

R É S U M É   E X É C U T I F

UpRights<sup>1</sup>

**La justice congolaise  
face aux crimes  
contre la paix  
et la sécurité de  
l'humanité :**

PROGRÈS, DÉFIS ET PERSPECTIVES

M A R S 2 0 2 5



**Global Initiative  
Against Impunity**

Making Justice Work



République Démocratique du Congo  
Pouvoir Judiciaire  
Conseil Supérieur de la Magistrature

**CSM**



1. Ce document présente les principales conclusions et recommandations contenues dans l'étude approfondie conduite par [UpRights](#) et publiée en mars 2025 dans un rapport intitulé : « La justice congolaise face aux crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité : progrès, défis et perspectives ».
2. L'étude conduite par UpRights entre mars et décembre 2024 a été commanditée par [TRIAL International](#) dans le cadre du projet « Initiative mondiale contre l'impunité pour les crimes internationaux et les violations graves des droits humains » financé par l'Union européenne. Elle bénéficie du haut patronage du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) de la République démocratique du Congo (RDC).
3. Cette étude approfondie vise essentiellement à dresser un état des lieux du modèle singulier de la RDC en matière de lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux<sup>1</sup> en mettant en lumière les progrès accomplis au cours des vingt dernières années et les défis persistants. L'étude propose aussi des éléments de réflexion préliminaires sur les solutions institutionnelles envisageables pour pérenniser et renforcer la répression des crimes internationaux commis en RDC.
4. Le point d'étape qu'offre cette étude s'avère primordial à un moment charnière, marqué par des dynamiques favorisant un renouveau des discussions sur la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC. Le retrait progressif de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC (MONUSCO), les positions exprimées par le Président [Félix Tshisekedi](#) en faveur de la justice pour les victimes congolaises des conflits armés ainsi que le lancement d'un processus pour l'adoption d'une politique de justice transitionnelle ont créé un contexte favorable à un débat actualisé sur la priorité que l'État congolais souhaite accorder à la lutte contre l'impunité ainsi que sur la nature et l'ampleur du soutien international nécessaire pour en garantir le succès.
5. L'étude repose sur une analyse approfondie de sources documentaires et sur 41 entretiens semi-structurés menés auprès d'acteurs et de parties prenantes du système judiciaire congolais ayant ou ayant eu une expérience directe de celui-ci. UpRights a aussi participé à l'atelier sur les conséquences du désengagement de la MONUSCO et les besoins de la justice nationale en matière de répression des crimes internationaux organisé par la Haute Cour Militaire (HCM), l'auditorat général des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), la section d'appui à la justice de la MONUSCO et TRIAL International à Kinshasa fin juillet 2024.

---

<sup>1</sup> Les termes 'crimes internationaux' utilisés dans le présent document désignent les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le crime de génocide, tels que définis dans la législation congolaise sous la formulation 'crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité'.

6. Les sources consultées ont permis à UpRights d'analyser – à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif – les résultats de la justice congolaise en matière de répression des crimes internationaux au cours des vingt dernières années et d'identifier les principales caractéristiques du modèle de la RDC en matière de lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux. Sur la base d'une analyse détaillée de la pratique, les consultants ont ensuite étudié en profondeur chacune de ces caractéristiques pour identifier les forces et les faiblesses du modèle congolais ainsi que les conditions qui facilitent le progrès et les obstacles qui en freinent le développement.

## État des lieux du modèle de la RDC en matière de lutte contre l'impunité – progrès et défis

7. Après des années d'impunité totale, la RDC s'efforce, depuis 2002, de lutter contre l'impunité pour les crimes les plus graves commis dans le contexte des conflits armés qui sévissent depuis le début des années 1990. Son cadre juridique en matière de répression des crimes internationaux a connu un développement significatif, marqué par la ratification du Statut de Rome dès 2002. Cette évolution s'est poursuivie à travers plusieurs réformes législatives majeures qui ont permis la codification des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité en conformité avec le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), ont élargi la compétence juridictionnelle sur ces crimes et ont renforcé les dispositions relatives à la protection et la réparation en faveur des victimes. Ces avancées ont été accompagnées à partir de 2015 d'une priorisation politique de la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux, avec les conclusions des États généraux de la justice en 2015 et l'adoption de la Politique nationale de réforme de la justice (PNRJ) en 2017 qui fait du combat contre l'impunité pour les crimes les plus graves un objectif prioritaire de la réforme de la justice. Plus récemment, l'accent mis par le Gouvernement congolais sur la justice transitionnelle comme réponse holistique aux violences subies par la population redonne un nouveau souffle aux débats autour de la répression des crimes internationaux.

8. Le modèle qui s'est construit en RDC est singulier et repose sur un pragmatisme qui a guidé son développement. Malgré un partage de compétence théorique des juridictions civiles et militaires en matière de crimes internationaux, le modèle reste en pratique centré sur les autorités judiciaires militaires. Il bénéficie d'un appui multidimensionnel conséquent de la part de partenaires techniques et financiers au sein des Nations Unies (notamment les Cellules d'appui aux poursuites [CAP] de la MONUSCO) et

de la société civile soutenue par des bailleurs internationaux. Le modèle est aussi innovant au regard des outils pragmatiques tels que les stratégies de priorisation des poursuites et les cadres de concertations provinciaux mis en place pour répondre aux besoins des acteurs judiciaires.

