Chaque groupe a pu s'exprimer et dire ses difficultés de dialogue et de négociation avec l'autre. Des mots durs ont été prononcés par chacun des camps, mais un pas vers l'autre a aussi été effectué par chaque groupe. Ce dialogue public sous la forme du Baraza s'érige en espace d'expression où chacun vide sa rancune et sa colère envers l'autre si bien que les rancœurs sont atténuées. Quelques jours après la tenue de ce Baraza, des parcelles de terre ont été restituées tenant lieu de réparation, des gestes d'amitiés ont été observés.

L'instrument principal du Baraza est le dialogue et l'action participative des populations. Il permet aux communautés en conflit d'exprimer leurs désaccords dans un cadre socialement régulé destiné à rapprocher les groupes opposés et les inviter à cohabiter au dehors comme il cohabite au moment du Baraza. Cette participation restaure la confiance intercommunautaire mais aussi entre les dirigeants locaux, les autorités et les ex combattants locaux.

L'efficacité du Baraza tient aussi au fait qu'il s'agit d'un instrument au service de la prévention des conflits. Par le dialogue, long et organisé, les conflits émergents sont identifiés, désamorçés et traités à travers leur « signaux faibles », ce qui crée un environnement moins favorable à l'intimidation. L'autre force du Baraza est le principe d'égalité proposé à tous quels que soient l'origine, le rang social ou le statut passé (militaire/civil). Comme tel, il se dresse contre les pratiques d'une justice du plus fort où le favoritisme, l'impunité et la corruption menacent le bon fonctionnement du système judiciaire national.

En février 2021, les autorités coutumières et administratives organisent un Barza communautaire dans l'Ituri avec les autorités traditionnelles des communautés socio-culturelles *Bira* et *Hema* de la localité d'Irumu (Ituri). En swahili, le mot « Barza » signifie rassemblement. Le *Barza intercommunautaire* désigne l'instance de dialogue destinée à pacifier les relations de voisinage et à régler les différends inter ethniques et intercommunautaires. Le *Barza* se réunit sous l'autorité de figure coutumière ou traditionnelles (chef de clan, chef de tribu, chef de village), administrative (préfet, représentants des FARDC) ou religieuse. Il endosse trois fonctions : sensibiliser et informer sur la paix, rendre la justice et offrir des activités économiques pour le développement intercommunautaire. On lui reconnaît un rôle de rapprochement des leaders tribaux et de décrispation du climat social qui contribue à neutraliser le risque de violences intercommunautaires redoutées⁵⁵.

55. Rapport de USAID « Dynamique des conflits et résilience communautaire en territoire de Masisi », mars-mai 2019, 56 pages., cité p. 34.

L'objectif de cette palabre populaire a d'abord été de rendre la justice en réglant les différends autour de la question foncière entre les milices communautaires *Hema* et *Bira*. Il a aussi été d'informer et de sensibiliser les différentes communautés sur l'importance d'une cohabitation pacifique et sur la tolérance. Des prises de parole pour exprimer le pardon mutuel ont eu lieu.

« Ces jeunes gens ont échangé sur la paix, la tolérance, le pardon mutuel. Ils se sont engagés à éviter la communautarisation des conflits. Cette retrouvaille tant voulue par les autorités coutumières et administratives est rendue possible grâce au leadership des chefs locaux recherchant inlassablement la paix et la résolution pacifique des conflits » (Témoignage⁵⁶. Colonel Isaac Safari, FARDC, Bunia, Est de la RDC, 6 février 2021).

En rendant la justice, le *Barza* consolide la paix. Son action vise à apaiser les esprits, contenir les rancunes et éliminer les rancœurs qui enveniment les relations entre des groupes voués à partager les ressources d'un même territoire. Outre sa fonction de sensibilisation et d'information sur la nécessité de sortir de la violence pour un vivre-ensemble meilleur, le *Barza* endosse une fonction psychologique à l'échelle collective : il tient lieu d'exutoire cathartique pour des populations mal intégrées sur le plan économique et en souffrance psychologique du fait des conséquences de la violence.

Sa fonction de règlement des conflits par le dialogue fait du *Barza* un espace de libre échange où se construisent aussi des projets économiques intercommunautaires, souvent soutenus par des partenaires internationaux. C'est le cas de la redynamisation de l'économie locale au Sud Maniema⁵⁷ avec la relance de la production agricole, de la pêche et de l'élevage au bénéfice de 3 000 familles d'ex-combattants⁵⁸.

Selon Christophe Tshishiku, chef du projet de l'antenne locale, « *Les gens se sentent à présent consolés : l'introduction des semences améliorées a été très reçue par la population tandis que l'aménagement des routes et ponts à certains endroits ont permis de désenclaver certains villages et communautés. Les bénéficiaires de ce projet se réjouissent notamment de la construction des marchés et greniers communautaires qui ont un impact considérable sur l'union des communautés et le libre échange éloignant la discrimination; le règlement des conflits grâce aux Barza communautaires a aussi un impact très significatif* »⁵⁹.

