

Rapport général de la Table ronde d'experts sur la justice transitionnelle en République Démocratique du Congo

(26-27 janvier 2021)

Introduction

Du 26 au 27 janvier 2021, la salle Père Boka Di Mpasi du Centre d'études pour l'action sociale (CEPAS) a abrité la Table ronde d'experts sur la justice transitionnelle en République démocratique du Congo, organisée par le Club des Amis du droit au Congo (CAD), la Conférence épiscopale du Congo et l'Eglise du Christ au Congo, avec l'appui de l'Ambassade de Suisse, de l'Ambassade de Suède, de la Délégation de l'Union européenne en République démocratique du Congo (les deux dernières à travers Trial international) et de l'Institut francophone pour la justice et la démocratie (IFJD).

L'objectif général poursuivi par la Table ronde d'experts était de s'accorder sur les modalités d'appui au processus de justice transitionnelle envisagé en République démocratique du Congo, pour aboutir à des recommandations et des lignes directrices pour l'adoption d'une stratégie nationale de justice transitionnelle pour la République démocratique du Congo.

La Table ronde d'experts avait quatre objectifs spécifiques :

- a) dégager une vision commune et partagée sur la justice transitionnelle en République démocratique du Congo par les acteurs clés du gouvernement : les experts, la société civile, y compris les églises, les associations des victimes ;
- b) Apprendre des efforts en cours dans le pays (initiatives locales et provinciales) en vue de développer le cadre national sur la justice transitionnelle en République démocratique du Congo ;
- c) définir une méthodologie pouvant baliser le terrain pour l'adoption, par le gouvernement et les autres parties prenantes, d'une stratégie nationale de justice transitionnelle telle recommandée par le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport de septembre 2015 sur les activités de la MONUSCO ; et
- d) développer une feuille de route (chronogramme) pour les phases et étapes suivantes.

Le présent rapport porte sur la synthèse du déroulement des travaux de la Table ronde d'experts (I), avant de tirer une brève conclusion et de projeter les prochaines étapes (II).

I. Déroulement des travaux

1. Activités de la première journée

Deux temps forts ont marqué la première journée de travail. Il s'agit successivement de la cérémonie d'ouverture (A) et de trois sessions (B).

A. Cérémonie d'ouverture

Après le mot d'accueil des participants et la présentation de l'argumentaire de la Table Ronde par le Professeur Eugène Bakama, Président du Club des amis du droit au Congo (CAD), six allocutions de circonstance ont été présentées successivement par :

-la Professeure Nicole Bwatshia, Conseillère principale du Président de la République en matière juridique ;

-le Révérend Eric Nsenga, Président du Consortium sur la justice transitionnelle en République démocratique du Congo ;

-Monsieur Aziz Thioye, Directeur du Bureau conjoint des Nations unies aux droits de l'homme (BCNUDH) ;

-le Docteur Denis Mukwege, lauréat du prix Nobel de la paix 2018 ;

-l'Ambassadeur de la Suisse en République démocratique du Congo et

-Madame Bandui, Secrétaire générale du Ministère des droits humains, Représentante du Ministre des droits humains, empêché.

A l'unanimité, les uns et les autres ont salué l'initiative de l'organisation de la Table ronde d'experts et invité les participants à ne ménager aucun effort pour l'atteinte de ses objectifs.

B. Sessions de travail

Faisant suite à la mise au point du professeur Luc Mutoy Mubiala, Consultant du Club des Amis du droit, sur les contours de la notion de justice transitionnelle, trois sessions de travail ont été organisées.

1. Animée par le révérend Eric Nsenga, la première partie de la première session était consacrée à l'état des lieux, aux enjeux et aux défis de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo. L'orateur s'est attelé à relever le besoin impérieux de la mise en place des stratégies de justice transitionnelle en République démocratique du Congo et l'inadéquation des réponses qui y ont été apportées par les institutions publiques, les milieux académiques et la société civile. Il a fait part aux participants des initiatives prises par les églises pour remédier à la situation avant de formuler un éventail de recommandations destinées à permettre à la République démocratique du Congo d'évoluer sur le chemin sinueux de la justice transitionnelle.