**9.** L'état des lieux dressé par cette étude met en évidence les avancées significatives de la justice congolaise en matière de lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux au cours des vingt dernières années. Même si de nombreux défis persistent et que la vaste majorité des crimes internationaux commis en RDC n'ont, à ce jour, pas trouvé de réponse judiciaire, des étapes importantes ont été franchies depuis l'évaluation des capacités de lutte contre l'impunité faite par le Rapport Mapping<sup>2</sup> en 2010.

**10.** Sur le plan des résultats judiciaires, les juridictions pénales congolaises – quasi exclusivement les juridictions militaires – ont rendu au moins 131 jugements dans des dossiers de crimes internationaux depuis 2004. Ce résultat peu connu mérite d'être mis en lumière. Il est largement inégalé par rapport au nombre de dossiers traités par les juridictions nationales en matière de crimes internationaux dans d'autres pays. Il est aussi remarquable au regard de la situation sécuritaire en RDC et des contraintes budgétaires auxquelles font face les magistrats congolais.

**11.** Le nombre de jugements rendus reste relatif face à l'ampleur des crimes recensés, mais on observe des progrès notables dont :

(1) l'augmentation progressive et constante du nombre de jugements rendus en matière de crimes internationaux ;

(2) une augmentation lente, mais sensible, du nombre de procédures judiciaires impliquant des hauts responsables politiques et militaires qui aboutissent, même si le plus haut niveau de responsabilité politique et militaire reste encore trop souvent préservé.

**12.** Malgré la progression des résultats judiciaires au cours des vingt dernières années, la tâche qui reste à accomplir pour les victimes de crimes internationaux en RDC est énorme. Ces 131 jugements ne représentent qu'une goutte d'eau face aux millions de victimes des conflits armés en RDC depuis le

---

<sup>2</sup> Le « Projet Mapping » avait été mandaté par le Secrétaire général des Nations Unies pour dresser un inventaire des violations les plus graves des droits humains commises entre 1993 et 2003 en RDC, et son rapport final contient une analyse détaillée de la lutte contre l'impunité en RDC jusqu'en 2010. Voir 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](#) (août 2010).

début des années 1990. À cet égard, il est notable qu'aucune procédure judiciaire réprimant la commission de crimes internationaux commis avant 2004 n'a eu lieu. Ainsi, les auteurs de crimes plus anciens commis entre le début des années 1990 et 2003 bénéficient encore aujourd'hui d'une impunité totale.

**13.** Sur le plan qualitatif, les résultats judiciaires témoignent d'une amélioration significative du niveau et de la qualité de l'analyse et de la motivation des jugements. Si des disparités persistent, les juridictions militaires disposent, de manière générale, des compétences et de l'expertise requises pour juger des dossiers complexes liés à la commission de crimes internationaux.

**14.** Ces améliorations résultent de plusieurs facteurs clés, propres au modèle congolais de lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux :

(1) L'adoption progressive d'un cadre juridique globalement efficace qui a permis de catalyser les efforts des acteurs judiciaires et de faciliter la répression des crimes internationaux par les juridictions pénales nationales.

(2) L'établissement depuis 2015 d'une politique nationale faisant de la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux une priorité, ce qui a facilité le travail des magistrats congolais dans la conduite des procédures judiciaires, et instauré un cadre favorable au développement de l'appui international.

(3) La mise en place de stratégies pragmatiques de priorisation des poursuites au niveau provincial. Ces stratégies ont eu un impact direct sur le nombre de missions d'enquêtes, d'audiences foraines et donc de dossiers jugés ainsi que sur le nombre de poursuites et de condamnations contre des personnes d'un niveau hiérarchique supérieur, notamment au sein des forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC).

(4) La mise en place d'un modèle unique de soutien multidimensionnel des partenaires techniques et financiers aux procédures judiciaires, centré sur les cadres de concertation et les CAP, qui a apporté plusieurs bénéfices importants. Cela a : (i) favorisé la collaboration entre les autorités judiciaires et leurs partenaires techniques et financiers ; (ii) permis de cibler et d'optimiser l'appui des partenaires ; (iii) renforcé la capacité des acteurs judiciaires congolais à traiter des dossiers de crimes internationaux. Tous ces aspects ont sans aucun doute contribué au développement du modèle, influençant le nombre de missions d'enquête, d'audiences foraines et de dossiers jugés, ainsi que la qualité des enquêtes et des jugements rendus par les magistrats congolais.

(5) La participation active de la société civile congolaise et internationale, notamment par la documentation des crimes internationaux, le renforcement de capacité des acteurs du système judiciaire, des activités de plaider, ou encore la prise en charge des victimes et des témoins, avant, pendant, et après les procédures judiciaires.

(6) Le recours aux audiences foraines pour juger les crimes internationaux qui permet à la fois de rapprocher la justice des victimes et des populations affectées, et de renforcer la dimension pédagogique et dissuasive des poursuites judiciaires.

