



**Thèse délivrée par**  
**L'Université de Lille**

N° attribué par la bibliothèque

\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|\_\_\_\_\_|

**THÈSE**

**Pour obtenir le grade de Docteur en Sciences juridiques**

Présentée et soutenue publiquement par

**LUABEYA Pacifique**

Le 10 novembre 2023

*LA CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPEENNE A L'INSTAURATION D'UN ETAT DE  
DROIT EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO.*

**JURY**

**Directeur de thèse :**

**MEUNIER Patrick**, Professeur à l'Université de Lille

**Membres du jury:**

**De BELLESCIZE Ramu**, Professeur à l'Université de Lille

**HAQUET Arnaud**, Professeur à l'Université de Rouen Normandie (rapporteur)

**MINGASHANG Ivon**, Professeur à l'Université de Kinshasa et membre de la Commission du droit international de l'ONU (2023-2027)

**TIGROUDJA Hélène**, Professeure à l'Université d'Aix Marseille et membre du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies (2023-2026) (rapporteuse)



## **EPIGRAPHE**

*« Quoiqu'il persiste des zones ou des moments de « raison d'Etat » où l'Etat déraisonne, force est de constater qu'il n'y a point de droit sans Etat, point d'Etat sans droit »*

DUHAMEL Olivier, *Le pouvoir politique en France*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Seuil, 2003, p.56 et 47

*« (...) Dès que l'on cesse de veiller à protéger cet espace de liberté et d'équilibre entre les droits de l'individu et les droits de l'Etat, le plus fort reprend le dessus et le droit disparaît. »*

Allocution du Président de la CIB aux journées du Barreau, Lubumbashi, juillet 2017.

*« (...), le discours de l'Etat de droit a alimenté un double mouvement de réévaluation du rôle de l'Etat et du jeu des mécanismes démocratiques. Ces effets ne se situent pas seulement dans l'ordre interne : non seulement le thème de l'Etat de droit s'est mondialisé, mais encore il bénéficie, depuis le début des années 1990, d'une consécration explicite sur le plan international : inscrit dans une série de textes et de documents internationaux, il est désormais érigé en véritable « standard », auquel tout Etat est tenu de se conformer. »*

CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », in *AFRI*, Vol.III, 2006, p.1.

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

## **DEDICACES**

« A notre charmante fille : Louisiane LUABEYA et notre tendre épouse : Celys NZAU MAKANZU, pour l'amour et la force qu'elles ne cessent de nous donner ;

A nos parents : Godefroy Stanislas TSHIMANGA wa MUNTUABO LUABEYA et Louise MUKONKOLE SAPU, pour des sacrifices consentis en vue de notre éducation et notre instruction ;

A nos grands-pères paternel et maternel : Hippolyte MUNTUABO LUABEYA et Jacques NSAPU NKISHI, et à notre grand-mère maternelle : Albertine MVUMBI LUBENGA, qui n'ont pu voir ce jour mémorable ».

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

## **REMERCIEMENTS**

La présente étude est la cristallisation de nos efforts et du bagage que nous avons acquis depuis notre jeune âge jusqu'à ce stade. Il n'est cependant pas le fruit d'une seule action mais d'une synergie de plusieurs forces, ayant concouru à sa réalisation, à qui nous adressons nos sincères remerciements.

De prime abord, rendons grâce à Dieu Tout Puissant de qui nous recevons le souffle de vie, la force et l'intelligence pour la réalisation de nos projets dont ce travail.

Nos remerciements s'adressent en deuxième lieu à Monsieur le Professeur, Patrick MEUNIER, qui a accepté volontiers de diriger cette thèse dans un esprit d'ouverture et de rigueur soutenue et, à travers lui, toute l'Equipe de Recherche en Droit Public du CRDP de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université de Lille pour la solide collaboration dont nous avons bénéficié.

Il nous paraît important d'adresser aussi nos remerciements à Messieurs les Professeurs Ivon MINGASHANG et Placide MABAKA, Professeurs des Universités en République démocratique du Congo, pour leurs conseils et encouragements. Leur implication dans la réalisation de cette thèse ne pourrait passer inaperçue.

En troisième lieu, nous ne saurons manquer de remercier la famille SAPU pour l'accueil chaleureux qu'elle nous a réservé à notre arrivée sur le territoire français ainsi que le soutien nous apporté et Monsieur Olivier KILUMBU qui a consacré de son temps à relire certains chapitres de ce travail.

Enfin, nos remerciements s'adressent à nos parents, TSHIMANGA wa MUNTUABO LUABEYA Godefroy Stanislas et MUKONKOLE SAPU Louise, qui nous ont soutenus spirituellement, matériellement et moralement. A nos frères, NSAPU Jacques Dondedieu et TSHIMANGA Victorien Christique, et sœurs, PEBU Marie Bénédicte et KALOMBO Christevie Christine, nous adressons également nos remerciements. Ils n'ont cessé de nous encourager durant notre parcours scolaire et académique.

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*



## **SOMMAIRE**

<b>EPIGRAPHE</b> .....	<b>II</b>
<b>DEDICACES</b> .....	<b>IV</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>VI</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>VIII</b>
<b>TABLE DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>X</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>1</b>
<b>IERE PARTIE</b> .....	<b>75</b>
<b>UNE CONTRIBUTION ACTIVEE DANS LE CADRE DU MANDAT DES NATIONS UNIES</b> .....	<b>75</b>
<b>TITRE I. LA CONTRIBUTION NORMATIVE DE L'UE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC</b> .....	<b>77</b>
<i>CHAPITRE I. L'APPORT DIPLOMATIQUE DE L'UE DANS L'ADOPTION DES RESOLUTIONS AU SEIN DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES.</i>	<i>79</i>
<i>CHAPITRE II. L'APPORT ORIENTE DES ETATS MEMBRES DE L'UE DANS L'ADOPTION DES RESOLUTIONS AU SEIN DU CONSEIL DE SECURITE</i> .....	<i>117</i>
<i>Conclusion du titre I</i> .....	<i>153</i>
<b>TITRE II. LA CONTRIBUTION EXECUTIVE DE L'UE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC</b> .....	<b>155</b>
<i>CHAPITRE I. LES ACTIONS DE L'UE RENTRANT DANS LE CADRE DE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC</i> .....	<i>157</i>
<i>CHAPITRE II. L'ACTION DE L'UE DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RDC</i> .....	<i>211</i>
<i>Conclusion du titre II : succès ou échec au regard de l'objectif de l'instauration de l'Etat de paix ?</i> .....	<i>293</i>
<b>DEUXIEME PARTIE : UNE CONTRIBUTION REVELATRICE D'UNE ACTION AUTONOME DE L'UNION EUROPEENNE</b> .....	<b>295</b>
<b>TITRE I. LES ACTIONS FONDEES SUR LE PARTENARIAT DE COTONOU ET LA PESC</b> .....	<b>299</b>

<i>CHAPITRE I. LES ACTIONS D'APPUI A LA GOUVERNANCE COMME PILIER PROTEIFORME DE L'ETAT DE DROIT</i> .....	301
<i>CHAPITRE II. LES SANCTIONS EUROPEENNES CIBLEES COMME MOYEN D'INSTAURATION DE L'ETAT DE DROIT EN RDC</i> .....	349
<i>Conclusion du titre I : Quelle évaluation faire ?</i> .....	409
<b>TITRE II. VERS UN NOUVEAU TYPE DE PARTENARIAT UE-RDC?</b> .....	411
<i>CHAPITRE I. LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE-RDC SUR LA GOUVERNANCE SOCIO-ECONOMIQUE</i> .....	413
<i>CHAPITRE II. LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE-RDC SUR LA GOUVERNANCE JUDICIAIRE</i> .....	461
<i>Conclusion du titre II</i> .....	515
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	517
<b>BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE</b> .....	521
<b>ANNEXES</b> .....	587
<b>INDEX THEMATIQUE</b> .....	595
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	605

## **TABLE DES ABREVIATIONS**

<b>AAPS</b>	: Architecture Africaine de Paix et de Sécurité
<b>ACP</b>	: Pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
<b>AFDL</b>	: Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
<b>AGNU</b>	: Assemblée générale des nations unies
<b>AED</b>	: Agence européenne de la Défense
<b>AIDCOM</b>	: Programme d'aide au Commerce
<b>APE</b>	: Accord de partenariat économique
<b>APF</b>	: Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique
<b>ASF</b>	: Avocat Sans Frontières
<b>AUC</b>	: Les Forces d'auto-défense unies de Colombie
<b>BCG</b>	: Bureau de consultation gratuite
<b>CACH</b>	: Cap pour le Changement
<b>CAP</b>	: Cellules d'Appui aux Poursuites
<b>CDHNU</b>	: Commission des droits de l'homme des Nations unies
<b>CE</b>	: Communauté européenne
<b>CEDH</b>	: Cour européenne des droits de l'Homme
<b>CEI</b>	: Commission électorale indépendante
<b>CENCO</b>	: Conférence épiscopale nationale du Congo
<b>CENI</b>	: Commission électorale nationale indépendante
<b>CIB</b>	: Conférence internationale des Barreaux
<b>CIDH</b>	: Cour interaméricaine des droits de l'homme
<b>CIG</b>	: Conférence intergouvernementale
<b>CIISE</b>	: Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats
<b>CIJ</b>	: Cour internationale de Justice
<b>CIRGL</b>	: Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs
<b>CJUE</b>	: Cour de Justice de l'Union européenne
<b>CMCA</b>	: Commission de Médiation, de Conciliation et d'Arbitrage
<b>CMUE</b>	: Comité militaire de l'Union européenne
<b>CNDH</b>	: Commission nationale des droits de l'Homme
<b>COPS</b>	: Comité politique et de sécurité

<b>COREF</b>	: Comité d'orientation de la réforme des finances publiques
<b>CPJI</b>	: Cour permanente de Justice internationale
<b>CSNU</b>	: Conseil de sécurité des nations unies
<b>CSJ</b>	: Cour suprême de Justice
<b>CSM</b>	: Conseil supérieur de la magistrature
<b>CSP</b>	: Coopération structurée permanente
<b>CVDT</b>	: Convention de Vienne sur le Droit des Traités
<b>CVR</b>	: Commission vérité et réconciliation
<b>DDR</b>	: Désarmement, Démobilisation, Réinsertion
<b>DFID</b>	: Department for international Development
<b>DIC</b>	: Dialogue InterCongolais
<b>DIH</b>	: Droit international humanitaire
<b>DOM</b>	: Départements français d'outre-mer
<b>EAMA</b>	: Etats africains et malgaches indépendants
<b>EFRPJ</b>	: Ecole de Formation et du Recyclage du Personnel judiciaire
<b>EGEE</b>	: Etablissement de garde d'enfants de l'Etat
<b>FARC</b>	: Les Forces révolutionnaires de Colombie-Armée du peuple
<b>FCC</b>	: Front Commun pour le Congo
<b>FED</b>	: Fonds européen de développement
<b>GTJDH</b>	: Groupe Thématique Justice et Droits Humains
<b>HATVP</b>	: Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique
<b>HRUAEPS</b>	: Haut- Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
<b>ICD</b>	: Instrument sur la coopération au développement
<b>IcSP</b>	: Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix
<b>IEDDH</b>	: Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
<b>INAFORP</b>	: Institut national de formation judiciaire
<b>JAES</b>	: Stratégie conjointe Afrique-UE
<b>JSP</b>	: Juridiction spéciale pour la paix
<b>MJDH</b>	: Ministère de la Justice et Droits Humains
<b>MLC</b>	: Mouvement de Libération du Congo
<b>MONUC</b>	Erreur ! Signet non défini. : Mission des Nations unies au Congo

<b>MONUSCO</b>	Erreur ! Signet non défini. : Mission des Nations unies pour la Stabilisation du Congo
<b>MP</b>	: Majorité présidentielle
<b>MPME</b>	: Micro, petites et moyennes entreprises
<b>OEACP</b>	: Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
<b>ONU</b>	: Organisation des Nations unies
<b>PACEC</b>	: Projet d'Appui au Cycle Électoral au Congo
<b>PAMFIP</b>	: Programme d'appui à la modernisation des Finances publiques
<b>PAON</b>	: Projet d'appui à l'Ordonnateur national du FED
<b>PARJ</b>	: Programme d'appui à la réforme de la justice
<b>PARJ-E</b>	: Programme d'appui au renforcement de la justice à l'Est de la RDC
<b>PA2D</b>	: Programme d'appui au démarrage de la décentralisation
<b>PESC</b>	: Politique étrangère et de Sécurité commune
<b>PESD</b>	: Politique européenne de Sécurité et de Défense
<b>PIDCP</b>	: Pacte international relatif aux droits civils et politiques
<b>PGR</b>	: Procureur général de la République
<b>PNDDR</b>	: Programme national de Désarmement, Démobilisation, Réinsertion
<b>PNRJ</b>	: Politique nationale pour la réforme de la justice
<b>PROGRESS</b>	: Programme d'appui à la réforme du secteur de la sécurité-volet Défense
<b>PSDC</b>	: Politique de Sécurité et de Défense commune
<b>PTOM</b>	: Pays et territoires d'outre-mer associés
<b>RASSOP</b>	: Rassemblement des Forces Politiques et Sociales de la RDC, Acquisés au Changement
<b>RCD</b>	: Rassemblement Congolais pour la Démocratie
<b>RDC</b>	: République démocratique du Congo
<b>RSA</b>	: République Sud-Africaine
<b>R2P</b>	: Responsabilité de protéger
<b>SGNU</b>	: Secrétaire général des nations unies
<b>SPS</b>	: Sanitaires et Phytosanitaires
<b>TCF IV</b>	: Facilité de coopération technique
<b>TGI</b>	: Tribunal de Grande instance
<b>TMG</b>	: Tribunal militaire de Garnison

<b>TPIC</b>	: Tribunal pénal international pour le Congo
<b>TRIPAIX</b>	: Tribunal de paix
<b>UA</b>	: Union africaine
<b>UDPS</b>	: Union pour la Démocratie et le Progrès Social
<b>UE</b>	: Union européenne
<b>UGP</b>	: Unité de Gestion du Programme
<b>UNICEF</b>	: Fonds des Nations unies pour l'enfance
<b>USAID</b>	: United States Agency for International Development

## **INTRODUCTION GENERALE**

La présente introduction s'articule autour de huit points. D'abord, elle présente le contexte dans lequel s'inscrit l'étude (I). Ensuite, elle justifie le choix porté sur l'Union européenne dans le processus de la construction d'un Etat de droit en RDC (II). En outre, elle définit les termes clés nécessaires à la compréhension des démonstrations (III) et identifie l'intérêt et les enjeux de l'étude (IV). Aussi, elle présente le problème de droit tel qu'il se pose dans le cadre des relations UE-RDC (V). Puis, après avoir présenté l'hypothèse centrale (VI), elle explique la méthodologie de recherche suivie (VII). Enfin, elle annonce et justifie le plan adopté pour répondre au problème de droit ainsi identifié (VIII).

### **I. Les aspects contextuels de l'étude**

« *La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc*<sup>1</sup>. » Cette disposition de la Constitution congolaise présente la nature de l'Etat congolais. Elle s'inscrit dans la même logique que plusieurs Constitutions des Etats modernes<sup>2</sup>.

Ancienne colonie belge, la RDCongo a accédé à l'indépendance le 30 juin 1960. Sa Constitution du 18 février 2006, encore en vigueur, a de fortes similitudes avec les Constitutions belge<sup>3</sup> et française<sup>4</sup>. C'est ainsi qu'elle est présentée comme « *la petite sœur africaine de la Constitution française*<sup>5</sup>. » Avec une superficie de 2,345 millions km<sup>2</sup>, le Congo-Kinshasa est le deuxième pays le plus vaste d'Afrique après l'Algérie et le plus grand

---

<sup>1</sup> Article 1, alinéa 1 de la Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

<sup>2</sup> Constitution française du 4 octobre 1958 (article 1<sup>er</sup>), Constitution belge du 7 février 1831, telle que coordonnée à ce jour (articles 33 et 35), etc.

<sup>3</sup> Les articles 213 et 214 de la Constitution congolaise en vigueur sont similaires à l'article 167 de la Constitution belge du 17 février 1994 telle que coordonnée à ce jour.

<sup>4</sup> Les articles 75 et 76 de la Constitution congolaise sont l'équivalent de l'article 7 de la Constitution de la cinquième République française. De même les articles 122 et 215 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, correspondent respectivement aux articles 34 et 55 de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>5</sup> POLLET-PANOUSSIS Delphine, « La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la Constitution française », in *Revue française de droit constitutionnel*, N°75, 2008/3, pp.451-458.

pays de l'Afrique centrale<sup>6</sup>. Sa population est jeune. La jeunesse congolaise est estimée à plus de 68% de la population générale<sup>7</sup> et plus de sa moitié a 25 ans, ce qui traduit un fort taux de dépendance des personnes en charge créant l'impossibilité d'améliorer les conditions de vie<sup>8</sup>. La diversité des ressources naturelles de la RDCongo, objet de toutes les convoitises<sup>9</sup>, est à l'origine de conflits dans la partie Est du Congo-Kinshasa (Nord-Kivu et Sud-Kivu). Les richesses du sous-sol congolais revêtent d'une importance stratégique pour de grands groupes industriels, voire même de pays étrangers<sup>10</sup>. L'injustice, les conflits et les violences à l'égard des populations de la partie orientale de la RDC, dûs notamment à la convoitise sur les richesses minières (lithium, cobalt, coltan, etc), sont un phénomène inquiétant et susceptible de constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales. Pour l'ONU, « *pendant une grande partie de son histoire récente, la course vers les minéraux a causé des dommages environnementaux et alimenté des conflits violents, contribuant à la crise humanitaire prolongée du pays*<sup>11</sup>. » Ces données historiques et géo-contextuelles mettent en évidence la singularité de la RDC et contribuent à comprendre les difficultés auxquelles elle fait face pour construire un Etat de droit.

---

<sup>6</sup> <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/AG.SRF.TOTL.K2?locations=CD>, consulté le 18/03/2023 à 03h53'.

<sup>7</sup> En 2002, la Banque mondiale estimait cette population à environ 100 millions. v. <https://www.banquemondiale.org/fr/country/drc/overview>, consulté le 01/07/2023.

<sup>8</sup> Déclaration de la République Démocratique du Congo (RDC) au forum des Nations Unies à la 45<sup>e</sup> session de la Commission sur la population et le développement organisé à New-York du 23-27 avril 2012 intitulée « Les Adolescents et les Jeunes » et présentée par Mme Monique LIKELE BATIWELO, Secrétaire Générale au Ministère du Plan/RDC, p.2, disponible sur [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd\\_2012\\_cpd45\\_statement\\_drcongo\\_item4.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/unpd_2012_cpd45_statement_drcongo_item4.pdf).

<sup>9</sup> RAMDOO Isabelle, « L'Afrique des ressources naturelles », in *International Institute for Sustainable Development*, novembre 2019, p.2, en ligne sur <https://www.iisd.org/system/files/publications/afrique-ressources-naturelles-vanguardia-fr.pdf>, consulté le 30/06/2023 à 05h21'.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> ONU, « Les ressources minières de la République démocratique du Congo peuvent-elles ouvrir la voie à la paix? », en ligne sur <https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/les-ressources-minerales-de-la-republique-democratique-du-congo-peuvent>, consulté le 30/06/2023 à 05h31'.



De manière générale, tel qu'appliqué aujourd'hui dans les sociétés modernes, l'Etat de droit trouve des limites<sup>12</sup>. Particulièrement en RDCongo, il existe deux sortes d'entraves à l'Etat de droit : les entraves sécuritaires et les entraves institutionnelles. Par « entrave sécuritaire », il faut entendre, toute situation de conflit armé ou non armé qui continue de sévir dans la partie orientale ou centrale de la RDC, affecte sa stabilité et obstrue à la jouissance effective des droits et libertés par les citoyens. En revanche, une « entrave institutionnelle » renvoie à toute difficulté qui affecte la gouvernance économique, politique et judiciaire. Or, la jouissance effective des droits et libertés par les citoyens et la bonne gouvernance sont une marque de fabrique d'un Etat de droit et ne sont rendues possibles qu'au sein de ce dernier.

Dès lors, de la première entrave, il découle que l'« Etat de paix » précède l'Etat de droit. Par « Etat de paix », il faut entendre toute société politique caractérisée par l'absence de guerre, des troubles ou des conflits de tout genre pouvant avoir un impact direct ou indirect sur sa sûreté et, par conséquent, sur son développement ainsi que sur les droits et libertés des citoyens. L'absence de paix à l'Est du Congo-Kinshasa constitue un défi à relever<sup>13</sup>. Dans le

---

<sup>12</sup> DUHAMEL Olivier, TUSSEAU Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Seuil, 2020, pp.56-58. Ces limites sont notamment : l'excès du droit ou l'incompréhensibilité de la norme voire son opacité (obstruction à l'accès à la justice), la multiple production législative (faisant obstruction au principe nul n'est censé ignorer la loi), la politisation de certains de ses mécanismes notamment celui de contrôle de constitutionnalité des lois (dans ce cas, la suprématie de la Constitution est tributaire de la volonté politique des acteurs de saisir le juge constitutionnel pour vérifier la constitutionnalité d'une loi ou de celle du juge constitutionnel qui pourrait laisser les considérations politiques prendre le dessus sur le droit), l'effectivité douteuse de ses garanties (violation du principe de présomption d'innocence par les médias par exemple, le coût élevé des honoraires des avocats pour les victimes qui espèrent solliciter réparation, la lenteur de la justice comme motif de découragement des justiciables). La juridicisation est l'une des conséquences de l'Etat de droit. Elle se traduit notamment par la transcription des enjeux politiques en termes juridiques. Le Conseil d'Etat français a relevé, dans ses rapports de 1991, 2006 et 2016, que la prolifération des textes, l'instabilité des règles et la dégradation de la qualité de la norme compromettent la sécurité juridique en ce sens qu'elles ne contribuent pas à la protection du citoyen. CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, p.135. Or, quand on sait que la sécurité juridique est un pilier essentiel de l'Etat de droit, il y a lieu de trouver, à travers le constat du Conseil d'Etat français, une limite réelle de l'Etat de droit.

<sup>13</sup> Déclaration sur la situation concernant la République Démocratique du Congo à New York, le 23 mars 2016.

mémorandum<sup>14</sup> sur la politique communautaire de développement de 1978 révisant la politique extérieure de la Communauté européenne (UE aujourd'hui) vis-à-vis du Tiers Monde, la Commission européenne établissait déjà un lien entre développement et droits de l'homme, démocratie et Etat de droit. Elle retenait les guerres dans les pays en voie de développement comme l'une des causes de l'échec des stratégies de développement des années 60 et 70.

Dans l'expression « Etat de paix », la paix signifie l'absence de guerre (conception négative de la paix<sup>15</sup>) et implique la prise en compte des causes profondes des conflits (conception positive). Le déficit de la gouvernance démocratique<sup>16</sup> est l'une des causes profondes des conflits au sein de plusieurs sociétés, en témoigne le cas de la RDC où le déficit démocratique a été à la base de différentes crises politiques connues par elle depuis plusieurs années<sup>17</sup>. Dans la conception positive de la paix, le peuple est au centre des actions institutionnelles. C'est pourquoi, de la seconde entrave, il sied de relever que l'inefficacité de l'aide publique au développement (APD)<sup>18</sup> ainsi que sa mauvaise gestion, l'absence des structures de planification et de gestion efficaces au sein des institutions garantes de l'Etat de

---

<sup>14</sup> « Mémoire sur la politique communautaire de développement » cité par AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, *La politique extérieure de la Communauté européenne en matière des droits de l'homme*, Thèse de Doctorat de Droit public, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 1992, p.137.

<sup>15</sup> Empruntant la distinction entre paix négative et paix positive du Peace Studies, Jean-Pierre MASSIAS souligne que « *la paix négative est la fin objective des hostilités, qui peut résulter d'une victoire militaire, et la paix positive est l'extinction des contradictions sociales à l'origine de la violence et la construction d'une société post-confliktuelle. Dès lors, la paix n'est donc pas la simple absence de guerre, mais au-delà, la suppression de la violence et des conflits.* » COOREN Nathalie, « La justice transitionnelle par Jean Pierre Massias », in *Les Cahiers de Modop*, N°1, 2015 en ligne sur [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-documentation-699\\_fr.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-documentation-699_fr.html), consulté le 09/07/2019 à 18h47'.

<sup>16</sup> Dans son acception générale, la gouvernance démocratique implique la gouvernance économique, la gouvernance politique et la gouvernance judiciaire.

<sup>17</sup> Lire dans le même sens le préambule de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

<sup>18</sup> Dans sa conception idéaliste, l'APD vise la lutte contre la pauvreté. Or, la pauvreté est une cause profonde des conflits, ce que prend en compte la conception positive de la paix développée par l'ONU. v. CIISE, *Op.cit.*, p.25. C'est ici que trouve tout son sens l'affirmation de l'ancien Secrétaire général des Nations unies, Koffi ANNAN selon laquelle « chaque étape franchie sur la voie de la réduction de la pauvreté (...) marque un progrès dans le sens de la prévention des conflits ».

droit<sup>19</sup> (problème lié à la gouvernance économique<sup>20</sup>) ne permettent pas à son destinataire, le peuple congolais, de ressentir ses effets. Les crises politiques et de légitimité des institutions ainsi que de leurs animateurs que la Constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour<sup>21</sup> a entendu résoudre n'ont cessé de se répéter (problème lié à la gouvernance politique<sup>22</sup>). De même, l'absence d'une réelle séparation des pouvoirs rend difficile l'indépendance de la magistrature<sup>23</sup> ainsi que d'autres organes de l'Etat vis-à-vis de

---

<sup>19</sup> L'une de nos propositions est d'ailleurs de doter les institutions garantes de l'Etat de droit des structures de planification et de gestion efficaces pour exercer leurs fonctions de façon professionnelle, responsable, régulière, indépendante, impartiale et intègre. La budgétisation et la planification sont ici vues comme moyen pour renforcer l'Etat de droit au niveau national. Ces structures permettent de renforcer la capacité des ministères responsables et des autres institutions concernées en vue de l'efficacité de l'assistance internationale qu'ils reçoivent en matière de l'Etat de droit. v. dans le même sens, A/66/749 du 16 mars 2012, *Op.cit.*, p.18.

<sup>20</sup> Plusieurs problèmes entourent la gestion de l'APD en RDC. L'ancien ministre du plan, Monsieur Olivier Kamitatu était revenu sur cette question lorsqu'il avait noté que seulement 17 % de l'APD arrivent à l'objectif. Pour lui, il était temps d'améliorer les prestations, l'efficacité de l'aide, les enquêtes que l'on réalise pour que l'on puisse atteindre effectivement les résultats escomptés en faveur de la RDC en termes d'impacts sur les populations congolaises. v. [www.acpcongo.com/index.php?...rdc...daide-publique-au-developpeme...](http://www.acpcongo.com/index.php?...rdc...daide-publique-au-developpeme...) consulté le 13/10/2016 à 17h52'. Il sied aussi de relever l'absence de contrôle démocratique sur la gestion de l'APD en RDC constitue un problème majeur. C'est la raison pour laquelle le président de la Banque mondiale, Robert ZOEELICK avait annoncé, jeudi 9 février 2013, que son institution ne va pas contribuer au budget général de la RDC par manque de contre-pouvoir dans ce pays. Au cours d'une conférence de presse à Pittsburgh (Etats-Unis), il a estimé que « *les contrôles démocratiques lui semblent insuffisants en République Démocratique du Congo, raison pour laquelle, il faut stopper d'alimenter son budget* ». Voir [radiookapi.net/.../ce-soir-la-banque-mondiale-suspend-sa-contribution-a](http://radiookapi.net/.../ce-soir-la-banque-mondiale-suspend-sa-contribution-a), consulté le 13/10/2016 à 20h02'.

<sup>21</sup> Préambule de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

<sup>22</sup> v. LUABEYA Pacifique Hippolyte, « Paix, démocratie et droits de l'homme : un triptyque salvateur pour la République Démocratique du Congo », in *Thinking Africa*, NAP n°31-septembre 2015, p.3. La situation politique connue avant l'alternance démocratique de janvier 2019 caractérisée notamment par le dépassement des mandats parlementaires (provinciaux et nationaux) et présidentiel dû à la non tenue d'élections dans les délais constitutionnels en est une illustration. En outre, l'opacité et/ou l'occultation des stratégies nationales pluriannuelles en matière d'Etat de droit dans les différents plans du gouvernement (Plans du gouvernement Matata 1 et 2). Les initiatives multilatérales ou bilatérales ne sont là que pour compléter les stratégies nationales. A ce sujet, le Secrétaire général des Nations unies note qu'il appartient aux Etats membres et à leurs citoyens de renforcer l'Etat de droit et l'ONU soutient leur action et apporte une aide intégrée et efficace. v. A/66/749 du 16 mars 2012, *Op.cit.*, p.1.

<sup>23</sup> v. Rapport général sur les Etats généraux de la justice de 2015. D'après Jean-Claude MASCLET et Jean-Paul VALETTE, « *la séparation des pouvoirs reste une théorie utile pour la protection du pouvoir judiciaire [...] et [...] une nécessité pour se prémunir contre les tentatives inévitables d'empiètement de l'exécutif*. Fort

l'Exécutif. Ceci place notamment le pouvoir judiciaire sous la tutelle de l'exécutif (problème lié à la gouvernance judiciaire)<sup>24</sup>. Or, à travers ses arrêts, le juge constitutionnel doit poser les jalons de la démocratie dont il est le régulateur et contribuer à la paix et à la stabilité de la société<sup>25</sup>. Le juge constitutionnel congolais a plusieurs défis à relever. D'abord, il doit militer pour arracher son indépendance. Ensuite, il doit ériger cette dernière en condition nécessaire pour sa contribution à l'émergence de l'Etat de droit.

Vu sous l'aspect matériel, l'Etat de droit est devenu un critère de distinction (ou de classification) des régimes politiques (régimes démocratiques et régimes autoritaires ou totalitaires)<sup>26</sup>. Son évolution récente en Europe et en Afrique démontre qu'il a suivi des trajectoires différentes pour s'installer comme mode d'organisation des Etats. En Europe, l'Etat de droit est devenu le dernier rempart des citoyens et de l'opposition politique contre la « tyrannie des majorités démocratiques.<sup>27</sup> » En revanche, en Afrique, il s'observe un double

---

*malheureusement, [...] sa fonction mythique l'emporte souvent sur son efficacité réelle. En dépit de cela, [...] avec toutes ses imperfections, la séparation des pouvoirs peut faciliter [...] l'indépendance du pouvoir judiciaire.* » v. MASCLET Jean-Claude et VALETTE Jean-Paul, *Méthodologie du droit constitutionnel. Dissertation, commentaire de texte, commentaire de décision du Conseil constitutionnel, cas pratique et calcul électoral*, Paris, Ellipses, 2008, pp.54-56.

<sup>24</sup> Dans une lettre du 25 juillet 2016 adressée au Ministre de la Justice et des Droits humains congolais dont l'objet est intitulé « Extorsion de ma signature et menace sur ma personne dans le cadre du dossier RP 7652 : Monsieur Emmanouil ALEXANDROS STOUPIS contre Monsieur Moise KATUMBI CHAPWE », Mme la juge du Tribunal de paix de Lubumbashi en RDC, Chantal RAMAZANI WAZURI, faisait état de fortes pressions politiques qu'elle avait subies pour rendre le jugement dans lequel l'opposant Moise KATUMBI, alors en exil, a été condamné à 3 ans de Prison. Cette lettre peut être lue en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/344986/politique/rd-congo-juge-de-lubumbashi-affirme-subi-pressions-faire-condamner-katumbi/>, consulté le 25/12/2016 à 17h45'. Également en exil depuis lors pour avoir dénoncé publiquement ces pressions, Mme RAMAZANI a confirmé les faits sur TV5 en décembre 2016. Voir <https://www.youtube.com/watch?v=T68xQVt2eko>: « La juge Chantal RAMAZANI accuse Joseph KABILA de l'avoir forcée à condamner KATUMBI », consulté le 25/12/2016 à 17h34'.

<sup>25</sup> Dans le même ordre d'idée, écouter le plaidoyer de Maurice KAMTO devant le Conseil constitutionnel camerounais en octobre 2018 à l'occasion du contentieux électoral de la présidentielle 2018 au Cameroun sur <https://www.youtube.com/watch?v=hKKhMswWL2g>

<sup>26</sup> HEUSCHLING Luc, *Op.cit.*, p.7.

<sup>27</sup> COUTEL Charles, « « Tyrannie de la majorité » selon Tocqueville et « droit des minorités » », in *L'Enseignement philosophique*, Editions Association, des professeurs de philosophie de l'enseignement public 2010/6, pp.61-65.

mouvement. D'une part, l'Etat de droit s'est transformé en un mécanisme de renforcement de la « tyrannie des majorités démocratiques » et du musellement des revendications citoyennes et de l'opposition politique. D'autre part, la « démocratie » a permis aux citoyens de laver les corrompus en les élisant. Or, la démocratie ne peut pas se concevoir sans l'Etat de droit. Si la démocratie s'effiloche sur tout un tas de petites choses, l'Etat de droit est une garantie pour sa protection. Dès lors, en Afrique, la démocratie nécessite des réajustements.

Afin de construire et pérenniser un Etat de droit, la RDCongo a mis en place des partenariats avec les organisations internationales, telles que l'ONU, l'UA et l'UE. C'est particulièrement son partenariat avec l'UE qui nous intéressera. Le premier objectif assigné à l'UE par le TUE est la promotion de la paix et de ses valeurs<sup>28</sup>. Pour l'atteindre, l'Union mobilise son action extérieure qui est susceptible de prendre diverses formes. D'abord, la promotion de la paix exige de l'Union d'orienter son action extérieure vers une implication dans le processus de maintien de la paix et de la sécurité internationale qui est la mission principale de l'ONU<sup>29</sup>. Pour ce faire, le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires Etrangères et Politique de Sécurité (HRUAEPS)<sup>30</sup> joue un rôle non moins négligeable. C'est lui qui propose, conduit et exécute la PESC/PSDC conformément au TUE, tel que modifié à ce jour (Traité de Lisbonne)<sup>31</sup>. C'est pourquoi, dans le processus de maintien de la paix en

---

<sup>28</sup> Article 3 point 1 du traité de Lisbonne.

<sup>29</sup> Les relations entre l'UE et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises participent de l'articulation harmonieuse entre l'ordre juridique de l'Union et l'ordre juridique international. v. HAMONIC Anne, *Les relations entre l'UE et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, Bruxelles, Bruylant, 2018 ; KADDOUS Christine, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bâle, Genève, Munich, Helbing & Lichtenhahn, Bruxelles, Bruylant, 1988 ; DUCROQUETZ Florence, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lille 2-Droit et Santé, 2010 ; MARTINEAU Jean-Luc, *L'Union européenne et la reconstruction post-conflit de l'Etat. Contribution à la formation d'un droit international de la reconstruction de l'Etat*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Lille 2-Droit et Santé, 2014 ; LAGRANGE Evelyne, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague, London, New York, Kluwer Law International, 2002.

<sup>30</sup> Le HRUAEPS n'est pas le seul organe qui assure la représentation extérieure de l'UE. Il existe plusieurs autres intervenants : les Etats membres, le Conseil européen, le président du Conseil européen, le Conseil, la Commission conformément aux articles 34 §1, 15 §1, 15 §6, 26, 29, 17 §1 du TUE, ce qui ne facilite pas souvent une cohérence de et fragilise l'action extérieure de l'UE.

<sup>31</sup> Articles 18 §2 et 27 §2 du TUE.

RDC, l'UE a été impliquée à deux niveaux : celui de l'adoption des résolutions au sein de l'ONU<sup>32</sup> et de leur exécution<sup>33</sup>.

La mise en œuvre de la PESC/PSDC s'est concrétisée par la participation de l'UE aux Opérations de Maintien de la Paix (Chapitre 6 bis<sup>34</sup>) mises en place conformément aux résolutions précitées, à savoir la Mission des Nations unies au Congo (MONUC) rebaptisée Mission des Nations unies pour la Stabilisation du Congo (MONUSCO). La MONUSCO a été appuyée par plusieurs actions de l'UE. Pour ce faire, l'opération Artémis a été mise en place sur base de la résolution 1484 du CSNU du 30 mai 2003. Elle a, par la suite, pris le relai de la MONUC. L'EUFOR a également été mise en place comme force opérationnelle militaire pour le soutien à la MONUC durant le processus électoral en RDC en 2006.