Consacrée aux fondements et aux principes de la justice transitionnelle ainsi qu'aux modalités pratiques des processus de justice transitionnelle, sans oublier la question des réparations dans le contexte de la République démocratique du Congo, les deuxième et troisième parties de la première session ont été animées, sous la modération de Me. Guy Mushiata, tour à tour par les professeurs Jean-Pierre Massias, Xavier Philippe, Sara Liwerant et la Dre Valérie Arnould.

Quatre questions principales ont constitué l'ossature de la contribution du professeur Xavier Philippe :

-quelle justice transitionnelle pour la République démocratique du Congo au regard des cinq piliers qui y sont associés et de la complexité de la situation de cet État au double plan géographique et historique ?

-comment organiser la justice transitionnelle en République démocratique du Congo à la fois dans l'espace et dans le temps ?

-qui sera chargé de définir le processus de justice transitionnelle en République démocratique du Congo ?

-quelles compétences faudrait-il reconnaître aux organes de justice transitionnelle en République démocratique du Congo ?

En sa qualité de chercheuse auprès de l'Institut Egmont, la Dre Valérie Arnould a partagé avec les participants les difficultés rencontrées par la Commission mise en place par le Sénat belge pour aider à faire la lumière sur les violences coloniales commises, notamment en République démocratique du Congo, et en tirer les conséquences qui s'imposent. Elle a aussi évoqué les pistes de solution explorées.

La professeure Sara Liwerant a présenté, à partir d'une analyse empirique, les discours et les perceptions des réparations par les victimes congolaises des crimes internationaux, permettant de dégager des pistes concrètes pour l'élaboration d'une stratégie de justice transitionnelle.

2. Les fondamentaux de la justice transitionnelle ainsi posés, la deuxième session s'est employée à tirer les leçons des expériences de justice transitionnelle vécues en République démocratique du Congo par le passé.

La Commission vérité et réconciliation ayant fonctionné pendant la période de transition de 2003 à 2006, les différentes lois d'amnistie adoptées au fil du temps, les tentatives de réparation des victimes des crimes internationaux les plus graves initiées et les efforts déployés en matière de réforme de la justice ont été abordées, sous la modération de la professeure Sita Muila, respectivement par les professeurs Ngoma Binda, Adolphe Kilomba, Serge Makaya et Me. Marcel Wetsh'okonda Koso.

Des interventions des uns et des autres, il s'est dégagé que toutes les initiatives de justice transitionnelle expérimentées jusque-là se sont heurtées à un certain nombre d'obstacles dont :

-le déficit de volonté politique se traduisant par l'absence d'une politique de justice transitionnelle cohérente et la mobilisation des moyens financiers, logistiques et humains conséquents ;

-le déficit d'appropriation populaire du processus de justice transitionnelle, etc.

3. La présentation et les échanges sur les initiatives de justice transitionnelle en cours étaient au centre de la troisième session, laquelle a consisté dans les travaux en carrefours au sein de quatre groupes de travail consacrés aux thématiques suivantes :

-les projets de décrets sur la Commission nationale de justice transitionnelle et le Fonds d'indemnisation des victimes ;

-le rôle des églises dans le travail de guérison et de réconciliation ;

-l'expérience du Kasai Central

-l'expérience de la Fondation Panzi sur les réparations.

2. Activités de la deuxième journée

De commun accord, tous les groupes thématiques ont confirmé le constat déjà fait lors de la journée précédente, celui de l'existence d'un éventail non négligeable d'expériences de justice transitionnelle vécues, avec plus ou moins de bonheur, sur le terrain.

Cependant, au lieu de les passer en revue, il importe, plutôt, de s'appesantir sur les recommandations formulées pour améliorer leur efficacité. Les recommandations ayant

sanctionné la première série de groupes de travail ayant été mis en place la veille (A) seront distinguées de celles de la seconde (B).