(7) Un cadre judiciaire favorisant la participation des victimes de crimes internationaux aux procédures judiciaires avec l'existence de mesures de protection globalement efficaces et l'octroi de réparations fréquentes et importantes prononcées par les juges à l'encontre non seulement des condamnés mais aussi de l'État congolais.

**15.** Néanmoins, les progrès accomplis ne peuvent occulter que les résultats judiciaires obtenus ces vingt dernières années n'adressent toujours qu'une infime partie des crimes internationaux commis depuis le début des années 1990 ; que les plus hauts responsables politiques et militaires de ces crimes continuent trop souvent d'échapper à la justice ; et que le modèle congolais est largement dépendant du soutien international, sans lequel il pourrait difficilement fonctionner, et cela, au détriment d'une appropriation nationale indispensable.

**16.** L'étude des caractéristiques du modèle met en lumière des faiblesses et des défis qui demeurent importants et qui nécessitent d'être abordés afin de pérenniser et de renforcer la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC. Il convient de souligner les aspects suivants :

(1) Des aspects du cadre juridique demeurent problématiques et font obstacle à la consolidation du modèle et à une bonne administration de la justice, notamment : (i) le recours à la peine de mort pour les crimes internationaux et la levée du moratoire sur les exécutions en mars 2024 ; (ii) la compétence des juridictions militaires pour poursuivre et juger les auteurs de crimes internationaux, contrairement aux bonnes pratiques internationales en la matière ; (iii) certains aspects du cadre procédural comme l'absence d'appel possible devant certaines juridictions et la question des privilèges de juridiction, les abus de la détention provisoire des prévenus, ainsi que les faiblesses de la procédure pour l'exécution des décisions judiciaires en matière de réparations pour les victimes.

(2) Les faiblesses de la justice civile qui ne parvient pas à rattraper son retard et à s'approprier le rôle qu'elle devrait jouer en matière de répression des crimes internationaux.

(3) Une dilution au fil du temps de l'objectif initial des stratégies de priorisation provinciales qui risque à long terme d'avoir un impact sur le nombre et le type de dossiers susceptibles d'aboutir, ainsi que le manque d'ancrage national de ces stratégies, élément indispensable à leur pérennisation sur le long terme.

(4) Les limites du modèle de soutien multidimensionnel des partenaires techniques et financiers aux procédures judiciaires centré sur les cadres de concertation et les Cellules d'appui aux poursuites de la MONUSCO. Parmi ces limites, (i) l'absence d'un cadre stratégique de haut niveau pilotant le soutien international (la MONUSCO n'ayant pas su se saisir du rôle qu'elle aurait pu jouer pour piloter avec les autorités politiques la stratégie de lutte contre l'impunité en RDC), (ii) les faiblesses dans l'ampleur et la qualité du soutien technique apporté aux acteurs judiciaires par les Cellules d'appui aux poursuites de la MONUSCO ; (iii) des cadres de concertation trop centrés sur le soutien opérationnel, financier et logistique, au détriment du soutien stratégique et technique.

(5) La dépendance importante du modèle au soutien financier et logistique international qui entraîne des conséquences involontaires sur les procédures judiciaires, limite la capacité de la justice congolaise à s'émanciper et pose question en termes de durabilité et d'appropriation nationale.

(6) Le système étatique de protection des victimes, imparfait et surtout dépendant des partenaires, en particulier lorsqu'il s'agit de protéger les victimes avant et après les procès en l'absence d'un cadre légal et de moyens suffisants au niveau national.

(7) L'absence systématique de paiement des réparations judiciaires octroyées par les juges aux parties civiles, faiblesse importante du modèle qui affecte la confiance des victimes en la justice. De plus, malgré les avancées promises par la loi de 2022 relative à la protection et à la réparation des victimes, il n'existe toujours pas de politique nationale en matière de réparation des victimes, ni de mécanismes administratifs pour proposer des réparations aux communautés de victimes affectées par les conflits armés.

(8) Le décalage entre l'objectif affiché de faire de la lutte contre l'impunité une priorité nationale et les défis auxquels sont confrontés quotidiennement les acteurs judiciaires. En particulier : (i) la faiblesse du budget congolais alloué à la justice pénale pour mener à bien les enquêtes, poursuites et procès en matière de crimes internationaux ; (ii) le problème plus large de la corruption du secteur de la justice ; et (iii) l'ingérence toujours significative de personnalités politiques et militaires dans les procédures judiciaires.



**17.** Outre les faiblesses et les défis susmentionnés, les acteurs de la lutte contre l'impunité doivent désormais faire face aux conséquences du désengagement progressif de la MONUSCO, qui implique le retrait des CAP. Pourtant, ce retrait ne doit pas être synonyme d'une réduction de l'appui fourni par les partenaires internationaux. Au contraire, il devrait constituer une opportunité pour la communauté internationale d'apporter enfin à la RDC un soutien à la hauteur des enjeux et de l'ampleur des crimes commis depuis des décennies.