Le *Barza communautaire* endosse donc une fonction d'insertion socioéconomique : il rend possible, pour la jeunesse désœuvrée, des activités de travail communautaire allant de l'assainissement des voies de circulation à l'échange économique entre voisin des biens de première nécessité pour l'alimentation. Ces actions luttent contre l'oisiveté d'une partie de la jeunesse tentée par les groupes armés.

56. Source : *Agence congolaise de presse, acpcongo.com*. « Ituri : les FARDC organisent le Barza communautaire pour la cohabitation pacifique entre les populations d'Irumu ».

57. Avec Caritas-Congo notamment.

58. Voir : <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rd-congokasongo-caritas-congo>. Consulté le 3 mai 2022.

59. *Idem*.

Les mécanismes locaux de la JT montrent que de telles approches sont particulièrement adaptées à des contextes où ce qui importe est moins de déterminer qui a raison que de préserver l'intérêt général, la solidarité locale et la cohésion sociale tout en sauvegardant l'honneur de tous.

IV. Leçons apprises

A. *Leçon 1 : La paix par la voie citoyenne : rendre une justice à l'échelle des acteurs et promouvoir approche économique inclusive*

Si le processus de paix n'a produit que de bien maigres résultats en RDC, c'est en partie dû à l'approche descendante d'une justice éloignée du justiciable. Il importe donc d'engager une décentralisation minimale qui contribuerait à consolider les unités d'enquête spécialisées aux niveaux provincial et régional chargées de traiter des crimes du passé, en lieu et place de la création d'un tribunal spécial au niveau national pour la RDC.

Ensuite, pour restaurer les relations abimées au sein de la société, la réconciliation par le dialogue communautaire est nécessaire mais insuffisante. Privilégié par les ONG dans l'Est, pour être efficace, le dialogue communautaire doit s'accompagner d'une approche économique inclusive des populations basées sur la création de champs communautaires, la mise en place de coopérative agricole et d'élevage ouverts aux différentes communautés ethniques locales.

B. *Leçon 2 : Les réparations nécessaires à la réconciliation*

Il ne peut y avoir de justice véritable sans réparation et sans mesures pour mettre fin à l'impunité et aux cycles de violence. Or, les actes de justice rendue montrent qu'en dépit des condamnations des auteurs de crimes, les victimes peinent à obtenir réparation. Cette dernière permet de libérer les rancunes et favorise un travail intégrateur entre les groupes en conflit. Les délégués des *Baraza-Kyaghandu* dans la localité de Rutshuru ont révélé l'effet majeur de la réparation individuelle ou collective comme vecteur de la réconciliation. Il est donc primordial, pour sceller la réconciliation, que les victimes reçoivent réparations pour les dommages subis.

C. *Leçon 3 : L'appropriation-décentralisation des instruments de la JT comme la commission de vérité et réconciliation. Une justice transitionnelle mise en œuvre par les congolais eux-mêmes.*

Il n'y a pas de justice sans l'implication large, inclusive et ouverte de la société congolaise et de ses représentants à l'échelle des communautés de base, et sans une volonté politique affirmée. Cette disposition prolonge la recommandation pour l'organisation d'une commission de vérité et réconciliation (CVR) issue des bonnes pratiques du modèle du Burundi⁶⁰. Le gouvernement congolais doit tenir compte autant que nécessaire de la

60. Mécanismes de justice transitionnelle. Leçons apprises des commissions vérité et réconciliation, rapport sur les mécanismes de justice transitionnelle au Burundi. *American Friends Service Committee*. 2011, 33 pages.

représentativité équilibrée du facteur sociodémographiques tels que le genre ou les groupes socioculturels. Cette justice doit se rendre au plus près des territoires, sur le mode décentralisé, afin d'atteindre les communautés de base. Les Congolais ont besoin d'un mécanisme accessible de justice. Les comités locaux de paix tiennent lieu d'instruments établis au nom des populations et au service de celles-ci. Enfin, en l'absence d'un soutien financier continu, la durabilité des mécanismes de médiation reste incertaine, notamment en fonction de la mobilisation locale, qui varie d'un endroit à l'autre.

Conclusion

La justice transitionnelle en RDC est entrée dans une phase de lancement institutionnel vers les différentes provinces, même si cette procédure se heurte à des difficultés multisectorielles, précédemment évoquées. En l'état actuel de son application, la RDC s'efforce de définir une stratégie dans ce domaine pour aboutir à l'adoption d'une loi organique encadrant la JT. Bien qu'étant placée désormais dans une logique de retrait, la MONUSCO assure un rôle d'accompagnement et d'appui technique à l'application d'une justice transitionnelle à même de couvrir toute l'étendue du territoire national. Le rapport du Projet Mapping apparaît dans cette politique comme le facteur autour duquel s'organise la stratégie de mise en œuvre nationale d'un JT en RDC destinée à promouvoir les quatre piliers « structurants » qui sont la recherche de la vérité, les poursuites judiciaires, les réparations et les réformes institutionnelles (dans une logique de *vetting*) garantissant le droit de non-répétition⁶¹. Ces enjeux sont une priorité pour le gouvernement du président Tshisekedi. Lors d'une communication au conseil des ministres du 7 août 2020, Félix Tshisekedi déclarait que « pour remédier au lourd héritage des abus des droits humains dans les sociétés qui sortent de conflits armés, le mécanisme de justice transitionnelle s'offre comme un des outils à même de contribuer à lutter contre l'impunité des crimes graves, à faciliter la reconnaissance et l'indemnisation des victimes⁶² ».