A. Les recommandations des groupes de travail de la première journée

Elles portent successivement sur les décrets du Gouvernement portant sur la Commission de justice transitionnelle et le Fonds d'indemnisation des victimes (1), le rôle des églises dans le travail de guérison et de réconciliation en rapport avec la campagne de vulgarisation du Rapport Mapping (2), l'expérience du Kasai Central (3) et l'expérience de la Fondation Panzi (4).

1. Sur les projets de décrets du Gouvernement

Le groupe de travail sur les projets de décrets du Gouvernement a fait les recommandations suivantes:

- élaborer la politique nationale de la justice transitionnelle avant l'adoption d'un cadre légal portant création de la Commission nationale de la justice transitionnelle ;
- créer la commission par voie législative et non réglementaire ;
- maintenir l'appellation « Commission nationale sur la justice transitionnelle » ;
- doter la Commission d'un mandat matériel incluant notamment les missions suivantes:
 - enquêter sur tous les crimes graves commis sur l'ensemble du territoire national de la RDC de 1990 à 2020 ;
 - identifier toutes les victimes des crimes graves en RDC ;
 - identifier les victimes et les communautés affectées par des violations graves des droits de l'homme;
 - documenter les crimes liés au genre comme arme de guerre
 - révéler les noms des auteurs présumés des crimes graves ;
 - proposer des solutions de prévention de nouvelles violences en RDC ;
 - tenir des audiences publiques pour écouter les victimes et des auteurs des crimes commis;
 - prévenir et transformer les conflits ;
 - offrir la médiation et les bons offices ;
 - consolider la paix entre les peuples et les communautés en conflits ;
 - concourir à la sécurité et à la protection des victimes et faciliter leur participation directe ou indirecte aux Barza ;
 - veiller à la réparation au profit des victimes des crimes graves des droits de l'homme dans le cadre de la justice transitionnelle ;
 - conseiller le Gouvernement dans le cadre de ladite justice ;
 - prendre des résolutions à adresser au Fonds national au profit des victimes des crimes graves et communautés affectées pour exécution ;
 - répondre à toute demande d'une juridiction nationale ou internationale consistant à formuler des observations sur les questions pendantes inhérentes aux réparations au profit des victimes des violations graves de droits de l'homme ;
 - formuler des propositions concrètes au Gouvernement pour les réformes institutionnelles nécessaires en matière de sécurité et de protection ;

- transmettre à la justice les dossiers des crimes graves à des fins des poursuites pénales à l'issue du processus de recherche de la vérité ;
- fixer la durée de la Commission à dix ans ;
- renvoyer la mise en place du Fonds d'indemnisation des victimes à l'issue des travaux de la Commission ;

2. Sur le rôle des Eglises dans le travail de guérison et de réconciliation

Le groupe de travail sur le rôle des Eglises dans le travail de guérison et de réconciliation a recommandé de :

- lever l'option en faveur de l'approche holistique intégrée de la justice transitionnelle, c'est-à-dire l'utilisation des mécanismes aussi bien judiciaires que non-judiciaires en la matière ;
- privilégier, dans un premier temps, le recours aux mécanismes non-judiciaires de justice transitionnelle, les mécanismes judiciaires devant être exploités après ;
- trouver un équilibre entre les options rétributives et restauratrices ;
- effectuer, en amont, un travail de mapping des initiatives formelles et informelles de traitement du passé existant ou ayant existé à travers le pays et les capitaliser (car il n'est pas question de réinventer la roue !).

3. Sur l'expérience du Kasai Central

Le groupe de travail sur l'expérience du Kasai Central a recommandé de :

- solliciter l'implication personnelle du Président de la République pour l'aboutissement heureux du processus de justice transitionnelle ;
- mener des actions de plaidoyer pour l'appropriation des recommandations formulées à l'intention du Gouvernement ;
- veiller à ce que le Gouvernement provincial soumette à l'Assemblée provinciale un projet d'édit relatif à la Commission vérité et réconciliation tenant compte des besoins sur terrain et de l'indépendance des commissaires (des participants ont soulevé la question de la constitutionnalité d'une telle démarche) ;
- faire connaître l'expérience du Kasai central ;
- capitaliser sur les acquis de l'initiative du Kasai central.