**18.** Dans cette perspective, la présente étude identifie trois piliers d'action complémentaires et interdépendants essentiels à la pérennisation et au renforcement de la répression des crimes internationaux en RDC :

- 1** Un renforcement des efforts de l'État congolais pour faire de sa politique nationale priorisant la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux une réalité sur le terrain ;
- 2** L'établissement d'un mécanisme international de soutien renforcé à la lutte contre l'impunité en RDC ;
- 3** Une stratégie en matière de complémentarité plus active de la CPI.

# 1

## UN RENFORCEMENT DES EFFORTS DE L'ÉTAT POUR FAIRE DE SA POLITIQUE NATIONALE PRIORISANT LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ POUR LES CRIMES INTERNATIONAUX UNE RÉALITÉ

**19.** Ce rapport a mis en exergue un certain nombre d'aspects qu'il est important pour l'État congolais de prendre en considération afin de faire de la politique nationale priorisant la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux une réalité. Il est ainsi indispensable que l'État congolais accentue ses efforts s'il entend véritablement pérenniser et consolider le modèle singulier de la RDC en matière de répression des crimes internationaux.

**20.** À cet égard, le présent rapport formule les recommandations suivantes :

- **Abolir la peine de mort pour les crimes internationaux. Afin de se conformer aux bonnes pratiques internationales et favoriser l'appui et la coopération internationale, le législateur devrait abolir la peine de mort pour les crimes internationaux. En attendant cette réforme, l'État devrait restaurer immédiatement le moratoire sur les exécutions, levé en mars 2024.**
- **Réformer à moyen ou long terme la répartition des compétences entre juridictions militaires et civiles afin que les juridictions civiles soient à terme les seules compétentes pour poursuivre et juger les auteurs de crimes internationaux même lorsqu'ils sont membres des forces armées. En parallèle, réformer le système judiciaire civil avec l'objectif d'éradiquer la corruption grave dont il est victime.**

- Réformer les aspects du cadre juridique procédural qui demeurent problématiques – tels que les Cours militaires opérationnelles, l'absence de double degré de juridiction devant certaines juridictions, la question des privilèges de juridiction, les abus de la détention provisoire des accusés ainsi que la procédure applicable pour l'exécution des décisions judiciaires en matière de réparations.
- Multiplier et approfondir les initiatives qui ont pour objectif de faire bénéficier les magistrats civils de l'expertise acquise par les magistrats militaires en matière de répression des crimes internationaux. La piste explorée actuellement – sous plusieurs formes<sup>3</sup> – par les autorités congolaises, visant à créer au sein des juridictions civiles des chambres spécialisées composées à la fois de magistrats civils et militaires pourrait systématiser ce renforcement de capacités entre pairs et accélérer le transfert de l'expertise acquise par les magistrats militaires.
- Garantir l'allocation d'un budget et la mise en place d'un système effectif pour s'assurer que l'État verse enfin aux victimes les réparations auxquelles il a été condamné. Accélérer la mise en place d'une politique nationale de réparation et de programmes de réparation administrative pour les communautés victimes ne bénéficiant pas d'une décision judiciaire.
- Accélérer la mise en œuvre de la PNRJ pour 2017-2026 et notamment : (1) une revalorisation du budget alloué à la répression des crimes internationaux afin que les autorités judiciaires disposent de moyens suffisants pour conduire les enquêtes, l'arrestation des suspects, l'organisation d'audiences foraines ainsi que pour garantir le paiement des salaires d'un nombre suffisant de magistrats ; (2) les points d'actions relatifs à la lutte contre la corruption dans le système judiciaire congolais ; (3) les points d'actions visant à rendre pleinement fonctionnel le Conseil Supérieur de la Magistrature.
- Enfin, l'ensemble des autorités politiques et militaires, mais surtout les plus hautes autorités de la RDC, doivent montrer un support indéfectible et inconditionnel à l'indépendance des juridictions militaires et civiles chargées de poursuivre et juger les auteurs de crimes internationaux. Il est fondamental que l'État congolais réagisse fermement à chaque tentative d'ingérence pour montrer que celles-ci ne sauraient être tolérées.

---

<sup>3</sup> Deux solutions parallèles semblent être envisagées à l'heure actuelle dans le cadre de la mise en place d'une politique nationale de justice transitionnelle : (1) soit la mise en place de chambres mixtes spécialisées avec la présence de magistrats internationaux proposée par le Rapport sur la PNJT, (2) soit la mise en place de chambres spécialisées composées uniquement de magistrats congolais proposée par la Commission Interinstitutionnelle d'Aide aux Victimes et d'Appui aux Réformes instituée par la loi de 2022 relative à la protection et à la réparation des victimes.

**21.** Conscientes des enjeux posés par le départ de la MONUSCO, les parties prenantes au système judiciaire congolais ont engagé une réflexion sur ses conséquences et plus largement sur les besoins de la justice en matière de répression des crimes internationaux. Lors d'un atelier de réflexion organisé en juillet 2024 sur cette question, la HCM et l'auditorat général des FARDC ont présenté leur vision sur la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC et le futur de l'appui international. Tout en soulignant l'importance de l'appui multidimensionnel existant, et notamment le rôle indispensable joué par la société civile, les autorités judiciaires ont exprimé le souhait de voir les fonctions de soutien actuellement exercées par la MONUSCO (notamment le rôle tenu par les CAP), maintenues et reprises par une structure onusienne. Selon les autorités judiciaires militaires, « *il s'agit de pérenniser l'effort qui a porté ses fruits jusque-là. Pour avoir une justice équitable dans un environnement sécurisé* »<sup>4</sup>.