A cela, se rajoute la garantie internationale apportée par l'ONU et l'UE en soutenant le programme de la transition au Congo-Kinshasa dans le cadre du Comité international visant à garantir la bonne mise en œuvre de l'Accord global et inclusif signé à Prétoria, en République Sud Africaine (RSA), en date du 17 décembre 2002. Cet accord a notamment permis la mise en place de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) comme mécanisme de justice transitionnelle dans le cadre du processus de la construction de la paix en RDC par la Résolution n°DIC/CPR/04<sup>35</sup>. Le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision 2010/788 le 20 décembre 2010<sup>36</sup> en exécution de la résolution 1807 du 31 mars 2008<sup>37</sup> du Conseil de sécurité des Nations Unies instituant l'embargo sur les armes contre la RDC. Toutes ces

---

<sup>32</sup> Il s'agit notamment de la résolution 1279 du 30 novembre 1999 et de la résolution 1925 du 28 mai 2010. Selon l'article 42§1 du TUE, l'Union peut recourir à la PSDC dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité nationale conformément aux principes de la charte des Nations unies.

<sup>33</sup> L'article 42§1 du TUE reconnaît également à l'UE la possibilité de reposer l'exécution des tâches relatives au maintien de la paix, à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité nationale sur les capacités fournies par les Etats membres.

<sup>34</sup> Pour plus de précision sur le chapitre 6 bis comme fondement juridique des OMP, lire PETIT Yves, *Droit international du maintien de la paix*, Paris, L.G.D.J., 2000, pp.50-54.

<sup>35</sup> Article V, 4 a) de l'Accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo du 16 décembre 2002.

<sup>36</sup> Décision 2010/788 du 20 décembre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo et abrogeant la position commune 2008/369/PESC, Considérant 1.

<sup>37</sup> Résolution 1807 du 31 mars 2008, §1.

actions sont des mécanismes politico-juridiques, parmi tant d'autres<sup>38</sup>, sur lesquels l'UE s'est appuyée pour construire la paix en RDC et promouvoir la PESC/PSDC.

Ensuite, la promotion des valeurs de l'UE, à travers sa participation dans l'adoption des résolutions de l'ONU et leur exécution, a permis à l'Union de fonder son action extérieure sur l'identité internationale européenne<sup>39</sup>. Les valeurs érigées par le traité de Lisbonne, à savoir la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme, sont les marqueurs de cette identité internationale européenne<sup>40</sup>. Dans sa dimension internationale, l'identité des valeurs de l'UE, mise en avant par le traité de Lisbonne, se concrétise notamment à travers la conclusion des accords de partenariat et de coopération par l'UE avec les Etats tiers. Ces accords permettent à l'UE d'intervenir dans plusieurs domaines<sup>41</sup> au sein des Etats tiers. Tel est le cas de son intervention autonome en RDC dans le cadre de l'accord de Cotonou<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Sur les autres réalisations de la PESC et PESD, voir BERTRAND Christine, *op.cit.*, p.163

<sup>39</sup> Conformément au Traité de Maastricht, la PESC a été établie pour permettre à l'UE d'affirmer son identité sur la scène internationale. v. LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir.), *Op.cit.*, p.4. Cependant, une référence à l'histoire de la construction européenne permet de mieux appréhender les raisons de l'édification de l'identité internationale européenne comme base de l'action extérieure de l'UE. En effet, c'est dans la déclaration de Copenhague du 14 décembre 1973 que les neufs Etats membres de la communauté ont manifesté la volonté d'introduire la notion d'identité européenne dans leurs relations extérieures. Trois axes se dégagent de cette déclaration : la cohésion de neufs pays membres de la communauté, l'identité européenne par rapport au monde et le caractère dynamique de la construction européenne. Les objectifs politiques contenus dans l'axe « identité européenne par rapport au monde » ont été traduits juridiquement dans le TUE, tel que modifié par le Traité de Lisbonne. C'est dans ces objectifs qu'on retrouve affirmer ce qu'il convient d'appeler aujourd'hui les « valeurs européennes », marqueurs de l'identité internationale européenne. Lire précisément le point II de la Déclaration sur l'identité européenne (Copenhague, 14 décembre 1973), Bulletin des Communautés européennes. Décembre 1973, n° 12. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Déclaration sur l'identité européenne", p. 127-130.

<sup>40</sup> BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Droit de l'union européenne. Institutions et ordre juridique*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, p.186.

<sup>41</sup> En RDC par exemple, l'UE travaille dans les domaines politique, économique et judiciaire pour la construction de l'Etat de droit.

<sup>42</sup> L'accord de Cotonou s'inscrit dans le cadre de la coopération Nord-Sud. Il s'agit d'une coopération verticale, c'est-à-dire une coopération entre les pays développés et les pays en voie de développement, ce que Raul PREBISCH qualifierait de coopération entre « le centre » et « la périphérie. » En effet, « Raul PREBISCH divisait le monde en deux, une partie d'étiquetage au centre et l'autre, la périphérie. Le centre appelé les économies avancées, produisant principalement des produits industriels; la périphérie comprend les pays en

En effet, l'intervention de l'UE en RDC est l'appendice d'un cadre de coopération multilatérale préexistant entre l'Europe et l'Afrique<sup>43</sup> sur lequel il n'est pas nécessaire de revenir puisqu'il existe des études y consacrées<sup>44</sup>. Le tournant remarquable des relations UE-RDC commence avec les Conventions de Yaoundé avant de se poursuivre avec les Conventions de Lomé puis l'accord de Cotonou. Si « *Lomé IV fait le lien entre la promotion des Droits de l'homme et le développement* »<sup>45</sup>, une étape décisive sur la question des droits de l'homme a été franchie avec la conclusion le 23 juin 2000 de l'Accord de Cotonou<sup>46</sup>,

---

développement, les producteurs de produits primaires. PREBISCH a défini une relation asymétrique entre les deux, avec le centre gagnant au détriment de la périphérie. Pour PREBISCH, les gains de productivité dans le Nord (au centre) ont été traduits dans la hausse des salaires, et non pas la baisse des prix, en raison du pouvoir de marché des entreprises et des syndicats. Dans le Sud (la périphérie), quoiqu'il y ait des excédents du travail, le salaire était gardé bas et la croissance lente de la productivité dans l'agriculture et l'exploitation minière a agi comme un frein à l'économie. La distribution inégale de gains économiques a été due principalement à la baisse (déclinaison) des termes de l'échange, comme les pays en voie de développement devraient exporter de plus en plus pour pouvoir importer les mêmes quantités qu'auparavant. Il est évident que par ce point PREBISCH a rejeté l'idée que l'avantage comparatif était la réponse à la croissance des pays en développement et a opté pour d'autres prescriptions politiques. » v. TAYLOR Alan M, « Import Substitution Industrialization. Looking Inward for the Source of Economic Growth », à consulter dans [www.colby.edu/economics/faculty/pmfranko/.../3.pdf](http://www.colby.edu/economics/faculty/pmfranko/.../3.pdf), p. 57.

<sup>43</sup> Sur l'historique de la relation entre l'Europe et les pays ACP, on lira BRUNHES Jacques, *L'évaluation de la mise en application de la Convention de Cotonou : incidences sur le développement des pays francophones ACP*, Rapport présenté au nom de la section française de l'APF ; CLERGERIE Jean-Louis, GRUBER Annie, RAMBAUD Patrick, *L'Union européenne*, 11<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2016, pp.1032-1062.

<sup>44</sup> Pour aller plus loin, on consultera notamment AKANDJI-KOMBE Jean-François, *Op.cit.*, pp.273-282. MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne », in *Revue du droit de l'Union européenne* 4/2021, pp.102-103.

<sup>45</sup> BAUMEL Philippe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, Assemblée nationale française n°2889, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2015, p.9.

<sup>46</sup> La loi n° 08/014 du 30 septembre 2008 autorisant la ratification par la RDC de l'Accord conclu au Luxembourg le 25 juin 2005 modifiant l'Accord de Partenariat signé à Cotonou le 23 juin 2000 entre les Membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté Européenne et ses Etats membres voit en l'accord de Cotonou une opportunité pour la RDC de bénéficier des apports financiers et matériels accordés par la Communauté Européenne. Ainsi, d'après le législateur congolais, la ratification dudit accord permettra à la RDC d'être dans de bonnes dispositions pour bénéficier des ressources de coopération



réservant son annexe VII<sup>47</sup> au dialogue politique sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit. Il sied donc de souligner son apport. Contrairement aux précédentes Conventions, celle conclue à Cotonou<sup>48</sup> consacre les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit comme des valeurs partagées par les partenaires<sup>49</sup>. Elle prévoit également que leur non-respect est une cause d'ouverture des consultations, entre les partenaires préjudicié et violeur, portant sur les mesures à prendre pour faire cesser les violations desdites valeurs ou de la procédure d'urgence nécessitant une réaction immédiate de la part de la partie lésée et, dans le cas extrême, en une cause de suspension de l'accord.

A travers le partenariat de Cotonou, il peut être relevé deux approches<sup>50</sup> de l'action extérieure de l'UE: une approche politique concrétisée par la PESC<sup>51</sup> et une approche économique concrétisée par l'aide au développement (FED)<sup>52</sup>. En ce qui concerne plus particulièrement l'aide au développement, aux termes de l'article 97 de l'accord de Cotonou, l'UE est un partenaire important en termes d'appui financier<sup>53</sup> aux politiques et programmes

---

structurelles avec l'Union compte tenu du fait que la RDC a connu plusieurs années de conflit de tout genre qui l'ont amenée à assister à l'effondrement du tissu économique et des infrastructures de base. C'est pourquoi, elle a besoin de se reconstruire dans tous les domaines en comptant non seulement sur ses propres moyens, mais également sur l'apport de ses partenaires extérieurs. v. Exposé des motifs de la loi n° 08/014 du 30 septembre 2008.

<sup>47</sup> Cette annexe en fait partie intégrante conformément à son article 100.

<sup>48</sup> Article 96 de l'accord de Cotonou.

<sup>49</sup> *Ibid.*, article 9.

<sup>50</sup> Sur les différentes approches de l'action extérieure de l'UE, lire MADDALON Philippe, *Op.cit.*, p.37.

<sup>51</sup> La PESC permet à l'UE d'adopter des mesures restrictives en cas de violation des valeurs promues par l'accord de Cotonou, à savoir Démocratie, Droits de l'homme et Etat de droit, à l'encontre du partenaire responsable. Ces mesures sont retirées lorsque les violations pour lesquelles elles ont été prises ont cessé. Elles suivent la logique des contre-mesures en droit international général.

<sup>52</sup> Concernant le FED :

Budget du 11<sup>ème</sup> FED 2014-2020 : 30,5 Milliards €.

29 Mds € (95%) du budget est dédié aux pays ACP (dont 60% pour l'Afrique sub-saharienne) dont 24,4 Mds aux programmes nationaux et régionaux, 3,6 Mds à l'enveloppe intra-ACP ((Facilité eau, Facilité énergie, Facilité de paix, programmes transversaux) et 1,1 Mds à la facilité d'investissement.

Objectif : Développement économique, développement social et humain, coopération et intégration régionale

<sup>53</sup> Le soutien financier fait partie de cinq piliers du programme de développement sur lequel repose l'accord de Cotonou. Les quatre autres piliers étant le dialogue politique, l'approche participative, la lutte contre la pauvreté,

économiques et sectoriels des ACP. Cet appui, ne pouvant uniquement se réaliser dans le cadre économique, s'étend désormais à divers domaines notamment le domaine judiciaire. Ceci permet à l'UE de conclure des accords bilatéraux avec certains ACP au titre d'Accords de Partenariat économique (APE)<sup>54</sup> et de s'engager avec ceux-ci dans plusieurs programmes. Les APE et ces programmes ne doivent pas déranger l'esprit de l'accord multilatéral existant<sup>55</sup>. Tel est d'ailleurs le cas de certains programmes initiés par l'UE<sup>56</sup> en RDC en matière de gouvernance à l'issue desquels elle l'assiste (assistance technique et financière) et l'accompagne (accompagnement des institutions).

Le recours au FED relève de la compétence externe à dominante économique de l'UE tandis que l'utilisation de la PESC rentre dans sa compétence externe à dominante politique. Alors que la réalisation des actions rentrant dans le cadre du FED nécessite un temps long, les actions relevant de la PESC, telles que l'adoption des mesures restrictives, supposent la réactivité ponctuelle<sup>57</sup>. Il n'est donc pas impossible, comme l'a constaté la CJCE, qu'à travers les accords signés avec les Etats tiers, l'UE poursuive « *plusieurs objectifs relevant respectivement de la PESC et de la politique de coopération au développement, sans que l'un de ceux-ci soit accessoires par rapport à l'autre*<sup>58</sup>. »

A ce jour, l'accord de Cotonou est remplacé par l'accord de partenariat<sup>59</sup> entre l'Union Européenne / l'Union Européenne et ses états membres, d'une part, et les membres de

---

la coopération économique et commerciale. Sur ce point, voir CLERGERIE Jean-Louis, GRUBER Annie, RAMBAUD Patrick, *op.cit.*, p.1035.

<sup>54</sup> Article 35 de l'Accord de Cotonou.

<sup>55</sup> En effet, l'article 91 de l'accord de Cotonou reconnaît la possibilité pour un ou plusieurs États membres de la Communauté et un ou plusieurs États ACP de conclure les traités, conventions, accords ou arrangements qui, quelle qu'en soit la forme ou la nature, ne doivent pas faire obstacle à l'application de celui-ci.

<sup>56</sup> Les programmes lancés en RDC dans le cadre du 10<sup>ème</sup> FED sont le PARJ, le programme d'appui à la réforme de la police nationale, le PA2D, le PARJ-E Uhaki-Safi, le PROGRESS, l'AIDCOM, le PAMFIP, le Programme d'appui aux organisations de la société civile, le Projet de mise en œuvre de l'intégration régionale/Facilités d'ajustement COMESA, le TCF IV, la PAON et la PNRJ.

<sup>57</sup> MADDALON Philippe, « Les compétences extérieures de l'Union européenne et leurs utilisations après le traité de Lisbonne » in LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir.), *Op.cit.*, p.30.

<sup>58</sup> CJCE, 20 mai 2008, Commission/ Conseil, C-91/05, point 99.

<sup>59</sup> Contrairement à l'accord de Cotonou qui comprenait 5 piliers (le soutien financier, le dialogue politique, l'approche participative, la lutte contre la pauvreté, la coopération économique et commerciale), le nouvel accord

l'organisation des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), d'autre part. Celui-ci est signé le 15 avril 2021 mais n'est pas encore entré en vigueur, le temps strictement nécessaire que les procédures internes de ratification soient accomplies par chaque partie. En attendant la réalisation des procédures internes de ratification par les parties, l'accord de Cotonou continue à s'appliquer. Le nouvel accord post-Cotonou s'inscrit de manière globale dans la même logique que l'accord de Cotonou. Il érige les valeurs « Etat de droit, démocratie et droits de l'homme » en condition sine qua non à la réalisation des objectifs économiques qu'il s'est assigné.

Hormis sa participation à la résolution des crises, l'UE mène diverses actions en RDCongo. Ces actions concernent aussi bien la gouvernance politico-économique que la gouvernance judiciaire. Un accent particulier sera mis sur la gouvernance judiciaire car, elle est la clef de voûte de l'Etat de droit. D'ailleurs, les deux partenaires ont conscience que la justice est un préalable au développement et à la stabilité démocratique de la RDC<sup>60</sup>. Dans la gouvernance judiciaire, les aides de l'UE à la justice<sup>61</sup> congolaise sont assez variées<sup>62</sup> : l'appui institutionnel aux pouvoirs publics, à savoir le Ministère de la justice et pouvoir judiciaire à travers le CSM, les appuis logistiques en matériels informatiques, en mobiliers du bureau, en véhicules (véhicules de services mais aussi des véhicules plus techniques) au gouvernement congolais, l'élaboration de la nouvelle politique nationale de réforme de la justice (PNRJ), l'appui à la mise en œuvre des dispositifs d'aides légales pour les populations indigentes, à savoir les BCG. Ce panel d'actions est suivi des programmes qui visent le renforcement des

---

post-Cotonou a identifié 6 domaines stratégiques prioritaires sur lesquels il est attendu une collaboration entre l'UE et l'OEACP. Il s'agit : i) des droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance, ii) de la paix et la sécurité, iii) du développement humain et social, iv) de la viabilité environnementale et le changement climatique, v) de la croissance et le développement économiques durables et inclusifs, et vi) de la migration et la mobilité.

<sup>60</sup> v. Les allocutions de l'ambassadeur Jean-Michel DUMOND, chef de DUERDC et d'Alexis TAMBWE MWAMBA, Ministre de la justice, garde des Sceaux et droits humains congolais à retrouver dans Rapport général sur les Etats généraux de la justice, pp.91-96.

<sup>61</sup> Le terme justice est conçu ici dans un sens large signifiant l'ensemble des tribunaux et de l'organisation judiciaire. v. CORNU Gérard (Dir.), *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, Puf, 2018, p.594.

<sup>62</sup> Les informations sur l'aide de l'Union européenne à la gouvernance judiciaire en RDC sont issues de notre entretien téléphonique du 17/10/2017 avec Monsieur Ivan VOEVODSKY, gestionnaire de programmes-justice, Section Gouvernance politique et sécurité de la Délégation de l'Union européenne en RDC ; du rapport général sur les Etats généraux de la justice de 2015 ; du rapport final du PARJ de septembre 2016 et de la PNRJ 2017-2026.

capacités des magistrats congolais. Ces programmes sont : le PARJ financé par le 10<sup>ème</sup> FED et le PARJ-E (ou Uhaki-Safi en swahil) dans le cadre du 10<sup>ème</sup> FED toujours. Tous les deux ont impliqué l'appui à la formation et au renforcement des magistrats.

Au regard de ce qui précède, il s'observe que l'UE est le partenaire de la RDC dans le secteur de la justice depuis de longues années sur des projets 8<sup>ème</sup>, 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> FED. Malheureusement, avec la situation politique qui s'est complexifiée entre 2016 et 2018 à cause notamment de la non tenue des élections en 2016, les relations avec la RDC tendent à devenir plus complexe qu'elles ne l'étaient. Cela se traduit notamment par les décisions prises par l'UE dans différents secteurs (sanctions ciblées), décisions s'étant élargies dans tous les secteurs de la coopération. Cette complexification a même impacté la gouvernance judiciaire. Il y a un cycle qui s'était interrompu dans la mesure où depuis 10-15 ans, il y avait des programmes plus ou moins continus dans le secteur de la justice.

Les relations entre l'UE et la RDC ont rencontré la plus forte ambivalence entre 2016 et 2018 parce qu'elles étaient entrées dans une zone de turbulence, de ralentissement, voire d'arrêt de la coopération. Les positions adoptées par le gouvernement congolais<sup>63</sup> sur l'interprétation de l'agenda politique ont été beaucoup moins partagées par l'UE et les différents Etats membres de l'Union. Les deux partenaires ont vécu dans ce paradoxe de la déconnexion totale entre la sphère politique de la RDC et, ce qu'on pourrait appeler, la politique de coopération ou les politiques de coopération de l'Union. Il y a vraiment deux niveaux. C'est pourquoi en marge de l'accord de Cotonou, l'engagement de ces dernières années de l'UE en RDC a pris une nouvelle tournure. D'une assistance passive fondée sur une normativité souple, l'UE est passée à un engagement plus actif s'appuyant sur une normativité imposée. Les sanctions ou mesures restrictives prises par elle à l'encontre de certaines personnalités congolaises, jugées principales entraves à l'avènement de l'Etat de droit en RDC, plus particulièrement au processus électoral et aux violations des droits de l'homme qui

---

<sup>63</sup> Entre 2016 et 2018, il s'est multiplié des discours médiatiques du gouvernement tendant au respect de la souveraineté de la RDC et à dénoncer l'ingérence supposée des partenaires financiers et techniques dans les affaires intérieures de la RDC.

y étaient liées<sup>64</sup>, participent de la normativité imposée. Alors que les motivations y contenues se fondent notamment sur le respect des valeurs promues par l'UE dans sa PESC, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, la prise et la reconduction de ces sanctions est querellée entre les deux partenaires. Il s'y dégage, comme l'a si bien reconnu<sup>65</sup> l'ancien Vice-Premier ministre, ministre des affaires étrangères et intégration régionale congolais, une « divergence profonde » entre la position congolaise et celle de l'UE.

Dès lors, il convient de savoir, en liminaire, en quoi l'UE est-elle un acteur essentiel à la construction d'un Etat de droit en RDC ?

## **II. La justification du choix porté sur l'UE dans le processus de la construction d'un Etat de droit en RDC**

L'UE est un acteur essentiel à la construction d'un Etat de droit en RDC pour deux raisons. La première est d'ordre sécuritaire : L'Union est une ingénierie constitutionnelle dans laquelle les Etats ont arrêté de se faire la guerre en négociant les textes. Si l'application de ces textes est soumise à de forts compromis<sup>66</sup>, il n'empêche que l'Union a su résoudre pacifiquement un certain nombre des problèmes. En outre, elle dispose des capacités opérationnelles pour projeter de façon concrète sa puissance au-delà de ses frontières<sup>67</sup>. Ces capacités opérationnelles, qui relèvent de la PSDC, « *s'appuient sur des moyens civils et militaires et lui permettent de participer dans des missions en dehors de l'Union afin*

---

<sup>64</sup> v. Décision d'exécution (PESC) 2017/905 du Conseil du 29 mai 2017 mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo; Communiqué de Presse 296/17 du Conseil de l'UE du 29 mai 2017.

<sup>65</sup> Allocution du Vice-Premier ministre, ministre des affaires étrangères et intégration régionale au corps diplomatique, Kinshasa, 30 novembre 2018, point 15.

<sup>66</sup> LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir.), *Op.cit.*, p.1.

<sup>67</sup> BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Op.cit.*, p.211. C'est d'ailleurs l'un des objectifs que l'article 2 du TUE tel que modifié à ce jour donne à la CSP, un mécanisme intégrateur des outils militaires européens, à savoir renforcer la disponibilité, l'interopérabilité et la flexibilité des forces de l'UE. A ce sujet, le Général Jean-Paul PERRUCHÉ de l'Institut de recherches stratégiques de l'Ecole militaire rappelle qu'il s'agit de transformer petit à petit les forces des Etats de l'Union européenne en forces de projection lointaine dans la mesure où le reproche fait à ces forces est de ne pas être suffisamment projetables. DE LANGLOIS Maurice et PERRUCHÉ Jean-Paul, « Les relations de l'Union européenne avec les institutions internationales intervenant en matière de sécurité », in LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir), *Op.cit.*, p.431.

*d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale*<sup>68</sup>. » La participation de l'UE à la gestion des crises internationales et son intervention dans la conduite d'opérations de maintien de la paix sont rendues possible grâce à son poids économique et financier<sup>69</sup>. Il persiste encore des doutes quant à la concrétisation de la puissance affirmée de l'UE dans le traité de Lisbonne car, cette puissance est incertaine et souffre d'un double déficit<sup>70</sup>. En dépit de cela, l'Union a néanmoins concrétisé sa puissance au travers de sa contribution à la gestion et la prévention des crises congolaises. Par ailleurs, la mauvaise gestion du passé fait partie des causes qui empêchent le retour de la paix à l'Est du Congo-Kinshasa. La RDC pourrait s'inspirer de la riche expérience de l'UE en matière de gestion du passé qui a pour fondement les expériences des Etats membres de l'UE dans le domaine de la justice transitionnelle, expériences qui, désormais, orientent l'action extérieure de l'UE dans ce domaine<sup>71</sup>. Ces Etats ont, pour la plupart, participé à des processus de justice transitionnelle dans les Etats tiers.

La seconde raison est de nature institutionnelle. Si l'Union connaît un déficit démocratique<sup>72</sup> en son sein, il n'en demeure pas moins qu'elle ne cesse de promouvoir et de défendre la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit dans ses relations extérieures.

---

<sup>68</sup> *Idem.* v. aussi Article 43§1 TUE : « Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire. »

<sup>69</sup> LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir.), *Op.cit.*, p.3.

<sup>70</sup> « Le premier est d'ordre fonctionnel : l'absence de cohésion et d'efficacité dans son fonctionnement interne, l'entrave dans son action internationale. Le second est de nature structurelle : l'absence d'une réelle autonomie de cette puissance par rapport à ses Etats membres et à certaines organisations internationales, l'empêche de se déployer dans toute sa plénitude. » BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Op.cit.*, p.214.

<sup>71</sup> v. Le cadre d'action de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle, II, point 5.

<sup>72</sup> Sur le déficit démocratique de l'UE, on lira avec intérêt Déclaration de Laeken, du 15 décembre 2001, sur l'avenir de l'Union européenne, in Bulletin de l'Union européenne. 2001, n° 12. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. ISSN 0377 - 9181. "Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001)", p. 20-25; BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Op.cit.*, pp.157-178.

Comme on peut le constater dans la déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, la seule frontière que trace l'Union, dans son action extérieure, est celle de la démocratie et des droits de l'homme. Il se dégage aussi de cette déclaration que l'UE se veut être « *une puissance qui est à même de jouer un rôle stabilisateur au plan mondial et d'être un repère pour un grand nombre de pays et de peuples*<sup>73</sup>. »

Toutefois, pourquoi avoir choisi l'UE dans le processus de la construction de l'Etat de droit en RDC en lieu et place de l'UA et des organisations sous-régionales ?

Le programme indicatif régional mis en place par l'Afrique centrale et l'UE dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED répond partiellement à cette question. En effet, il est reproché aux organisations sous régionales africaines d'être trop peu outillées pour réagir à la forme nouvelle de dégradation du climat sécuritaire (instaurée par les groupes armés qui sévissent à la partie orientale de la RDC)<sup>74</sup>. Contrairement à l'UA, l'UE dispose des moyens politiques et économiques pour contribuer à l'instauration de l'Etat de droit en RDC et d'une expérience originale dans ce domaine qui sert de référence au reste du monde<sup>75</sup>. L'expérience internationale très enrichissante en matière aussi bien de démocratie que d'Etat de droit de l'Union est l'un de ses atouts dont pourrait s'inspirer la RDC. A ce sujet, Maxime LEFEBVRE note l'expérience de l'Europe dans la défense et la promotion de l'Etat de droit qui est une marque de fabrique des sociétés occidentales<sup>76</sup>, sauf que la simple expérience internationale de l'Union dans le domaine de l'Etat de droit ne devrait pas être un blanc-seing pour son instauration en RDC. L'ONU estime que le renforcement de l'Etat de droit va au-delà des compétences techniques et des aides aux programmes mais il exige, outre cela, une volonté politique des acteurs intervenants<sup>77</sup>. Dans le contexte national propre à la RDC, on a également besoin de la volonté politique<sup>78</sup> pour l'assainissement de l'environnement sécuritaire en vue de la mise en place prioritairement d'un « Etat de paix » et pour

---

<sup>73</sup> Déclaration de Laeken, du 15 décembre 2001, *Op.cit.*

<sup>74</sup> Programme indicatif régional pour la période 2014-2020 Afrique centrale-Union européenne, p.11.

<sup>75</sup> LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir.), *Op.cit.*, p.3.

<sup>76</sup> LEFEBVRE Maxime, *La politique étrangère européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Puf, 2016, p.88.

<sup>77</sup> S/2011/634 du 12 octobre 2011, *op.cit.*, §9.

<sup>78</sup> Le rapport général sur les Etats généraux de la justice en RDC de 2015 retient le manque de volonté politique comme obstacle aux différentes réformes normatives et institutionnelles entreprises en RDC.

l'assainissement de l'environnement institutionnel en vue de l'avènement de l'Etat de droit proprement dit. Cependant, ces deux préalables font partie des questions<sup>79</sup> considérées comme d'intérêt commun dans le cadre du « dialogue politique » qui fait partie de cinq piliers<sup>80</sup> du programme de développement sur lesquels repose la Convention de Cotonou.

Ainsi, le choix de l'UE se justifie par plusieurs arguments. D'abord, elle s'est impliquée, aussi bien sur le plan sécuritaire qu'institutionnel (politico-diplomatique), au travers des actions, dans le processus international et interne visant l'instauration de l'Etat de paix et de l'Etat de droit en Afrique en général et en RDC en particulier. Sur le plan sécuritaire, l'UE est la première organisation régionale à conduire une opération militaire en RDC (dans la ville de Bunia) sous mandat onusien. Il s'agit de l'opération Artémis. Celle-ci est considérée comme la première opération de défense européenne menée en dehors de l'Europe. Artémis constitue aujourd'hui le point de départ et de référence de la politique de sécurité et de défense européenne envers les Etats tiers dans le cadre de ce qu'il convient d'appeler la PESC/PSDC (ancienne PESD). En outre, en raison des difficultés rencontrées par le gouvernement congolais pour assurer la sécurité et l'Etat de droit, l'UE a mis en place des mécanismes pour restaurer et promouvoir la confiance entre la RDCongo et ses voisins à travers l'initiative appelée soutien au mécanisme de suivi et de vérification conjoints étendu de la conférence internationale de la région des Grands Lacs<sup>81</sup>. Elle soutient également d'autres initiatives de paix dans cette même région telles que l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RDC et la région du 24 février 2013, les processus de paix de Nairobi et de Luanda à l'Est du Congo-Kinshasa.

Contrairement à l'UA et aux organisations sous-régionales africaines, l'UE dispose des ressources et capacités financières, logistiques et humaines, d'un bon fonctionnement facilité par le niveau de dialogue politique et de coopération<sup>82</sup> pouvant lui permettre de gérer les ou

---

<sup>79</sup> Il s'agit des questions ci-après : renforcement de la paix, prévention et résolution des conflits, respect des droits de l'homme et de la démocratie, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques.

<sup>80</sup> Sur les cinq piliers, v. supra, note de bas de page 46.

<sup>81</sup> Commission européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Rapport 2014*, Union Européenne, 2015, pp.19-20.

<sup>82</sup> v. dans le même ordre d'idée, FARIA Fernanda, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne », in *Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne*, N°55, Novembre 2004, p.13.



participer à la gestion des crises en dehors de l'Europe<sup>83</sup>. Ainsi que le soulignait le Conseil de l'Europe, « l'UE devrait rester, au cours de la période 2014-2020, le plus grand pourvoyeur d'aide à l'échelle internationale dans les domaines de la démocratie, de l'Etat de droit, des réformes et de la bonne gouvernance dans les secteurs de la justice et de la sécurité, de l'égalité des sexes et du soutien aux groupes vulnérables<sup>84</sup>. » Ceci fait d'elle un soutien aux quelques initiatives présentes en Afrique en matière de gestion des crises. En 2002, l'UA a lancé une stratégie en vue de mieux répondre aux exigences de paix et de sécurité au sein de ses Etats membres, à savoir l'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (AAPS). Pour sa mise en œuvre, l'Afrique a sollicité le soutien de l'Europe voisine à travers la création en 2003 de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique (APF). Cette dernière a deux dimensions. La première vise à financer, à court terme, de mesures de résolution de crises. La seconde dimension vise à soutenir, à plus long terme, le renforcement des capacités institutionnelles dans le domaine de la paix et de la sécurité<sup>85</sup>. En marge de l'APF a été adoptée, en 2007, à Lisbonne par l'UE et l'UA la stratégie conjointe Afrique-UE (JAES). C'est un partenariat qui a pour but de soutenir la recherche de solutions africaines aux problèmes de l'Afrique. Il est également organisé des sommets entre les deux organisations régionales dont le dernier en date fut le 6<sup>ème</sup> sommet Afrique-UE organisé à Bruxelles les 17 et 18 février 2022. Au cours de ce sommet, il a été adopté une déclaration commune qui recentre la stratégie conjointe sur six thèmes prioritaires dont la paix et la sécurité<sup>86</sup>.

Sur le plan institutionnel, depuis 2009, la RDC a perdu 3,2 points dans la catégorie « Sécurité et Etat de Droit » de l'Ibrahim Index of African Governance la classant à la 50ème place sur 52 pays africains<sup>87</sup>. La justice est pour l'Etat de droit ce que la graine est pour le fruit. Sans graine, le fruit ne pourrait se disséminer. Sans justice, l'Etat de droit ne pourrait éclore. L'appareil judiciaire joue un rôle majeur dans la stabilité des institutions et la

---

<sup>83</sup> GIULIANI Jean-Dominique, « Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne. Conclusion et perspectives », in LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir.), *Op.cit.*, pp.437-438.

<sup>84</sup> Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, p.13.

<sup>85</sup> Commission européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Rapport 2014*, Union Européenne, 2015, p.5.

<sup>86</sup> Déclaration commune lors du 6<sup>ème</sup> sommet Union africaine-Union européenne, 18 février 2022.

<sup>87</sup> Rapport général sur les Etats généraux de la justice, p.62.

consolidation de la paix<sup>88</sup>. En effet, le respect de la liberté et de l'égalité est facilité dans l'Etat de droit. Or, « *l'espace des libertés résulte d'un équilibre entre les forces multiples qui constituent le lien social. La présence de l'Etat qui représente la société et qui dispose de la force, les puissances économiques qui disposent de l'argent, sont à mettre en parallèle avec la faiblesse de l'individu*<sup>89</sup>. » Seule la justice permet de sauvegarder cet équilibre. Ainsi, « *l'Union européenne est le principal partenaire de la RDC dans le secteur de la justice. Elle assume le rôle de Chef de file des partenaires dont les principaux sont la Suède et la France, USAID et DFID, et les agences du système des Nations unies (le PNUD, la MONUSCO, l'Unicef)*<sup>90</sup>. » C'est pourquoi, dans son allocution lors de l'ouverture des Etats généraux de la justice en RDC en 2015, l'ambassadeur Jean-Michel DUMOND, chef de file de la DUERDC, affirmait que « *tout Etat de droit repose en effet sur une justice impartiale et un appareil judiciaire doté des pouvoirs, des ressources financières, du matériel et des compétences qui lui sont nécessaires pour combattre l'impunité et protéger les droits de l'Homme*<sup>91</sup>. »

Il y a lieu enfin d'admettre la fragilité du concept même d'« Etat de droit » dans l'UA. Une analyse pratique trop simpliste et complaisante de ce concept est faite par l'Organisation régionale africaine<sup>92</sup>. Ceci est aussi la conséquence de la signification matérielle de l'Etat de

---

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> Allocution du Président de la CIB aux journées du Barreau, Lubumbashi, juillet 2017.

<sup>90</sup> Rapport final du PARJ, septembre 2016, p.9.

<sup>91</sup> Allocution à retrouver dans Rapport général sur les Etats généraux de la justice, p.92.

<sup>92</sup> Il y a lieu de souligner l'incapacité de l'UA à faire respecter ses propres textes à cause d'un déficit d'intégration et du manque de volonté politique. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 promeut et renforce l'adhésion au principe de l'Etat de droit fondé sur le respect et la suprématie de la constitution et de l'ordre constitutionnel dans l'organisation politique des Etats parties (article 2.2). Malgré la promotion de l'Etat de droit par la Charte, l'UA n'a jamais su protéger cette valeur en pratique. Elle n'adopte pas des mesures contre les dirigeants qui tripatouillent les constitutions afin de prévenir une telle pratique et décourager les Chefs d'Etat qui seraient tentés de s'y lancer, en témoignent les tripatouillages des constitutions au Burundi, au Congo-Brazzaville, en RDC ou au Rwanda. L'UA n'a pas manqué d'afficher son soutien aux dirigeants des Etats africains qui ont violé l'ordre constitutionnel établi soit en changeant des constitutions (Dénis SASSOU NGUESSO au Congo-Brazza, Paul KAGAME au Rwanda, Alpha CONDE en Guinée Conakry et Alassane OUATTARA en Côte d'Ivoire), soit en se maintenant au pouvoir par la force au-delà du délai constitutionnel (Pierre NKURUNZIZA et Joseph KABILA) à la fin de leur dernier mandat constitutionnel. Il en découle qu'il y a une inexpérience avérée de l'UA dans l'instauration de l'Etat de droit (Etat de droit formel) au niveau national. Aussi, l'Etat de droit, comme valeur, n'est pas encore intégré

droit. Du point de vue matériel, l'Etat de droit est un concept ayant un contenu diversifié. C'est un trop plein pouvant être utilisé comme argument politique selon les intérêts politiques en présence, voire difficilement transposable. Vu sous cet angle, l'Etat de droit serait inconstant et comparable à une asymptote<sup>93</sup>. Inconstant, parce que volatile alors que, paradoxalement, l'Etat est une situation constante, stable, permanente. Comparable à l'asymptote parce que lorsqu'on croit s'y rapprocher, il s'éloigne.