4. Sur l'expérience de la Fondation Panzi

Le groupe de travail sur l'expérience de la Fondation Panzi a fait les recommandations suivantes:

- adapter la logique du projet financé par les PTF afin de laisser une grande flexibilité dans la conduite des projets et la définition des indicateurs par les bénéficiaires ;

- intégrer la parole des victimes au cœur du processus ;
- clarifier la terminologie entre assistance, réparation, prise en charge, restauration, notamment pour instaurer un dialogue interdisciplinaire ;
- prendre en compte les dénominateurs communs de toutes les réparations, à savoir la reconnaissance et une complémentarité entre réparation individuelle et collective ;
- considérer les us et coutumes des communautés pour la réintégration communautaire ;
- profiter de la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle pour appuyer les capacités judiciaires ;
- élaborer une méthodologie de mise en œuvre de la justice transitionnelle qui déterminera son mandat, son cadre conceptuel et susceptible de s'articuler avec une politique pénale.

B. Les recommandations de la deuxième série des groupes de travail thématiques

Les recommandations des groupes de travail thématiques portent sur la justice (responsabilité) pénale (1), la vérité et la réconciliation (2), les réparations (3), la mémoire et les garanties de non-réparation (4) et l'appropriation nationale du Rapport mapping (5).

1. Sur la justice pénale (responsabilité) pénale

Le groupe de travail sur la justice (responsabilité) pénale a fait des recommandations visant à :

- mettre en place une juridiction mixte spécialisée dont la compétence temporelle irait de 1993 à nos jours, et la compétence matérielle concurrente à celle des juridictions en vigueur (en intégrant les crimes économiques) avec droit de primauté pour la juridiction spécialisée. Sa durée devrait être de dix ans ; la RDC ne pouvant plus attendre la décision de la communauté internationale pour faire face aux conséquences des crimes du passé voire actuels ;
- Obtenir du Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies la transmission à la justice congolaise de l'annexe au rapport mapping portant liste des présumés auteurs des crimes identifiés dans ce rapport ;
- mettre en place un tribunal pénal international pour la République démocratique du Congo appelé à coexister avec la juridiction mixte spécialisée ;
- résoudre la question des immunités constitutionnelles en mettant en œuvre le principe de défaut de pertinence de la qualité officielle ;
- garantir la gratuité des procédures en matière de crimes graves ;
- articuler les poursuites pénales avec les autres mécanismes de justice transitionnelle, notamment au niveau de la Commission vérité et réconciliation, des réparations et des réformes institutionnelles : la CVR devra transférer les dossiers à la Cour mixte spécialisée ; les réparations décidées par la Cour devraient être mises en œuvre par le programme des réparations et les condamnés devront être exclus des institutions publiques ;

- Garantir l'accès à la justice à toutes les victimes des crimes graves en s'assurant du déploiement de la juridiction mixte spécialisée sur l'ensemble du territoire national (déploiement des parquets détachés, audiences foraines de la Cour, etc).

2. Sur la vérité et la réconciliation

Le groupe a commencé par définir les concepts de vérité et de réconciliation, comme suit :

- Vérité : c'est un droit pour chaque personne victime ou auteur d'une violation des droits de l'homme de savoir ce qui s'est réellement passé pour établir les responsabilités dans un processus inclusif, participatif et intelligent.

-Réconciliation : c'est le rétablissement de l'harmonie et de la paix entre les victimes et les auteurs de crimes.

Concernant la dénomination d'une Commission de vérité et de réconciliation, à créer, le groupe a proposé qu'elle soit dénommée «Commission-vérité, justice, paix et réconciliation ».

Pour ce qui est des processus et stratégies, concernant la vérité, le groupe a proposé comme processus et stratégie l'établissement du diagnostic à travers l'implication de la population. Il est question de penser aux cas prioritaires et d'autres cas à partir du mapping des mécanismes de justice transitionnelle opérant sur le territoire national.