**22.** L'atelier a également été l'opportunité pour les parties prenantes de faire le point sur les défis et les besoins de la justice nationale. Au regard des conclusions de l'atelier, des besoins exprimés par les autorités judiciaires et des conclusions de cette étude, les auteurs du rapport recommandent de transférer le soutien actuellement apporté par la MONUSCO au sein d'un mécanisme international de soutien renforcé à la lutte contre l'impunité en RDC. En effet, le désengagement de la MONUSCO ne saurait se traduire par un ralentissement de l'appui international, mais au contraire devrait être l'opportunité pour accroître le soutien international à un modèle congolais qui a fait ses preuves.

**23.** Après le départ de la MONUSCO, deux solutions de remplacement existent sur le plan institutionnel. D'une part, l'appui apporté actuellement par la MONUSCO pourrait être repris par les agences des Nations Unies opérant en RDC. Le soutien des Nations Unies serait alors mis en œuvre par une ou plusieurs agences déjà existantes : le Bureau Conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH) dans une version post-MONUSCO, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), ou bien plus largement l'équipe Pays des Nations Unies. Cette solution aurait l'avantage de la continuité et d'une

---

<sup>4</sup> Rapport final de l'atelier de réflexion sur le partenariat avec les autorités judiciaires militaires dans la lutte contre l'impunité en RDC : État des lieux et perspectives, 23-25 juillet 2024, p. 7.

bonne connaissance des dynamiques de coopérations existantes<sup>5</sup>. D'autre part, la renégociation du mémorandum d'entente entre la RDC et les Nations Unies pourrait être l'opportunité de mettre en place un nouveau mécanisme international qui coordonnerait l'ensemble du soutien international aux autorités judiciaires congolaises, y compris celui fourni par le PNUD et le BCNUDH. Cette solution aurait l'avantage de centraliser l'appui international au sein d'une institution unique et spécifiquement dédiée à la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC. Ce nouveau mécanisme international pourrait être conçu avec des règles financières plus adaptées aux procédures judiciaires et éviter ainsi les problèmes logistiques et les lourdeurs de certains organes des Nations Unies qui n'ont pas été conçus pour soutenir des procédures judiciaires indépendantes. Pour ces deux raisons fondamentales, il apparaît préférable d'établir un nouveau mécanisme international de soutien renforcé.

**24.** Le mécanisme international de soutien renforcé à la lutte contre l'impunité en RDC proposé est envisagé comme une structure onusienne qui reprendrait le rôle d'appui apporté actuellement par la MONUSCO, mais serait aussi renforcé et conçu comme un mécanisme unique et spécifiquement dédié à la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux. Il centraliserait et coordonnerait l'appui technique, stratégique, logistique et financier international à la justice pénale congolaise en charge de la répression des crimes internationaux. Le mécanisme international de soutien renforcé nouvellement créé s'ajouterait et compléterait l'appui multiforme déjà apporté par la société civile. Il contribuerait à orchestrer un équilibre entre les objectifs et les financements programmatiques de la société civile et la nécessité pour les autorités judiciaires de recevoir un soutien neutre et non partisan.

**25.** Le mécanisme international de soutien renforcé proposé, quelle que soit sa forme, devra remplir les fonctions essentielles suivantes :

- **Mettre en place et piloter un cadre de discussion stratégique entre les partenaires techniques et financiers et les plus hautes autorités politiques et judiciaires congolaises pour que les poursuites et le soutien international se concentrent sur les crimes les plus graves et les plus déstabilisants.**
- **Assurer la pérennisation des cadres de concertation provinciaux. Coordonner (animation et suivi des cadres de concertation comme le font aujourd'hui les Cellules d'appui aux poursuites à l'initiative et sous la présidence des autorités**

---

<sup>5</sup> Le désengagement de la MONUSCO signifie en pratique la disparition des CAP et du support apporté par la section des affaires judiciaires et pénitentiaires ainsi qu'une inconnue sur le mandat et le rôle du BCNUDH dont la forme conjointe est vouée à disparaître mais sa composante qui dépend du HCDH à perdurer. Le soutien apporté aujourd'hui par le PNUD aux procédures judiciaires en matière de crimes internationaux n'est pas affecté par la fermeture de la MONUSCO.

judiciaires) mais aussi consolider et améliorer le fonctionnement des cadres de concertation au niveau régional au regard des défis identifiés dans cette étude.