Toutefois, dans la stratégie de consolidation de la paix en RDC, les limites des instruments de la pacification sont désormais connues : a) la solution militaire n'a pas apporté la paix dans l'Est, elle a même parfois augmenté l'insécurité avec la concentration sur un même territoire d'acteurs militaires mal formés et projetés sur des territoires ruraux où la jeunesse, tentée par l'enrôlement dans des groupes armés, souffre de l'absence d'opportunités socio-économiques offertes par l'État central ; b) la solution politique n'a pas suffi à réconcilier tous les acteurs de la scène politico-militaire nationale. Les accords signés ont pacifié « par le haut » la société politique en oubliant les populations qui ne se sont pas senties reconnues et parties prenantes du processus de paix. La JT devient alors un instrument de réconciliation capable de retisser « par le bas » des relations de voisinage déchirées par la guerre ;

61. Godefroid Mwanba Matanzi, *La justice transitionnelle en RDC : quelle place pour la commission vérité et réconciliation*, Paris, L'Harmattan, 2016.

62. Christophe Rigaud, « Un nouveau mandat pour la MONUSCO : mettre en œuvre la justice transitionnelle en RDC », *Médiapart*, décembre 2020.

c) les dysfonctionnements judiciaires ont décrédibilisé les acteurs de la justice classique et disqualifié l'outil judiciaire comme mécanisme de pacification post-conflit à l'Est.

C'est pourquoi, la recherche de la paix à travers l'instrument judiciaire passe aussi par l'appui technique qu'apporte la MONUSCO en matière de JT.

Le conflit congolais est un fait social total, systémique et régional. Ce n'est pas par une opération institutionnelle et électorale de changement de la figure présidentielle que la guerre dans l'Est s'achèvera. Le changement et le renouveau politiques ne sont qu'une partie de la solution. La sortie de guerre passe aussi par l'application d'une justice transitionnelle inclusive, holistique, à même d'intégrer l'anthropologie des sociétés du Kivu qui révèle un espace social d'hybridation composé d'associations patriarcales, communautaires et villageoises bien établies et emboîtées, d'ONG internationales actives et d'associations locales de taille modeste, ainsi que d'une jeunesse en quête d'intégration socioéconomique, loin des armes. Il est important de prendre en compte ces réalités dans la conception des mécanismes visant à faire participer la société civile à la paix pour éviter que la JT reste l'objet de mesures d'implantations locales apparentées à un *ersatz* mal adapté à la réalité.

Cette note montre enfin que les tribunaux communautaires relevant de justice transitionnelle changent le paradigme de la justice et les manières de « rendre justice ». Les méthodes participatives de dialogue et de réconciliation font des tribunaux communautaires des instruments efficaces de résolution pacifique du post-conflit. Il convient aussi de prendre en compte les questions des droits économiques, sociaux et culturels dans la réparation car elles figurent comme les causes fondamentales des conflits et des tensions intercommunautaires. Pour la classe dirigeante du pays, la JT apparaît comme une opportunité à saisir à même de renforcer la difficile marche nationale vers une paix durable en RDC.

L'auteur

Dr Axel Augé est docteur en sociologie, maître de conférences à l'académie militaire de Saint-Cyr Coëtquidan (France) et habilité à diriger des recherches (HDR). Il est membre du centre de recherche de l'académie militaire (Crec Saint-Cyr) et du Laboratoire interdisciplinaire de recherches en innovations sociétales (LIRIS EA 7481) à l'université de Rennes 2. Il occupe les fonctions d'enseignant-chercheur et de chef de filière à l'école spéciale militaire (ESM). Ses recherches portent sur les transformations socioculturelles du corps des officiers, la professionnalisation des armées au sud du Sahara et les opérations du maintien de la paix sous l'égide des Nations unies.



Axel Augé a mené plusieurs collaborations de recherches, d'enseignement et a organisé des séminaires internationaux avec des universités africaines. Il a collaboré avec le Democratic Centre for Security Sector Governance à Genève, DACF (Suisse), l'Organisation des Nations unies et l'OIF, antenne de New York. Directeur de plusieurs thèses d'étudiants africains, il est l'auteur de nombreuses publications dans le domaine de la sécurité, des armées et du maintien de la paix.

L'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs de personnel. Il s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

Pour en savoir plus sur l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix :
<https://www.observatoire-boutros-ghali.org>