A propos du mandat, le groupe a proposé que la commission s'intéresse à tous les crimes commis de 1990 à ces jours, avec une décentralisation opérationnelle du traitement des conflits intercommunautaires.

Pour ce qui est de sa composition, le groupe propose que la commission soit composée des membres de la société civile et des personnalités indépendantes jouissant d'une grande intégrité intellectuelle et morale.

Enfin, en ce qui concerne le cadre juridique, la commission devrait être créée sur base d'une loi organique et devrait être considérée comme une institution d'appui à la démocratie et à la lutte contre l'impunité.

Concernant les modalités de la réconciliation, le groupe a mentionné le pardon, la justice, la réparation et la réintégration, à la lumière des pratiques existantes dans les différentes régions du pays en la matière.

3.Sur les réparations

Le groupe de travail sur les réparations a fait les recommandations suivantes :

-effectuer, en amont de la rédaction de la stratégie nationale, une mise en commun des concepts, et des langages afin de construire une méthodologie avec des acteurs pluridisciplinaires ;

- articuler les notions de "réparation" telles qu'entendues par le droit et l'ensemble des sciences humaines pour identifier et répondre aux besoins des victimes et aux exigences de la garantie de non-répétition ;

- considérer l'assistance humanitaire, les technologies sociales et les droits coutumiers comme indicateurs dans la construction des modes de réparation à retenir ;
- recentrer les initiatives sur les besoins des victimes ;
- considérer la transmission intergénérationnelle du trauma comme un des aspects de la prise en charge psychologique des victimes ;
- intégrer les réparations administratives, en plus des réparations économiques.

4. Sur la mémoire et les garanties de non-répétition

Le groupe de travail sur la mémoire et les garanties de non-répétition a fait les recommandations suivantes:

- impliquer toutes les parties prenantes intéressées par la justice transitionnelle (l'Etat, les confessions religieuses, la société civile, les organisations des victimes, les communautés, les artistes, les historiens, etc.) ;
- focaliser l'attention sur les violations massives des droits de l'homme (y compris les crimes économiques) commis par les acteurs étatiques et non étatiques ;
- limiter l'adoption des lois d'amnistie à l'avenir ;
- adopter une approche de mémoire incluant l'identification et la reconnaissance des victimes, des activités de commémoration, la création des musées et/ou des centres de documentation, l'ouverture des archives des services de renseignement, la création des archives relatives aux crimes du passé et à la justice transitionnelle, identification des fausses communes;
- intégrer les principes de justice transitionnelle dans la réforme des institutions, en particulier celle des secteurs judiciaires et sécuritaires ;
- mettre en place un processus de vetting (spécialement dans les services de sécurité, proscrire la possibilité pour les personnes impliquées dans la commission des crimes graves à briguer des mandats électoraux, etc.) ;
- engager un processus de révision législative afin de renforcer le cadre pour les poursuites judiciaires et la prévention des violations des droits de l'homme ;
- établir un lien entre le processus de justice transitionnelle et le DDR en s'assurant qu'y soient intégrées les préoccupations des combattants et des victimes ;
- promouvoir, dans le secteur de l'éducation primaire, secondaire, professionnel, supérieur et universitaire, la connaissance des droits de l'homme, du droit international humanitaire et l'histoire des conflits et des violations massives des droits de l'homme en République démocratique du Congo ;
- réhabiliter la Commission d'éthique et de la lutte contre la corruption ou inclure les questions d'éthique dans le mandat de la Commission de lutte contre la corruption en gestation ;

-mettre en place des mécanismes de prévention des conflits (la création d'un observatoire des conflits, l'élaboration des rapports annuels sur les dynamiques des conflits dans le pays, le mécanisme de dialogue et de réconciliation intercommunautaire, etc.).