- Assurer la pérennisation de l'appui à la priorisation des poursuites au niveau provincial tout en retrouvant le but stratégique initial des stratégies de priorisation de se concentrer sur un nombre limité de dossiers prioritaires sélectionnés sur la base de critères objectifs (nature, gravité, impact des crimes, statut des auteurs et considérations opérationnelles et procédurales).
- Initier la création d'un cadre national stratégique d'échange entre les autorités judiciaires et les partenaires internationaux pour discuter de manière régulière et au niveau national des obstacles et des défis, ainsi que, si jugé utile, de la priorisation et de son suivi.
- Contribuer à renforcer la capacité et l'expertise de la justice civile et sa meilleure appropriation du contentieux relatif aux crimes internationaux. Spécifiquement, les aspects à prendre en compte sont : (1) l'intégration des magistrats civils au sein des cadres de concertation ; et (2) le renforcement de l'expertise technique des procureurs et des juges civils notamment par un soutien aux initiatives favorisant un transfert de l'expertise acquise par les magistrats militaires. Le mécanisme international de soutien renforcé pourrait également apporter un appui technique : (1) aux efforts en cours pour créer des chambres spécialisées en poursuite et jugement de crimes internationaux composées à la fois de magistrats civils et militaires au sein des juridictions civiles ; (2) à une réforme à plus ou moins long terme de la compétence des juridictions militaires et civiles.
- Apporter une expertise technique continue aux enquêtes, poursuites et jugements des crimes internationaux. Une présence régulière, voire quotidienne, d'experts internationaux auprès des procureurs et des juges congolais serait souhaitable. Pour rendre cet appui utile, un accès aux dossiers judiciaires serait nécessaire comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Le rôle de ces experts techniques devra impliquer le renforcement des capacités des magistrats civils et la formation continue des magistrats militaires pour tenir compte des mutations fréquentes.
- Apporter une expertise technique dans des domaines spécifiques (médecine légale, balistique, numérique, support psychosocial, etc.). À court terme, le mécanisme de soutien renforcé pourrait mettre à disposition des magistrats congolais des experts internationaux pour appuyer les enquêtes en cours. Le statut de ces experts internationaux devrait garantir qu'ils puissent participer aux procédures judiciaires comme témoins-experts et que les rapports produits puissent être versés à l'instruction. À moyen et long terme, le mécanisme de soutien renforcé pourrait contribuer au renforcement des capacités des experts congolais, qui remplaceraient ainsi progressivement les experts internationaux.

- Fournir un appui financier aux autorités judiciaires congolaises pour l'organisation des missions d'enquêtes et des audiences foraines. Le coût moyen du soutien financier apporté par les partenaires internationaux au traitement d'un dossier de crimes internationaux en RDC est d'environ 140 000 dollars américains, de la phase d'enquête jusqu'au jugement en appel. Selon les informations collectées dans le cadre de cette étude, ce montant reste parfois insuffisant et ne permet pas d'assurer un déroulement optimal des activités judiciaires. Un support financier international plus conséquent pourrait par exemple permettre de mieux conduire les enquêtes, renforcer la qualité et la quantité des preuves collectées et donc celles des décisions rendues. Cela permettrait aussi de régler les problèmes de gestion de calendriers liés aux audiences foraines et d'assurer une plus grande flexibilité quant à leur organisation. Il semble donc indispensable d'évaluer globalement les besoins financiers nécessaires au bon déroulement des enquêtes et des procédures judiciaires et d'apporter une aide financière internationale à cette hauteur. Le mécanisme international de soutien renforcé devrait avoir des règles d'allocation et de décaissement des fonds adaptées aux procédures judiciaires pour éviter les problèmes logistiques et les lourdeurs de certains organes onusiens existants qui n'ont pas été conçus pour soutenir des procédures judiciaires indépendantes.
- Assister le Gouvernement congolais et les deux fonds de réparations pour les victimes dans la réalisation effective d'une politique et de programmes nationaux de réparation. Une fonction annexe du mécanisme international de soutien renforcé pourrait être d'assister à la levée de contributions volontaires sur le plan international pour soutenir un programme national de réparation qui aurait fait ses preuves.
- Participer au renforcement de la coopération en matière judiciaire dans la région notamment en soutenant l'opérationnalisation du réseau de coopération judiciaire de la région des Grands Lacs.
- Établir une feuille de route pour la répression des auteurs de crimes internationaux commis avant 2002, inexistante à ce jour. Le mécanisme pourrait donc établir une feuille de route sur la base d'une liste de dossiers pour lesquels il existe encore une perspective réaliste d'initier des poursuites. Cet inventaire pourrait être basé sur le Rapport Mapping et d'autres sources existantes, comme le récent rapport du Groupe de travail sur la justice transitionnelle au Sud-Kivu qui répertorie les crimes internationaux commis entre 1994 et 2024 au Sud-Kivu et pourrait être complété par un inventaire similaire dans toutes les provinces touchées par les conflits. En ce qui concerne les crimes pour lesquels il n'existe plus de perspectives d'initier des poursuites, le mécanisme international de soutien renforcé pourrait soutenir des initiatives de justice transitionnelle, notamment basées sur des mécanismes de recherche de vérité.