L'importance prise par la conception de l'Etat de droit par l'UE dans ses relations avec la RDC et la conception congolaise de l'Etat de droit rend opportune l'étude de leur confrontation. Quelle articulation entre ces deux conceptions ? Quel est le sens matériel que chaque partenaire (l'UE ou la RDCongo) donne à l'Etat de droit ? N'y a-t-il pas d'incompatibilités du point de vue de la perception matérielle de ce concept par les deux partenaires ? Sur quoi fondent-ils la force obligatoire de la norme ou de la règle de droit qui institue ce concept ?

### **III. Le cadre conceptuel de l'étude**

Il sera question d'analyser les attitudes de l'UE et de la RDC par rapport au concept de l'Etat de droit (A) avant de scruter le contenu de ce concept (B).

---

effectivement dans l'organisation politique interne de la majorité des Etats africains. L'effectivité des textes constitutionnels ainsi que la réalité des mécanismes qu'ils prévoient font défaut en Afrique. La plupart d'Etats composant l'UA ne respectent pas la suprématie de la constitution nonobstant quelques cas isolés tels que certains Etats de l'Afrique de l'Ouest qui commencent à intégrer l'Etat de droit comme valeur organisatrice de la société politique. Les chefs d'Etat qui siègent dans certaines institutions stratégiques de l'UA sont aux antipodes du principe d'Etat de droit. Or, une organisation internationale n'est que le reflet de ce que sont ses Etats. Dès lors, il serait chimérique de penser à la capacité de l'UA à contribuer à l'instauration de l'Etat de droit en Afrique en général et en RDC en particulier s'il n'y a pas un renforcement d'intégration, un partage commun des valeurs démocratiques entre les Etats membres, et, surtout, le renforcement des mécanismes de sanction en cas de violation de cette valeur. Il reste à savoir, cependant, si la récente réforme de l'UA proposée par le Président Paul KAGAME, faisant suite au 27<sup>e</sup> sommet de l'UA de juillet 2016 et touchant notamment les mécanismes de sanction, produira des effets escomptés.

<sup>93</sup> v. Allocution du Président de la CIB aux journées du Barreau, Lubumbashi, juillet 2017.

## **A. Le concept d'Etat de droit tel que vu par l'UE et la RDCongo**

Dans la situation particulière des relations UE-RDC, le contenu matériel que les deux partenaires donnent à l'Etat de droit se rapproche dans certains aspects et s'éloigne dans d'autres. Le point commun entre les visions de l'Union<sup>94</sup> et du Congo-Kinshasa<sup>95</sup> sur l'Etat de droit est que, d'une part, la justice est le leitmotiv de toute action tendant à la construction de l'Etat de droit et, d'autre part, pour que la justice soit effective, il faut que l'indépendance de la magistrature soit garantie et le citoyen y mette sa confiance, sauf qu'entre le discours et la pratique politique, il y a un fossé. L'Union reproche à la RDC les violations flagrantes des droits et libertés des citoyens. Cela est confirmé par les différents rapports<sup>96</sup> des ONG de défense des droits de l'homme et de l'ONU. Or, le respect des droits et libertés du citoyen par tous (autorités politiques et judiciaires) est un des moyens de satisfaire la justice. Ceci est sans préjudice de la constitution congolaise qui érige le pouvoir judiciaire en garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens<sup>97</sup>. Il y a une divergence quant au mode opératoire pour construire l'Etat de droit, une divergence d'ordre technique, c'est-à-dire une divergence au niveau des méthodes de concrétisation (modalités de réalisation) de l'Etat de droit. Dans la conception congolaise, l'obligation de respecter les droits et libertés incombe, principalement, aux autorités judiciaires (magistrature), alors que, d'après l'article 60 de la constitution congolaise, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne. De l'analyse de différentes décisions du

---

<sup>94</sup> v. Allocution de l'ambassadeur Jean-Michel DUMOND, chef de DUERDC à retrouver dans le rapport général sur les Etats généraux de la justice, pp.91-92.

<sup>95</sup> v. Allocution du Président de la République démocratique du Congo lors de la cérémonie d'ouverture des Etats généraux de la justice à retrouver dans le rapport général sur les Etats généraux de la justice, p.97; Discours du Chef de l'Etat congolais prononcé le 18/09/2019 à l'hôtel Heysel à Bruxelles devant la diaspora congolaise lors de sa visite de 4 jours en Belgique. Disponible sur <https://www.facebook.com/353455808118660/posts/1661464107317817/>, consulté le 19/09/2019 à 18h45; Allocution du Ministre de la Justice et Droits Humains congolais, Alexis TAMBWE MWAMBA, lors de la cérémonie d'ouverture des Etats généraux de la justice à retrouver dans le rapport général sur les Etats généraux de la justice, p.95.

<sup>96</sup> Rapport Amnesty International 2016/2017 sur la situation des droits humains dans le monde, pp.375-380 ; Rapport du BCNDUH sur les violations des droits de l'homme en RDC dans le contexte des événements du 19 décembre 2016 ; Rapport de la FIDH du 20 décembre 2017 sur les massacres au Kasai.

<sup>97</sup> Article 150, alinéa 1 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

Conseil de l'UE dans le cadre de la PESC<sup>98</sup> et des résolutions du parlement européen sur la RDC<sup>99</sup>, la démocratie est consubstantiellement liée aux droits et libertés des citoyens car, en tant que principe ou régime politique, elle permettrait de les satisfaire. En revanche, ce lien n'apparaît pas dans la conception congolaise. Dès lors, à la divergence liée aux méthodes de concrétisation de l'Etat de droit s'ajoute la divergence conceptuelle, c'est-à-dire le contenu matériel du concept « Etat de droit » ne rapproche pas les partenaires.

En outre, si le respect de la liberté et de l'égalité est facilité dans l'Etat de droit, force est de constater la difficulté qu'ont la RDCongo et l'UE d'asseoir, sur une même argumentation juridique, la force obligatoire de la règle<sup>100</sup> instituant l'Etat de droit. Les arguments divergents entre les deux partenaires ne permettent pas de justifier l'objectivité même du concept d'Etat de droit. Chaque partenaire s'appuie sur une structure argumentative

---

<sup>98</sup> Décision 2010/788/PESC du Conseil du 20 décembre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo et abrogeant la position commune 2008/369/PESC; Décision (PESC) 2016/2231 du Conseil du 12 décembre 2016 modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo; Décision d'exécution (PESC) 2017/905 du Conseil du 29 mai 2017 mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo.

<sup>99</sup> Résolution du Parlement européen sur la stratégie européenne de sécurité (2004/2167(INI)) ; Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur la République démocratique du Congo (RDC), en particulier le cas de deux militants des droits de l'homme en détention, Yves Makwambala et Fred Bauma (2015/2757(RSP)) ; Proposition de résolution commune déposée conformément à l'article 135, paragraphe 5, et à l'article 123, paragraphe 4, du règlement en remplacement des propositions de résolution déposées par les groupes: Verts/ALE (B8-0342/2016), ECR (B8-0350/2016), EFDD (B8-0372/2016), PPE (B8-0374/2016), ALDE (B8-0379/2016), S&D (B8-0381/2016) sur la République démocratique du Congo (2016/2609(RSP)) ; Résolution du Parlement européen du 10 mars 2016 sur la République démocratique du Congo (2016/2609(RSP)) ; Résolution du Parlement européen du 23 juin 2016 sur les massacres dans l'Est du Congo (2016/2770(RSP)) ; Proposition de résolution commune déposée conformément à l'article 135, paragraphe 5, et à l'article 123, paragraphe 4, du règlement intérieur en remplacement des propositions de résolution déposées par les groupes: ECR (B8-0054/2018), S&D (B8-0055/2018), Verts/ALE (B8-0056/2018), GUE/NGL (B8-0057/2018), ALDE (B8-0058/2018), PPE (B8-0060/2018), sur la République démocratique du Congo (2018/2515(RSP)).

<sup>100</sup> v. aussi « clareté et ambiguïté à l'égard de la force juridique des textes adoptés » et « conduites à l'égard des opérations d'interprétation et d'application des règles juridiques » chez de LACHARRIERE Guy, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, pp.101-103 et pp.110-135.

du discours international<sup>101</sup>. L'Etat congolais s'appuie sur « le discours de la souveraineté ». La règle instituant l'Etat de droit<sup>102</sup> ne pourrait lui être opposée que si elle respecte sa souveraineté ou est effective, c'est-à-dire elle doit tenir compte des particularités de la vie politique congolaise. Autrement dit, ce discours s'attache au « caractère concret » de cette règle. Il est important que cette dernière ne soit pas trop éloignée de la société dans laquelle elle doit s'appliquer, mais, le contexte politique congolais démontre que faire dépendre totalement le concept d'Etat de droit des exigences de la pratique politique, sans se référer à la règle l'instituant, l'expose à la manipulation du pouvoir politique, ce qui pourrait rendre cette règle « apologétique ». Au contraire, l'UE s'appuie sur « le discours des sources » pour justifier l'obligation de l'Etat congolais de respecter la règle instituant l'Etat de droit. Elle se réfère aux obligations contenues dans l'accord de Cotonou qu'elle oppose aux autorités congolaises. Le 5<sup>ème</sup> paragraphe du préambule de l'accord de Cotonou reconnaît que la responsabilité première de la mise en place d'un environnement politique garantissant le respect de l'Etat de droit incombe aux pays ACP dont fait partie la RDC. L'article 1<sup>er</sup> dudit accord retient la promotion de l'environnement politique stable et démocratique comme un des objectifs que se sont assignés les partenaires. L'UE s'attache à « la force normative » pour justifier le caractère obligatoire de la règle instituant l'Etat de droit. Cette force normative s'expliquerait aussi par « le principe du consentement ». Hormis l'accord de Cotonou, cette règle a été, par la suite, acceptée par les autorités congolaises dans différents programmes<sup>103</sup> définis de commun accord par les deux partenaires. Bien que la règle instituant l'Etat de droit se trouve consacrée dans l'accord de Cotonou et les programmes y relatifs, elle ne doit pas non plus s'éloigner des réalités du pouvoir politique congolais au risque d'être une norme « utopique ».

L'attitude de l'Etat congolais pendant plusieurs années traduit l'idée selon laquelle la règle juridique qui formalise ou institue l'Etat de droit (l'accord de Cotonou) n'est qu'un réceptacle pour diffuser les objectifs politiques du gouvernement congolais. Quand elle entre en contradiction avec lesdits objectifs, l'Etat congolais peut l'abandonner lorsqu'il convient de le faire. La RDC s'estime donc totalement libre de déterminer le contenu de ladite règle (accord de Cotonou) et son application à des faits donnés tels que ses objectifs politiques.

---

<sup>101</sup> v. KOSKENNIEMI Martti, *La politique du droit international*, Paris, A.Pedone, 2007, pp.51-96.

<sup>102</sup> Article 9 de l'accord de Cotonou.

<sup>103</sup> Etats généraux de la justice, PNRJ, etc.

C'est pourquoi, pour que la règle formalisant l'Etat de droit s'applique effectivement dans le cadre des relations extérieures de l'UE avec les ACP, dont la RDC, ou ne demeure ni apologétique ni utopique, elle doit être, à la fois, normative (dotée de force contraignante) et concrète (vérifiable d'une façon non politique), ce qui éviterait que l'Etat de droit soit considérée comme une asymptote. Or, il se trouve que les différents programmes consensuels, mis en place entre l'UE et la RDC pour construire l'Etat de droit en RDC, notamment le PARJ et la PNRJ, contribuent à la concrétude de l'accord de Cotonou, ce qui permet de le rendre opposable aux deux partenaires et renforce sa normativité. Ceci est une méthode de vérification objective de l'accord de Cotonou se distançant de l'apologie et de l'utopie.

Trois leçons peuvent être tirées de cette situation. Primo, les relations entre l'UE et la RDC font avant tout partie du droit international établi par les conventions multilatérales en vigueur entre les parties<sup>104</sup>, à l'instar de l'accord de Cotonou. Ce dernier est un instrument juridique que mobilise l'Union dans ses relations extérieures et érige le respect de l'Etat de droit en un élément essentiel<sup>105</sup>. De ce fait, le credo de l'UE à vouloir exporter la valeur « Etat de droit » en RD Congo n'échappera pas à l'indétermination substantielle<sup>106</sup> des règles du droit international si les deux partenaires ne reconnaissent pas à l'accord de Cotonou le caractère obligatoire. Ceci pourrait constituer une limite à l'action extérieure de l'Union. Secundo, pour éviter que l'exportation de l'Etat de droit au Congo-Kinshasa ne connaisse une résistance, l'organisation régionale européenne pourrait s'atteler à partager son expérience<sup>107</sup> et adapter les modalités d'exercice de la valeur précitée à ce dernier Etat tiers<sup>108</sup>. Tertio, la crise de l'Etat de droit en Europe pourrait s'ériger en obstacle pour la projection de cette valeur européenne dans les relations extérieures de l'Union. Il existe des critiques d'ordre défensif des Etats membres mettant en cause la jurisprudence de la CJUE et de la Cour EDH concernant l'Etat de droit. Il est, par exemple, reproché à la CJUE de dépasser les compétences qui lui sont attribuées par le droit primaire de l'UE dans ses tentatives de conceptualisation de l'Etat de

---

<sup>104</sup> CIJ, Affaire relative *aux Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, Arrêt du 27 juin 1986, §173.

<sup>105</sup> v. Article 9 de la Accord de Cotonou.

<sup>106</sup> CRAWFORD James, *Hasard, ordre et changement: le cours du droit international*, Académie de droit international de la Haye, 2015, pp.133-143.

<sup>107</sup> BADINTER Robert, « Quelques réflexions sur l'Etat de droit en Afrique », in CONAC Gérard (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p.9.

<sup>108</sup> MADDALON Philippe, *Op.cit.*, p.35.

droit. C'est ainsi que la Hongrie et la Pologne refusent de reconnaître la compétence à l'UE de définir le concept « Etat de droit »<sup>109</sup>. De même, il existe des réactions face à l'évolution jurisprudentielle, sur la question de l'Etat de droit, prônée par la Cour EDH<sup>110</sup>.

Il s'observe une crise de l'Etat de droit<sup>111</sup> (méfiance vis-à-vis de l'Etat de droit) qui entraîne également une crise de son exportation. L'article 3, §5 du TUE exige de l'UE

---

<sup>109</sup> Néanmoins, sur demande de ces deux Etats, la CJUE a pu établir un pont entre l'Etat de droit et l'égalité dans les arrêts rendus dans les affaires C-156/21 Hongrie/Parlement et Conseil de l'UE (arrêt de la CJUE du 16 février 2022) et C-157/21 Pologne/Parlement et Conseil de l'UE (arrêt de la CJUE du 16 février 2022). Cette demande a concerné une carence de la Commission européenne qui a refusé de prendre un règlement se prononçant sur un tel pont. Par la suite, la Commission européenne a rendu les lignes directrices en intégrant ces arrêts de la CJUE. L'Etat de droit inclut désormais l'égalité. Il y a donc un embryon de ce pont ou un linéament du lien entre l'Etat de droit et l'égalité. Il faut préciser également qu'auparavant la Cour EDH n'avait pu établir un tel lien alors même qu'il existe les travaux de la Commission de Venise concernant l'Etat de droit qui permettent aux juridictions supranationales européennes (la Cour EDH et la CJUE) d'établir un lien entre les deux et faire évoluer leur jurisprudence.

<sup>110</sup> Quelle que soit l'acception retenue de l'Etat de droit (formelle ou matérielle), cela n'est pas acceptable pour les conservateurs européens. Ces derniers ont une véritable passion dans la critique de l'Etat de droit. Les conservateurs s'opposent aux libéraux. L'interprétation des libéraux dite évolutive à la lumière de la vie actuelle gêne les conservateurs. Il y a donc un conflit idéologique entre ces deux postures irréconciliables qu'il faut assumer. A titre d'exemple, il peut être cité l'opposition entre ces deux idéologies sur la question de l'avortement. L'ambiguïté d'interprétation fait que lorsqu'un Etat est condamné par la Cour EDH pour non-respect de l'Etat de droit, cela est vu comme une condamnation politique et non-pas juridique. Il y a aussi l'identité constitutionnelle nationale qui est mise en avant pour justifier le refus de voir les juridictions européennes interpréter l'Etat de droit. La guerre des juges (et non-le dialogue des juges) se manifeste quand on lit les décisions de certaines juridictions nationales (le tribunal constitutionnel polonais et la cour constitutionnelle roumaine) tendant à contester la légitimité de la CJUE. La théorie ultra vires et la protection due à l'identité constitutionnelle ont été mises en avant pour réagir contre certaines décisions préjudicielles de la CJUE. Il y a une certaine résistance constitutionnelle. Mais la CJUE estime qu'aucune juridiction nationale ne peut se cacher derrière la théorie ultra vires ou la protection due à l'identité constitutionnelle pour faire échec à l'application d'une décision préjudicielle sur l'Etat de droit. En outre, le discours que la CJUE adopte sur l'Etat de droit n'est pas neutre. Ce discours vise parfois à protéger les intérêts de l'Union au detriment des droits des citoyens. On le verra dans l'affaire Célestin KANYAMA c/ le Conseil devant le Tribunal concernant le renouvellement de l'inscription de M. Célestin KANYAMA sur la liste.

<sup>111</sup> Il existe plusieurs champs de critiques possibles de l'Etat de droit. D'abord, il y a une forte opposition entre les conservateurs et les libéraux. Quelle que soit l'acception retenue de l'Etat de droit (formelle ou matérielle), cela n'est pas acceptable pour les conservateurs qui ont une véritable passion dans la critique de l'Etat de droit. L'interprétation des libéraux dite évolutive à la lumière de la vie actuelle contribue à l'évolution jurisprudentielle



d'affirmer et de promouvoir ses valeurs dans ses relations extérieures. Or, la valeur Etat de droit n'est pas bien partagée en Europe car, il n'y a pas un consensus entre Etats membres. Le consensus s'est effrité. De même, il n'y a pas eu un travail très conséquent d'un point de vue conceptuel pour déterminer le contenu des valeurs européennes notamment le contenu de l'Etat de droit (problème de définition de l'Etat de droit). Concevoir l'Etat de droit comme standard international peut être une réponse au problème de définition de ce dernier concept. Les Etats membres ne contestent pas les quelques éléments définitionnels contenus dans le TUE mais ils contestent la compétence même de l'UE pour définir une notion de l'Etat de droit européen conformément à l'article 19 du TUE. L'Etat de droit reste une notion polysémique et on avance à rebours au niveau européen. Dès lors, il sied de penser à l'articulation entre la défense des valeurs de l'UE en interne et en externe. Il convient de se demander à quel titre une organisation européenne participe-t-elle à l'instauration de l'Etat de

---

sur l'Etat de droit, ce qui gêne les conservateurs. Il y a donc un conflit idéologique entre ces deux postures irréconciliables qu'il faut assumer, en témoigne l'opposition entre ces deux idéologies sur la question de l'avortement. Ensuite, l'ambiguïté d'interprétation de l'Etat de droit fait que lorsqu'un Etat est condamné pour non-respect de l'Etat de droit, cela est vu comme une condamnation politique et non pas juridique. Il y a aussi l'identité constitutionnelle nationale qui est mise en avant pour justifier le refus de voir les juridictions européennes (CourEDH et CJUE) interpréter l'Etat de droit. Par ailleurs, la guerre des juges (et non le dialogue des juges) se manifeste quand on lit les décisions de certaines juridictions nationales (décision 390/2021 du 8 juin 2021 de la cour constitutionnelle roumaine et décision du 7 octobre 2021 du tribunal constitutionnel polonais) pour contester la légitimité de la CJUE. La théorie ultra vires et la protection due à l'identité constitutionnelle ont été mises en avant pour réagir contre certaines décisions préjudicielles de la CJUE. Il y a une certaine résistance constitutionnelle. Or, la CJUE estime qu'aucune juridiction nationale ne peut se cacher derrière la théorie ultra vires ou la protection due à l'identité constitutionnelle pour faire échec à l'application d'une décision préjudicielle (arrêt dans l'affaire C-430/21 du 22 février 2022). En outre, les relations entre la Cour EDH et les juridictions nationales font état, outre de la crise du chiffre (augmentation des saisines de la Cour EDH) observée avant, d'une crise de défiance. Dans les relations entre la Cour EDH et les juridictions nationales, il y a un risque de régression jurisprudentielle. On craint que la Cour EDH puisse privilégier la protection du système en lieu et place de la protection du citoyen. Face aux réactions épidermiques face à l'évolution jurisprudentielle sur l'Etat de droit, le repli jurisprudentiel n'est pas une stratégie viable. Il faut se rappeler de René CASSIN qui nous incitait à tenir haut le cap. La souveraineté étatique ou populaire ne devrait pas remettre en cause les acquis conventionnels. Il y a donc un nouvel équilibre à trouver entre le maintien du lien avec les juridictions nationales en crise et la protection du système du concert européen. A cela s'ajoute la conciliation des exigences antagonistes ou la recherche d'un compromis en cas de contradiction. Enfin, la valorisation de l'Etat de droit par rapport à d'autres valeurs (démocratie et droits de l'homme) suscite un malaise.

droit dans un Etat qui n'est pas membre de l'organisation ? Il existe une conception partagée de l'Etat de droit entre l'UE et la RDC contenue dans le traité qui les lie<sup>112</sup>.

Le partenariat de Cotonou vise à mettre en place un environnement propice aux échanges économiques entre les pays membres de l'UE et les ACP, basé sur le respect des valeurs communes, telles que l'Etat de droit. Il doit aussi veiller à la préservation des intérêts des Etats parties pour espérer atteindre ses objectifs. C'est le paradoxe des objectifs du droit international<sup>113</sup> qui organise la vie de ses sujets en évitant que l'individualisme, intérêts des Etats, prenne le dessus sur la communauté, tout en devant protéger l'individualisme pour espérer voir ses normes être appliquées<sup>114</sup>.

Malgré les divergences<sup>115</sup> de vue entre l'UE et la RDC sur le concept « Etat de droit », l'objectif commun et l'espoir des partenaires, est de voir la RDC accomplir de nouveaux progrès sur le chemin de la construction d'un Etat de droit et sur la voie de l'émergence<sup>116</sup>. C'est ce que traduisent les programmes consensuels mis en place par les deux partenaires. Qu'est ce qu'est finalement un Etat de droit ?

## **B. L'analyse théorique du concept d'Etat de droit**

L'Etat de droit sera analysé dans une démarche comparative. D'une part, l'objectif du recours au droit comparé permet de comprendre le contenu donné au concept d'Etat de droit par les ordres juridiques international et européen qui ont une réelle influence sur l'ordre juridique congolais. Or, la meilleure compréhension du concept d'Etat de droit, tel qu'appliqué aux niveaux international et européen, nécessite d'analyser les conceptions allemande et française de l'Etat de droit transposées en droit international et en droit de l'UE.

---

<sup>112</sup> Article 9 de l'accord de Cotonou; Article 9 du nouvel accord Post-Cotonou.

<sup>113</sup> KOSKENNIEMI Martti, *Op.cit.*, pp.322-325. v. aussi « Les diverses fonctions du droit international » chez de LACHARRIERE Guy, *Op.cit.*, pp.204-206. En l'espèce, nous sommes en présence du droit international particulier établi par l'accord de Cotonou.

<sup>114</sup> KOSKENNIEMI Martti, *Op.cit.*, pp.322-325.

<sup>115</sup> Ces divergences portent sur les modalités d'exercice des compétences externes de l'UE par rapport à la valeur Etat de droit vis-à-vis de la RDC ainsi que la politique de l'UE dans laquelle cette valeur s'insère.

<sup>116</sup> v. Allocution de Bruno HANSES, Chargé d'affaire a.i. de la DUE/RDC, lors de la cérémonie de clôture des Etats généraux de la justice à retrouver dans Rapport général sur les Etats généraux de la justice, p.101.

Aussi, le droit congolais fait partie de la même famille juridique que les droits allemand et français (famille romano-germanique), ce qui justifie singulièrement la forte influence du droit français sur lui. Le droit comparé, dans ce cas, se justifie par une logique de découverte des systèmes<sup>117</sup>. D'autre part, le droit comparé va permettre d'harmoniser ou modéliser le droit international et européen et le droit congolais<sup>118</sup>. Le lien historique entre ces trois ordres juridiques est le critère qui a permis d'identifier le droit comparé<sup>119</sup>. Malgré les quelques divergences conceptuelles sur l'Etat de droit dues notamment à la détermination historique, les similitudes observées traduisent un processus d'harmonisation ou de modélisation progressive de la conception de l'Etat de droit.

Ainsi, il sied d'analyser ce concept au regard du droit interne (a), du droit international (b) et du droit régional européen (c).

#### **a. L'Etat de droit sous le prisme du droit interne**

L'analyse du concept d'Etat de droit se fera au regard de trois ordres juridiques : allemand, français et congolais. La conception française de l'Etat de droit a une influence considérable sur la conception congolaise de l'Etat de droit. Or, l'analyse de celle-là ne saurait se faire sans recourir, d'abord, à la conception allemande de l'Etat de droit qui l'a influencée et, ensuite, au positivisme normativiste qui est l'essence de la théorie de l'Etat de droit<sup>120</sup>. Ceci est sans préjudice des résistances opposées au formalisme kelsénien, pur produit du positivisme normativiste, par la doctrine française<sup>121</sup>. Dès lors, il conviendra également de s'apésantir sur le contenu que le positivisme normativiste kelsénien donne au paradigme « Etat de droit » afin de mieux en « *définir les contours, de repérer les éventuelles anomalies qui pourraient montrer les limites du caractère explicatif de ce paradigme, voire l'infirmier, d'identifier les éventuelles réactions de la doctrine face à ces anomalies et de prendre position sur l'aptitude de ce paradigme à résister à cette mise en question ou sur la nécessité*

---

<sup>117</sup> La connaissance des droits est l'une des fonctions théoriques de la comparaison des droits. HAGUENAU-MOIZARD Cathérine, *Introduction au droit comparé en 10 thèmes*, Paris, Dalloz, 2018, p.6.

<sup>118</sup> L'unification du droit est l'une des fonctions pratiques de la comparaison des droits. HAGUENAU-MOIZARD Cathérine, *Op.Cit.*, p.4.

<sup>119</sup> HAGUENAU-MOIZARD Cathérine, *Op.Cit.*, p.243.

<sup>120</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, 6ème édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, p.59.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p.53 et 63.

*de lui substituer un cadre théorique plus englobant et donc explicatif*<sup>122</sup>. » Quoique plus ancienne<sup>123</sup>, la doctrine anglo-saxonne de l'Etat de droit (la Rule of law britannique<sup>124</sup>) ne sera pas analysée car, elle est loin de notre champ d'étude en ce sens qu'elle n'a pas d'influence sur la conception congolaise de l'Etat de droit.

En effet, la détermination historique<sup>125</sup> est à la base des écarts constatés entre les différentes conceptions de l'Etat de droit qui existent car, chaque pays a connu une histoire politique propre à lui. Quelles sont les bases historiques du concept<sup>126</sup> d'Etat de droit<sup>127</sup> ? Pour

---

<sup>122</sup> OST François, « La thèse de doctorat en droit: du projet à la soutenance », Conférence prononcée le 17 février 2006 à l'occasion du séminaire d'ouverture de l'Ecole doctorale en sciences juridiques de la communauté française de Belgique, p.13.

<sup>123</sup> En Angleterre, c'est dans la Magna Carta de 1215 et dans les grands textes du XVII<sup>e</sup> siècle qu'on retrouve les traces de l'Etat de droit qui se confond d'ailleurs avec l'Etat légal à cause de la primauté accordée à la loi et au Parlement, son auteur.

<sup>124</sup> Trois idées majeures ressortent de la Rule of law britannique: le souci de protection des droits et libertés individuelles, l'affirmation de l'autorité suprême et exclusive de la loi (non pas de la constitution tel que c'est le cas dans la hiérarchie des normes des doctrines allemande et française) et la limitation de la toute-puissance du Parlement par la souveraineté politique de la Nation, l'existence de conventions de la Constitution et le poids de l'opinion publique. v. CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.15.

<sup>125</sup> HEUSCHLING Luc, *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002, p.5.

<sup>126</sup> Il existe une distinction entre "concept" et "notion". Un "concept" est défini comme une représentation précise de l'idée alors qu'une "notion" est une représentation imprécise de l'idée. TUSSEAU Guillaume (Dir.), *Les notions juridiques*, Paris, Economica, 2009, p.26.

<sup>127</sup> En tant que concept, l'Etat de droit a commencé par être un concept doctrinal (concept strictement descriptif) avant de devenir un concept de droit positif (concept normatif ou prescriptif). Vu comme concept normatif, l'Etat de droit comprend une double déclinaison : concept normatif formel (Etat de droit formel) et concept normatif matériel (Etat de droit matériel). Le premier utilise un critère institutionnel ou procédural permettant d'identifier l'Etat de droit et le second concept se base sur la conformité du contenu des normes positives appliquées aux individus à un certain idéal substantiel, défini, par exemple, en référence à l'idée des droits de l'homme pour identifier l'Etat de droit. HEUSCHLING Luc, *Op.cit.*, pp.14-15. Cependant, si du point de vue formel, l'Etat de droit est réellement un concept parce qu'il traduit une idée précise, force est de constater que du point de vue matériel, l'Etat de droit est une notion car, il ne traduit pas une idée précise et fixe. Il est dynamique et son contenu est non seulement appelé à évoluer avec le temps mais ne recouvre pas aussi la même acception d'un Etat à un autre. C'est donc un trop plein. C'est pourquoi Carl SCHMITT affirmait qu'il y a autant d'Etats de droit que d'Etats. v. HEUSCHLING Luc, *Op.cit.*, pp.6, 9-10. Dans la présente étude, les deux aspects formel et matériel de l'Etat de droit sont analysés cumulativement. Dès lors, il sera employé l'expression « concept » pour désigner l'Etat de droit.

Montesquieu, « dans une monarchie, où celui qui fait exécuter les lois se juge au-dessus de celles-ci, on a besoin de moins de vertu que dans un gouvernement populaire, où celui qui fait exécuter les lois sent qu'il y est soumis lui-même, et qu'il en portera le poids<sup>128</sup> ». A travers la conception de la République du philosophe des lumières et baron de La Brède, on peut retrouver les prémices de l'Etat de droit avant que les sociétés contemporaines s'en approprient.

Le paradigme « Etat de droit » sous-entend la primauté des lois qui impose désormais, outre au législateur<sup>129</sup> et aux pouvoirs publics, à tous d'être soumis à la loi indépendamment des titres et qualités. C'est le sens formel de l'Etat de droit. La conception formelle de l'Etat de droit a dominé toute la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle en Allemagne, la première moitié étant influencée par la conception libérale. Si dans celle-ci, le Rechtsstaat (Etat de droit) érige l'Etat en protecteur des libertés individuelles et met l'accent sur les buts de ce dernier (notamment la protection des libertés individuelles) ; dans celle-là, le Rechtsstaat signifie simplement la soumission de l'administration à la loi (prééminence de la loi ou principe de légalité) et met l'accent sur les procédures suivies dans la définition des normes et la manière dont l'Etat réalise ses buts (notamment en s'autolimitant grâce à sa soumission à la loi).

Inspirée de la conception formelle allemande de l'Etat de droit, la conception française s'en est distancée pour deux raisons. D'abord, inspirée à son tour de la révolution française de 1789, la conception allemande n'offrait pas de réelles garanties pour lutter contre l'arbitraire du pouvoir royal. Ensuite, le souci de marquer la spécificité de la tradition politique française a conduit à l'adoption d'une conception adaptée à la réalité politique française où l'Etat de droit était érigé en mécanisme de dénonciation de l'Etat légal ou de la souveraineté parlementaire sous la III<sup>e</sup> République ou encore en machine de guerre contre le système de l'Etat légal<sup>130</sup>. Cette conception s'est construite autour de l'opposition entre plusieurs thèses de l'Etat de droit notamment la thèse de l'Etat de droit social de Léon DUGUIT et celle de l'Etat de droit institutionnel de Maurice HAURIOU. L'accent ne sera pas mis sur cette opposition parce qu'elle n'a pas d'intérêt scientifique pour la présente étude. Il ressort

---

<sup>128</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier-Flammarion, 1979, p.144.

<sup>129</sup> CARRE de MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, 1920.

<sup>130</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.30.

néanmoins de ce qui précède que « *les écarts entre les différentes conceptions de l'Etat de droit tiennent largement à des conditions historiques spécifiques de chaque pays*<sup>131</sup>. »

L'évolution historique du concept d'Etat de droit au XX<sup>e</sup> siècle dans les deux pays a vu se rajouter, à la conception formelle, une conception matérielle de l'Etat de droit. Ce dernier ne s'arrête plus à constater seulement que, dans le cadre de la prééminence du droit, les normes ont suivi une procédure régulière pour leur adoption. Il accorde aussi plus d'attention au contenu desdites normes, qui devra désormais correspondre à des traits caractéristiques bien définis par les constitutions nationales, notamment la compatibilité des normes avec les droits inviolables et inaliénables de l'homme ou avec le principe de la sécurité juridique et la démocratie en Allemagne et en France. En fonction de la détermination historique, d'autres pays (les pays du Benelux et de l'Europe du Nord par exemple) ont privilégié uniquement l'aspect matériel en retenant certaines composantes de l'Etat de droit, sans explicitement faire référence à l'Etat de droit, dans leurs constitutions<sup>132</sup>.

Toutefois, en Allemagne tout comme en France, le concept d'Etat de droit soulève la question du rapport qu'entretient l'Etat avec le droit. Ainsi, deux tendances s'affrontent pour expliquer la relation qu'entretient l'Etat avec le droit ou le droit avec l'Etat. Elles tentent d'expliquer chacune le fondement de l'Etat de droit.

La première est dite théorie de l'unité de l'Etat et du droit. De cette théorie va naître la maxime « *Point de droit sans Etat, point d'Etat sans droit*<sup>133</sup> ». Chère aux défenseurs de l'Etat de droit, cette maxime crée un mariage indéfectible entre l'Etat et le droit<sup>134</sup>. Elle postule que l'Etat est à l'origine des règles qui régissent la conduite au sein de la société qu'on appelle droit posé ou droit positif. Toute conduite au sein de la société devrait s'y conformer. L'Etat est ainsi la seule source du droit et peut donc le modifier à son gré. Cette conception était postulée dès le V<sup>e</sup>me siècle par le sophiste athénien Protagoras. Elle sera, cependant, reproduite par les tenants de l'école positiviste (en Allemagne, Hegel, Jhering et Jellinek, et

---

<sup>131</sup> ROULAND Norbert, *Introduction historique au droit*, Paris, Les Presses universitaires de France, Collection: Droit fondamental, droit politique et théorique, 1988, p.383.

<sup>132</sup> ROULAND Norbert, *Op.cit.*, pp.383-384.

<sup>133</sup> DUHAMEL Olivier, *Op.cit.*, p.47.

<sup>134</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.9.

en France, Raymond Carré de Malberg et M. Waline, respectivement au XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècle)<sup>135</sup> comme alternative aux limites constatées dans la pensée jusnaturaliste. La thèse positiviste normativiste, pièce motrice dans la conceptualisation de l'Etat de droit, n'élague pas le problème crucial de la soumission de l'Etat au droit<sup>136</sup>. Or, dans les sociétés contemporaines, ce problème continue à se poser et il y a une certaine résurgence du postulat jusnaturaliste longtemps rejeté.

La seconde tendance est qualifiée de théorie dualiste de l'Etat et du droit. Tout en reconnaissant l'existence du droit positif, elle explique que ce dernier devrait se conformer à un droit qui lui est supérieur et qui se trouve en dehors de l'Etat. C'est le droit naturel. Il provient de la divinité, de la morale. C'est donc un élément extérieur à l'Etat qui le lie. C'est ce qu'on appelle aussi la doctrine de l'hétérolimitation de l'Etat défendue par les tenants de l'école jusnaturaliste<sup>137</sup>, au nombre desquels on cite notamment Aristote, Cicéron et Saint-

---

<sup>135</sup> CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.11.