5. Sur l'appropriation nationale du Rapport Mapping

Le groupe de travail sur l'appropriation nationale du Rapport Mapping a souligné l'importance d'utiliser le Rapport Mapping comme un instrument de déconstruction et de refondation de la RDC, à l'image du mythe fondateur de la plupart des nations dans le monde. Le groupe a adopté les recommandations qui suivent:

- mettre en place une commission ad hoc en vue de mener un monitoring sur terrain pour compléter le Rapport Mapping ;
- intégrer les sociétés multinationales dans le processus de justice transitionnelle en vue de mettre fin au cycle de violence ;
- amener les décideurs à assumer le leadership national en matière de justice transitionnelle ;
- mettre sur pied un plan national de communication et de sensibilisation sur la justice transitionnelle ;
- empêcher les auteurs des crimes de participer à la gestion de la chose publique au niveau national et provincial ;
- formuler une loi-cadre sur la justice transitionnelle (l'approche législative répondrait à l'insuffisance de la base réglementaire - projets de décrets- envisagés) ;
- mettre en place des observatoires provinciaux de violations des droits de l'homme ;
- compléter le Rapport Mapping au moyen du monitoring des crimes commis après sa publication ;
- signer une ordonnance présidentielle portant nomination d'une équipe d'experts chargée de préparer le processus de la mise en œuvre de la justice transitionnelle ;
- solliciter l'appui de la communauté internationale pour la mise en œuvre du processus de justice transitionnelle ;
- intégrer le concept de justice transitionnelle dans le programme de cours de l'école primaire à l'université ;
- former les journalistes en matière de justice transitionnelle ;
- appuyer et renforcer la contribution des confessions religieuses à la mise en œuvre du processus de justice transitionnelle ;
- encourager les communautés à dénoncer les violations des droits de l'homme dont elles sont victimes .

II. Conclusion et prochaines étapes

Deux jours se sont révélés insuffisants pour aborder, de manière approfondie, les questions complexes soulevées par la justice transitionnelle en République démocratique du Congo. Néanmoins, il y a lieu d'affirmer, au regard des recommandations ayant sanctionné les travaux, que les objectifs de la table ronde ont été atteints. Celle-ci a permis de dégager une compréhension commune du concept de justice transitionnelle et une vision partagée sur sa relance dans le contexte congolais. Cela constitue une bonne base pour contribuer à l'élaboration d'une politique nationale de la justice transitionnelle, à l'instar de celle qui existe déjà pour la réforme de la justice.¹

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:

- (i) l'identification et la prise en compte des expériences nationales, régionales et locales, formelles et informelles, de justice transitionnelle opérant actuellement en RDC;
- (ii) la régionalisation du processus de justice transitionnelle envisagé;
- (iii) 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);
- (iv) 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
- (v) l'appropriation nationale du processus de justice transitionnelle, tout en appelant à un appui continu de la communauté internationale à celui-ci.

Afin d'assurer l'adoption de ces axes stratégiques par les décideurs et les parties prenantes, le groupe de suivi des recommandations de la table ronde d'experts, comprenant les trois entités organisatrices (consortium des organisations de la société civile/Trial International/CAD-Congo), s'est engagé à concrétiser les prochaines étapes suivantes :

- (i) le plaidoyer pour la mise en place, au niveau de la présidence de la République, d'une équipe restreinte de cinq à sept experts au maximum, chargés d'assurer le suivi de la table-ronde; cette équipe travaillera en étroite collaboration avec le ministère actant comme point focal du Gouvernement en matière de justice transitionnelle (justice et/ou droits humains) pour la préparation d'une stratégie nationale de lutte contre l'impunité en RDC ;
- (ii) l'élaboration, par l'équipe d'experts susmentionnée, d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo, incluant notamment la tenue d'un colloque élargi, en mars 2021, pour faire la cartographie (Mapping) des expériences de justice transitionnelle en cours en République démocratique du Congo et

¹ Voir REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO (MINISTERE DE LA JUSTICE), *Politique nationale de réforme de la justice (2017-2026)*, Kinshasa, mai 2017, 60 p.

l'organisation subséquente des états généraux de la justice transitionnelle en République démocratique du Congo pour l'adoption de la stratégie nationale y relative.

Fait à Kinshasa, le 27 janvier 2021

Les participants à la Table ronde d'experts