26. En fonction de ses prérogatives, il s'agira alors de déterminer la ou les meilleures localisation(s) pour ce nouveau mécanisme international. Un appui en expertise technique général et continu semble plus adapté à la plus proche des juridictions dans des localités à identifier (a priori, au moins dans les provinces de l'est, notamment au Sud-Kivu, au Nord-Kivu et en Ituri) associé à un appui technique spécifique qui pourrait lui être centralisé dans une seule localité (Goma ou Kinshasa) incluant des techniciens qui se déplaceraient sur d'autres sites (par exemple, au Sud-Kivu, au Nord-Kivu et en Ituri) en fonction des besoins exprimés par les autorités judiciaires. Une présence à Kinshasa semble aussi importante pour les discussions stratégiques et la création d'un cadre national d'échange entre les autorités judiciaires et les partenaires techniques et financiers.

### 3

## UNE STRATÉGIE DE COMPLÉMENTARITÉ DES POURSUITES PLUS ACTIVE DE LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

27. Au regard des développements de la justice pénale congolaise au cours des vingt dernières années, une stratégie plus active en matière de complémentarité de la CPI, combinée au mécanisme international de soutien renforcé précédemment évoqué, permettrait à notre avis de renforcer durablement la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC.

28. Dans l'esprit du Statut de Rome, la CPI peut et doit jouer un rôle complémentaire plus important dans la lutte contre l'impunité en RDC. La décision récente du Procureur de la CPI de faire droit au second renvoi de la RDC offre une opportunité à la Cour de reprioriser la situation en RDC. À cet égard, le Procureur devrait développer une stratégie de poursuites plus active visant à se saisir des affaires pour lesquelles la RDC n'a pas la capacité ou la volonté d'agir. Il y a au moins trois types d'affaires auxquelles le Procureur de la CPI pourrait ainsi s'intéresser : **(1) des dossiers particulièrement sensibles en RDC en raison de l'influence politique ou militaire des éventuels auteurs congolais impliqués ; (2) des crimes complexes tel que le financement des groupes armés et leur armement ; et (3) des dossiers impliquant des auteurs d'autres nationalités et pour lesquels une extradition vers la RDC est difficile à obtenir**<sup>6</sup>.

29. En ce sens, les États parties au Statut de Rome qui soutiennent la RDC en matière de lutte contre l'impunité devraient s'exprimer publiquement en faveur de l'ouverture de nouvelles enquêtes de la CPI en RDC et la soutenir financièrement en conséquence.

---

6 Si l'Ouganda est un État partie au Statut de Rome, ce n'est cependant pas le cas du Rwanda.

## Réflexion sur les solutions institutionnelles

**30.** Une seconde partie du rapport vise à apporter des pistes de réflexion sur les possibles solutions institutionnelles pour faire progresser la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC. Les pistes de réflexion évoquées ci-dessous s'adressent à l'ensemble des parties prenantes du système politique et judiciaire congolais, mais aussi à leurs partenaires internationaux avec pour objectif de poser le cadre préliminaire d'une réflexion plus approfondie sur la ou les solution(s) institutionnelle(s) la/les plus adaptée(s) à la situation en RDC.

**31.** À titre liminaire, il est important de noter que les solutions institutionnelles discutées dans cette section se limitent aux poursuites pénales pour les crimes internationaux. Néanmoins, devant l'ampleur des crimes commis en RDC, et cela, depuis des décennies, la justice pénale – qu'elle soit congolaise et/ou internationale – ne saurait, à elle seule, résoudre la question de l'impunité, ni adresser l'ensemble des besoins des victimes ou les causes profondes des conflits. Une réflexion sur la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC se doit d'être holistique et d'être fondée sur les principes de la justice transitionnelle (droit à la vérité, droit à la justice, droit aux réparations et garanties de non-répétition). À cet égard, il est donc important que le Gouvernement congolais poursuive ses efforts pour l'adoption d'une politique nationale de justice transitionnelle (PNJT) dont les bases ont été posées dans le Rapport sur la PNJT publié en janvier 2023.

**32.** L'étude analyse quatre solutions institutionnelles relatives aux poursuites pénales qui ont été présentées par ou pour les autorités politiques congolaises et leurs partenaires internationaux au cours des dernières années. Le Rapport sur la PNJT contient à lui seul trois propositions de solutions institutionnelles : **(1) l'instauration d'un Tribunal pénal international pour la RDC ; (2) la création d'une cour pénale spéciale et (3) la mise en place de chambres mixtes intégrées dans le système judiciaire congolais.** Ces trois propositions contiennent toutes une composante internationale et sont inspirées des solutions envisagées dans le Rapport Mapping de 2010. De plus, les recommandations de la première partie de cette étude sont centrées sur **(4) la mise en place d'un mécanisme international de soutien inédit visant à pérenniser et renforcer le soutien international au modèle judiciaire congolais existant.** Cette quatrième proposition reflète les besoins exprimés par les autorités judiciaires en charge de la répression des crimes internationaux en RDC tout en adressant les défis du système existant.

**33.** L'analyse a été construite sur la base d'une grille prenant en compte des critères tels que le mode de création, l'autorité conférée par le mandat et le degré d'internationalisation de la solution institutionnelle analysée ; le



mode de financement et les coûts envisageables ainsi que le possible champ de compétence. Les quatre solutions sont ensuite analysées au regard des enseignements tirés des expériences passées de justice pénale internationale et de la situation actuelle de la RDC.