<sup>136</sup> DUHAMEL Olivier, *Op.cit.*, p.48; M. TROPPER, « Le concept d'Etat de droit », cité par MINGASHANG Ivon, *Op.cit.*, p.66 ; CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit, Op.cit.*, p.9, 13, 16, 41 ; CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit, Op.cit.*, p.9 et 13 ; PFERSMANN Otto, « Hiérarchie des normes », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p.780 ; TRUYOL Y SERRA Antonio, *Doctrine sur le fondement du droit des gens*, Paris, Editions A.Pedone, 2007, p.78, 80 et 81 ; KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat. La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1997 ; CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel à jour 2015*, 32<sup>ème</sup> édition, Paris, Sirey, 2015, p.11 ; v. AMSELEK Paul, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », in *Revue du droit public*, N°1, LGDJ, janvier-février 1978, pp.8-10 ; OST François et de KERCHOVE Michel Van, *Jalons pour une théorie critique du droit*, cité par OST François et de KERCHOVE Michel Van, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », in *R.I.E.J.*, 2000.44, p.5 ; VIRALLY Michel, *La pensée juridique*, Paris, Editions LGDJ Montchrestien, 1960, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, E.J.A., 1998, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, 2010, p.XV ; AMSELEK Paul, « Kelsen et les contradictions du positivisme juridique », in *Revue internationale de philosophie*, N°138 (4), Kelsen et le positivisme juridique, 1981, p.461 ; TROPER Michel, « En guise d'introduction : La théorie constitutionnelle et le droit constitutionnel positif », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, N°9 (Dossier : souveraineté de l'Etat et hiérarchie des normes), Février 2001, p.1 ; MINGASHANG Ivon, « Les contraintes épistémologiques inhérentes à la conception de l'Etat de droit en tant que paradigme constitutif de la démocratie contemporaine », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, CRIDHAC, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 16<sup>ème</sup> année N°036, Vol.1, Juillet – Septembre 2012, p.69.

<sup>137</sup> v. cette deuxième tendance chez DUHAMEL Olivier, *Op.cit.*, pp.47-48.

Thomas d'Aquin. Cette école « *s'enrichit au XVIIème siècle de l'apport de l'Ecole du droit de la nature et des gens fondée par le Hollandais Grotius*<sup>138</sup> ».

En effet, tout le XVIIIème siècle a vu l'influence de la théorie de l'école jusnaturaliste avant qu'elle ne s'éclipse progressivement vers le XIXème siècle. Et ce, à cause de l'imprécision du contenu du droit naturel et de l'inadmissibilité du critère que retient Grotius, l'un des tenants de cette école, pour justifier l'origine de ses règles, à savoir la raison, comme critère protecteur desdites règles. Le critère de Grotius laisse celles-ci à la merci des pouvoirs politiques qui peuvent les étendre ou les réduire à rien suivant les intérêts en présence et les expose aussi au glissement de sens<sup>139</sup>. Par ailleurs, l'utilisation contemporaine du postulat jusnaturaliste qui prend la religion ou la morale comme éléments justifiant la limitation du droit positif nous plonge dans les mêmes conséquences que le critère retenu par Grotius, en témoigne aujourd'hui le cas de certains de ses tenants en France.

L'affaire Baby Loup a révélé la montée en puissance des tenants du discours de la Nouvelle Laïcité qui ont étendu aux personnes privées des obligations de neutralité religieuse incombant à l'Etat selon la loi du 09 décembre 1905 instituant la laïcité en France et ont justifié l'invasion du droit par la morale au nom d'un ordre public immatériel « *où compte moins la garantie de la coexistence pacifique des libertés individuelles que leur soumission à des principes et valeurs morales, posées supérieures et indiscutables* <sup>140</sup> ». Ce qui a apporté un glissement de sens à la notion de laïcité, la privant ainsi de son sens originel de 1905.

Notion inspirée de l'école jusnaturaliste, l'ordre public immatériel implique la limitation des libertés individuelles dans l'Etat de droit au nom de considérations abstraites (idées, notions, valeurs, représentations...) et non pas pour la raison liée à l'atteinte à des éléments matériels et extérieurs (tranquillité, sécurité, salubrité) comme l'exige la conception classique de l'ordre public <sup>141</sup>. Cela pourrait occasionner un traitement arbitraire des citoyens<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.11.

<sup>139</sup> *Idem.*

<sup>140</sup> VAUCHEZ Stéphanie Henniette et VALENTIN Vincent, *L'affaire Baby Loup ou la Nouvelle Laïcité*, Paris, LGDJ, 2014, p.88.

<sup>141</sup> *Ibid.*, pp.57-66.

<sup>142</sup> *Idem.*



Néanmoins, la raison peut être utile à d'autres fins étatiques. Ainsi, en se basant sur la conception rousseauiste de la naissance de l'Etat, il ressort que ce dernier est né de la somme des libertés individuelles transférées par convention et formant une volonté générale « *issue des volontés concordantes*<sup>143</sup> » qui diffère de la volonté de tous<sup>144</sup>. C'est pourquoi, il serait plausible que, comme le soulignent si bien Stéphanie Henniette VAUCHEZ et Vincent VALENTIN, le fondement du contrat social né de la volonté générale soit la raison et non la religion car, la raison a droit de cité et tout ce qui n'est pas rationnel ou précis doit rester en dehors de l'Etat. C'est aussi dans ce sens que se positionne la doctrine libérale allemande de l'Etat de droit qui affirme que l'Etat est rationnel et, par conséquent, doit être gouverné conformément à la volonté générale rationnelle<sup>145</sup>. Cela dit, en voulant ainsi limiter le droit positif par les exigences qui proviendraient de la religion ou de la morale, les tenants de l'école jusnaturaliste, représentés en France par ceux de la Nouvelle Laïcité ou de l'ordre public immatériel, instaurent un arbitraire dont ils prétendent être les premiers prohibiteurs. De même, Charles de VISSCHER soulevait en son temps le risque de glissement et le danger que courraient les libertés individuelles s'il fallait laisser aux détenteurs du pouvoir la latitude de les interpréter sur base du droit objectif, bras séculier du jusnaturalisme, tel que conçu par Léon DUGUIT. Se basant sur l'expérience des régimes totalitaires, il en déduit que la conception du droit objectif a été à la base de l'élimination de la catégorie des droits publics subjectifs, conception essentiellement libérale, par les législations totalitaires<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Sur la théorie du contrat social, on lira DELAUNAY Benoît, *L'indispensable du droit constitutionnel*, Paris, Jeunes Editions-Studyrama, 2001, p.28.

<sup>144</sup> ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Livre II, Chapitre 3, 1762.

<sup>145</sup> JOUANJAN Olivier, « Etat de droit », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (Dir.), *Op.cit.*, p.650. L'auteur n'hésite pas à relever l'un des problèmes fondamentaux de l'Etat de droit rationnel, à savoir le masquage des mouvements induit par la dialectique du rapport entre l'Etat et la société et la dynamique de l'égalité qui en est le ressort, notamment le caractère non démocratique des conceptions libérales initiales de l'Etat de droit dû à la non-participation de tous ou à l'absence de participation immédiate de tous à la formation de la volonté générale (la loi) qui détermine l'action de l'Etat.

<sup>146</sup> De VISSCHER Charles, cité par TRUYOL SERRA Antonio, *op.cit.*, p.93.

Il résulte de ce qui précède que les conceptions de l'autolimitation du droit et de l'hétérolimitation du droit<sup>147</sup> ne s'accordent pas sur le fondement de l'Etat de droit<sup>148</sup>. Or, cette question fondamentale se pose aussi en Afrique, mais d'une autre façon. D'où il convient de trouver un fondement à l'Etat de droit en Afrique afin que cette dernière s'approprie son développement comme le prône le partenariat UE-ACP ? Il existe en Afrique deux tendances qui s'affrontent concernant le fondement même de l'Etat de droit. L'une prônant un fondement axé sur les éléments endogènes et l'autre sur les éléments exogènes. Sans infirmer ni confirmer l'une ou l'autre tendance et s'y attarder, puisque l'Etat de droit dépend de la détermination historique, il est plausible qu'en Afrique, l'Etat de droit prenne appui sur les communautés locales de base<sup>149</sup> et non être le produit d'une transposition extérieure aveugle, ce qui, d'ailleurs, a des conséquences néfastes sur l'organisation politico-économique et juridique de l'Etat. Toute entreprise visant la transposition aveugle des normes ou des valeurs d'une société à une autre est, la plupart de temps, vouée à l'échec, en témoigne la démocratie en Afrique. En voulant être appliquée comme en Occident, elle subit une déformation substantielle. Historiquement, d'après Pierre ZAOUI<sup>150</sup>, la conception de la démocratie d'Alexis de TOCQUEVILLE est devenue le sel de toutes les démocraties modernes. Elle a été transposée en France par Raymond ARON en vue d'étouffer la conception marxiste de lutte des classes. Cette transposition s'est faite sans difficultés majeures, ce qui n'est pas le cas en Afrique. La démocratie de type occidental telle qu'appliquée en Afrique trouve du mal à s'installer effectivement parce qu'elle est basée sur une logique pluraliste alors que le système endogène africain est basé sur une logique

---

<sup>147</sup> Admettre la conception de l'hétérolimitation du droit est synonyme de permettre à l'interprète du droit, [le juge constitutionnel, garant de l'Etat de droit principalement et tout autre juge pouvant contribuer à l'édification de l'Etat de droit par son action tel le juge administratif subsidiairement], de jouer son rôle non pas sur base de la rationalité et de la précision mais plutôt des considérations abstraites influencées soit par son appartenance religieuse soit non religieuse. Il quittera ainsi le terrain de l'objectivité qui devrait le caractériser lorsqu'il exerce ses fonctions pour faire allégeance à la subjectivité.

<sup>148</sup> CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, pp.11-12; KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, 2<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1960 et CARCASSONNE Guy et GUILLAUME Marc, *La constitution introduite et commentée*, 15<sup>è</sup> édition, Paris, Editions du Seuil, 2019, pp.173-174; VIRALLY Michel, *Op.cit.*, p.24.

<sup>149</sup> v. dans le même sens HESSELING Gertie, « La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », in Carla M. Zoéthout et al, *Constitutionnalism in Africa, A quest of autochthonous principles*, Sanders Institut, Gonda Quint-Deventer, 1996, p.45.

<sup>150</sup> ZAOUI Pierre, *Spinoza. La décision de soi*, Paris, Bayard, 2008, p.299.

unitariste<sup>151</sup>. Ce problème concerne aussi l'Etat de droit qui s'analyse comme paradigme constitutif de la démocratie contemporaine<sup>152</sup> qui considère l'Etat de droit comme le cadre idéal pour le développement démocratique.

De même, les conceptions de l'autolimitation du droit et de l'hétérolimitation du droit ont omis le rôle de la société dans la production du droit en ne se cantonnant qu'à une relation bipartite, Etat-Droit. Elles ignorent « *la dynamique sociale et politique dont l'Etat (ou le droit) est le produit et les forces qui l'agitent en permanence et le font évoluer*<sup>153</sup>. » La théorie de l'Etat de droit ainsi développée, pour paraphraser Jacques CHEVALIER, occulte un ensemble plus large de représentations, avec lesquelles l'Etat de droit entre en résonance et qui lui confèrent sa véritable signification<sup>154</sup>.

Dès lors, il sied d'inclure dans la relation traditionnelle Etat-Droit (ou Droit-Etat) un troisième élément qu'est la société, de sorte qu'elle devienne tripartite, Etat-Droit-Société. C'est pourquoi il est plutôt plausible d'admettre que l'intérêt social, expression des aspirations de la société, soit le seul motif de la limitation de l'Etat. Ainsi, le droit positif que l'Etat secrète ne serait valide, outre les critères liés à la validité interne et externe de la norme, que s'il est conforme à la nécessité sociale et à l'autonomie de la personne humaine (validité axiologique). Dans ces circonstances, l'Etat de droit est définitivement un Etat dans lequel les différents organes agissent en vertu du droit et ne doivent agir qu'ainsi étant donné que ce droit est « *le reflet des aspirations sociales*<sup>155</sup> » et exprime, comme l'affirmait Georges BURDEAU, « *l'idée de droit*<sup>156</sup> », ou la vie du peuple (*volksgeist*) chez SAVINGY, ou encore le sentiment national du droit chez Ihering, qui n'est rien d'autre que la représentation idéale du droit au sein de ladite société, c'est-à-dire la vision du monde de cette société. Cette idée de droit est à différencier de l'idée de droit de la conception métaphysique kantienne de la relation Etat-Droit. Expression du droit naturel, la conception kantienne renvoie à un ordre

---

<sup>151</sup> v. dans le même sens HESSELING Gertie, *Op.cit.*, p.37.

<sup>152</sup> Lire MINGASHANG Ivon, *Op.cit.*, pp.63-95.

<sup>153</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.47.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p.48.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p.63.

<sup>156</sup> Lire la théorie de l'idée de droit de Georges BURDEAU chez CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, pp.12-13.

juridique fondé, a priori, sur la raison et placé au service de la liberté<sup>157</sup>. Or, l'idée de droit à laquelle référence est faite dans la définition ci-haut proposée, contrairement à celle de Emmanuel KANT fondée sur la métaphysique, est fondée sur le fait social. Il s'agit en quelque sorte du positivisme sociologique sur lequel l'étude prend appui pour conceptualiser l'Etat de droit. C'est d'autant plus important de le souligner car, « *toute tentative de reconstruction du discours de l'Etat de droit suppose une clarification préalable de sa propre méthodologie*<sup>158</sup>. »

Dans le cadre de l'Etat de droit fondé sur l'idée de droit, seul le réseau de croyances<sup>159</sup> sur lesquelles repose l'organisation politique peut effectivement limiter l'Etat. En effet, dire que le droit exprime l'idée de droit de la société n'exclut pas que ce dernier respecte l'Etat de droit tel que conçu comme standard international. Cela renvoie plutôt au particularisme de chaque Etat de droit suivant l'histoire du pays et son contexte social d'application. Cependant, seul le particularisme, qui ne remet pas en cause le noyau dur des droits de l'homme ou le standard<sup>160</sup> ainsi consacré, peut être acceptable. La CJCE a adopté une position similaire dans l'arrêt Nold du 14 mai 1974 en refusant d'admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions des Etats membres ou avec les instruments internationaux des droits de l'homme auxquels les membres ont adhéré ou coopéré<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.20.

<sup>158</sup> HEUSCHLING Luc, *Op.cit.*, p.15.

<sup>159</sup> Par réseau de croyances, il faut entendre un ensemble d'obligations sociales ayant une influence dans une communauté donnée.

<sup>160</sup> En l'espèce, le standard indérogeable renvoie à l'aspect formel de l'Etat de droit (prééminence du droit). Il s'agit d'un standard-tracé. Cependant, l'aspect matériel de l'Etat de droit, puisque soumis à la détermination historique, est un standard-mesure, ce qui signifie qu'il n'est pas indérogeable car, son développement est soumis au contexte particulier de chaque Etat, ce qui traduit l'idée que l'Etat de droit substantiel (matériel) fait l'objet d'une création continue. v. OUEDRAOGO Awalou, « Standard et standardisation : la normativité variable en droit international », in *Revue québécoise de droit international*, 26.1, 2013, pp.170-179 ; CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.107.

<sup>161</sup> CJCE, Arrêt, Nold, affaire 4-73, 14 mai 1974, p.16.

L'une des critiques formulées contre le concept d'Etat de droit par KELSEN est relative à son caractère « pléonastique<sup>162</sup>. » Pour ce normativiste, l'Etat est un ordre normatif (ordre juridique formel), l'Etat et le Droit sont synonymes. Sous cet angle, l'expression « Etat de droit » peut être considérée comme un pléonisme. La présente étude ne s'inscrit pas dans cette logique kelsénienne pour deux raisons. D'abord, l'étude considère l'Etat de droit comme mode d'organisation de l'Etat. Ensuite, cette organisation comprend les aspects juridiques, politiques et économiques. Ces aspects sont interdépendants au point qu'il est peu aisé de ne considérer qu'un seul d'entre eux sans courir le risque de déformer la réalité contemporaine du concept d'Etat de droit. C'est pourquoi le processus de la création d'un Etat de droit doit tenir compte des aspects juridiques, politiques et économiques de l'Etat. Identifier l'Etat au seul droit en omettant ses autres aspects (politiques et économiques) occulte aussi le fait que la puissance étatique ne s'épuise pas dans l'édiction de la norme juridique mais « *s'exprime d'abord et avant tout par l'usage de la force matérielle, de la contrainte physique*<sup>163</sup>. »

Ainsi, la nouvelle définition proposée de l'Etat de droit tient compte de ses aspects formel et matériel. D'un point de vue formel, le concept d'Etat de droit désigne un Etat dans lequel les institutions se soumettent au droit produit conformément à une procédure bien établie et n'existent qu'en vertu de ce droit. Il repose sur les principes de constitutionnalité et de légalité<sup>164</sup>. Dans cette conception, contrairement aux individus qui peuvent agir et commettre des faits qui débouchent sur des actes de droit, la soumission de l'Etat au droit veut en réalité dire que ce sont les faits qui se soumettent au droit, tout fait est réglé par le droit. C'est tout le sens du premier membre de notre définition : « un Etat dans lequel les différents organes agissent en vertu du droit (...) ». D'un point de vue matériel, l'Etat de droit est l'ensemble des traits caractérisant certains Etats<sup>165</sup> et ceux n'en ayant pas ne seraient pas des Etats de droit. Dans le même ordre d'idée, KELSEN estime qu'« *en fait, l'expression « Etat de droit » est utilisée pour désigner un type particulier d'Etat, qui répond aux postulats de la démocratie et de la sécurité juridique*<sup>166</sup>. » Les traits caractéristiques de l'Etat de droit matériel ne sont rien d'autres qu'un faisceau de sous-principes, édictés la plupart du temps par

---

<sup>162</sup> HEUSCHLING Luc, *Op.cit.*, p.26; CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit, Op.cit.*, p.40.

<sup>163</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit, Op.cit.*, p.47.

<sup>164</sup> JOUANJAN Olivier, « Etat de droit », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (Dir.), *Op.cit.*, p.650.

<sup>165</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit, Op.cit.*, p.13.

<sup>166</sup> *Ibid.*, pp.47-48.

les organisations internationales, telles que l'ONU, l'UE, auxquels correspondent certaines règles contenues dans les constitutions nationales<sup>167</sup>. De ce point de vue, l'Etat de droit est difficile à qualifier, recouvre beaucoup de choses et le contenu est variable. Il n'y a pas d'éléments objectifs permettant de le qualifier. C'est ce qui reflète le deuxième membre de notre définition : « (...) et ne peuvent agir qu'ainsi étant donné que ce droit est le reflet des aspirations sociales et exprime l'idée de droit ». C'est ainsi que la doctrine ne démontre pas un accord sur l'Etat de droit. Il n'est rien d'autre qu'un argument politique dont on se sert pour défendre un point de vue.

Il reste à savoir si le droit international consacre l'Etat de droit comme le fait le droit interne. Le positivisme sociologique conduira également la réflexion. Il sera question de resituer le concept Etat de droit dans le contexte sociologique des intérêts économiques, des tensions sociales et des aspirations au pouvoir qui représentent les forces motrices des relations internationales<sup>168</sup>. Le but poursuivi est de voir comment ce concept est pris en compte par le droit international dans l'actuel contexte de la société qu'il régit.

## **b. L'Etat de droit tel que vu en droit international**

L'Etat de droit est « *au cœur des systèmes nationaux de gouvernance*<sup>169</sup> », sauf que les mutations qu'il a connues sont notamment la conséquence de la mondialisation. Sa promotion n'est plus l'apanage des ordres juridiques internes. La mondialisation a permis sa consécration explicite sur le plan international, à travers des instruments juridiques qui l'érigent en standard<sup>170</sup>. C'est ce que Jacques CHEVALLIER qualifie d'étonnante mutation du thème de l'Etat de droit<sup>171</sup>. Dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations unies le 3 novembre 2020, le Président de la Cour internationale de justice a rappelé que l'institution qu'il dirige poursuit « *son action, dans les limites dictées par son Statut, en faveur de la*

---

<sup>167</sup> JOUANJAN Olivier, « Etat de droit », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (Dir.), *Op.cit.*, p.650.

<sup>168</sup> Hans MORGENTHAU, cité par CRAWFORD James, *Hasard, ordre et changement : le cours du droit international*, *Op.cit.*, p.41.

<sup>169</sup> A/66/749 du 16 mars 2012, *Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'Etat de droit aux niveaux national et international*, Rapport du Secrétaire général, p.17.

<sup>170</sup> CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », in *AFRI*, Vol.III, 2006, p.1.

<sup>171</sup> CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », *Op.cit.*, p.1.

*protection et de la promotion de l'Etat de droit à l'échelle internationale*<sup>172</sup>. » En effet, l'Etat de droit à l'échelle internationale s'accommode avec les particularités du système juridique international, notamment l'absence de pouvoir législatif et la présence du principe de consentement (consensualisme). James CRAWFORD identifie cinq caractéristiques de l'Etat de droit international<sup>173</sup>: l'égalité devant la loi<sup>174</sup>, la démocratie<sup>175</sup> impliquant la responsabilité des actes vis-à-vis des autres<sup>176</sup>, la soumission des autorités incarnant la puissance publique (CSNU) à la contrainte juridique<sup>177</sup>, l'existence de l'équivalence d'une constitution<sup>178</sup> au sein

---

<sup>172</sup> V. Communiqué de presse de la CIJ n°2020/32 du 3 novembre 2020, p.1. Disponible en ligne sur <https://www.icj-cij.org/public/files/press-releases/0/000-20201103-PRE-01-00-FR.pdf>, consulté le 23/01/2021 à 21h44'.

<sup>173</sup> CRAWFORD James, *Op.cit.*, pp.283-293.

<sup>174</sup> Elle implique l'égalité procédurale devant les cours et tribunaux internationaux parce que devant le juge international, il n'y a pas de petit et de grand Etats, ce qui permet de renforcer l'état de droit international. Il s'agit ici de l'état de droit formel. Pour James CRAWFORD, s'il y a un Etat de droit au niveau international, il ne peut s'agir que d'un Etat de droit formel car, l'Etat de droit substantiel (matériel), avec ses postulats tels que la démocratie, met en avant une certaine philosophie politique difficilement acceptable par l'ensemble de la communauté des Etats. A titre d'exemple, la démocratie n'est pas une valeur essentielle ou universelle pour les Etats est-asiatiques (Chine, Corée du Sud, etc.) dont le système politique est très influencé par la philosophie confucéenne.

<sup>175</sup> Durant sa période de formation, le droit international (classique) a longtemps ignoré la démocratie et ne se contentait qu'à décrire la façon dont les Etats se comportaient. Mais ses différentes mutations observées laissent apparaître que, de plus en plus, le droit international promeut la démocratie entre les Etats et au sein du système international. D'une part, la démocratie est pertinente pour l' « Etat de droit international » dans la mesure où le droit international exige aujourd'hui des Etats qu'ils soient démocratiques. D'autre part, le système international est compatible avec les valeurs démocratiques. Vue sous cet angle, la démocratie est un élément de l'Etat de droit substantiel (matériel) au niveau international. Elle implique aujourd'hui la présence, au niveau international, d'outils d'observation et de contrôle du pouvoir : les agences des Nations unies, les conférences internationales, les organisations régionales et non gouvernementales. C'est ce que John KEANE appelle la démocratie observatrice. v. KEANE John, *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon & Schuster, 2009, p.xxvii.

<sup>176</sup> S'il émerge une tendance à l'acceptation, en droit international, de la démocratie prise dans son acception ordinaire, autrement dit celle d'Abraham LINCOLN, c'est-à-dire le pouvoir du peuple par le peuple et pour le peuple, avec notamment sa consécration dans l'article 25 du PIDCP, cela implique pour les Etats une obligation de redevabilité vis-à-vis des citoyens. Ainsi, la reddition des comptes constitue un élément essentiel de l'Etat de droit substantiel au niveau international.

<sup>177</sup> Cette contrainte juridique découle de la CHNU qui limite la compétence du CSNU. D'une part, la CHNU impose, dans son article 27, des conditions à respecter par le CSNU dans la prise des décisions (adoption des

---

résolutions) pour que celles-ci soient légales. D'autre part, l'article 17 de la CHNU rend l'AGNU autorité budgétaire des nations unies. Dès lors, le pouvoir budgétaire de l'AGNU, lequel inclue « le financement des dépenses concernant le maintien de la paix et de la sécurité, y compris les OMP », lui permet de limiter les actions du CSNU en exerçant une influence importante sur ses politiques et ses activités substantielles. CRAWFORD James, *Op.cit.*, p.341. En droit international, la soumission à la contrainte juridique pourrait aussi renvoyer au respect par l'Etat de la loi internationale (traité) et à l'abstention de sa part d'obstruer à son application. Ainsi, cette soumission est garantie par le contrôle juridictionnel exercé par le juge. C'est dans ce sens que va l'interpellation de la CPI aux USA concernant l'attitude de ces derniers par rapport aux enquêtes ouvertes par elle sur les crimes relevant de sa compétence commis en Afghanistan par les militaires américains. Une interpellation qui fait suite aux sanctions américaines contre la Procureure de la CPI en marge desdites enquêtes. Dans le §4 de sa déclaration du 11 juin 2020, la CPI a rappelé que « ces attaques (sanctions américaines) constituent une escalade et une tentative inacceptable de porter atteinte à l'état de droit et aux procédures judiciaires de la Cour. Elles sont annoncées dans le but déclaré d'influencer les actions des responsables de la CPI dans le cadre des enquêtes indépendantes et objectives et des procédures judiciaires impartiales de la Cour. »

<sup>178</sup> Dans son sens matériel, une constitution désigne un “ensemble des règles suprêmes fondant l'autorité étatique, organisant ses institutions, lui donnant ses pouvoirs, et souvent aussi lui imposant des limitations, en particulier en garantissant des libertés aux sujets ou citoyens”. CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, Puf, 2018, p.251. La constitution est un instrument important de l'Etat de droit car, non seulement qu'elle organise et limite les pouvoirs des institutions politiques mais elle organise aussi la société autour de la primauté du droit. Enfin, en tant que contrat social, la constitution favorise la mise en place d'un environnement stable. La CHNU, par son caractère universel, joue le rôle de constitution mondiale en ce qu'elle organise les pouvoirs entre organes des NU et régit les relations entre Etats autour de la primauté du droit (art.24 §2 et 25) et limite les pouvoirs de ceux-ci et ceux-là en vue d'une stabilité internationale. Si dans la pyramide des normes développée par Hans KELSEN, la constitution est la norme fondamentale de l'ordre juridique interne, il n'est pas question dans la présente étude de transposer cette théorie dans l'ordre juridique international et d'analyser la CHNU comme norme fondamentale dudit ordre. Le droit international, ayant ses particularités, notamment une structure propre différente de celle du droit interne, il n'existe pas de norme fondamentale kelsénienne dans l'ordre juridique international. D'ailleurs, la norme fondamentale n'est pas une nécessité en droit international. v. dans le même sens HART L.A. Herbert, *Le concept de droit*, 2<sup>ème</sup> édition, (trad.de l'anglais par Michel Van de Kerchove), Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2005, Chapitre X. La référence à la CHNU comme constitution mondiale vise simplement à mettre en avant ses caractéristiques qui la rapprochent d'une constitution. Cependant, cette constitution mondiale n'est qu'une constitution pour les Etats et non pour les particuliers. CRAWFORD James, *Op.cit.*, pp.365-367.



la société internationale et l'organisation de la société autour de la justice<sup>179</sup>. Ces caractéristiques ressemblent fortement à celles exigées de l'Etat de droit aux niveaux national et international par l'ONU.

La création des conditions favorables à l'instauration de l'Etat de droit au niveau international est l'une des conditions qui permettraient à l'ONU de s'acquitter des responsabilités que lui confère sa Charte<sup>180</sup>. Pour l'organisation internationale universelle, l'Etat de droit est un principe de gouvernance plaçant les membres du corps social sur le même pied d'égalité et dont la violation devrait être sanctionnée<sup>181</sup>. Il en résulte que, d'une part, les instruments consacrant l'ensemble de droits fondamentaux au profit des individus, à savoir la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) ainsi que ses deux pactes, sont des instruments substantiels qui sont au cœur de la théorie de l'Etat de droit au niveau international<sup>182</sup>. D'autre part, si la primauté du droit est affirmée comme principe sur lequel les actions de l'ONU doivent se fonder, de la définition que cette dernière donne de l'Etat de droit, il ressort un double aspect : l'Etat de droit est d'abord un principe juridique ; il est, ensuite, érigé en principe politique en ce qu'il est l'étalon de la démocratie. En tant que principe juridique, l'Etat de droit peut avoir deux sens : un sens formel (référence au droit ou soumission au droit) et un sens substantiel (poursuite de la justice à travers ce droit). Comme principe juridique, et particulièrement dans sa dimension formelle, « l'Etat de droit est illustré par certaines expressions liées à des règles de droit international positif : « l'égalité devant la loi » peut être perçue comme une expression du principe de non-discrimination ; l'«*indépendance du pouvoir judiciaire* » peut renvoyer au principe du juge indépendant et

---

<sup>179</sup> Dans le préambule de la CHNU, les Etats membres se sont engagés à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice. La CIJ, en tant qu'organe judiciaire principal des Nations unies, remplit ce rôle. En droit international pénal, les tribunaux pénaux internationaux et la CPI sont des juridictions mises en place afin d'œuvrer pour la justice et faire respecter l'état de droit international.

<sup>180</sup> ONU, *Aide au renforcement de l'état de droit au niveau international : approche de l'ONU*, Note d'orientation du Secrétaire général, Mars 2011, p.3.

<sup>181</sup> S/2004/616 du 23 août 2004, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, Rapport du Secrétaire général, p.6. L'AGNU a abondé dans le même sens dans sa déclaration sur l'état de droit aux niveaux national et international de 2012. v. A/RES/67/1, 24 septembre 2012.

<sup>182</sup> CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », *Op.cit.*, p.9.

*impartial ; l' «accès à la justice » peut se traduire par le droit à un recours effectif<sup>183</sup>», ce qui lui enlèverait toute valeur ajoutée. Son instauration « exprime simplement l'exécution d'obligation déjà contractées<sup>184</sup>. »*

En tant que principe politique, « *l'Etat de droit est appréhendé comme principe apte à encourager certaines mesures plus générales, mesures qui ne sont alors liées à telle ou telle règle spécifique existante, mais à des objectifs de type politique<sup>185</sup>.* » Il constituerait, d'après Olivier CORTEN, un idéal représenté par des notions, telles que la hiérarchie des normes, la transparence, la séparation des pouvoirs<sup>186</sup>, ne recouvrant aucune obligation juridique aux niveaux national et international.

Les points de vue de cet auteur peuvent être partagés en ce qui concerne le premier signifiant de l'Etat de droit (principe juridique). Une partie de ses conclusions sur l'Etat de droit comme principe politique ne semble néanmoins pas emporter la conviction. La doctrine majoritaire<sup>187</sup> en droit international admet, certes, que l'ordre juridique international comprend sa propre structure qui le différencie de l'ordre juridique interne. Ainsi, la hiérarchie des normes et la séparation des pouvoirs de l'ordre juridique interne ne sont pas transposables dans l'ordre juridique international, sauf, dans la conception de Jean d'ASPREMONT<sup>188</sup>, où la hiérarchie des normes ou la primauté d'une règle sur une autre en droit international peut s'envisager dans trois types de rapport : rapport hiérarchique matériel (jus cogens), rapport de temporalité (lex posterior), rapport de spécialité matérielle (lex specialis). Au vu de l'évolution actuelle aux niveaux national et régional, si de lege lata, l'Etat de droit, dans certains de ses aspects, reste un idéal, il n'en demeure pas moins que la

---

<sup>183</sup> CORTEN Olivier, « Rapport général. L'Etat de droit en droit international : quelle valeur juridique ajoutée ? », in SFDI, *L'Etat de droit en droit international*, Actes du 42<sup>ème</sup> colloque de la Société française pour le droit international tenu à Bruxelles du 05 au 07 juin 2008, Paris, Pédone, 2009, p.18.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p.20.

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> HART L.A. Herbert, *Le concept de droit*, 2<sup>ème</sup> édition, (trad.de l'anglais par Michel Van de Kerchove), Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2005; COMBACAU Jean, « Le droit international : bric-à-brac ou système? », in *Archives de philosophie du droit*, Tome 31, Le système juridique, Sirey, 1986, pp.85-105.

<sup>188</sup> d'ASPREMONT Jean, "Hart et le positivisme postmoderne en droit international", in *R.G.D.I.P.*, Vol. 133/3, 2009, pp:635-654.

hiérarchie des normes<sup>189</sup>, la transparence<sup>190</sup> et la séparation des pouvoirs<sup>191</sup> sont non seulement érigées en règle de droit positif mais sont aussi assorties d'obligations juridiques,

---

<sup>189</sup> Dans sa décision n°2017-757 DC du 16 janvier 2018, le Conseil constitutionnel français a affirmé qu'« en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la constitution, elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application. »; SCALLE Georges, « De la prétendue inconstitutionnalité interne des traités », in *RDP*, 1952, pp.1012-1028; HERRERA Carlos Miguel, « Les concepts juridiques: le droit et au-delà », Texte présenté au séminaire doctoral du CRDP, Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales, Université de Lille, le 20/09/2019, p.4. inédit.

<sup>190</sup> VITALIS André cité par BLANC-GONNET JONASON Patricia, « Démocratie, transparences et Etat de droit- La transparence dans tous ses états », in *ERPL/REDP*, vol.27, no 1, spring/printemps 2015, pp.1-4; En Suède, c'est depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle que la transparence a été réglementée, à travers le droit d'accès aux documents administratifs. La première réglementation date de 1766. L'on peut retenir 4 vagues dans le mouvement de la réglementation de la transparence dans le monde. La première vague, c'est la Suède et la Finlande. Dans les années 70, c'est la deuxième vague. La France adopte la loi informatique en 1978. La publicité des travaux parlementaires ou du débat parlementaire en France est une résultante de l'exigence de clarté et sincérité du débat parlementaire qu'a rappelé le Conseil constitutionnel français dans sa décision n°2017-757 DC du 16 janvier 2018. Lire aussi DEROSIER Jean-Philippe, « La législation en commission au sénat: pérennisation d'une expérimentation. A propos de la réforme du règlement du sénat du 14 décembre 2017 et de la décision du conseil constitutionnel du 16 janvier 2018 », in *JCP/La semaine juridique-Edition administrations et collectivités territoriales*, n°4, 29 janvier 2018, pp.94-95. Pour le Tribunal de première instance de l'UE, « l'exercice par les citoyens de leurs droits démocratiques présuppose la possibilité de suivre en détail le processus décisionnel au sein des institutions participant aux procédures législatives et d'avoir accès à l'ensemble des informations pertinentes. » T233/09 du 22 mars 2011, *Info Access Europ c. Conseil de l'Union européenne*, §69. Dans les années 90, c'est la troisième vague. Après la chute du mur de Berlin, les pays communistes ont adopté ce droit. Cette vague est caractérisée par l'accession de ces différents pays à l'UE. Les anciens pays communistes voulaient montrer qu'ils respectaient les critères de Copenhague. La 4<sup>ème</sup> vague est caractérisée par l'adoption des lois relatives à l'accès aux documents administratifs en Amérique latine, Asie, Afrique. C'est le mécanisme d'aide instauré par les institutions de Bretton Woods qui a favorisé l'adoption du droit d'accès. Au niveau de ses relations extérieures, l'UE a retenu la transparence parmi les principes et normes en matière de droits de l'homme constituant à la fois un moyen et une fin pour la coopération internationale. Pour s'en apercevoir, il convient de consulter son approche de la coopération au développement fondée sur les droits. Cette approche est à retrouver dans le document de travail des services de la Commission intitulé « Tool Box-A Rights Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Co-Operation » (Boîte à outils- Une approche de la coopération au développement de l'UE fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme), doc. SWD (2014) 152. Au niveau international, le droit des relations économiques internationales que promeut la Banque mondiale érige la transparence en une conditionnalité pour alimenter les Etats en APD.

ce qui ferait de l'Etat de droit une règle dérivée qui régit aussi bien l'ordre juridique étatique que régional.