**34.** Il n'existe pas de modèle type ou idéal pour l'établissement de tribunaux ou de mécanismes pour la répression des crimes internationaux, et il est essentiel pour son succès que la solution institutionnelle choisie soit la plus adaptée à la situation de la RDC. Il est aussi important que le choix d'une ou de plusieurs solutions institutionnelles se fasse après une évaluation complète des besoins, l'analyse et les pistes de réflexion proposées dans cette section n'ayant pas vocation à être exhaustives.

**35.** Chacune des quatre solutions institutionnelles présente des avantages et des inconvénients ainsi que des contraintes en termes de faisabilité.

**36.** L'instauration d'un tribunal pénal international pour la RDC est la solution institutionnelle la moins réaliste vis-à-vis de la situation en RDC et à l'international. Les conditions politiques pour l'instauration d'un tribunal international pour la RDC ne sont pas réunies aujourd'hui sur le plan international. De plus, la situation en RDC ne semble pas nécessiter l'instauration d'un tribunal entièrement international, déconnecté du système judiciaire existant et du contexte congolais. Cette solution ne semble ainsi pas la plus opportune.

**37.** Le choix d'un modèle hybride sous la forme d'une Cour pénale spéciale ou de chambres mixtes spécialisées semble plus adapté au contexte national et aligné avec la vision internationale en matière de soutien à la répression des crimes internationaux. Néanmoins, avant de choisir l'option d'une juridiction mixte, que ce soit sous la forme d'une Cour pénale spéciale ou de chambres mixtes spécialisées, il convient de bien peser les avantages et les inconvénients d'un modèle hybride et de différents degrés d'internationalisation possibles et nécessaires dans le contexte de la RDC.

**38.** La Cour pénale spéciale telle que proposée dans le Rapport sur la PNJT aurait une composition majoritairement internationale et fonctionnerait indépendamment du système juridique national. Si une telle solution a l'avantage de renforcer la légitimité de l'institution et de lui garantir une forte indépendance, elle aurait un impact moindre sur le renforcement du système judiciaire congolais que des chambres mixtes, qui seraient elles intégrées au système national. Continuer de renforcer les capacités et l'expertise des juridictions nationales devrait être privilégié dans le contexte congolais au risque de perdre le bénéfice des avancées obtenues au cours des vingt dernières années. Si une composante internationale doit être envisagée, un modèle d'institution

hybride intégrée au système juridique national – tel que des chambres mixtes spécialisées – semble plus adapté aux besoins spécifiques de la RDC qui dispose déjà d'un cadre législatif largement favorable et d'un système judiciaire qui quotidiennement poursuit et juge avec un certain succès les auteurs de crimes internationaux. Par ailleurs, si l'établissement de chambres mixtes spécialisées nécessite la négociation d'un accord entre les Nations Unies et la RDC, sa mise en place pourrait être facilitée dès lors qu'une demande pour son instauration émane de la RDC. Ce procédé serait ainsi sûrement moins lourd et coûteux que l'établissement d'une Cour pénale spéciale.

**39.** Les trois solutions institutionnelles du Rapport sur la PNJT sont largement inspirées du Rapport Mapping et ont été débattues au niveau national depuis cette époque. Au regard du contexte de la RDC et des préférences actuelles au niveau international en matière de support international à la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux, la mise en place de chambres spécialisées mixtes intégrées dans le système congolais semble être l'option la plus viable et la plus souhaitable des trois. Reste à déterminer si la présence de magistrats internationaux revêt toujours un avantage significatif au regard des avancées de la justice congolaise en matière de lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux sur les vingt dernières années. L'éventuelle création d'une juridiction à composante internationale ne devrait en tout état de cause pas se faire au détriment de la pérennisation des acquis du modèle existant.

**40.** Le modèle de la RDC en matière de répression des crimes internationaux a atteint un point de développement critique et l'instauration d'un mécanisme de soutien renforcé au mandat et au financement robustes, tel que présenté dans la première partie de cette étude, pourrait permettre de relever largement les défis auxquelles est confrontée la lutte contre l'impunité pour les crimes internationaux en RDC.

**41.** La mise en place d'un nouveau mécanisme international de soutien renforcé à la lutte contre l'impunité en RDC n'est pas une solution débattue au niveau national, le Gouvernement n'explorant à l'heure actuelle que l'établissement de juridictions à composante internationale. Pourtant, cette solution répondrait aux besoins des autorités judiciaires chargées de la répression des crimes internationaux en RDC, tout en adressant les défis du modèle existant. Avec un mandat robuste et suffisamment financé, ce mécanisme international innovant pourrait apporter un soutien stratégique, technique, logistique et financier coordonné et efficace à la répression des crimes internationaux en RDC, tout en préservant la souveraineté nationale et les progrès accomplis au cours des vingt dernières années. Par ailleurs, cette solution requiert un engagement financier moindre pour les partenaires internationaux que toutes les solutions institutionnelles avec une composante internationale et permet d'injecter directement ces moyens auprès des juridictions congolaises.



« Cette publication a été cofinancée par l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité d'UpRights et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne. »



**Cofinancé par  
l'Union européenne**