La hiérarchie des normes, la transparence et la séparation des pouvoirs relèvent davantage de l'aspect juridique de l'Etat de droit. En revanche, la paix et la sécurité, notions que les Nations unies rattachent à l'Etat de droit, relèveraient d'objectifs de type politique car, elles ne recouvrent pas une obligation juridique aux contours définis. Toutefois, si les récentes évolutions du droit international ont permis de constater l'émergence de l'idée de l'Etat de droit international que promeut, par ailleurs, l'ONU, il n'en demeure pas moins que, d'une part, *«il y a un manque quasi-total de moyens institutionnels pour mettre en œuvre le principe*

---

Ainsi, depuis très longtemps, l'absence de contrôle démocratique sur la gestion de l'APD en RDC constitue un problème majeur. C'est la raison pour laquelle le président de la Banque mondiale, Robert ZOELLICK avait annoncé, jeudi 9 février 2013, que son institution ne va pas contribuer au budget général de la RDC par manque de contre-pouvoir dans ce pays. Au cours d'une conférence de presse à Pittsburgh (Etats-Unis), il a estimé que *« les contrôles démocratiques lui semblent insuffisants en République Démocratique du Congo, raison pour laquelle, il faut stopper d'alimenter son budget. »* v. <https://www.radiookapi.net/emissions-2/dialogue-entre-congolais/2012/02/14/ce-soir-la-banque-mondiale-suspend-sa-contribution-au-budget-general-de-la-rdc>, consulté le 11/12/2019 à 15h41'.

<sup>191</sup> La séparation des pouvoirs est devenue un principe constitutionnel que ne cessent de rappeler les juges constitutionnels. Sa violation peut faire l'objet de sanction devant ces derniers. Dans la constitution congolaise, ce sont les articles 122 et 128 qui reprennent le contenu des articles 34 et 37 de la Constitution française. Il convient de souligner que ces deux dispositions ont été adoptées en France pour pallier le problème d'instabilité gouvernementale chronique observée pendant les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> républiques. Il était récurrent d'assister à la valse des ministres à cause du lien de dépendance des ministres vis-à-vis des députés nationaux. Le légicentrisme n'a pas servi les deux républiques françaises concernées. Les exigences de l'Etat de droit occasionnant l'abandon de l'Etat légal, impulsé par la V<sup>e</sup> république, ont renversé les rapports de force entre les pouvoirs traditionnels de l'Etat. On passe ainsi d'un parlement tout puissant avec des prérogatives plus ou moins étendues à un parlement rationalisé et endigué grâce aux différents mécanismes constitutionnels d'encadrement de son action inscrits notamment dans les articles 34 et 37 de la Constitution française de 1958 et d'un gouvernement instable à un gouvernement stable dont la stabilité est tributaire de la solidarité et la cohésion de l'équipe gouvernementale ainsi que de l'autorité du premier ministre sur son cabinet. En revanche, en RDC, à aucun moment de son histoire constitutionnelle, le parlement n'a été fort. Les rapports de force entre le parlement et le gouvernement, depuis son accession à l'indépendance, ont toujours tourné à l'avantage du gouvernement. Il résulte de ce qui précède que les dispositions des articles 122 et 128 de la Constitution congolaise de 2006, telle que modifiée à ce jour, en copiant intégralement les dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution française emportent avec elles une solution non adaptée à la vie politique congolaise.

*d'état de droit par les Etats membres individuels*<sup>192</sup> » au niveau international et, d'autre part, malgré la contrainte juridique qui pèse sur le Conseil de Sécurité en vertu de la CHNU, « *l'absence de responsabilité significative du Conseil de sécurité pour son action demeure une barrière à l'état de droit international*<sup>193</sup>. »

A la différence des ordres juridiques nationaux, l'ONU établit et promeut le lien entre l'Etat de droit et la paix aux niveaux national et international. Dans un rapport intitulé « *rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'Etat de droit aux niveaux national et international*<sup>194</sup> », le Secrétaire général des Nations unies affirmait qu'il est indispensable de respecter l'Etat de droit si l'on veut instaurer une paix durable au sortir d'un conflit (...). L'ensemble d'éléments composant un environnement favorable à l'Etat de droit substantiel (matériel), dont l'ONU aide les Etats à disposer, notamment la constitution, les institutions, la gouvernance et la sécurité, visent à créer une société où chacun se sent en sécurité. Il en résulte que la sécurité et la paix font partie d'éléments propices et indispensables à l'Etat de droit.

Ainsi, plusieurs actions sont menées par l'Organisation internationale universelle en matière d'assistance à l'Etat de droit. La plupart d'entre elles concernent les Etats en conflit ou post-conflit, surtout africains. Elles sont coordonnées par le groupe de coordination et de conseil sur l'Etat de droit. Le département des opérations de maintien de la paix fait partie des membres de ce groupe. A ces opérations, peuvent participer les organisations internationales (OI). L'UE est, particulièrement, très active dans ce domaine. A cet effet, il est admis que « *le renforcement de l'Etat de droit est une entreprise de longue haleine qui ne pourra porter ses fruits que si l'ONU et les autres acteurs multilatéraux et bilatéraux adoptent des mécanismes souples et coordonnés pour aider efficacement les Etats*<sup>195</sup>. » Pour ce faire, l'ONU adresse des orientations aux OI concernant la conduite des activités rentrant dans le cadre de maintien de la paix. A titre illustratif, il convient de mentionner les orientations adressées, par l'organisation internationale universelle, aux acteurs qui prenaient part à ses actions de maintien de la paix en RDCongo, dans le cadre de la MONUC, en vue de prendre leur relai.

---

<sup>192</sup> CRAWFORD James, *Op.cit.*, p.354.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p.356.

<sup>194</sup> A/66/749 du 16 mars 2012.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p.17.

C'est dans ce contexte que l'UE a mis en place l'opération Artémis désignée comme première action de la PESC de l'UE en dehors de l'Europe.

Les populations victimes de la guerre ou du conflit armé qui sévit dans l'Est de la RDC n'ont pas accès aux services justes, équitables et efficaces garants de l'Etat de droit. Ces services sont la justice pénale, l'aide juridique, les justices civile et administrative. Or, « *un Etat de droit bien établi repose sur la fourniture sans discrimination de services publics efficaces, équitables et accessibles à tous au sein d'un même pays*<sup>196</sup>. » Il en découle que le lien entre paix et sécurité et Etat de droit est bien établi.

Si l'Etat de droit est conçu dans le système onusien comme « *un aspect fondamental de la consolidation de la paix*<sup>197</sup> », il n'est pas inconcevable que l'absence de la paix soit un obstacle à son avènement, en témoigne la situation de la RDC. Compte tenu de ce qui précède, complémentairement à l'idée selon laquelle l'Etat de droit est un instrument de pacification des relations internationales ou des rapports au sein de l'Etat, défendue par Jacques CHEVALLIER, il est plausible d'admettre que, dans le contexte congolais, la pacification de l'Etat peut être la trame pour l'instauration de l'Etat de droit au niveau national et le renforcement de ce dernier peut contribuer continuellement à la consolidation de cette pacification, ce qui pourrait légitimer l'Etat.

La paix et la sécurité, le développement, les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et principes de base, universels et indivisibles, des Nations unies. La reconnaissance de liens entre ces notions fait désormais partie de la stratégie sur laquelle reposent les efforts accomplis par l'ONU pour renforcer l'Etat de droit au niveau universel<sup>198</sup>. Cette organisation internationale universelle défend la diversité des objets de l'Etat de droit matériel. Le contexte en RDC explique pourquoi l'objectif de la préservation de la paix est étroitement associé à l'idée d'Etat de droit

---

<sup>196</sup> *Ibid.*, p.6.

<sup>197</sup> ONU, *Indicateurs de l'état de droit des Nations unies. Guide d'application et outils de gestion de projet*, 1<sup>ère</sup> édition, p.v. Dans son rapport, la CIISE retient le soutien à l'Etat de droit comme l'un des aspects que comporte la prévention des conflits au niveau des causes profondes. v. CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, décembre 2001, p.26.

<sup>198</sup> ONU, *Op.cit.*, pp.5-6.

et est privilégié dans le cadre de la présente recherche, ce qui conduit à étudier l'action internationale de l'UE dans la défense de la paix en RDC. L'histoire constitutionnelle du Congo-Kinshasa renseigne que ce dernier Etat tiers a rencontré des problèmes qui sont érigés en préoccupations majeures qui président à l'organisation des Institutions congolaises<sup>199</sup>. Ces préoccupations peuvent se résumer en quatre éléments qui constituent les objets de l'Etat de droit matériel en RDC à savoir : le fonctionnement harmonieux des Institutions de l'Etat ; la paix et la sécurité ; la démocratie et la bonne gouvernance.

Il appartient aux Etats membres et à leurs citoyens de renforcer l'Etat de droit. L'ONU n'entre en lice que pour soutenir l'action des Etats membres et apporter une aide intégrée et efficace<sup>200</sup>. Le dialogue politique est une condition majeure pour le succès des programmes d'assistance en matière d'Etat de droit. C'est pourquoi, même dans le système des Nations unies, le Secrétaire général fait « *de l'Etat de droit une priorité dans le dialogue de haut niveau mené avec les autorités nationales*<sup>201</sup>. » L'UE a implémenté l'orientation onusienne dans son action extérieure en vue d'une nette coordination entre ladite orientation et les accords multilatéraux conclus par l'Union. Les différentes décisions PESC de l'UE en RDC reviennent sur l'importance du dialogue politique prévu dans l'article 8 de l'accord de Cotonou pour l'instauration de l'Etat de droit.

Du socle ayant mis en place le concept d'Etat de droit au niveau international se sont inspirés les systèmes régionaux et « *la construction européenne en est la préfiguration*<sup>202</sup>. »

### **c. L'appréhension européenne de l'Etat de droit**

Concept du droit interne transposé en droit international moyennant quelques aménagements, l'Etat de droit est érigé en patrimoine commun des Etats européens dont s'inspirent les systèmes de l'UE<sup>203</sup> et du Conseil de l'Europe. Il convient de noter, par exemple, que la logique allemande de l'Etat de droit, vu comme principe qui prône la

---

<sup>199</sup> Préambule de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

<sup>200</sup> A/66/749 du 16 mars 2012, *Op.cit.*, p.1.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>202</sup> CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », *Op.cit.*, p.9.

<sup>203</sup> Dans le même ordre d'idée, lire LEFEBVRE Maxime, *op.cit.*

prééminence du droit, a été transposée au niveau européen<sup>204</sup>. Les empreintes de l'Etat de droit apparaissent déjà dans certains principaux textes de l'Union et du Conseil de l'Europe. Autant que sa protection devient une préoccupation qui intéresse au premier rang le juge conventionnel. Dans le préambule de la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'amendée par les protocoles n°11 et 14, complétée par le Protocole additionnel et les Protocoles n°4, 6, 7, 12 et 13, « la prééminence du droit » (autrement dit l'Etat de droit) est affirmée comme un patrimoine commun que possèdent les gouvernements d'Etats européens. En outre, le préambule ainsi que l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe affirment la reconnaissance par tout membre du Conseil de l'Europe du principe de la « prééminence du droit ». Ceci dit, « *l'ensemble de la Convention européenne s'inspire de l'idée de prééminence du droit*<sup>205</sup> ». Norbert ROULAND remarque à juste titre que la jurisprudence de la Cour EDH a contribué à la diffusion en Europe du concept de l'Etat de droit laquelle diffusion tend à l'uniformiser<sup>206</sup>.

La Cour EDH a non seulement précisé le sens à donner à l'Etat de droit mais a aussi insisté sur l'attachement du système du Conseil de l'Europe à ce concept. Elle a fait du contrôle juridictionnel une garantie et le dernier rempart de l'Etat de droit. Dans l'arrêt « Klaas », elle a considéré que « *toute ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu doit être soumise à un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire*<sup>207</sup> », de sorte que « *la prééminence du droit ne se conçoit guère sans la possibilité d'accéder aux tribunaux*<sup>208</sup> ». La Cour EDH s'est donc beaucoup inspirée des systèmes nationaux pour sa contribution à l'émergence de l'Etat de droit au niveau européen. Cela ressort d'ailleurs du préambule de la Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, dite Convention européenne des droits de l'homme. Il y est affirmé que les Etats possèdent un héritage commun en matière de tradition politiques,

---

<sup>204</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.65.

<sup>205</sup> CourEDH, 8 juin, 1976, Affaire *Engel et autres*, Série A, n°22, §69 cité par MABAKA Mukwabuhika Placide, *Grands principes juridiques. Esquisse d'une typologie des principes matriciels du droit*, Paris, Espérance, 2015, p.181.

<sup>206</sup> ROULAND Norbert, *Op.cit.*, p.383.

<sup>207</sup> CourEDH, 6 septembre 1978, *Klaas*, Série A, n°28, § 55, p.20.

<sup>208</sup> CourEDH, Arrêt *Golder contre Royaume-Uni*, Série A, n°18, §34, p.11.



d'idéaux, de liberté et d'Etat de droit. Pour le juge du Conseil de l'Europe, l'Etat de droit est un des principes fondamentaux dans une société démocratique<sup>209</sup>.

Dans le cadre de la complémentarité de l'action de la Cour EDH et des institutions européennes non-juridictionnelles, telles que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), la Cour EDH se fonde sur les travaux de celle-ci pour tenter de définir l'Etat de droit. Dans son rapport adopté en 2016, la Commission de Venise identifie cinq critères caractéristiques de l'Etat de droit, sans pour autant définir cette notion. Ces critères sont : la légalité (primauté du droit), la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et la non-discrimination et l'accès à la justice<sup>210</sup>. A partir de ces critères, la définition de l'Etat de droit, que propose la Commission de Venise, est principalement fondée sur le volet formel et non pas substantiel (1<sup>ère</sup> limite). En outre, cette définition ne prend pas en considération l'histoire passée et actuelle provenant des Etats de l'Europe orientale. Elle ne prend en compte que les réalités des Etats originaires du Conseil de l'Europe (2<sup>ème</sup> limite). Or, les exemples les plus parlants de l'Etat de droit se trouvent en Europe orientale.

Le droit de l'Union promeut également l'Etat de droit en Europe et le juge régional en est le protecteur. Dans l'arrêt « Les verts », la CJCE affirme que « *La Communauté européenne est une communauté de droit, en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité*<sup>211</sup> ». L'Etat de droit est l'une des valeurs véhiculées par l'UE non seulement au niveau régional (entre ses Etats membres et ses institutions) mais aussi au niveau international (dans ses relations extérieures), notamment avec les pays ACP. L'Union influence les systèmes juridiques de ces pays dont celui de la RDC. L'Accord de Cotonou comprend non seulement un volet économique<sup>212</sup>, mais comporte aussi des exigences en matière de respect

---

<sup>209</sup> Cour EDH, Arrêt *Ukraine-Tyumen c. Ukraine, Merits, Judgment*, App.n°22603/02, 22 novembre 2007, §49.

<sup>210</sup> CDL-AD (2016) 007 du 18 mars 2016, *Liste des critères de l'Etat de droit*, Rapport de la Commission de Venise, pp.11-28.

<sup>211</sup> CJCE, Arrêt *Les Verts*, Rec., p.1365, 23 avril 1986, point 23.

<sup>212</sup> Le volet économique est composé de toutes les questions autres que celles relevant du volet politique: de la coopération économique et commerciale au soutien financier.

de l'Etat de droit, des principes démocratiques et des droits de l'homme<sup>213</sup>. Dès lors, de ce partenariat ressort la forte influence de la stratégie libérale qui révèle que le développement économique et les droits de l'homme sont comme l'ubac et l'adret, deux faces d'une même pièce dont la finalité est l'épanouissement de l'être humain<sup>214</sup>. Porté par les libéraux depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'Etat de droit (la primauté du droit) est une condition sine qua none pour satisfaire la liberté et l'égalité<sup>215</sup>. Il apparaît donc comme le cadre propice qui favorise l'épanouissement de l'être humain. Cette conception emporterait désormais l'adhésion des pays ACP depuis Cotonou<sup>216</sup>. Les Etats partie reconnaissent, d'une part, qu'un environnement politique garantissant [...] les principes démocratiques et l'Etat de droit fait partie intégrante du développement à long terme<sup>217</sup> et, d'autre part, que la démocratie basée sur l'Etat de droit fait partie intégrante du développement durable<sup>218</sup>.

La différenciation et la régionalisation sont reconnues comme principes fondamentaux de ce partenariat, en ce sens que les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction [...] de la stratégie de développement à long terme du partenaire<sup>219</sup>. C'est pourquoi, il est admis que chaque pays développe sa culture démocratique sur base des principes universellement reconnus à savoir la légitimité, la légalité et la participation<sup>220</sup>. Néanmoins, la

---

<sup>213</sup> Ces exigences font partie des questions relevant du dialogue politique.

<sup>214</sup> Sur l'affirmation d'un lien de principe indéfectible entre les droits de l'homme et les relations extérieures de l'Europe, lire avec intérêt AKANDJI-KOMBE Jean-François, *op.cit.*, pp.121-142.

<sup>215</sup> KOSKENNIEMI Martti, *Op.cit.*, p.53.

<sup>216</sup> La conception de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) du 30 janvier 2007 de l'Etat de droit emporte également l'adhésion de l'UE qui ne cesse de la rappeler dans ses résolutions envers les pays ACP qui ne le respectent pas, en témoignent les résolutions sur la RDC citées infra. Ainsi, l'article 2§2 de ladite Charte conçoit l'Etat de droit comme un Etat fondé sur le respect et la suprématie de la Constitution et de l'ordre constitutionnel dans l'organisation politique. Par ailleurs, le partenariat de Cotonou l'appréhende comme un Etat dans lequel la démocratie est le système politique par excellence qui œuvre pour le développement économique et social. Ainsi, la CADEG s'attache à l'aspect formel de l'Etat de droit, tandis que l'accord de Cotonou à son aspect matériel.

<sup>217</sup> Préambule, §5 de l'accord de Cotonou.

<sup>218</sup> Article 9, §2 du point 1 de l'accord de Cotonou.

<sup>219</sup> Article 2 de l'accord de Cotonou.

<sup>220</sup> Article 9, §2 du point 2 de l'accord de Cotonou : « (...) Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence

mise en œuvre des contrôles sur le respect de ces valeurs n'est pas encore effective. Selon Christine BERTRAND, « *variables d'un Etat à l'autre, ces contrôles s'avèrent le plus souvent peu exigeants et les intérêts économiques et les considérations géopolitiques l'emportent*<sup>221</sup>. »

Si l'accord de Cotonou fait de l'UE un partenaire important en termes d'appui financier aux politiques et programmes économiques et sectoriels des pays ACP<sup>222</sup>, force est de constater qu'un de ses aspects intéressants, sur base duquel la présente étude s'appuie est le lien qu'il établit entre d'une part, l'Etat de droit, la sécurité (la paix y comprise) et la qualité des institutions et, d'autre part, le lien entre ces dernières (sécurité et qualité des institutions) et le développement<sup>223</sup>. Pour accélérer le développement économique, culturel et social des

---

de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique. »

<sup>221</sup> BERTRAND Christine, « L'Union européenne », in CHARILLON Frédéric (Dir.), *Les relations internationales*, Coll. «Les Etudes », Paris, La Documentation française, 2006, p.162. Le Président de la République, Denis SASSOU-NGUESSO, qui exerçait son second et dernier mandat constitutionnel s'est permis de changer la constitution en 2015 dans le but de se représenter pour un troisième mandat en 2016. Il l'a fait sous l'attitude passive et complice de l'UE alors qu'il violait la constitution du Congo-Brazzaville et l'accord de Cotonou aux termes duquel l'Etat de droit et la démocratie, se traduisant par la soumission à la constitution par tous et la transparence des mandats politiques, sont des valeurs partagées par les partenaires et dont le respect est une obligation conventionnelle du Congo-Brazzaville. En revanche, le Président Joseph KABILA de la République démocratique du Congo, exerçant également son deuxième et dernier mandat constitutionnel et qui n'avait manifestement pas l'intention de quitter le pouvoir au terme de ses mandats politiques, a subi une forte pression de la part de l'UE. Celle-ci visait à le pousser non seulement à démissionner en cas de non tenue de l'élection de son successeur dans le délai constitutionnel mais aussi à ne pas modifier ou changer de Constitution car, cela contreviendrait aux engagements pris par la RDC en vertu de l'accord de Cotonou. v. Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur la République démocratique du Congo (RDC), en particulier le cas de deux militants des droits de l'homme en détention, Yves Makwambala et Fred Bauma (2015/2757(RSP)), point 13; Résolution du Parlement européen du 10 mars 2016 sur la République démocratique du Congo (2016/2609(RSP)), point 1.

<sup>222</sup> Article 97 déjà cité.

<sup>223</sup> Dans un rapport où il analysait l'Etat de droit à la lumière de l'agenda pour la paix et la sécurité, le Secrétaire général des NU est revenu sur le lien entre Etat de droit, paix, sécurité et développement en ces termes : « *Une conscience croissante des problèmes et des dangers qu'un déficit d'Etat de droit fait courir à la paix et à la sécurité internationales alimente un débat de plus en plus animé entre les États Membres sur l'impact de l'insécurité du point de vue du développement durable et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.* » v. S/2011/634 du 12 octobre 2011, *Op.cit.*, §7.

Etats ACP, une des approches retenues dans le partenariat UE-ACP est l'amélioration du cadre institutionnel et « *sécuritaire*<sup>224</sup> » nécessaire aussi bien à la cohésion sociale qu'au fonctionnement d'une société démocratique (basée sur l'Etat de droit<sup>225</sup>).

#### **IV. L'intérêt et les enjeux de l'étude**

L'intérêt de cette étude s'oriente d'abord vers l'unité de recherche au sein de laquelle elle est menée, à savoir le Centre de Recherche Droits et Perspectives du Droit (CRDP). Le CRDP a défini trois axes de recherche pour la période allant de 2015-2018 que sont le droit international, le droit européen et le droit interne. Ces axes de recherche ont été reconduits pour la période allant de 2019-2024. C'est ainsi qu'il incite les doctorants à mener des recherches transversales mobilisant ces trois axes de recherche. Or, dans la présente étude, les recherches croisées sur les questions de l'Etat de droit et des relations UE-RDC en droit international, droit européen et droit constitutionnel sont rendus tout aussi possibles. Cela témoigne d'une prise en compte de la dimension transversale des recherches telle que voulue par le CRDP.

Ensuite, l'intérêt de la présente étude réside dans son originalité au regard de la délimitation de son objet qui se traduit par « son actualité ». En effet, elle vient à point nommé au moment où l'internationalisation, l'imposition et l'importation du concept d'Etat de droit font que certains pays de l'Afrique subsaharienne, tels que la RDCongo, trouvent en l'Etat de droit un idéal sur base duquel toute société démocratique devrait fonctionner. Mais les crises sécuritaire et institutionnelle (économique, politique et judiciaire) qui y persistent voient l'Etat de droit tarder à venir. Les différentes implications récentes de l'UE dans les solutions à trouver pour sortir la RDC de ces crises permettent de saisir l'actualité de l'étude.

L'étude est également originale parce qu'elle ne s'arrête pas uniquement à révéler quelque chose, c'est-à-dire à mettre en évidence les limites de la conception Kelsenienne de l'Etat de droit et des actions de l'Union en RDC. Elle propose aussi un changement analysé en termes d'inflexions d'orientation. D'où elle se veut, en outre, une contribution non seulement à l'efficacité des actions traditionnelles de l'UE mais aussi à la théorisation de son action en

---

<sup>224</sup> Italique ajouté par l'auteur.

<sup>225</sup> v. les objectifs de l'accord de Cotonou définis à l'article 2.

RDC. Elle ne se contente pas seulement d'analyser mais aussi de démontrer par-dessus l'analyse qu'elle s'inscrit dans une fenêtre assez inexploitée sur laquelle elle veut apporter un nouvel angle de réflexion. Elle démontre en toute humilité scientifique le caractère inachevé ou les limites d'œuvres qui lui servent de point de départ. Après avoir fait, une construction théorique de ce qu'elle entend ou a comme vision sur l'Etat de droit, l'étude fait scientifiquement une évaluation des actions de l'UE en RDC, en décèle les problèmes juridiques, propose des solutions à ces problèmes et met en place une véritable boîte à outils des actions de l'UE au Congo-Kinshasa qui pourrait désormais servir de référence à l'action extérieure de l'UE. A ce jour, les études scientifiques allant dans ce sens sont presque inexistantes.

Constater, critiquer et repenser sont là les 3 axes de nos réflexions. Le raisonnement de l'étude part de ce que les institutions politico-juridiques et la doctrine présentent et de ce que le lecteur connaît. Autrement dit, il part du fond commun sur l'Etat de droit et les relations UE-RDC (constater ou construire) et invite le lecteur à l'abandonner en avançant progressivement vers une démonstration (critiquer ou déconstruction), avant de présenter enfin ce qui est découvert (repenser ou reconstruction). La finalité commande l'objet, dit-on. Il s'agit là de trois opérations qui conduisent les démonstrations dans la présente étude. Très concrètement, cela se traduit en ces termes: l'évolution du concept d'Etat de droit révèle que son aspect matériel comprend plusieurs déclinaisons notamment: gouvernance, responsabilité (redevabilité), transparence. Si toute la première partie analyse les méthodes et instruments juridiques utilisés par l'UE pour construire l'Etat de paix en RDCongo comme préalable à la construction de l'Etat de droit, la deuxième partie traite des méthodes et instruments juridiques utilisés par l'Union pour la construction de l'Etat de droit proprement dit. Une analyse des actions de l'UE dans chacune des déclinaisons de l'Etat de droit matériel (substantiel) est faite. Après avoir relevé les limites de certaines actions utilisées par l'UE pour construire l'Etat de paix puis l'Etat de droit en RDC (déconstruction), il est proposé une nouvelle réflexion, fondée sur les aspects théorico-pratiques de l'organisation juridique, politique et économique de la RDC, visant à reconstruire ce qui constitue l'action de l'UE dans ce pays (reconstruction).

La présente étude n'a pas accordé une place de choix à la critique sur la politique de l'Union européenne quant à l'exportation de ses « valeurs » s'appuyant sur le néocolonialisme

et l'impérialisme. Il existe plusieurs angles d'attaque qui permettent de critiquer la politique de l'UE quant à l'exportation de ses « valeurs ». Le néocolonialisme et l'impérialisme portés par la conditionnalité politique à la base des échanges de l'Union avec les États de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) en sont un. Or, il n'y a pas intérêt à s'y pencher longuement étant donné que plusieurs études d'auteurs<sup>226</sup> d'origine africaine s'y intéressent.

La critique de la politique extérieure de l'UE à l'égard des Etats Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), telle qu'émise par les travaux de ces auteurs, s'appuie non seulement sur le néocolonialisme et l'impérialisme mais s'arrime aussi aux thèses marxistes. Les lecteurs pourraient s'y référer. Les analyses effectuées dans la présente étude s'inscrivent dans une fenêtre assez inexploitée afin d'apporter un nouvel angle de réflexion. Ainsi, il est préférable de prendre un nouvel angle d'attaque pour critiquer la politique de l'UE à l'égard de la RDC en ce qui concerne spécifiquement l'exportation de ses « valeurs » afin de répondre à un besoin d'originalité.

Néanmoins, il n'est pas inintéressant de se questionner sur la véritable signification du terme « partenariat » dans l'accord de Cotonou et dans le nouvel accord post-Cotonou du 15 avril 2021. Peut-on réellement parler d'un partenariat dans un accord considéré comme étant « déséquilibré » ou s'agit-il d'une modification purement « cosmétique » pour masquer le rapport de force en faveur de l'UE ? Le terme « partenariat » n'est pas défini dans le nouvel accord post-Cotonou. Il n'est d'ailleurs employé que dans l'intitulé de ce dernier accord ainsi que dans les paragraphes 6 et 19 de son préambule. Le partenariat est ici évoqué comme, d'une part, un outil sur lequel les parties doivent s'appuyer pour coordonner leurs actions dans les forums internationaux sur la base d'intérêts communs, de valeurs partagées et de respect mutuel, afin de façonner conjointement les résultats mondiaux. D'autre part, il est un outil

---

<sup>226</sup> C'est le cas des travaux de ABDOU HASSAN Adam, *Les droits de l'homme dans les relations entre l'Union européenne et les Etats de l'Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Rouen-Normandie, 2018 ; AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, *La politique extérieure de la Communauté européenne en matière des droits de l'homme*, Thèse de Doctorat de Droit public, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 1992 ; LOSSENI Cissé, *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'ouest : analyse comparée de la situation de la Côte d'Ivoire, de la Mauritanie, du Liberia et de la Sierra Leone*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris-Est, 2009 ; BRUNHES Jacques, *L'évaluation de la mise en application de la Convention de Cotonou : incidences sur le développement des pays francophones ACP*, Rapport présenté au nom de la section française de l'APF (auteur non africain).

pour renforcer les contacts entre les personnes, notamment par la coopération et les échanges dans le domaine de la science, de la technologie, de l'innovation, de l'éducation et de la culture.

Dans le corps du texte du nouvel accord post-Cotonou, les parties utilisent le terme « coopération ». C'est notamment le cas de la 3<sup>ème</sup> partie de cet accord intitulée « Alliances mondiales et coopération internationale » et de sa 4<sup>ème</sup> partie « moyens de coopération et mise en œuvre ». Dès lors, il convient de se demander si les parties ont-elles voulu donner aux termes « partenariat » et « coopération » le même contenu ? Un regard rétrospectif tourné vers l'accord de Cotonou signé le 23 juin 2000, tel que révisé à ce jour (dernière révision le 22 juin 2010), renseigne que les parties utilisent le terme « partenariat » pour désigner « la coopération ». C'est notamment le cas de l'article 1<sup>er</sup> du chapitre 1 du titre 1 de la première partie de cet accord intitulé « objectifs du partenariat » ou encore du chapitre 2 du même titre intitulé « Les acteurs du partenariat ». D'ailleurs, l'intitulé officiel de l'accord signé en 2000 est « Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part.

Il découle de ce qui précède que, d'un point de vue sémantique, le terme « partenariat » employé dans le nouvel accord post-Cotonou n'est pas une nouveauté. Seul l'ordre dans la désignation des parties a changé dans l'intitulé : en 2000, c'était l'accord de partenariat entre les membres du groupe ACP et l'UE, tandis qu'en 2021, c'est l'UE et les membres de l'OEACP. Ainsi, deux raisons scientifiques n'ont pas permis de consacrer une analyse approfondie du terme « partenariat » employé dans le nouvel accord post-Cotonou : une raison d'ordre méthodologique et l'absence de plus-value scientifique que pourrait apporter une telle analyse.

Primo, dans *La politique du droit international*<sup>227</sup>, Martti KOSKENNIEMI souligne que le droit est une création artificielle et humaine (une pratique sociale issue de processus sociaux spécifiques) et une doctrine adéquate du droit doit pouvoir offrir une description fiable de ces processus. Dès lors, on peut comprendre que les divergences des internationalistes portent soit sur l'interprétation des processus de création du droit (formels ou non), soit sur la mise en œuvre du droit au sein de la vie sociale. La question suivante :

---

<sup>227</sup> KOSKENNIEMI Martti, *Op.cit.*, pp.51-96.

« peut-on réellement parler d'un partenariat dans un accord considéré comme déséquilibré ou s'agit-il d'une modification purement « cosmétique » pour masquer le rapport de force en faveur de l'UE ? » concerne aussi bien l'interprétation des processus ayant concouru à la mise en place du « partenariat » UE-RDC dans le cadre du nouvel accord post-Cotonou que la mise en œuvre de ce dernier dans la vie sociale de ces partenaires.

Le processus de création du « partenariat » par le nouvel accord post-Cotonou peut être critiqué. En revanche, il serait prématuré de porter une critique sur la mise en œuvre dudit « partenariat » à ce stade car, le nouvel accord n'est pas encore entré en vigueur. Il est donc peu indiqué de critiquer ce qui n'existe pas encore. S'il faut interpréter le processus de création du « partenariat » par le nouvel accord post-Cotonou et le critiquer, on s'éloignerait de l'approche méthodologique principale de cette thèse, à savoir la sociologie du droit. Bien au contraire, on serait amené à chercher les présupposés du droit, c'est-à-dire ce qui est caché derrière la norme qui crée ce partenariat, ce qui, éventuellement, pourrait amener à considérer qu'il ne s'agit pas d'un partenariat mais plutôt « d'une modification purement « cosmétique » pour masquer le rapport de force en faveur de l'UE ». La philosophie du droit serait donc le courant méthodologique indiqué pour une telle analyse.

En outre, non seulement qu'il ne faut pas tomber dans les travers d'une simple description des termes clés de l'étude mais aussi le terme « partenariat » repris dans le nouvel accord post-Cotonou ne pourrait être considéré comme un terme clé de l'étude. Tous les termes clés analysés théoriquement dans la thèse (Etat de droit, mesures appropriées, etc.) sont également passés au crible de la critique scientifique basée notamment sur l'observation du terrain qui accorde une place importante au comportement des sujets de droit international (et/ou acteurs) face à la norme établie. C'est l'approche méthodologique retenue, à savoir la dogmatique juridique associée à la sociologie du droit, qui commande cela. Or, c'est le comportement des partenaires pendant la mise en œuvre du nouvel accord post-Cotonou qui donnera de la matière pour analyser le tournant qu'aurait pris le « partenariat » UE-RDC.

Secundo, il est à craindre que la critique sus-mentionnée n'apporte pas de plus-value significative à la présente thèse. D'un point de vue de la coopération internationale, il n'existe pas de bonne ou mauvaise coopération. Seules les stratégies de la coopération comptent afin d'en tirer profit. Même dans la coopération Chine-Afrique (ou sino-congolaise), présentée



comme une coopération win-win, il y a toujours une partie qui réalise plus des bénéfices que l'autre, c'est la Chine en l'occurrence. Le rapport de force est consubstantiel à la naissance et à la mise en œuvre de la coopération internationale. Il n'est cependant pas inutile de renvoyer à la théorie de Raul PREBISCH qui établit une distinction entre le centre (nord) et la périphérie (le sud). A partir de celle-ci, l'auteur retient deux types de coopération internationale : la coopération verticale (Nord-Sud) et la coopération horizontale (Sud-Sud). C'est en se positionnant sur le rapport de force consubstantiel à la coopération internationale que l'auteur est arrivé à établir cette distinction.

Compte-tenu de ces considérations, il n'existe pas une plus-value scientifique significative pour notre recherche d'approfondir l'analyse du terme « partenariat ». Car, il existe déjà une littérature abondante sur ce terme appliqué à la relation UE-ACP. Il est important de réitérer ici les mêmes raisons qui n'ont pas permis de réserver un développement approfondi à la notion de « néocolonialisme » et/ou « impérialisme ».

La relation UE-RDC est notamment encadrée par les règles du droit international spécial issues de l'accord de Cotonou. Il n'est pas indiqué d'ignorer la place de la politique dans l'analyse des règles du droit international. Comme pour la coopération internationale, le rapport de force est présent aussi bien au moment de la création des règles du droit international qu'au moment de leur mise en œuvre. Guy de LACHARRIERE, dans son ouvrage intitulé *La Politique juridique extérieure*<sup>228</sup>, démontre que la politique juridique extérieure de tout sujet de droit international est la transposition (la projection pour le cas de l'UE) de ses intérêts au niveau international. Le « partenariat » UE-RDC n'échappe donc pas à cette critique. Dans *La politique du droit international*<sup>229</sup>, Martti KOSKENNIEMI explique également que le contexte est un facteur déterminant pour l'application de règles et principes de droit. Celle-ci impose parfois de s'aventurer dans des domaines tels que la politique, la causalité sociale et économique. Le retour à la politique du droit international, la réhabilitation de la politique en droit international est la seule voie réaliste qui demeure aujourd'hui pour ceux qui veulent échapper aux dérives utopiques ou apologétiques du droit international, sans retourner pour autant à une vision classique et dépassée de l'ordre international.

---

<sup>228</sup> de LACHARRIERE Guy, *Op.cit.*, pp.23-62.

<sup>229</sup> KOSKENNIEMI Martti, *Op.cit.*, pp.51-96.

Ces considérations ne remettent pas en cause le constat selon lequel la politique est la source de l'anarchie internationale. D'où la nécessité de lutter pour la primauté du droit au niveau international. Toutefois, une certaine dose de politique a toujours été considérée comme inévitable dans le processus de création du droit ou dans sa mise en œuvre. Mais celle-ci doit être limitée par des règles qui soient non politiques. C'est une réalité que le droit international est trop politique, parce qu'il dépend du pouvoir politique de ses sujets : il est infiniment flexible, son caractère formel ne sert uniquement de façade qu'à la manipulation du droit par le pouvoir politique. Le droit international est d'une nature trop apologique. Ceci permet de comprendre le rapport de force en faveur de l'UE dans le cadre du « partenariat » avec la RDC sous l'accord de Cotonou de 2000. Si cela devait se poursuivre avec l'accord post-Cotonou, on ne devrait pas s'étonner car, c'est le propre des règles du droit international. Loin s'en faut, l'UE et la RDC ne vivent pas dans un monde des bisounours.

Aussi, le principe de consentement peut être utilement évoqué pour mettre un bémol à la critique à l'égard du « partenariat » UE-RDC. Dans *Dictionnaire de droit international public*, dirigé par Jean SALMON<sup>230</sup>, il est précisé que le terme « partenariat » employé dans les relations de l'UE avec les pays en développement diffère de la coopération traditionnelle sur trois points : 1° il englobe le dialogue politique et la coopération culturelle ; 2° il met un trait aux aspects unilatéraux et discrétionnaires ayant caractérisé le système de l'aide ou de l'assistanat ; 3° il comporte un processus de codécision et une mise en commun des prestations ou d'actions concrètes, avec une préoccupation certaine d'efficacité. L'analyse des comportements des sujets de droit international liés à l'accord de Cotonou et son successeur permet d'identifier un accord de volonté. A titre illustratif, la plupart des programmes mis en place par l'UE en RDC dans le cadre de la coopération technique sont consensuels et ont été retenus grâce au processus de codécision. Les partenaires sont également engagés à rendre efficace ladite coopération. Il existe enfin le mécanisme de dialogue politique qui offre un cadre pour discuter des questions qui divisent les deux partenaires.

---

<sup>230</sup> SALMON Jean (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.804.

Une étude<sup>231</sup> d'un chercheur d'origine africaine abonde dans le même sens. Pour mieux expliquer le terme « partenariat » employé dans la relation entre l'UE et les Etats africains, Cissé LOSSENI le distingue de l'« assistanat ». Prenant appui sur les analyses de Samir AMIN, ce dernier auteur conçoit l'assistanat comme un mécanisme d'aide qui encouragerait les « *bénéficiaires d'aides publiques, à ne pas chercher à améliorer durablement leur situation économique*<sup>232</sup>. » Ce mécanisme plonge l'Etat dans une culture de rente (une culture de pauvreté) qui caractérise la majorité des Etats africains riches en ressources naturelles. Ceux-ci ne consentent pas d'efforts pour leur relèvement économique ou développement mais se contentent de l'aide publique au développement octroyée par l'extérieur (colonisateurs) contre échange de leurs ressources naturelles. C'est d'ailleurs ce qu'expliquent les thèses de la malédiction des ressources naturelles et de la maladie hollandaise en développement international. En revanche, le terme « partenariat » implique un changement de paradigme de la part des Etats africains dans leurs relations avec l'UE. Ce changement s'envisage dans une alliance dans laquelle tout en maintenant leur autonomie, les partenaires « *acceptent de mettre en commun leurs efforts en vue de réaliser un objectif commun relié à un problème ou à un besoin clairement identifié dans lequel, en vertu de leur mission respective, ils ont un intérêt, une responsabilité, une motivation, voire une obligation*<sup>233</sup>. » De la part des Etats africains, cela devrait se traduire par leur capacité de se prendre en charge, d'assurer leur destin avec responsabilité dans le respect des principes de convergence démocratique et d'Etat de droit.

Le « partenariat » ainsi conçu serait un correctif ou une réponse aux effets néfastes de l'« assistanat » et, par conséquent, une réponse aux thèses marxistes qui soulignent que la coopération traditionnelle avait pour raison d'être de maintenir la dépendance des pauvres à l'égard des pays riches. Selon ces thèses, de nombreux partenaires de la RDC (France, USA, Japon) sont responsables du résultat décevant de la coopération. Ils se sont servis de cette coopération, qui de surcroît date depuis l'indépendance de ce pays, pour alimenter et entretenir structurellement la crise à l'Est de la RDC afin de continuer à exploiter illégalement ses ressources naturelles.

---

<sup>231</sup> LOSSENI Cissé, *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'ouest : analyse comparée de la situation de la Côte d'Ivoire, de la Mauritanie, du Liberia et de la Sierra Leone*, Thèse en droit, Université de Paris XII, 28 mai 2009, pp.231-269.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p.235.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p.245.

Deux sortes d'intérêts justifient la présence de l'UE et ses Etats membres en RDC à savoir les intérêts économiques et politiques. Sur le plan économique, à travers cette coopération, les Etats membres de l'UE ont la possibilité d'exploiter les ressources naturelles de la RDC qui dispose d'une part importante dans les ressources naturelles mondiales. Ceci va, par exemple, diminuer la dépendance de l'Europe au pétrole du Moyen-Orient. Sur le plan politique, cette coopération est pour l'UE, d'abord, un outil stratégique diplomatique par rapport à la Chine et, en suite, un moyen de préserver les intérêts internationaux (la paix internationale) en tant qu'organisation ayant le statut d'observateur aux Nations Unies. Elle est aussi une opportunité pour l'UE pour élever son statut de chef de file dans la communauté dite internationale. De même, pour les Etats membres de l'UE, la coopération UE-RDC leur permet de préserver les mêmes intérêts en tant que membres de l'organisation universelle.

De son côté, l'Etat congolais, à travers la loi n° 08/014 du 30 septembre 2008 autorisant la ratification par la RDC de l'Accord conclu au Luxembourg le 25 juin 2005 modifiant l'Accord de Partenariat signé à Cotonou le 23 juin 2000 entre les Membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté Européenne et ses Etats membres, voit en l'accord de Cotonou une opportunité pour la RDC de bénéficier des apports financiers et matériels accordés par la Communauté Européenne. Ainsi, d'après l'Etat congolais, la ratification dudit accord permettra à la RDC d'être dans de bonnes dispositions pour bénéficier des ressources de coopération structurelles avec l'Union compte tenu du fait que la RDC a connu plusieurs années de conflit de tout genre qui l'ont amenée à assister à l'effondrement du tissu économique et des infrastructures de base. C'est pourquoi, elle a besoin de se reconstruire dans tous les domaines en comptant non seulement sur ses propres moyens, mais également sur l'apport de ses partenaires extérieurs<sup>234</sup>.

Dès lors, le laïus critiquant la conditionnalité politique dans le cadre du « partenariat » UE-RDC devrait également s'appuyer sur une autre réalité de terrain, parfois escamotée par les analystes, selon laquelle c'est le principe de consentement qui formalise le « partenariat » décrié.

---

<sup>234</sup> Exposé des motifs de la loi n° 08/014 du 30 septembre 2008.

Les questions traitées dans la présente thèse apparaissent larges. C'est notamment le cas de l'établissement de la paix en RDC vu comme un des objets de l'Etat de droit matériel. C'est légitime de se questionner sur le lien qui existe entre les deux. Ce lien est justifié par l'histoire politique et constitutionnelle du Congo-Kinshasa qui renseigne que l'établissement de la paix est une préoccupation majeure dans ce dernier Etat tiers. Aussi, certaines qualifications du concept d'Etat de droit (qualifié de « concept fourre-tout » et « tentaculaire ») permettent de cerner la diversité des objets de l'Etat de droit et de présenter au lecteur les différentes réalités que ce concept peut traduire ainsi que les obstacles auxquels peut faire face toute action tendant à exporter cette valeur vers une société donnée.

L'étude aurait pu également mobiliser la jurisprudence<sup>235</sup> de la Commission et de la Cour africaines des droits de l'homme et des peuples sur des principes cardinaux<sup>236</sup> de l'Etat de droit afin de mettre en évidence la notion d'« Etat de droit » portée par les organes de l'Union africaine. La RDC fait partie de 34 Etats membres ayant ratifié le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (le Protocole), qui a été adopté par les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) à Ouagadougou, au Burkina Faso, en juin 1998. Elle n'est pas parmi les huit États<sup>237</sup> parties au Protocole qui ont déposé la déclaration reconnaissant la compétence de la Cour pour recevoir des requêtes introduites directement par des ONG et des individus. Ceci prouve à suffisance la méfiance qu'ont les Etats africains envers le système africain de protection des droits de l'homme et laisse planer un doute sur le partage par ces Etats d'une définition « *africaine* » de l'Etat de droit portée par les organes de

---

<sup>235</sup> Cour afr. dr. h., Kennedy Owino Onyachi et Charles John Njoka Mwanini c. République-Unie de Tanzanie, 28 septembre 2017, fond, req. no 003/2015 ; Cour afr. dr. h., Christopher Jonas c. République-Unie de Tanzanie, 28 septembre 2017, fond, req. no 011/2015; Cour afr. dr. h., Commission africaine des droits de l'homme c. Kenya, fond, 26 mai 2017, req. no 006/2012; Cour afr. dr. h., Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda, 24 novembre 2017, fond, req. no 003/2014.

<sup>236</sup> L'effectivité du droit de la défense et la violation de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) par les déficiences du système judiciaire, les droits des communautés autochtones, la non-discrimination, le droit à la vie, la liberté de conscience et de religion, le droit à la culture, le droit à la libre disposition des ressources naturelles, le droit au développement et la liberté d'expression.

<sup>237</sup> A ce jour, les huit États sont : le Burkina Faso, la Gambie, le Ghana, Guinée-Bissau, le Mali, le Malawi, le Niger et la Tunisie. Le Rwanda a retiré sa déclaration en 2017 ; La Tanzanie en 2019 ; La Côte d'Ivoire et le Bénin en 2020.

l'UA. Dès lors, quel serait l'intérêt de s'appesantir sur une définition non partagée par les Etats africains eux-mêmes ? Il urge de renforcer l'intégration africaine afin que les Etats africains partagent des valeurs démocratiques encrées dans les valeurs africaines et, surtout, les mécanismes de sanction en cas de violation de ces valeurs soient renforcés.

## **V. Le problème de droit soulevé par les relations entre l'UE et la RDC**

Les actions que mènent l'UE en RDCongo sont multiples. En tant qu'union de droit, l'UE doit justifier le fondement juridique desdites actions, surtout parce qu'elles sont initiées en dehors de l'Europe. Ainsi, non seulement toutes les interrogations soulevées précédemment permettent d'appréhender le rôle de l'UE dans la construction d'un Etat de droit au Congo-Kinshasa mais elles se concentrent aussi autour de la question centrale de savoir : « quels sont les actions et instruments juridiques qu'utilise l'Union européenne pour construire et pérenniser un Etat de droit en RDC ? »

## **VI. L'hypothèse centrale de l'étude**

L'action extérieure de l'UE est susceptible de prendre diverses formes. C'est ainsi que pour la construction et la pérennisation d'un Etat de droit en RDCongo, l'UE déploie ses actions sur des secteurs diversifiés et mobilise pour chaque action menée un instrument juridique donné. Ces instruments juridiques sont également adoptés dans le cadre d'une stratégie juridique extérieure de l'UE en RDCongo qui vacille entre la normativité souple et la normativité imposée. Cette stratégie juridique extérieure de l'UE confirme cependant que l'affirmation de l'UE, en tant qu'acteur international, passe aussi par le droit, et plus précisément par les projections du droit de l'Union sur la scène internationale et par la soumission de l'UE au droit international public (hypothèse descriptive).

Les actions protéiformes de l'UE en RDC expliquent le caractère dynamique de l'action extérieure de l'organisation régionale européenne sur la scène internationale. Elles laissent aussi poindre l'idée selon laquelle toute action extérieure européenne s'inscrivant dans une logique de la construction et la pérennisation d'un Etat de droit pourrait passer au crible d'une analyse tentaculaire mobilisant le droit international, le droit des relations extérieures de l'UE et le droit constitutionnel parce que l'Etat de droit est un concept « fourre-tout » vu qu'il est

susceptible de traduire plusieurs réalités à la fois. Tantôt l'Etat de droit renvoie à l'idée de paix, tantôt à l'idée de justice (justice étatique et justice transitionnelle), tantôt à l'idée de démocratie (élection) et des droits de l'homme (hypothèse explicative).

Ces différentes réalités de l'Etat de droit justifient les formes diverses que prend l'action de l'UE en RDCongo, ce qui permet d'envisager, à partir de l'exemple congolais, des perspectives intéressantes de mise en place d'une boîte à outils des actions de l'UE exportable vers certains Etats tiers, membres de l'OEACP (ex-ACP) (hypothèse prescriptive).

## **VII. La méthodologie de recherche**

Le choix d'une démarche méthodologique paraît nécessaire pour mieux comprendre l'orientation des démonstrations relatives à la question principale de la présente étude. François OST souligne que « *la méthodologie (...) de la thèse varie assez fortement en fonction de la branche du droit dont elle relève*<sup>238</sup>. » La présente thèse relève du droit international public et du droit des relations extérieures de l'Union européenne. D'après Olivier CORTEN<sup>239</sup>, le choix d'une ou des méthodes en droit international nécessite de se pencher, d'abord, vers une ou des sciences du droit données et, ensuite, vers un courant théorique privilégié qui encadre la recherche.

D'abord, selon les sciences du droit, il est utilisé « *la dogmatique juridique*<sup>240</sup> » et la « *sociologie du droit*<sup>241</sup> ». La dogmatique juridique a permis de déterminer et d'interpréter le droit international tel qu'il est en ce qui concerne le concept d'« Etat de droit ». Autrement dit, l'analyse de l'Etat de droit sous le prisme du droit international public en vigueur a permis d'identifier les linéaments de la consécration de l'Etat de droit sur le plan international et de comprendre l'évolution du droit international public par rapport à ce concept. Le droit international public l'a désormais érigé en standard international. L'objet principal du recours à la dogmatique juridique est de confronter le concept d'Etat de droit ainsi que la règle le

---

<sup>238</sup> OST François, « La thèse de doctorat en droit : du projet à la soutenance », *Op.cit.*, p.9.

<sup>239</sup> CORTEN Olivier, *Méthodologie du droit international*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, pp. 19-20.

<sup>240</sup> *Ibid.*, pp.23-24.

<sup>241</sup> *Ibid.*, pp.27-28.

formalisant (l'accord de Cotonou) à son application en RDCongo. Globalement, l'étude tend donc à identifier les actions et instruments juridiques internationaux requis pour construire et pérenniser un Etat de droit au niveau national, condition préalable à la préservation de la paix et à la protection des ressources fondamentales de l'humanité.

La sociologie du droit, quant à elle, a permis d'expliquer les réalités sociales qui justifient l'émergence et la formalisation du concept d'Etat de droit sur les plans international et national. Dès lors, dans la présente étude, il n'est pas simplement question de défendre et d'illustrer le paradigme « Etat de droit » mais d'examiner les anomalies du contenu que le positivisme normativiste lui donne et de lui substituer un contenu plus englobant<sup>242</sup>. Ainsi, le travail ne consiste pas à faire seulement l'examen de la signification des énoncés normatifs, mais aussi une évaluation de leur efficacité sociale. Jean-Louis BERGEL ne disait-il pas que le droit est décrit « *soit par un de ses traits formels, soit par un fait social qui l'explique, soit encore par une vision idéale de sa finalité*<sup>243</sup> » ?

Deux raisons justifient le recours à la sociologie du droit. Primo, en recourant à la sociologie du droit, l'idée est de mettre en évidence les rapports entre le droit et la société, voire ses valeurs, en vue de parvenir à une meilleure appréhension du concept d'Etat de droit, de son évolution conceptuelle et application contemporaine. La sociologie du droit aura donc permis de confronter les énoncés juridiques constitutifs de l'Etat de droit aux usages concrets qui en sont faits<sup>244</sup> afin de mieux cerner la véritable signification de ce concept.

Secundo, d'une part, conformément à son acte constitutif, l'UE s'est lancée dans plusieurs actions internationales pour la mise en œuvre effective de sa PESC, notamment en RDCongo, dans l'optique de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales et de construire l'Etat de paix. L'étude analyse, de manière opportune, non seulement, le

---

<sup>242</sup> D'après François OST, « *la question très concrète qui se pose au thésard consiste à savoir s'il concevra sa thèse comme « défense et illustration » du paradigme classique, ou s'il s'attachera plutôt à l'examen sérieux des « anomalies » qui se présentent dans son domaine, soit qu'il conclue alors à la nécessité de changer de paradigme au terme d'une révision plus ou moins sérieuse des dogmes établis, soit, que, vérification faite, l'« anomalie » ne sera pas parvenue à infirmer la fécondité explicative du paradigme en place.* » OST François, « La thèse de doctorat en droit: du projet à la soutenance », *Op.cit.*, p.13.

<sup>243</sup> BERGEL Jean-Louis, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2001, p.29.

<sup>244</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.138.



contexte politique qui explique l'émergence de ces actions et de cette politique, mais confronte aussi leur contenu au contexte socio-politique du pays d'application (en l'occurrence la RDC) en vue d'en évaluer l'efficacité.

D'autre part, la sociologie du droit a permis d'analyser l'Etat de droit comme cadre facilitant le respect des droits et libertés fondamentaux, tel que promu par l'UE à l'égard de la RDC. Cette analyse est faite, dans un premier temps, au regard de l'idée que les institutions congolaises ainsi que leurs animateurs, pris dans l'environnement socio-politique congolais, s'en font. Elle se justifie, dans un deuxième temps, parce qu'elle vise à ressortir les difficultés à transposer l'Etat de droit en RDC ou encore à le préserver, et/ou les actions qui en découlent, dans cet environnement. Elle permet, dans un troisième temps, de confronter l'Etat de droit, ainsi que les actions y relatives, à l'histoire constitutionnelle qui a dominé la société congolaise<sup>245</sup>.

Ainsi, il est fait « *une étude interdisciplinaire*<sup>246</sup> » afin d'intégrer ces deux disciplines (la dogmatique juridique et la sociologie du droit) dans un schéma intégré et cohérent. Ceci a pour conséquence que la sociologie du droit est la discipline maîtresse qui encadre l'ensemble du raisonnement scientifique, la dogmatique juridique n'étant utilisée que de manière accessoire. Le recours à la sociologie répond au besoin de s'ouvrir à un autre domaine afin d'avoir un regard externe au droit. Georges GURVITCH affirmait qu'« *un juriste, pour être un véritable juriste, et non-pas un raisonneur abstrait, un logicien formaliste, ne peut détacher sa science du droit de la recherche sociologique du droit réellement efficace et vivant*<sup>247</sup>. » Dès lors, « *il appartient moins au juriste de ne jamais déborder le domaine strictement juridique que de préciser, lorsqu'il le fait, qu'il le fait et pourquoi il le fait. Mais il faut se garder, même en prenant ces précautions, des excès*<sup>248</sup>. »

---

<sup>245</sup> Sur l'approche historique et sociologique, *Ibid.*, p.XXXVI.

<sup>246</sup> CORTEN Olivier, *Op.cit.*, pp.39-42.

<sup>247</sup> GURVITCH Georges, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Paris, Pedone, 1935, p. 16.

<sup>248</sup> BARRAUD Borris, « Les croisements des sciences et le juriste. Essai sur l'ascientificité de la transdisciplinarité et l'impraticabilité de la pluridisciplinarité », en ligne sur <http://www.influxus.eu/numeros/article/les-croisements-des-sciences-et>, consulté le 26/12/2016 à 12h44'.

Ceci dit, les résultats de la présente recherche résultent plus de l'expérience contextualisée du droit que d'axiomes a priori<sup>249</sup>. Les analyses sont effectuées au moyen de l'observation du terrain, ce qui a permis une évaluation scientifique dépassant le stade de simples hypothèses de travail au regard de l'expérimentation effectuée au moment de la phase de recherche et la validation d'une véritable recherche empirique. Ainsi, le dialogue coopératif entre le droit et la sociologie a permis, d'une part, d'enrichir la connaissance du droit sans sacrifier les spécificités de la science juridique et, d'autre part, de peaufiner l'objet de la présente recherche. Ce dialogue a conduit à aborder des problématiques axées sur l'évolution des modes de régulation des relations internationales entre les Etats mais également en tenant compte des synergies impliquées par l'exercice des compétences attribuées aux organisations internationales, telles que l'UE, et à reformuler progressivement les hypothèses y relatives. La diversité des sujets étudiés repose néanmoins sur une démarche analytique<sup>250</sup> cohérente. Qu'il s'agisse de l'analyse des droits fondamentaux, du droit international du maintien de la paix, du droit international économique ou du droit constitutionnel, les thématiques révèlent une dynamique transversale d'examen des éléments (juridiques et socio-politiques) contribuant au développement de relations internationales non seulement pacifiques mais également propres à préserver le bien commun de l'humanité.

Ensuite, au regard de la diversité des courants théoriques qui existent en droit international public, la présente étude s'appuie sur le « *volontarisme*<sup>251</sup>. » Une observation des comportements de l'UE et de la RDCongo vis-à-vis de la règle formalisant l'Etat de droit (l'accord de Cotonou) a permis de comprendre les conceptions ou les visions de ces sujets du droit international public par rapport à l'Etat de droit. Si les conceptions du fondement de la force obligatoire de l'accord de Cotonou de ces deux partenaires s'éloignent considérablement, force est de constater qu'ils ont la ferme volonté de construire un Etat de droit en RDC. Les constatations faites de leurs attitudes ont permis de tirer la conséquence

---

<sup>249</sup> OST François, « La thèse de doctorat en droit : du projet à la soutenance », *Op.cit.*, p.15.

<sup>250</sup> D'après François OST, « *les thèses peuvent (...) se différencier par leur caractère plus ou moins synthétique ou analytique. La thèse synthétique aborde un sujet bien identifié, sur lequel il existe une très abondante littérature et un matériau jurisprudentiel important. Ici, il s'agit de faire le tri, de choisir des orientations personnelles, de construire une synthèse originale (...). En revanche, la thèse analytique travaille à identifier un problème précis à propos duquel les sources sont rares ; il faut déterminer les contours de la question, en construire patiemment les données et faire preuve d'imagination pour en baliser les solutions.* » *Ibid.*, p.4.

<sup>251</sup> *Ibid.*, pp.46-48.

suivante: c'est la volonté commune de l'UE et la RDC à asseoir sur un même fondement le caractère obligatoire de l'accord de Cotonou qui pourra non seulement permettre de construire et consolider l'Etat de droit en RDC mais aussi de réduire les violations de la clause « élément essentiel » de cet accord par les deux partenaires.

Le concept d'Etat de droit est également analysé dans une démarche comparative. Trois méthodes comparatives<sup>252</sup> sont utilisées: le différencialisme culturaliste, le fonctionnalisme globaliste et le conceptualisme analytique. « Le différencialisme culturaliste » a permis de présenter le contenu de l'Etat de droit dans les ordres juridiques international, européen et congolais afin de dégager la culture juridique qui les sous-tend et justifie la consécration de ce concept dans les instruments juridiques. La culture de la démocratie justifie la consécration de l'Etat de droit au sein de ces ordres juridiques car, l'Etat de droit est vu comme un « *paradigme constitutif de la démocratie contemporaine*<sup>253</sup>.»

A partir du « fonctionnalisme globaliste », il est identifié les fonctions communes du concept « Etat de droit » dans les ordres juridiques pré-évoqués et le dialogue des juges quant à sa protection. D'une part, la contribution normative des organes des Nations-Unies à la conceptualisation de l'Etat de droit constitue un modèle de référence<sup>254</sup> pour les ordres juridiques régionaux et nationaux. Dès lors, ce n'est pas par hasard que les droits régionaux et constitutionnels se montrent ouverts au droit international dont ils acceptent et reçoivent les

---

<sup>252</sup> Sur ces méthodes, lire avec intérêt JALUZOT Béatrice, « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol.57, N°1, 2005, pp.29-48.

<sup>253</sup> MINGASHANG Ivon, « Les contraintes épistémologiques inhérentes à la conception de l'Etat de droit en tant que paradigme constitutif de la démocratie contemporaine », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, CRIDHAC, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 16ème année N°036, Vol.1, Juillet – Septembre 2012 . v. dans le même sens, CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit, Op.cit.*, p.53.

<sup>254</sup> En guise d'exemple, la justice transitionnelle est vue comme un moyen de construire l'Etat de droit par l'ONU. L'organisation internationale universelle a mis en place divers instruments juridiques consacrant les quatre piliers de la justice transitionnelle que sont le droit de savoir la vérité, le droit à la justice, le droit à la réparation et le droit aux garanties de non-répétition. Dans son cadre d'action en matière de soutien à la justice transitionnelle, l'UE reconnaît que ces instruments constituent des points de référence pour son approche en matière de justice transitionnelle afin de prévenir la répétition des crises, de poursuivre les crimes les plus graves qui préoccupent l'ensemble de la communauté internationale et d'éviter de nouvelles violations des droits de l'homme. Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, 13575/15 COHOM 103 DEVGEN 210 CONUN 203, 16 novembre 2015, Annexe, p.7.

standards (Etat de droit notamment). D'autre part, un rapprochement des interprétations judiciaires des principes constitutionnels, en tant que normes applicables dans l'Etat de droit, est fait. Il se dégage que le juge constitutionnel congolais s'inspire des juges constitutionnels étrangers (français et belge notamment) quand il est appelé à jouer le rôle de protecteur de l'Etat de droit. Dès lors, il naît un « dialogue des juges » quant à la protection de l'Etat de droit. A travers l'imitation et la transposition<sup>255</sup> des normes étrangères, l'action du juge constitutionnel congolais contribue à l'idée de l'émergence d'un ius constitutionale commune universalis grâce auquel on tend vers un droit constitutionnel universel dans les principes et à partir duquel il est possible d'utiliser les mêmes techniques d'interprétation. Ce droit constitutionnel universel, fondé sur les principes démocratiques ou standards internationaux, en voie de création trouve une justification politique : la consolidation de la culture démocratique et le renforcement de la conditionnalité politique dans le domaine de la coopération internationale. L'Etat de droit est érigé en une conditionnalité politique par l'UE et l'ONU pour l'accession d'un nouveau membre en leur sein ou l'octroi de l'aide publique au développement (APD) à leurs partenaires<sup>256</sup>. Tel est le cas de l'accord de Cotonou qui conditionne la coopération entre l'UE et les ACP au respect notamment de l'Etat de droit. C'est pourquoi, pour bénéficier de l'APD, les ACP sont alors appelés à construire un modèle de gouvernance politique autour de l'Etat de droit, transposer et inscrire, dans leurs systèmes juridiques, les normes protectrices de celui-ci. Le droit constitutionnel universel (avec ses standards internationaux) leur servira de modèle.

---

<sup>255</sup> v. BASSET Antoine, *Pour en finir avec l'interprétation. Usages des techniques d'interprétation dans les jurisprudences française et allemande*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2015, p.24.

<sup>256</sup> D'autres organisations internationales imposent aussi le respect de l'Etat de droit comme condition pour y adhérer. Tel est le cas de l'OMC qui a conditionné l'adhésion de la République populaire de Chine à la construction d'un Etat de droit. En effet, l'article XII de l'accord de Marrakech instituant l'OMC exige la signature d'un protocole d'accession entre l'Etat qui voudrait accéder audit accord et l'OMC. L'Etat de droit, vu aussi comme un standard international par l'OMC, fait donc partie des conditions contenues dans le protocole d'accession de la République populaire de Chine du 23/11/2001. Les deux premiers paragraphes de son point D intitulé « Révision judiciaire » imposent au gouvernement chinois d'œuvrer pour, d'une part, l'impartialité et l'indépendance des tribunaux et, d'autre part, le respect du droit d'accès égal et effectif à la justice, deux éléments indispensables pour la construction de l'Etat de droit. v. dans le même ordre d'idées, CHOUKROUNE Leïla, « Chine : un Etat de droit autolimité », in *Libération*, du 15/08/2003 en ligne sur [https://www.liberation.fr/tribune/2003/08/15/chine-un-etat-de-droit-autolimite\\_442199](https://www.liberation.fr/tribune/2003/08/15/chine-un-etat-de-droit-autolimite_442199), consulté le 21/09/2019 à 17h53'.

« Le conceptualisme analytique » a permis de comprendre la signification du concept « Etat de droit » en comparant les systèmes juridiques international, européen et congolais. Il a permis de ressortir les similitudes et les différences. Nonobstant quelques divergences, les conceptions de l'Etat de droit de ces trois systèmes juridiques se rapprochent, se complètent et s'inspirent mutuellement. C'est la raison pour laquelle les droits international et européen deviennent aujourd'hui des compléments utiles au droit congolais. C'est ainsi que dans le cadre de la démarche comparative, l'Etat de droit est perçu comme un concept tentaculaire qui touche à la fois plusieurs domaines du droit. D'où les recherches croisées sur ce concept en droit international, droit européen et droit constitutionnel sont rendus tout aussi possibles. Ceci justifie le choix porté sur une démarche transversale<sup>257</sup> mobilisant lesdites branches et grâce à laquelle il est apporté une précision terminologique sur ce qu'il convient d'entendre par Etat de droit. Il convient néanmoins de relativiser l'apport de ces droits. L'inspiration, la complémentarité, voire la collaboration, ne doivent pas être confondues avec un mimétisme constitutionnel qui remettrait en cause les réalités sociales et le contexte politique congolais ou consacrerait la supériorité d'un quelconque droit national sur le droit congolais.

L'objectif du recours (l'intérêt de recourir) au droit comparé est double: théorique et pratique. D'un point de vue théorique, le droit comparé a permis de comprendre le contenu donné au concept d'Etat de droit par les ordres juridiques<sup>258</sup> international et européen afin de mieux comprendre la conception de l'ordre juridique congolais, fortement influencée par celle de deux premiers ordres juridiques (découverte des systèmes). D'un point de vue pratique, le recours au droit comparé permet de contribuer à l'entreprise d'harmonisation (modélisation) des droits (international, européen et congolais) sur la question de l'Etat de droit. Le lien historique entre ces trois ordres juridiques est le critère qui a permis d'identifier le droit comparé. Etant donné que ce dernier fait appel au pluralisme juridique<sup>259</sup>, la présente étude

---

<sup>257</sup> v. la même démarche chez HEUSCHLING Luc, *Op.cit.*, p.18 et CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, pp.120-124.

<sup>258</sup> Le concept « ordre juridique » est employé comme synonyme de « système juridique ». Il n'a pas été jugé opportun de les opposer car, cela n'apporterait aucune plus-value scientifique à la présente recherche.

<sup>259</sup> Par pluralisme juridique, il faut entendre, la coexistence d'une pluralité d'ordres juridiques distincts qui établissent (pluralisme de collaboration) ou non (pluralisme de séparation) entre eux des rapports de droit. ARNAUD André-Jacques (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 1<sup>ère</sup> édition, Paris, LGDJ, 2018.

s'est inscrite dans la démarche du pluralisme de collaboration et non-pas de séparation<sup>260</sup>. Ce pluralisme de collaboration justifie le dialogue des juges, ci-haut évoqué, quant à la protection de l'Etat de droit. En d'autres termes, d'une part, le recours au pluralisme juridique a permis d'identifier le standard juridique (Etat de droit). D'autre part, à partir de ce standard juridique, il existe des tentatives d'uniformisation du droit ou d'érection d'un ius constitutionale commune universalis, à partir duquel, il existe des techniques d'interprétation communes utilisées par les juges constitutionnels de différents ordres juridiques (ordres juridiques français, belge et congolais) pour protéger le standard juridique ainsi identifié.

Ainsi, « *la comparaison devient un mécanisme fondamental pour comprendre son propre système et apprendre des autres*<sup>261</sup>. » D'où, le recours au droit comparé se justifie dans la mesure où ce dernier est le point de départ des standards constitutionnels qui sont, à leur tour, importants pour l'uniformisation du droit. Une communauté juridique devrait alors s'organiser autour des conventions internationales des droits de l'homme et entre les pays appartenant à la famille romano-germanique pour la simple raison qu'ils partagent ensemble certaines valeurs et institutions juridiques. Par exemple, les constitutions des Etats africains et européens partagent l'Etat de droit comme valeur juridique et le juge constitutionnel comme institution juridique chargée de le protéger. Ceci soutient l'idée de la création d'une telle communauté, même si au niveau de la protection, les évolutions se produisent à une fréquence et un rythme différents dans les pays africains et européens<sup>262</sup>.

---

<sup>260</sup> v. DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, 2004, p.226; v. OST François et de KERCHOVE Michel Van, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit ? », *Op.cit.*, p.6.

<sup>261</sup> On lira « Ius constitutionale commune en Amérique latine », projet rentrant dans le cadre d'échange académique entre l'Institut Max Planck de droit public comparé et de droit international et des experts latino-américains. En ligne sur <http://www.mpil.de/en/pub/research/areas/comparative-public-law/ius-constitutionale-commune.cfm>, consulté le 25/12/2016 à 21h07'.

<sup>262</sup> de GAUDUSSON Jean du Bois, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », in *Pouvoirs* 2009/2 (n°129), pp.51-53 ; HESSELING Gertie, « La reception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », in *International Association of constitutional Law*, 1996, p.47.

Aussi, grâce à l'approche historique, il a été succinctement analysé l'évolution historique du concept d'Etat de droit en Allemagne et en France, deux Etats dont la conception de l'Etat de droit a non seulement été transposée en droit international et en droit de l'UE mais a aussi influencé la conception congolaise. Le recours à l'approche historique a ainsi permis de comprendre que le contenu à donner au concept d'Etat de droit est tributaire de la détermination historique, c'est-à-dire de l'histoire propre à chaque Etat.

Enfin, il est fait usage d'une part de la technique documentaire et, d'autre part, des entretiens directs avec le personnel de la Délégation de l'UE en RDC ainsi que les animateurs des institutions congolaises. Grâce à la technique documentaire, les sources politiques, telles que les documents issus du Conseil et du Service de l'action extérieure de l'Union, ont permis de connaître les positions officielles de l'organisation internationale régionale européenne au sein du Conseil de Sécurité des Nations unies lors de l'adoption des résolutions sur la RDC. Il convient, toutefois, de signaler l'inaccessibilité des sources politiques relatives aux positions des Etats membres de l'UE sur la même question. Aux sources politiques issues de l'UE, s'ajoutent les documents officiels des organes et institutions des Nations unies et de l'UA sur la paix et la sécurité internationales, l'Etat de droit et la coopération au développement qui ont constitué un matériau de recherche très utile aux développements de cette thèse<sup>263</sup>. Tous ces documents ont servi des bases matérielles sur lesquelles le raisonnement est construit. Quant aux entretiens, il a été privilégié la technique d'entretien directif<sup>264</sup>. Des questionnaires ont été utilisés et les enquêtés ont eu la latitude de répondre aux questions comme ils le souhaitent dans la forme et la longueur. L'enquête par entretien a été réalisée dans le but d'analyser le problème que soulèvent les interventions de l'UE en RDC et a constitué la source d'informations principale après que les hypothèses de travail aient été dégagées et agencées. Les données produites par l'entretien ont été confrontées aux dites hypothèses<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> Sur le matériau de recherche, lire avec intérêt CORTEN Olivier, *Méthodologie du droit international public?* *Op.cit.*, pp.113-118.

<sup>264</sup> BERTHIER Nicole, *Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés*, Paris, Armand Colin, 2016, p.78; ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle, *Les méthodes qualitatives*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, PUF, 2009, pp.100-103; JOVIC Ljiljana, « L'entretien de recherche », in *Recherche en soins infirmiers*, N°9, Juin 1987, p.1.

<sup>265</sup> BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'entretien*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris Armand Colin, 2015, p.42.

### **VIII. La justification du plan**

Pour mieux répondre à la question centrale de l'étude, la contribution de l'UE en RDCongo est appréhendée sous deux registres. Dans le premier registre ou sous le prisme universel, cette contribution consiste en une intervention sur base du mandat des Nations unies en vue d'assainir l'environnement sécuritaire ou de la pacification de l'Etat. Conformément à son acte constitutif, l'UE s'est lancée dans plusieurs actions internationales pour la mise en œuvre effective de sa PESC, notamment en RDC. Ces actions sont menées dans l'optique de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales ou au respect des droits et libertés fondamentaux. C'est grâce à sa contribution normative au sein du Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU) et exécutive pour la mise en place d'une OMP et son implication pour la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle que l'UE participe à la construction de l'Etat de paix au Congo-Kinshasa. Il est donc question non seulement d'examiner le contexte politique qui explique l'émergence de ces actions, mais aussi d'expliquer les raisons sociales et politiques de leur application en RDC afin d'en évaluer l'efficacité. En outre, il est intéressant d'identifier les actions menées par l'Union pour construire l'Etat de paix en RDC ainsi que les instruments juridico-politiques sur lesquels elles se fondent, de les analyser, de dégager leurs limites puis de proposer des solutions. Autrement dit, toute la première partie analyse les actions visant à construire l'Etat de paix au Congo-Kinshasa, celui-ci étant un préalable à l'avènement de l'Etat de droit (1ère partie).

Dans le second registre ou sous le prisme européen, la contribution de l'UE consiste en une intervention autonome sur base des accords de coopération et de la PESC qui véhiculent les valeurs européennes [devenues communes puisque partagées par les OEACP (ex-ACP) dont la RDC], notamment l'Etat de droit, dans le but d'assainir l'environnement institutionnel. Sont donc analysées les actions d'appui à la gouvernance et les sanctions ciblées ainsi que les instruments juridico-politiques sur lesquels lesdites actions se fondent. Comme dans la première partie, il importe de relever les apports, dégager les limites de ces actions et proposer des solutions (2ème partie).



**Ière PARTIE**  
**UNE CONTRIBUTION ACTIVEE DANS LE CADRE DU**  
**MANDAT DES NATIONS UNIES**

L'Union européenne (UE) est un organisme régional au sens du chapitre 8 de la Charte des Nations Unies (NU). Elle influence, grâce à ses Etats membres, l'adoption des résolutions au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) sur la République Démocratique du Congo (RDCongo). Elle s'est notamment impliquée pour l'adoption des résolutions 1279 du 30 novembre 1999 et 1925 du 28 mai 2010. Cela lui a permis de marquer sa présence au sein de l'ONU et de promouvoir sa PESC au niveau universel, malgré les critiques<sup>266</sup> (Titre I).

La présence de l'Union à l'échelle internationale se manifeste également quand il s'agit de mettre en œuvre sa PESC. L'organisation européenne et ses Etats membres participent aux Opérations de Maintien de la Paix (Chapitre 6 bis<sup>267</sup>) mises en place par les précitées résolutions. Il s'agit de la Mission des Nations unies au Congo, ci-après MONUC (résolution 1279), devenue Mission des Nations unies pour la Stabilisation du Congo, ci-après MONUSCO (résolution 1925). Par ailleurs, l'opération Artémis conduite par l'Union est une réalisation, parmi tant d'autres<sup>268</sup>, qu'il sied de mettre à l'actif de la PESC. Elle est décidée dans le cadre de la résolution 1484 du CSNU du 30 mai 2003 et a, par la suite, pris le relai de la MONUC (Titre II).

---

<sup>266</sup> v. certaines critiques chez BERTRAND Christine, « L'Union européenne », in CHARILLON Frédéric (Dir.), *Les relations internationales*, Coll. «Les Etudes », Paris, La Documentation française, 2006, pp.162-163.

<sup>267</sup> Pour plus de précision sur le chapitre 6 bis comme fondement juridique des OMP, lire PETIT Yves, *Droit international du maintien de la paix*, Paris, L.G.D.J, 2000, pp.50-54.

<sup>268</sup> Sur les autres réalisations de la PESC et PESD, voir BERTRAND Christine, *op.cit.*, p.163

## **TITRE I. LA CONTRIBUTION NORMATIVE DE L'UE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC**

L'Organisation des Nations Unies (ONU) doit compter sur la coopération de ses Etats membres et des organismes régionaux du chapitre 8 de sa Charte, tels que l'UE, pour concevoir et déployer ses missions à travers le monde. Maxime LEFEBVRE affirme d'ailleurs qu'« *en matière de gestion des crises, l'ONU et l'UE ont noué un partenariat (déclaration conjointe de 2003 et 2007). (...) L'UE laisse l'ONU en première ligne dans de nombreux conflits*<sup>269</sup>. »

Les positions politiques exprimées par les autorités de l'Union (Président du Conseil, Haut représentant) ou ses délégations dans les enceintes onusiennes en matière de gestion des crises en RDCongo ont contribué à l'adoption par le CSNU des résolutions sur le Congo-Kinshasa (Chapitre 1). Les Etats membres de l'UE qui siègent dans l'exécutif restreint de l'ONU les ont votées conformément aux orientations données par le Conseil européen (Chapitre 2).

---

<sup>269</sup> LEFEBVRE Maxime, *La politique étrangère européenne*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, 2016, p.114.



## **CHAPITRE I. L'APPORT DIPLOMATIQUE DE L'UE DANS L'ADOPTION DES RESOLUTIONS AU SEIN DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES**

Le contexte de crise qui a justifié l'adoption des résolutions sur la RDCongo au sein du Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU) est le même que celui qui a justifié le déploiement des mécanismes de justice transitionnelle<sup>270</sup>. Il est donc important de s'y référer pour comprendre les faits à l'origine de l'adoption des résolutions 1279 et 1925 au sein du CSNU. Cette adoption a été rendue possible grâce à l'apport diplomatique de l'UE. Les orientations du Conseil européen (Section 1) ainsi que la diplomatie agissante du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de Sécurité (HRUAEPS) (Section 2) ont joué un rôle non moins négligeable dans l'avènement de la MONUC et de la MONUSCO.

### **Section I. L'incidence des orientations impulsées par le Conseil européen sur l'adoption des résolutions onusiennes concernant le processus de paix en RDC**

Les orientations impulsées par le Conseil européen pour l'avènement de la MONUC ont été mises en œuvre par la Présidence de l'UE, assistée du Conseil et de la Commission européenne. Les différentes déclarations de celle-là (§1) et les positions de ceux-ci (§2) donnent non seulement une indication sur la position officielle de l'UE dans son ensemble concernant la gestion de la crise en RDCongo mais impactent aussi l'adoption des résolutions par le Conseil de Sécurité des Nations unies sur le processus de paix en RDC. Etant donné qu'elles datent de 1999 et 2003, elles sont analysées au regard des pouvoirs confiés à ces institutions par le TUE, tel que modifié par les Traités d'Amsterdam et de Nice encore en vigueur à cette époque.

---

<sup>270</sup> v. Chapitre 2 du titre II de la première partie.

## **§1. L'influence des déclarations de la Présidence tournante de l'UE sur l'approche onusienne de la gestion du conflit en RDC**

La Présidence de l'UE a fait plusieurs déclarations mettant en œuvre les orientations du Conseil européen relatives à la crise que connaît la RDC depuis la fin des années 90. Il ressort de ces déclarations qu'un double choix politique a été opéré pour la gestion du conflit dans cet Etat tiers, ce qui a influencé l'approche onusienne de la gestion de la crise congolaise. Il s'agit, d'une part, du règlement pacifique du conflit (A) et, d'autre part, de la promotion d'une approche holistique et inclusive pour la gestion dudit conflit (B).

### **A. Le règlement pacifique du conflit en RDC, une orientation de la PESC définie par le Conseil européen et acceptée par l'ONU**

L'article J.3 du TUE tel que modifié par le traité d'Amsterdam confie au Conseil européen les compétences suivantes : *« la définition des principes et des orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense ; la prise des décisions sur les stratégies communes qui seront mises en oeuvre par l'Union dans des domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants. Il revient aux stratégies communes de préciser leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres. »*

Ce même traité érige la Présidence de l'UE en représentant attitré pour les matières relevant de la PESC<sup>271</sup>. En tant que « metteur en oeuvre » des décisions du Conseil européen, la Présidence exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et dans les conférences internationales. C'est dans ce contexte que la Présidence a exprimé la position de l'UE dans les enceintes onusiennes et dans les conférences internationales sur la question du Congo. Par ses déclarations des 11, 19 et 27 août 1998, d'une part, et du 17 février 1999<sup>272</sup>, d'autre part, la Présidence de l'UE a incité les parties impliquées dans la crise en RDC et les partenaires internationaux prenant part à sa gestion à privilégier un règlement pacifique. L'UE

---

<sup>271</sup> Article J.8 du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes.

<sup>272</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur les efforts de paix en République démocratique du Congo (RDC), communiqué de presse 5883/99 du 17 février 1999, point 1.

s'est montrée attachée au principe onusien de règlement pacifique des différends<sup>273</sup>. La mise en place de la MONUC par la résolution 1279 du 30 novembre 1999 est une réponse de l'ONU à cette incitation de l'Union.

La MONUC, en tant qu'Opération de Maintien de la paix (OMP), avait notamment pour mission d'aider les parties au conflit à mettre en œuvre l'accord de cessez-le-feu conclu par elles<sup>274</sup>. C'est grâce aux efforts intensifiés de la Présidence de l'Union que cet accord a été rapidement conclu. L'UE a servi de médiateur pour les négociations entre l'ancien président de la RDCongo, Joseph KABILA, et toutes les parties au conflit, y compris les rebelles et a engagé toutes les autres parties impliquées dans le conflit, tant les rebelles que les acteurs extérieurs, à participer de manière constructive aux efforts de paix<sup>275</sup>.

Il convient également de souligner l'apport de l'Envoyé spécial de l'UE pour la région des Grands Lacs, M. Aldo AJELLO<sup>276</sup>. Désigné le 25 mars 1996 par l'action commune 96/250/PESC du Conseil sur la base de l'article J.3 du TUE, l'Envoyé spécial avait pour mission d'aider les pays de la région des Grands Lacs à résoudre la crise qu'ils connaissent. Il assistait et travaillait en coordination avec le Secrétaire général/Haut Représentant. Son travail a été appuyé par le Conseil qui l'a encouragé à poursuivre et à intensifier les activités de l'UE dans cette région<sup>277</sup>. Cette marque de reconnaissance du Conseil renseigne que les institutions de l'Union intervenant dans le processus de paix en RDC parlaient le même langage.

C'est notamment grâce à la diplomatie européenne que l'accord de cessez-le-feu dans le pays de Patrice Emery LUMUMBA a été accepté et conclu au niveau ministériel par les parties engagées dans le conflit. Le soutien européen à la mise en œuvre du précité accord a donc permis de trouver une solution pacifique au conflit. Deux conditions étaient néanmoins

---

<sup>273</sup> Article 2, §3 de la Charte des Nations unies (CHNU).

<sup>274</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo, communiqué de presse 134551/1/99/REV du 26 novembre 1999, §3.

<sup>275</sup> Communiqué de presse 5883/99 du 17 février 1999, *Op.cit.*, point 2.

<sup>276</sup> v. Titre II de la première partie.

<sup>277</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, p.11, disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/pres\\_00\\_160/PRES\\_00\\_160\\_FR.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/pres_00_160/PRES_00_160_FR.pdf), consulté le 17/07/2022 à 13h48'.

essentielles à la mise en œuvre de l'accord de Lusaka d'après l'Union<sup>278</sup>: le choix des représentants au sein de la commission militaire et l'approbation par toutes les parties du facilitateur du dialogue national. En outre, la mise en œuvre de l'accord impliquait notamment le respect de son esprit et l'abstention de toute opération militaire<sup>279</sup>. Une synergie d'actions du Secrétaire général/Haut Représentant et de l'Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs a permis de maintenir une pression diplomatique et politique sur les belligérants afin de les amener à honorer les engagements contractés<sup>280</sup>. Pour dissuader les parties de revenir à l'option militaire, l'Union a fourni 1,2 million d'euros à l'appui de la Commission militaire mixte (CMM), en sus des contributions des États membres<sup>281</sup>. L'Union a donc fait de l'accord de Lusaka un instrument politique qui conditionne le développement de tous les aspects de ses relations futures avec l'ensemble des pays qui y sont parties<sup>282</sup>.

Dans la conception européenne du conflit congolais, le cessez-le-feu devrait faciliter le retrait ordonné des forces engagées en RDCongo. Le déploiement d'une force multinationale de maintien de la paix, à savoir la MONUC, serait suivi par la tenue d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité et la stabilité dans la région des Grands Lacs<sup>283</sup>.

Consciente de la fragile dynamique de paix en RDC apportée par l'accord de Lusaka et soucieuse d'éviter que le Congo-Kinshasa retombe dans une situation conflictuelle<sup>284</sup>, la Présidence de l'UE a aussi posé les bases de la reconstruction post conflit de l'Etat congolais. Elle a envisagé la mise en place d'un programme de reconstruction en faveur de cet Etat tiers

---

<sup>278</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo, communiqué de presse 11127/99 du 22 septembre 1999, §2.

<sup>279</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur un accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo, communiqué de presse 9669/99 du 9 juillet 1999, §3 ; Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo, communiqué de presse 10131/99 du 16 juillet 1999, §§1-2.

<sup>280</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.11.

<sup>281</sup> *Idem.*

<sup>282</sup> Communiqué de presse 10131/99 du 16 juillet 1999, *Op.cit.*, §3.

<sup>283</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo, communiqué de presse 8282/99 du 2 juin 1999, point 4.

<sup>284</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo, communiqué de presse 11653/99 du 11 octobre 1999, §2.



sous condition. Deux conditions devraient être réunies pour ce faire : la cessation effective des hostilités et la réalisation des progrès dans le pays dans le domaine de la paix, de la démocratie et du respect des droits de l'homme<sup>285</sup>. L'ONU en a fait écho plus tard dans sa résolution 1952 du 28 mai 2010 sur la MONUSCO. Il a été confié à cette dernière un vaste chantier de reconstruction de la RDCongo dans le but de consolider la paix. Les mécanismes de reconstruction retenus dans le cadre de cette résolution sont notamment : la réforme de l'armée et de la police congolaises<sup>286</sup>, l'appui à la justice axé sur le développement de l'appareil de justice pénale-police, justice et prisons<sup>287</sup>, le soutien technique et logistique pour l'organisation d'élections nationales et locales<sup>288</sup>.

Dans le même ordre d'idées, l'UE a approuvé les recommandations du Secrétaire général des Nations Unies (SGNU) et le projet de résolution proposé par la Namibie concernant les futures dispositions à prendre pour assurer le déploiement rapide des observateurs onusiens au Congo-Kinshasa<sup>289</sup>. Ceci explique le soutien politique et financier européen en nature apporté à la Mission d'observation des Nations Unies en RDC<sup>290</sup>.

Pour l'Union<sup>291</sup>, la solution à la crise congolaise passe par une paix négociée et équitable pour toutes les parties, par la prise en compte des intérêts de sécurité de ce plus grand pays d'Afrique centrale et de ses Etats voisins, par le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale de tous les Etats de la région ainsi que par celui des principes démocratiques et des droits de l'homme.

C'est ainsi que la Présidence de l'UE a reposé le règlement pacifique du conflit en RDC sur deux piliers<sup>292</sup>. D'abord, il doit être tenu compte de la situation interne au Congo-

---

<sup>285</sup> Communiqué de presse 5883/99 du 17 février 1999, *Op.cit.*, point 4.

<sup>286</sup> Résolution 1952 du 28 mai 2010, points m) et n).

<sup>287</sup> *Ibid.*, point o).

<sup>288</sup> *Ibid.*, point q).

<sup>289</sup> Communiqué de presse 134551/1/99/REV du 26 novembre 1999, *Op.cit.*, §3.

<sup>290</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.11.

<sup>291</sup> Communiqué de presse 8282/99 du 2 juin 1999, *Op.cit.*, point 3.

<sup>292</sup> Communiqué de presse 5883/99 du 17 février 1999, *Op.cit.*, point 5.

Kinshasa. Ensuite, une prise en considération des problèmes de sécurité dans la région à laquelle appartient cet Etat tiers est nécessaire.

### **B. La promotion européenne d'une approche holistique et inclusive pour la gestion du conflit en RDC**

Dans sa déclaration du 17 février 1999, la Présidence de l'UE s'est montrée ouverte à une approche holistique du conflit en RDCongo car, ce dernier comprend un aspect interne et un aspect régional qu'il faut prendre en compte. D'ailleurs, cette approche a été confirmée par une autre institution de l'UE. Le Conseil a eu l'occasion de souligner que « *la multiplicité et la complexité des facteurs politiques, économiques et sociaux qui sont à l'origine de tous ces conflits exigent que la communauté internationale les aborde de manière réaliste, intégrée et cohérente en utilisant différents types d'instruments en fonction des circonstances*<sup>293</sup>. » Il a également rappelé que « *s'agissant du conflit dans la région des Grands Lacs, il y a lieu d'examiner la situation aux niveaux tant national que régional*<sup>294</sup>. »

Dans le cadre de cette approche, la Présidence de l'UE a apporté un appui sans réserve aux initiatives de paix régionales entreprises notamment dans le cadre de la SADC et de l'OUA (actuelle UA). Cela permet d'éviter que la crise persistante en RDCongo et l'intensification et la prolongation du conflit fassent courir à ce pays et à l'ensemble de la région des risques graves<sup>295</sup>.

La recherche d'une solution pacifique audit conflit a vu la Présidence de l'UE accueillir favorablement l'accord signé à Syrte (Libye) le 18 avril 1999 entre les présidents congolais et ougandais et cosigné par les présidents libyen, tchadien et érythréen, les déclarations adoptées par les présidents tanzanien, ougandais et rwandais le 5 mai 1999 à Dodoma et le 1<sup>er</sup> juin 1999 à Dar-es-Salam, le Sommet de Syrte des 14 et 15 mai 1999 ainsi que la déclaration unilatérale d'une cessation des hostilités du gouvernement du Rwanda le 28 mai 1999<sup>296</sup>.

---

<sup>293</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.11.

<sup>294</sup> *Idem.*

<sup>295</sup> Communiqué de presse 8282/99 du 2 juin 1999, *Op.cit.*, point 1.

<sup>296</sup> *Ibid.*, point 7.

C'est dans cette même logique que pourraient se justifier d'autres appuis européens aux initiatives régionales pour la résolution du conflit congolais, telles que la médiation confiée par la SADC au président de la Zambie, assisté par les présidents du Mozambique et de la Tanzanie et soutenu par l'OUA, le processus de Lusaka, le plan de désengagement de Kampala, le dernier sommet de l'OUA, tenu à Alger en 2000, etc. Le Conseil a promu « *l'idée d'une conférence sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs, qui serait organisée par l'OUA et les Nations Unies, et dont les travaux préparatoires devraient débiter dès que les principaux éléments de l'accord de Lusaka auront été mis en œuvre*<sup>297</sup>. »

Grâce aux efforts diplomatiques de l'UE, des autres médiateurs et des Etats de la région des Grands Lacs et de la SADC<sup>298</sup>, a été signé, le 10 juillet 1999 à Lusaka, l'accord de cessez-le-feu. Il a été ultérieurement signé par les parties non gouvernementales que sont le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) et le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD). Il revêt une importance décisive pour le rétablissement de la paix au Congo-Kinshasa et dans l'ensemble de la région de l'Afrique centrale<sup>299</sup>. Il est également essentiel pour les efforts de développement entrepris dans tous les pays militairement engagés dans le conflit en RDCongo afin d'y mettre fin<sup>300</sup>.

L'approche holistique a, en outre, permis à l'UE d'apporter son concours au processus de réintégration, dans leur pays d'origine, des personnes déplacées dans la région des Grands Lacs<sup>301</sup>, des soldats et des combattants démobilisés et d'apporter son aide pour faciliter le retour des réfugiés<sup>302</sup>. C'est pourquoi elle a appuyé l'ONU et l'OUA, qui ont toutes deux joué un rôle dans la mise en œuvre de l'accord de paix, et notamment dans les Opérations de

---

<sup>297</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.12.

<sup>298</sup> Angola, RDCongo, Namibie, Rwanda, Ouganda, Zimbabwe, Afrique du Sud notamment.

<sup>299</sup> Communiqué de presse 10131/99 du 16 juillet 1999, *Op.cit.*, §1.

<sup>300</sup> *Ibid.*, §3.

<sup>301</sup> Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo, communiqué de presse 810614/99 du 3 septembre 1999, §3.

<sup>302</sup> Communiqué de presse 10131/99 du 16 juillet 1999, *Op.cit.*, §4.

Maintien de la paix<sup>303</sup>. Pour ce faire, il revenait à ces OMP de déployer tous les efforts nécessaires<sup>304</sup> et à l'UE de leur apporter son soutien<sup>305</sup>.

La Présidence de l'UE a également prôné une approche inclusive de la résolution du conflit congolais. Elle a, à cet effet, envisagé de financer le projet de « débat national » proposé par l'ancien président congolais, Joseph KABILA, à condition notamment que, d'une part, toutes les parties concernées puissent y participer et, d'autre part, son ordre du jour soit agréé par tous les participants et permette un véritable dialogue sur les institutions et les conditions pour l'établissement de la paix civile, de l'état de droit et de la démocratie en RDCongo<sup>306</sup>. La Présidence de l'UE considérait que « *le dialogue intercongolais est une pierre d'angle de l'accord de Lusaka et qu'il conditionne la réconciliation nationale et le retour à la paix en République Démocratique du Congo*<sup>307</sup>. »

Il était attendu des parties prenantes l'esprit de conciliation et une attitude constructive et créatrice. L'invitation que la Présidence a lancée le 2 juin 1999 à toutes les parties au conflit à participer de manière constructive au processus de Lusaka participe aussi de l'approche inclusive dans la résolution du conflit en RDCongo<sup>308</sup>.

Le débat national ou le dialogue devrait ainsi bénéficier du soutien tant politique que financier de l'UE et de ses Etats membres. Le soutien financier européen se justifiait par le fait que ce débat pouvait contribuer au retour de la paix. Tant le dialogue inter congolais était

---

<sup>303</sup> Communiqué de presse 810614/99 du 3 septembre 1999, *Op.cit.*, §4, Communiqué de presse 10131/99 du 16 juillet 1999, *Op.cit.*, §5.

<sup>304</sup> Communiqué de presse 11127/99 du 22 septembre 1999, *Op.cit.*, §3.

<sup>305</sup> *Ibid.*, §4. L'approche holistique a été adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations unies dans ses résolutions 1234 (1999), 1258 (1999), 1291 (2000), 1304 (2000), 1332 (2000), 1341 (2001), 1355 (2001), 1376 (2001), 1399 (2002), 1417 (2002), 1445 (2002), 1457 (2003) et 1468 (2003).

<sup>306</sup> Communiqué de presse 8282/99 du 2 juin 1999, *Op.cit.*, point 6.

<sup>307</sup> Déclaration de la Présidence du 17 août 2001 au nom de l'Union européenne sur l'ouverture du dialogue intercongolais en ligne sur [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/PESC\\_01\\_145](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/PESC_01_145), consultée le 17/07/2022 à 12h55'.

<sup>308</sup> Communiqué de presse 8282/99 du 2 juin 1999, *Op.cit.*, point 7.

un élément clé du rétablissement de l'Etat de droit, de la démocratie, et de la souveraineté nationale congolaise<sup>309</sup>.

Si dans l'exercice de sa tâche de représentant de l'UE sur la question du Congo en 1999, la Présidence a été assistée par le Secrétaire général du Conseil, qui a exercé les fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, elle a aussi associé la Commission européenne dans ce processus de paix conformément aux dispositions de l'article J.8 du TUE, tel que modifié par le Traité d'Amsterdam.

## **§2. Les positions des autres institutions de l'UE ayant impacté l'adoption des résolutions onusiennes sur le processus de paix en RDC**

Deux autres institutions de l'UE ont accompagné le processus de paix en RDCongo. Les positions prises par elles ont contribué à l'adoption des résolutions au sein du Conseil de sécurité des Nations unies sur le Congo-Kinshasa. Il s'agit notamment de la position de la Commission européenne en 1999 concernant le processus de paix en RDC confirmée par la position commune du Conseil en 2003. Les deux positions sont intervenues dans des contextes juridiques différents qui seront pris en compte dans les analyses. La première est intervenue dans le cadre du Traité d'Amsterdam portant modification du TUE et la seconde a été adoptée dans le cadre du Traité de Nice modifiant le TUE. Il découle de ces positions que les institutions de l'UE se sont dites favorables à l'appui du processus de paix développé suite aux accords de Lusaka (A). Ces positions ont été complétées par les termes de référence (Tdr) de la Troïka européenne relatifs à la mise en œuvre effective de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka. Les Tdr ont été proposés aux parties impliquées dans le conflit en RDCongo (B).

### **A. Les positions du Conseil et de la Commission européenne appuyant le processus de paix développé suite aux accords de Lusaka**

L'article J.17 du TUE, tel que modifié par le Traité d'Amsterdam, complète l'article J.8 du même traité. Il dispose que la Commission est pleinement associée aux travaux dans le domaine de la PESC. C'est pourquoi elle a été associée par la Présidence de l'UE à la mise en

---

<sup>309</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.12.

œuvre de la PESC en faveur de la RDCongo. Elle a appuyé les accords de Lusaka et justifie cela par le fait que la crise dans la région des Grands Lacs, et notamment dans ce dernier Etat tiers, est un danger pour la stabilité de tout le continent africain<sup>310</sup>. Elle réitère donc l'approche holistique de la Présidence de l'UE concernant la gestion du conflit dans ce pays.

Elle constate, comme la Présidence de l'UE, que les accords de Lusaka sont encore fragiles et complexes. Ce constat s'est révélé fondé parce que leur mise en œuvre par les parties gouvernementales (RDCongo, Ouganda, Rwanda) et non gouvernementales (composantes rebelles) piétinait. Mais cela ne l'a pas empêchée d'admettre qu'ils représentent un premier, voire l'unique à cette période-là, pas pour envisager une solution au conflit, ce qui justifie le soutien de l'UE à leur mise en œuvre<sup>311</sup>. Ce soutien devrait prendre la forme d'une contribution financière à la Commission Militaire Mixte (CMM). La Commission européenne en était favorable<sup>312</sup>. Elle a proposé que cette contribution puisse se concrétiser par un financement à partir de la ligne budgétaire PESC via l'Action commune prévue à cette fin<sup>313</sup>. Ce financement pouvait aussi être complété si la situation le permettait. Il avait pour objectif de neutraliser une partie des prétextes avancés par les parties afin de retarder, voire empêcher, la mise en œuvre de l'accord.

Un financement communautaire de ladite action n'était pas envisageable d'un point de vue juridique et d'opportunité. Il manquerait donc un soubassement juridique audit financement. Il y avait risque de violation du principe de la spécificité budgétaire et de financer des actions non prévues par la Convention de Lomé encore en vigueur à cette époque. La Commission a exprimé son doute en ces termes : « *ni la ligne budgétaire démocratisation, par sa spécificité, ni le FED par le texte de la Convention de Lomé ne prévoient une telle ampleur d'intervention dans l'utilisation de fonds permettant de financer les aspects logistiques de l'action*<sup>314</sup>. »

---

<sup>310</sup> v. Documents d'information de la réunion du Comité politique du 21 octobre 1999 sur l'Accord de Lusaka.

<sup>311</sup> *Idem.*

<sup>312</sup> *Idem.*

<sup>313</sup> *Idem.*

<sup>314</sup> *Idem.*

Il convient de préciser que, si l'unanimité s'était dégagée quant au principe du soutien aux accords de Lusaka aussi bien au niveau des institutions de l'UE que des Etats membres, force est de constater qu'une certaine fracture est intervenue au niveau horizontal. Certains Etats membres se demandaient s'il y avait lieu d'utiliser les fonds PESC<sup>315</sup> et voulaient s'adresser au fonds communautaire, ce qui, de l'avis de la Commission, n'était pas possible, ou s'il fallait carrément rester dans le domaine bilatéral. En tout état de cause, les instruments de Lomé et d'autres lignes budgétaires appropriées devaient être utilisés pour fournir, en plus d'une aide humanitaire considérable, une aide substantielle à la reconstruction et au développement, à la démocratisation et au développement institutionnel dans la région des Grands Lacs<sup>316</sup>.

Par ailleurs, la Commission a soutenu les recommandations du Secrétaire général des Nations unies sur les mesures à prendre pour un déploiement rapide d'observateurs des Nations unies en RDCongo, afin de déployer en temps voulu une force de maintien de la paix des Nations unies pour aider les parties à mettre en œuvre l'accord de Lusaka<sup>317</sup>. Sur cet aspect, la Présidence de l'UE était en parfaite harmonie avec la ligne prise par la Commission.

Le soutien de l'UE, à travers la Commission, pourrait se justifier par le fait que cet accord offrait la première véritable chance de paix en RDC et en Afrique centrale depuis le déclenchement de la guerre en août 1998<sup>318</sup>. C'est la raison pour laquelle la Commission était favorable à l'adoption d'une position commune à l'appui de l'accord.

A la suite de la signature de l'accord de Lusaka, le Conseil des « Affaires générales » du Conseil européen du 11 octobre 1999 sur la RDC<sup>319</sup> a retenu comme orientation et priorité politiques le maintien de la pression sur les signataires de l'accord pour qu'ils respectent leur obligation en vertu de l'accord. Pour mettre en œuvre cette orientation, la Commission

---

<sup>315</sup> *Idem.*

<sup>316</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.13.

<sup>317</sup> Documents d'information de la réunion du Comité politique du 26 novembre 1999 sur la Région des Grands Lacs.

<sup>318</sup> Documents d'information de la réunion du Conseil des "Affaires générales" du Conseil européen du 11 octobre 1999 sur la RDC.

<sup>319</sup> *Idem.*

européenne a entrepris des démarches à Kampala et à Kigali pour inciter les gouvernements ougandais et rwandais à influencer les mouvements rebelles en RDCongo pour qu'ils respectent l'accord de cessez-le-feu et notamment à prendre toute leur part au sein du comité politique et de la Commission militaire mixte (CMM) mis en place par l'Accord<sup>320</sup>. Ces démarches ont été complétées par celles de Kinshasa et de Harare qui ont rappelé aux autorités de ces pays leurs obligations au titre de l'accord et ont permis à la Commission européenne d'exprimer la préoccupation de l'UE face aux informations faisant état d'une joint-venture mise en place par les ministères de la défense de la RDC et du Zimbabwe en apparence contradiction avec l'accord<sup>321</sup>.

La CMM et le dialogue national en RDC sont des composantes essentielles de l'accord de Lusaka. C'est la Commission européenne qui était chargée d'examiner la forme la plus appropriée de soutien de l'UE à ces composantes. D'une part, elle a proposé un soutien financier à la CMM limité à environ 2 millions d'euros lequel devrait prendre la forme d'une action commune PESC<sup>322</sup>. Elle est partie de l'idée selon laquelle la capacité de la CMM à se déployer sur le terrain était cruciale pour le maintien du fragile cessez-le-feu observé. D'autre part, elle a prôné le soutien des efforts de l'OUA pour parvenir à un accord concernant le lancement et l'organisation du dialogue national au Congo-Kinshasa<sup>323</sup>.

En étroite coopération avec les principaux partenaires internationaux de l'UE, et plus particulièrement avec les États-Unis, la Commission a préparé le terrain pour des consultations à haut niveau sur toutes les questions concernant une solution politique à la crise dans la région des Grands Lacs<sup>324</sup>.

Avec le Conseil de l'UE (le Conseil), la Commission a coordonné la politique internationale de l'UE à l'appui de l'accord de Lusaka et préparé une réunion au niveau des experts pour définir une approche commune<sup>325</sup>. C'est aussi de ces deux institutions

---

<sup>320</sup> *Idem.*

<sup>321</sup> *Idem.*

<sup>322</sup> *Idem.*

<sup>323</sup> *Idem.*

<sup>324</sup> Documents d'information de la réunion du Comité politique du 26 novembre 1999 sur la Région des Grands Lacs.

<sup>325</sup> *Idem.*



européennes qu'est venue l'idée de décréter un embargo sur les armes à l'encontre des parties au conflit et de définir des mesures visant à combattre le commerce et les activités illicites liées au conflit<sup>326</sup>. L'ONU a bien pris en compte cette idée qui a été traduite dans ses résolutions concernant l'embargo sur les armes en RDCongo<sup>327</sup>.

Sur invitation du Conseil, la Commission a examiné les moyens d'accroître la coopération au développement avec la RDC et le Burundi<sup>328</sup>, en vue notamment de favoriser la mise en œuvre des différents processus de paix<sup>329</sup> et les progrès sur la voie de la démocratisation. Cela devait se faire en parfaite cohérence avec la position du Conseil européen mise en œuvre par la Présidence de l'UE selon laquelle l'accord de Lusaka est un instrument politique qui conditionne le développement de tous les aspects des relations futures de l'UE avec l'ensemble des pays parties audit accord.

Le Conseil a confirmé son appui aux accords de Lusaka en 2003 dans une Position commune arrêtée conformément à l'article J.3 du TUE, tel que modifié par le Traité de Nice. Cette disposition donne au Conseil le rôle de recommander au Conseil européen les stratégies communes et leur mise en œuvre, d'une part, et de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union, d'autre part. L'appui du Conseil s'est également élargi à la mise en œuvre des divers accords de paix conclus, tant au niveau interne que sur le plan international, en 2002 et le 6 mars 2003 ainsi que des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies et du processus de paix global qui était en cours en RDC<sup>330</sup>.

---

<sup>326</sup> *Idem.*

<sup>327</sup> v. première partie, titre II, chapitre 1, section II.

<sup>328</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.13.

<sup>329</sup> Hormis le processus de paix impulsé par les accords de Lusaka, les autres processus de paix ont été lancés par l'accord de Pretoria signé le 30 juillet 2002 par la RDC et le Rwanda ; l'accord de Luanda signé le 6 septembre 2002 par la RDC et l'Ouganda, et les accords de Pretoria signés, respectivement le 17 décembre 2002 et le 6 mars 2003 dans le cadre du dialogue inter congolais.

<sup>330</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Position commune 2003/319/PESC du Conseil du 8 mai 2003 concernant le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et au processus de paix en République démocratique du Congo (RDC) et abrogeant la position commune 2002/203/PESC.

Il s'est inscrit dans l'approche holistique du Conseil européen en soutenant l'action menée par les Nations Unies et l'Union Africaine à l'appui de la mise en oeuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka, de l'accord de Pretoria (juillet 2002), de l'accord de Luanda (septembre 2002) et des accords de Pretoria conclus dans le cadre du dialogue inter congolais (respectivement décembre 2002 et mars 2003). Il a également apporté un soutien à la mise en œuvre des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, et a étroitement coopéré avec ces organisations et avec d'autres acteurs concernés de la « communauté » dite internationale<sup>331</sup>. A la suite de ces accords, un retrait des troupes étrangères de la RDCongo a été salué par le Conseil.

Toujours dans le cadre de cette approche, le Conseil a considéré les susvisés accords comme une avancée majeure sur la voie de la normalisation des relations entre les signataires et du rétablissement d'une paix durable dans la région des Grands Lacs. Leur mise en œuvre était donc une nécessité absolue<sup>332</sup>. La Position commune 2003/319/PESC faisait également écho à l'approche holistique en adoptant que les efforts accomplis par les pays de la région pour mettre en œuvre les accords de Lusaka et de paix en RDC soient pris en compte<sup>333</sup>. Cela nécessitait que les processus de paix dans les autres pays de la région, tels que le processus de paix au Burundi fondé sur l'accord d'Arusha, soient appuyés, d'autant plus que leur succès était lié au règlement de la crise congolaise et qui, en lui-même, pouvait contribuer à promouvoir la paix et la stabilité dans la région des Grands Lacs<sup>334</sup>. Le Conseil avait promis l'appui de l'UE à la tenue d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs dès que l'évolution des processus de paix de Lusaka et d'Arusha le permettra et que les pays concernés le décideront<sup>335</sup>.

---

<sup>331</sup> *Ibid.*, article 2.

<sup>332</sup> *Ibid.*, article 4.

<sup>333</sup> *Ibid.*, article 10.

<sup>334</sup> *Ibid.*, article 11.

<sup>335</sup> *Idem.*

Enfin, le Conseil s'est inscrit dans la stratégie de la reconstruction post-conflit de la RDC via une aide au développement et une aide humanitaire adéquate, ce qui rappelle la position de la Présidence de l'UE analysée précédemment<sup>336</sup>.

En plus du Conseil de l'UE, en exécution de l'approche holistique du Conseil européen, la Troïka de l'UE a conçu des termes de référence relatifs à la mise en œuvre de l'accord de Lusaka et les a mis à la disposition des pays de la région concernés par le conflit.

## **B. L'impact des démarches de la Troïka de l'UE sur l'adoption des résolutions onusiennes concernant le conflit en RDC**

Dans le souci de favoriser la mise en œuvre effective de l'accord de Lusaka par les parties prenantes, l'UE a mis en place une Troïka composée des représentants de trois institutions suivantes : le Conseil européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne.

En effet, l'accord de Lusaka a créé à son article III (§11b) une Commission militaire mixte (CMM) chargée d'exécuter, immédiatement après l'entrée en vigueur de cet accord et, en collaboration avec le groupe d'observateurs de l'ONU et de l'OUA, les opérations de maintien de la paix jusqu'au moment du déploiement de la force de maintien de la paix des Nations Unies. La CMM est un organe de prise de décisions composé de deux représentants de chaque Partie sous la direction d'un président neutre désigné par l'OUA, en concertation avec les Parties<sup>337</sup>.

Également envisagée comme mécanisme de vérification de l'accord de Lusaka, la CMM a été soutenue par l'UE. La Troïka européenne a mené une diplomatie auprès des Nations unies pour, d'une part, la reconnaissance de la CMM et, d'autre part, la prise en compte par l'ONU des propositions européennes de sortie de crise en RDCongo inspirées du travail de cette structure. Dans sa résolution 1258 (1999), le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) a autorisé le déploiement de 90 membres du personnel militaire de liaison des Nations Unies au maximum, ainsi que du personnel civil, politique, humanitaire et administratif voulu, dans les capitales des États signataires de l'Accord de cessez-le-feu et au

---

<sup>336</sup> *Ibid.*, article 9.

<sup>337</sup> Chapitre 7, §2 de l'Annexe A de l'accord de Lusaka.

quartier général provisoire de la CMM pour une période de 3 mois<sup>338</sup>. Ce personnel avait un rôle à jouer auprès de la CMM. Il devrait établir des contacts et assurer la liaison avec la CMM et toutes les parties à l'accord ; aider la CMM et les parties à mettre au point les modalités de l'accord ; fournir une assistance technique, sur demande, à la CMM<sup>339</sup>.

Dans sa résolution 1291 (2000), le CSNU a souligné l'importance de la CMM, et prié instamment tous les États Membres de continuer à lui fournir une assistance<sup>340</sup>. Cette dernière trouve également son fondement juridique dans l'article 2, §5 de la Charte des Nations Unies (CHNU). Elle se traduit non seulement en un devoir d'assistance pesant sur les Etats membres des Nations Unies (obligation positive) mais également en un devoir d'abstention de mener toute action qui mettrait à mal le processus de paix lancé par l'ONU en RDCongo (obligation négative). Dans le cadre de la phase II du déploiement de la MONUC, le CSNU a admis l'établissement d'un plan viable en vue du désengagement des forces des parties et de leur redéploiement sur les positions approuvées par la CMM<sup>341</sup>. Il a décidé de protéger le personnel, les installations et le matériel de la CMM<sup>342</sup>.

Le travail de la CMM devrait être complété par des démarches nationales. C'est ainsi que la Troïka européenne avait jugé opportun de proposer aux quatre pays impliqués dans le conflit, à savoir la RDC, le Rwanda, l'Ouganda et le Zimbabwe, les termes de référence pouvant permettre la mise en œuvre de l'accord de Lusaka au niveau national. Les démarches de la Troïka étaient nécessaires pour entretenir la mémoire créée par la première réunion de la CMM tenue le 11 octobre 1999 à Kampala et la réunion du Comité politique<sup>343</sup> à Lusaka du 15 octobre 1999. Celles-ci ont posé les bases de la surveillance de l'accord de Lusaka qui devraient servir de modèle aux quatre précités Etats dans leur manière de mettre en œuvre l'accord susvisé. Pour la Troïka, la première réunion de la CMM constitue un pas en avant

---

<sup>338</sup> Résolution 1258 du CSNU du 6 août 1999, §8.

<sup>339</sup> *Idem*.

<sup>340</sup> Résolution 1291, préambule.

<sup>341</sup> *Idem*.

<sup>342</sup> *Ibid.*, §8.

<sup>343</sup> Conformément au chapitre 7, §1 de l'annexe A à l'accord de Lusaka, le Comité politique était un organe composé des ministres des affaires étrangères et de la défense ou de toute autre personne dûment mandatée par les Parties devant lequel la CMM était responsable.

important dans la direction vers la paix et seule la bonne volonté affichée par toutes les parties était susceptible de produire une nouvelle donne politique pour la RDC<sup>344</sup>.

Les termes de référence (Tdr) de la Troïka devaient permettre aux forces armées de quatre capitales de travailler en synergie en vue de la mise en œuvre de l'accord de Lusaka. Un fonds commun pour le financement de ce travail était prévu. L'UE craignait que l'absence d'un tel travail en synergie puisse saper ainsi cet accord. Le projet des Tdr de la Troïka devait faire l'objet des discussions entre parties. Il comprenait trois aspects : les démarches destinées au Rwanda et à l'Ouganda, les démarches concernant la RDCongo et les démarches à effectuer au Zimbabwe.

Dans les Tdr pour les démarches de sa Troïka effectuées au Rwanda et en Ouganda<sup>345</sup>, l'UE a exhorté respectivement les Gouvernements rwandais et ougandais à s'abstenir de toute hostilité, à poursuivre leurs efforts pour respecter l'accord de cessez-le-feu de Lusaka, à renforcer sa mise en œuvre et à exercer de nouvelles pressions sur les mouvements rebelles dans le même but.

Ces deux Etats devaient particulièrement pousser les mouvements rebelles à cesser toutes les hostilités, à s'entendre sur leur représentation dans toutes les instances mises en place par l'accord, et à travailler activement et en coopération à la sélection d'un facilitateur pour le dialogue national. Il leur revenait eux-mêmes de respecter la mise en œuvre de l'accord de Lusaka mais de faire aussi pression avec les autres Etats sur les groupes rebelles pour cette fin. Ceci est d'ailleurs la proposition faite par le Rwanda et l'Ouganda et prise en compte dans la démarche de la Troïka. Ces derniers devaient enfin respecter l'intégrité territoriale et la souveraineté nationale de la RDC et de ses Etats voisins.

Dans les Tdr pour la démarche de sa Troïka effectuée en RDC<sup>346</sup>, l'UE a exhorté le gouvernement congolais « à s'abstenir de commettre toute hostilité, à poursuivre ses efforts pour respecter l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et à renforcer sa mise en œuvre. En

---

<sup>344</sup> v. Documents d'information de la réunion du comité politique du 21 octobre 1999 sur les démarches de la Troïka au Rwanda, en Ouganda, en RDC et au Zimbabwe.

<sup>345</sup> *Idem.*

<sup>346</sup> *Idem.*

*particulier, (...) le dialogue qui était vu comme le cadre favorable aux négociations politiques intercongolaises devant aboutir à la mise en place du nouvel ordre politique en RDC<sup>347</sup>. »*

Dans les Tdr pour la démarche de sa Troïka au Zimbabwe<sup>348</sup>, l'UE a maintenu les mêmes propositions faites aux précités Etats. La Troïka de l'UE a également pris en compte la proposition de la RDCongo et du Zimbabwe de soutenir l'accord de Lusaka, de sélectionner un facilitateur pour le dialogue national et d'enquêter sur le projet de fonds conjoint mis en place par la RDC et les forces armées zimbabwéennes.

La mise en place de la Troïka par l'UE prouve à suffisance l'implication de l'UE dans la résolution de la crise au Congo-Kinshasa.

Hormis le Conseil européen, le Haut représentant a également joué un rôle diplomatique très intéressant au sein du Conseil de Sécurité des Nations unies dans la recherche des solutions pour la question du Congo. L'entrée en lice du Haut représentant a été rendue possible grâce notamment à la dernière modification qu'a connue le TUE. Le traité de Maastricht lui reconnaît désormais la possibilité d'exprimer la position officielle de l'UE dans les enceintes onusiennes ou dans les conférences internationales au même titre que la Présidence de l'UE.

## **Section II. Le rôle de la diplomatie extérieure conduite par le HRUAEPS dans les enceintes onusiennes et les conférences internationales sur le Congo**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il est désormais admis que les positions officielles de l'UE dans les enceintes onusiennes et les conférences internationales soient exprimées non seulement par le Président du Conseil mais également par les délégations de l'UE et le Haut représentant. En ce qui concerne le processus de paix en RDCongo, ce dernier a joué un double rôle. D'abord, c'est le Haut représentant qui définit et présente la position de l'UE sur la question du Congo aux Nations unies et dans les

---

<sup>347</sup> Chapitre 5 de l'annexe A de l'accord de Lusaka.

<sup>348</sup> v. Documents d'information de la réunion du comité politique du 21 octobre 1999 sur les démarches de la Troïka au Rwanda, en Ouganda, en RDC et au Zimbabwe.

conférences internationales (§1). Ensuite, c'est le Haut représentant qui veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action extérieure de l'UE sur le Congo (§2).

## **§1. La position de l'UE sur la question du Congo définie et présentée par le HRUAEPS**

Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRUAEPS) a défini et présenté la position de l'UE sur la question du Congo dans les enceintes onusiennes et les conférences internationales<sup>349</sup>. L'UE a réitéré son attachement à la résolution pacifique du conflit en RDC (A) et a accordé une place importante à la protection de la population civile, ce qui a forcément nécessité le changement de mandat onusien en RDC (B). Cette position a contribué à l'adoption de la résolution 1925 du 28 mai 2010 sur la MONUSCO notamment.

### **A. L'attachement réitéré de l'UE à la résolution pacifique du conflit en RDC**

Le HRUAEPS est le gestionnaire quotidien de la politique étrangère de l'Union incarnée au plus haut niveau par le Président du Conseil européen. Il a joué un rôle important dans la résolution de la crise congolaise et au changement de mandat de la mission onusienne au Congo-Kinshasa. Grâce à sa diplomatie auprès de l'ONU et des pays impliqués dans le conflit congolais, le HRUAEPS a permis que ces derniers continuent d'envisager la résolution pacifique du conflit comme moyen indispensable à l'avènement de la paix en RDC. Cela peut être illustré par sa contribution à la négociation et à la mise en œuvre des accords de paix et de cessez-le-feu entre les parties (accords de Lusaka) et son entretien en 2004 (entretien de Monsieur Javier SOLANA, HRUAEPS) avec l'ancien Président congolais, Joseph KABILA, et avec le Président du Rwanda, Paul KAGAME, au sujet de la situation dans l'Est de la RDC<sup>350</sup>. Au vu de ce processus diplomatique, le HRUAEPS a suggéré aux parties la continuation du processus de paix lancé avec la MONUC. Leur implication était une condition importante pour espérer atteindre les résultats escomptés.

---

<sup>349</sup> Conformément aux articles 27, §2 et 34, §2 du TUE.

<sup>350</sup><https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/haut-repr%C3%A9sentant-de-lue-exprime-sa-pr%C3%A9occupation-au-sujet-de-la>, consulté le 14/08/2022 à 19h13'.

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, en décembre 2009, les missions du HRUAEPS ont connu une nouvelle configuration. Ce dernier dispose désormais d'un droit d'initiative conformément à l'article 27, §1 du TUE. A ce titre, il est le mandataire du Conseil pour la conduite de la PESC. C'est dans ce contexte que se justifie la proposition du HRUAEPS au Conseil pour la prorogation du mandat de M. Roeland VAN DE GEER, Représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains (RSUE) en 2010<sup>351</sup>.

A l'ONU comme dans les conférences internationales, le HRUAEPS a plaidé pour la poursuite de la stabilisation et de la consolidation de la situation postérieure aux conflits qu'a connus la région des Grands Lacs africains. Il a également accordé une attention particulière à l'approche holistique de ces conflits et a mis en avant leur dimension régionale. Il a invité l'ONU et les pays des Grands Lacs à appuyer l'approche globale cohérente de l'UE dans la région susmentionnée. L'approche européenne consiste notamment à « *s'attaquer au problème, qui demeure considérable, des groupes armés qui agissent au-delà des frontières et risque ainsi de déstabiliser les pays de la région et d'aggraver leurs problèmes internes*<sup>352</sup>. » Dans un Mémoire datant du 31/03/2009<sup>353</sup>, la présidence tchèque de l'UE a plaidé également pour une approche régionale pour la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs. Le HRUAEPS n'a fait que relayer cela.

Le mandataire du Conseil pour la conduite de la PESC a permis que la politique menée par l'UE dans cette région inspire l'ONU et soit soutenue par elle, les pays de la région des Grands Lacs, l'Union africaine, les pays africains clés et les principaux partenaires de la RDCongo et de l'UE, ainsi que par les organisations africaines régionales et sous-régionales, d'autres pays tiers concernés et d'autres dirigeants clés de la région.

La présence active du HRUAEPS sur le terrain et au sein des enceintes internationales compétentes a permis à l'UE de rester engagée vis-à-vis des processus de stabilisation et de

---

<sup>351</sup> Article 1 de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains.

<sup>352</sup> v. dans le même ordre d'idée l'article 2 de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010.

<sup>353</sup> Disponible en ligne sur <https://reliefweb.int/report/burundi/grands-lacs-plaidoyer-pour-la-cirgl>, consulté le 16/08/2022 à 21h44'.



reconstruction dans la région, de maintenir le contact avec les principaux acteurs et de contribuer à la gestion des crises et d'influencer la vision onusienne de la crise congolaise. La présence sur terrain s'est faite à travers le RSUE. Par son intermédiaire, « *l'UE a joué un rôle prépondérant dans les structures de mise en œuvre du communiqué de Nairobi (visant à résoudre le problème posé par les Forces démocratiques de libération du Rwanda — FDLR) et des processus de paix de Goma (visant à rétablir la paix et l'autorité de l'État dans l'est de la RDC) (...) et dans le cadre de la Facilitation internationale, composée des Nations unies, des États-Unis, de l'Union africaine, de la Conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs (CIRGL) ainsi que de l'Union européenne, en vue d'appuyer cette mise en œuvre*<sup>354</sup>. » La présence du HRUAEPS au sein des enceintes internationales a été rendue possible grâce à sa participation à la conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), ainsi qu'à l'établissement des contacts étroits avec la troïka européenne chargée d'assurer le suivi des orientations définies par ladite conférence. Il s'agit notamment de la non-violence et de la défense mutuelle dans le règlement des conflits, ainsi que la coopération régionale, en promouvant les droits de l'homme et la démocratisation, la bonne gestion des affaires publiques, la coopération judiciaire et la lutte contre l'impunité et l'exploitation illégale des ressources naturelles. La CIRGL a été « *initiée par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2000 et institutionnalisée en 2006 par la signature par les chefs d'État du pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement*<sup>355</sup>. »

Toutes ces activités diplomatiques du HRUAEPS concernant la RDC se justifiaient par le fait que l'UE faisait partie du Groupe de contact international pour la région des Grands Lacs. Son engagement aux côtés de l'ensemble des autres acteurs internationaux afin de résoudre le conflit dans cet Etat tiers et de s'attaquer à ses causes profondes était donc d'une importance capitale.

---

<sup>354</sup> Lire réponse du 25/02/2009 à la question parlementaire -E-6965/2008 (ASW), Parlement européen, disponible sur [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-6-2008-6965-ASW\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-6-2008-6965-ASW_FR.html), consulté le 16/08/2022 à 22h07'.

<sup>355</sup> Programme indicatif régional pour la période 2014-2020 Afrique centrale-Union européenne, p.7.

En 2010, le HRUAEPS a aussi plaidé pour la reconstruction post-conflit de la RDCongo. Celle-ci devait forcément passer par l'appui, par les partenaires de ce pays, du processus politique visant à consolider les nouvelles institutions, la mise en oeuvre d'une réforme globale du secteur de la sécurité et la définition d'un cadre international plus large pour la concertation politique et la coordination avec le nouveau gouvernement<sup>356</sup>. L'ONU a pris en compte ce plaidoyer dans sa résolution 1925 du 28 mai 2010 sur la MONUSCO<sup>357</sup>.

Au vu de l'évolution de la situation sur terrain, le HRUAEPS a également prôné la stabilisation et la consolidation de la paix en RDCongo<sup>358</sup>, ce qui a nécessité le changement de mandat de la mission onusienne en place, à savoir la MONUC, et a débouché à l'avènement d'une autre mission, à savoir la MONUSCO<sup>359</sup>.

Ces efforts diplomatiques se sont poursuivis d'autant plus qu'en 2013, le HRUAEPS a présenté au Conseil le cadre stratégique européen pour la région des Grands Lacs dont il est désormais le défenseur à l'international. Ce cadre est « *conçu pour garantir, dans un souci de synergie, la réalisation globale des objectifs de l'UE en matière de sécurité et de développement, notamment de prévention des conflits et de construction de la paix*<sup>360</sup>. » Il comprend cinq domaines essentiels pour remédier à la situation qui prévaut dans la région des Grands Lacs. Ainsi, les composantes d'une solution durable proposées par le HRUAEPS dans le cadre de ladite stratégie sont : s'attaquer aux problèmes de gouvernance ; garantir une sécurité durable à l'Est de la R.D.C ; lutter contre la pauvreté et reconstruire le pays ; restaurer la confiance entre voisins et instaurer un mécanisme d'appui international fiable<sup>361</sup>. Ce sont des leviers à appuyer simultanément pour résoudre la crise congolaise. Il en découle que l'UE prône la lutte contre les causes profondes des conflits et s'aligne dans la même direction que la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) qui a

---

<sup>356</sup> Réponse du 25/02/2009 à la question parlementaire -E-6965/2008 (ASW), Parlement européen, *Op.cit.*

<sup>357</sup> Résolution 1925 du 28 mai 2010, point 12 l) à t).

<sup>358</sup> v. dans le même ordre d'idée l'article 3 b) de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010.

<sup>359</sup> Résolution 1925 du 28 mai 2010, point 12 l) à t).

<sup>360</sup> Commission européenne, *Cadre stratégique pour la Région des Grands Lacs*, Communication conjointe de la HRUAEPS au Conseil, Bruxelles, 19/06/2013, p.1.

<sup>361</sup> *Ibid.*, pp.5-10.

présenté un rapport à l'Assemblée générale des Nations unies en 2001 intitulé la responsabilité de protéger<sup>362</sup>.

Les causes profondes de l'instabilité à l'Est de la RDC contre lesquelles l'UE suggère de s'attaquer sont régionales et locales. C'est ainsi qu'à travers le HRUAEPS, l'UE a toujours soutenu au niveau international l'idée d'une solution politique à laquelle Kinshasa et Kigali devraient contribuer. Parce que non seulement que la stabilité durable à l'est de la R.D.C ne peut pas se fonder uniquement sur l'action militaire mais l'instabilité ne profite aussi à aucun des deux pays ni à leurs populations<sup>363</sup>. Ces derniers ont donc une coresponsabilité d'assurer la paix durable dans la région des Grands Lacs.

En qualité de Vice-président de la Commission européenne, le HRUAEPS a représenté l'UE dans les négociations avec la région Afrique Centrale ayant abouti à la mise en place d'un Programme indicatif régional du 11<sup>ème</sup> FED pour la période 2014-2020. Dans ses relations avec cette région, l'UE poursuit des objectifs stratégiques et a retenu trois domaines prioritaires pour les atteindre. Il s'agit de l'intégration politique, de la coopération en matière de paix et de sécurité ; de l'intégration économique et commerciale (incluant les infrastructures économiques) et de la gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité<sup>364</sup>.

Le HRUAEPS justifie l'intérêt stratégique que présente la Région des Grands Lacs pour l'UE par deux raisons<sup>365</sup> : une raison historique et une raison humanitaire. Historiquement, il existe des liens entre l'UE et chaque pays membre de la CIRGL. D'un point de vue humanitaire, les conflits retardent le développement de cette région et contribuent à la précarité des populations.

---

<sup>362</sup> v. CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 2001, p.25.

<sup>363</sup> v. Déclaration de la haute représentante, Mme Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne concernant la situation dans l'est de la République démocratique du Congo du 10/07/2012.

<sup>364</sup> Programme indicatif régional pour la période 2014-2020 Afrique centrale-Union européenne, p.12.

<sup>365</sup> Commission européenne, *Cadre stratégique pour la Région des Grands Lacs*, *Op.cit.*, p.10.

Il ressort de la position de l'UE présentée par le HRUAEPS que la paix ne peut être atteinte qu'avec le rétablissement de l'ordre et de la stabilité dans la région à laquelle appartient la RDC, ce qui n'est toutefois pas incompatible avec la protection des populations civiles.

## **B. La nécessité affirmée de protéger la population civile**

Le HRUAEPS a présenté, dans les enceintes onusiennes et les conférences internationales sur la RDCongo, la position de l'UE concernant la protection de la population congolaise largement inspirée du rapport de la CIISE. Dans sa déclaration au nom de l'UE concernant la situation dans l'est de la République démocratique du Congo du 10 juillet 2012, Mme Catherine ASHTON, HRUAEPS, a rappelé qu'il incombe en premier aux autorités congolaises la responsabilité de protéger la population congolaise. C'est dans les mêmes termes que le paragraphe 2.30 du rapport de la CIISE a été rédigé. On peut lire: « *La Commission estime que la responsabilité de protéger incombe d'abord et avant tout à l'État dont la population est directement touchée*<sup>366</sup>. »

A travers sa déclaration, le HRUAEPS n'a fait que rappeler les conclusions du Conseil Affaires étrangères arrêtées lors de la 3179<sup>ème</sup> session au Luxembourg le 25 juin 2012. Il sied de rappeler que, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le HRUAEPS est le coordonateur des débats au sein du Conseil Affaires étrangères.

Les paragraphes 3 et 5 de ces conclusions étaient respectivement destinés aux groupes armés et à l'ONU. Les uns avaient l'obligation de tout mettre en oeuvre pour protéger les populations et permettre l'accès de l'aide humanitaire. L'autre recevait les encouragements de l'UE à poursuivre, à travers la MONUSCO, les efforts de stabilisation qui relèvent de son mandat, et en particulier en ce qui concerne la protection des populations civiles.

Ainsi, pour permettre à l'Etat congolais de s'acquitter de son obligation de protéger sa population, une réforme du secteur de sécurité (RSS) s'impose. Une telle réforme concerne les secteurs de la justice, la police et la défense. Il existe une complémentarité entre les trois

---

<sup>366</sup> CIISE, *Op.cit.*, p.18.

secteurs<sup>367</sup>. L'UE a jugé bon d'effectuer un travail dans la promotion de la stabilité, la sécurité et le développement par ses instruments dans le domaine clé de la réforme du secteur de sécurité et d'appuyer le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans sa Résolution 1925 du 28/05/2010<sup>368</sup> créant la MONUSCO, le CSNU abonde dans le même sens. Il confie à la mission onusienne la tâche de protéger les civils.

Non seulement que la RSS est une stratégie européenne présentée par le HRUAEPS dans les enceintes internationales pour permettre à l'Etat congolais de mieux s'acquitter de sa responsabilité de protéger les civils mais elle fait aussi partie des domaines prioritaires de la coopération RDC-UE retenus dans le cadre du programme indicatif pluri-annuel 2021-2027<sup>369</sup>, un document-cadre conjoint de l'Union et de ses Etats membres concernant sa politique envers ce pays partenaire pour la période qu'il couvre. La RSS offre ainsi l'opportunité d'une approche coordonnée de l'Equipe Europe<sup>370</sup>. L'UE a mobilisé l'IcSP ainsi que ses instruments de coopération pour mettre en oeuvre la RSS.

Sachant que des pertes en vies humaines du côté des civils sont le fait des groupes armés et parfois de propres forces du gouvernement, la RSS, notamment le secteur judiciaire, devrait permettre à l'Etat congolais de faire de la chaîne de justice pénale le point de départ pour lutter contre l'impunité. Il fallait mettre à la disposition du gouvernement des instruments appropriés pour répondre de manière adéquate et efficace aux violations graves commises par les groupes armés et les acteurs étatiques. D'où un appui technique et politique de la part des partenaires était nécessaire. D'un point de vue technique, les cellules d'appui aux poursuites judiciaires (CAP) mises en place pour fournir des conseils sur la gestion des dossiers, la planification de l'instruction, les stratégies des poursuites et le respect des pratiques en matière de jurisprudence internationale sont aujourd'hui un exemple de la volonté des partenaires à accompagner l'Etat congolais à faire des réformes structurelles de son système judiciaire. D'un point de vue politique, toute la diplomatie déployée par les partenaires de la RDC, tels que l'UE, devrait aboutir au soutien de la mise en place de la RSS notamment à travers l'octroi des financements prévisibles et stables des projets visant la

---

<sup>367</sup> Programme indicatif pluri-annuel 2021-2027 RDC-UE, p.11.

<sup>368</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28/05/2010, §12, points a) à k).

<sup>369</sup> Programme indicatif pluri-annuel 2021-2027 RDC-UE, p.4.

<sup>370</sup> *Ibid.*, p.5.

protection des civils. C'est en cela que s'explique le mandat confié à la MONUSCO « *d'appuyer l'action menée aux niveaux national et international pour que les auteurs des violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme, y compris toutes les formes de violence sexuelle et sexiste, soient traduits en justice, notamment en mettant en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires pour aider les autorités des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) chargées de la justice militaire à poursuivre les personnes arrêtées par les FARDC*<sup>371</sup>. »

Un tel appui était d'autant plus important que les autorités de justice chargées d'enquêter sur les crimes graves avant le lancement de la réforme en 2010 (année marquant l'avènement de la MONUSCO), voire même quelques temps après son lancement, ne disposaient pas de personnel, de ressources et des possibilités d'enquêter efficacement sur tous les cas et de poursuivre leurs auteurs. Ceci justifiait la continuité des violations contre la population civile.

L'escalade des tensions politiques et en matière de sécurité mettaient également en évidence la fragilité du système de sécurité congolais qui avait besoin d'être réformé pour mieux assurer la protection des civils. Ce constat permet aussi de comprendre le mandat de la MONUSCO d'« *appliquer la stratégie du système des Nations Unies pour la protection des civils en République démocratique du Congo en lui donnant effet au moyen d'une stratégie de protection de la MONUSCO reposant sur les meilleures pratiques et reproduire les mesures de protection efficaces, comme l'utilisation d'équipes conjointes de protection, d'interprètes de proximité, d'équipes mixtes d'investigation, de centres de surveillance et de conseillers pour la protection des femmes*<sup>372</sup>. »

L'aide humanitaire participe également de la protection des civils car, le conflit armé engendre des conséquences humanitaires graves. Ainsi, sur cet aspect, la position européenne part du postulat selon lequel les besoins humanitaires de la RDCongo du fait du conflit sont

---

<sup>371</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28/05/2010, §12, point d).

<sup>372</sup> *Ibid.*, §12, point f).

parmi les plus importants au monde<sup>373</sup>. Un plan d'intervention humanitaire pour répondre aux besoins des populations vulnérables est une nécessité. Il devrait comprendre une aide vitale en faveur des personnes les plus démunies, souvent des personnes déracinées par le conflit. Cette aide est aussi censée répondre aux besoins immédiats des plus vulnérables en RDC et dans la région des Grands lacs. Conscient de cela, le CSNU a confié à la MONUSCO le mandat d'assurer la protection effective du personnel humanitaire notamment dans la résolution 1925 du 28 mai 2010<sup>374</sup>.

Le HRUAEPS ne s'est pas uniquement contenté de présenter la position de l'UE sur le conflit en RDCongo dans les enceintes onusiennes ou internationales. Il a aussi joué le rôle de promoteur de la cohérence de l'action externe de l'UE envers ce pays partenaire, un rôle qu'il tire du traité de Lisbonne.

## **§2. Le HRUAEPS comme gardien de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de l'UE sur le Congo**

Par ses pouvoirs de coordination indirecte et directe, le HRUAEPS s'est érigé en facilitateur de l'émergence d'une communauté de points de vue et d'intérêt sur la question du Congo, ce qui lui a également permis d'être le gardien de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de l'UE sur le Congo. D'abord, conformément à l'article 33 du TUE, le représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) nommé par le Conseil, sur proposition du HRUAEPS, auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières, exerce son mandat sous l'autorité du HRUAEPS. C'est par le truchement de celui-là que celui-ci a pu coordonner indirectement les activités des acteurs de la PESC concernant la R.D.C (A). Ensuite, le HRUAEPS est érigé, par le TUE, en organisateur de la coordination des actions des Etats membres au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. En cette qualité, il a coordonné directement l'action des Etats membres au sein du CSNU et des conférences internationales

---

<sup>373</sup> Commission européenne, « Protection civile et Opérations d'Aide Humanitaire Européennes », en ligne sur [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/africa/democratic-republic-congo\\_fr#ecl-inpage-258](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/africa/democratic-republic-congo_fr#ecl-inpage-258), consulté le 19/08/2022 à 21h07'.

<sup>374</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28/05/2010, §12, point a).

concernant la question du Congo. Il a donc facilité le rapprochement entre les Etats (le rapprochement des positions nationales) (B).

#### **A. La coordination indirecte par le HRUAEPS des activités des acteurs de la PESC concernant la RDC**

La multitude d'acteurs de la PESC, à savoir le Conseil européen, le Conseil, la Présidence, le Président de la Commission, le HRUAEPS, tous intervenant à des degrés divers sur la scène internationale<sup>375</sup> concernant la question du Congo, auraient pu faire craindre une cacophonie et affaiblir la crédibilité de l'Union, tel n'a cependant pas été le cas.

Pour la mise en œuvre de la PESC dans certaines parties du monde, telles que la région des Grands Lacs africains, si le HRUAEPS reste le maître, le RSUE est la main du roi. Le RSUE nommé dans cette région a apporté une aide considérable dans la mise en œuvre des objectifs politiques de l'UE. En effet, l'entrée en vigueur en décembre 2009 du traité de Lisbonne correspondait avec la prorogation pour la deuxième fois du mandat de M. Roeland VAN DE GEEER, RSUE pour la région des Grands Lacs africains<sup>376</sup>. Exercée conformément aux dispositions du traité de Lisbonne qui placent le RSUE sous l'autorité du HRUAEPS, l'action du RSUE a contribué à la prise en compte de la position de l'UE sur la question du Congo dans les enceintes onusiennes et les conférences internationales. La coordination indirecte des activités des acteurs de la PESC par le HRUAEPS, via le RSUE, était nécessaire pour l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE sur le Congo. La prise en compte de la position de l'UE au sein de l'ONU ou dans les conférences internationales concernant la RDCongo en était tributaire.

L'Union s'était fixée sept objectifs généraux en ce qui concerne les conflits dans la région des Grands Lacs africains que ses institutions et les Etats membres devraient défendre<sup>377</sup>. Ainsi, le mandat du RSUE devrait s'exercer conformément à ces objectifs<sup>378</sup> qui

---

<sup>375</sup> BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Droit de l'union européenne. Institutions et ordre juridique*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, p.194.

<sup>376</sup> Article 1er de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains.

<sup>377</sup> *Ibid.*, article 2.



ont tous concerné la poursuite de la stabilisation et de la consolidation de la situation postérieure aux conflits qu'a connu la région des Grands Lacs africains. L'exercice dudit mandat par le RSUE a largement contribué à la pose des bases pour l'avènement de la MONUSCO. Par exemple, c'est le RSUE qui a contribué au suivi de la conférence internationale sur la région des Grands Lacs, notamment en soutenant les orientations définies dans la région à l'appui des objectifs de non-violence et de défense mutuelle dans le règlement des conflits<sup>379</sup>. Il a aussi contribué à la négociation et à la mise en œuvre des accords de paix et de cessez-le-feu entre les parties, et engagé avec elles un processus diplomatique en cas de non-respect des dispositions de ces accords<sup>380</sup>.

Cela ne voulait pas dire que le HRUAEPS n'avait pas une main mise sur l'action du RSUE. Bien au contraire, le RSUE avait une obligation d'établir des rapports<sup>381</sup>. Cette obligation consistait concrètement à faire rapport régulièrement, oralement et par écrit, au HRUAEPS et au COPS et à rendre également compte aux groupes de travail du Conseil des affaires étrangères. Ce dernier pouvait recevoir ces rapports sur recommandation du HRUAEPS ou du COPS. C'était un moyen pour le HRUAEPS de continuer à jouer son rôle de mandataire du Conseil pour la conduite de la PESC.

Le HRUAEPS avait également la possibilité de promouvoir la cohérence de l'action extérieure de l'UE dans la région des Grands Lacs africains à travers le RSUE. En effet, trois exemples peuvent être cités pour illustrer cela. D'abord, le RSUE a assuré la coordination politique générale de l'UE. Celle-ci a impliqué, primo, que le RSUE veille à la cohérence entre les acteurs de la PESC; secundo, qu'il veille à la cohérence dans l'utilisation de l'ensemble des instruments de l'UE en vue d'atteindre les objectifs de la politique européenne; tertio, qu'il veille à la coordination de ses activités avec celles de la Commission, ainsi qu'avec celles des autres RSUE actifs dans la région.

Ensuite, le RSUE a maintenu des contacts étroits avec les chefs des délégations de l'Union, les chefs de mission des États membres, à l'intention de qui il a formulé des

---

<sup>378</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>379</sup> *Ibid.*, article 3 d).

<sup>380</sup> *Ibid.*, article 3 f).

<sup>381</sup> *Ibid.*, article 11.

orientations politiques, ainsi qu'avec les autres acteurs internationaux et régionaux sur le terrain. Il s'agit notamment des Nations Unies. Ces contacts étroits ont permis, en 2005, au RSUE d'œuvrer avec les acteurs internationaux et régionaux au renforcement des processus de paix de Lusaka et d'Arusha ainsi que des accords de paix conclus dans la région des Grands Lacs africains<sup>382</sup>. Ils ont également contribué à l'organisation d'une conférence sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs. A cet effet, la coopération entre le RSUE, le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la région des Grands Lacs et l'Envoyé spécial du Président de l'Union africaine a été d'une forte utilité pour la mise en oeuvre des objectifs politiques de l'UE dans cette région.

Enfin, il a assuré la cohérence des activités des missions EUSEC RDCongo et EUPOL RDCongo. La Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010 prorogeant le mandat du Représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains<sup>383</sup> est le cadre juridique qui a servi de fondement aux activités du RSUE. Il ressort de cette décision qu'une meilleure coordination de l'action des acteurs de la PESC dans la région des Grands Lacs africains devaient sans nul doute contribuer à faire entendre la voix de l'UE sur la scène internationale en ce qui concerne notamment la stabilisation et la consolidation de la paix au Congo-Kinshasa. A cet effet, les avis formulés et les rapports présentés par le RSUE<sup>384</sup> ont permis à l'UE de présenter à l'ONU des propositions sur la forme que devrait prendre la nouvelle OMP (la MONUSCO). Adressés au HRUAEPS et au COPS, ces rapports pouvaient être oraux ou écrits et être transférés au Conseil des affaires étrangères sur recommandation de ces derniers<sup>385</sup>.

Le travail de coordination du HRUAEPS a aussi contribué à une meilleure compréhension du rôle de l'Union, de sa politique et de ses orientations en matière des droits de l'homme. Cette approche a facilité la négociation et la mise en oeuvre des accords de paix et de cessez-le-feu entre les parties impliquées dans la crise à l'Est du Congo-Kinshasa, et a

---

<sup>382</sup> Article 2 de l'Action Commune 2005/586/PESC du Conseil du 28 juillet 2005 prorogeant et modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs africains.

<sup>383</sup> Article 12 de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010.

<sup>384</sup> Et ce, conformément à l'article 3 de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010.

<sup>385</sup> Article 11 de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010.

permis d'engager avec elles un processus diplomatique en cas de non-respect de leurs dispositions.

Il découle de ce qui précède que la présence de nombreuses institutions représentant l'Union sur la question du Congo n'a pas dévalué l'action internationale de cette dernière. Bien au contraire, elle lui a permis de se déployer dans toute sa plénitude confirmant ainsi la puissance de l'UE grâce notamment au « rôle de passerelle<sup>386</sup> » et « de catalyseur<sup>387</sup> » joué par le HRUAEPS sans empiéter les prérogatives dévolues aux autres acteurs de la PESC. Les conflits potentiels et/ou tout risque de tensions entre ces détenteurs du pouvoir de représentation<sup>388</sup> dans le champ de la PESC, que l'on pouvait craindre<sup>389</sup>, n'ont pas trouvé leur terrain d'élection.

En effet, Damien BOUVIER estime que « *le système des compétences et le système institutionnel tendent à compliquer, voire à interdire, l'unité de la représentation. Les compétences européennes sont encore trop fragmentées, et de natures trop différentes, pour assurer les conditions d'une représentation internationale unitaire. (...) Le système institutionnel morcèle quant à lui le pouvoir d'exprimer directement la volonté de l'Union entre plusieurs acteurs principaux. En conséquence, il est donc impossible pour l'Union de parler d'une seule voix<sup>390</sup>.* » Néanmoins, dans le processus de paix en RDC, le HRUAEPS a contribué à l'unification de la représentation extérieure de l'UE permettant ainsi de relever le défi qui apparaissait d'autant plus grand que les tâches dévolues qui devaient, par ailleurs, s'articuler avec les activités des institutions ayant intervenu dans le processus de paix au

---

<sup>386</sup> *Ibid.*, p.59.

<sup>387</sup> *Ibid.*, p.63.

<sup>388</sup> Sur la représentation internationale de l'Union, lire avec intérêt, BOUVIER Damien, *La représentation internationale de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp.41-47.

<sup>389</sup> Josiane AUVERT-FINCK, par exemple, craignait que la création du HRUAEPS, appuyé par le SEAE, puisse avoir des incidences non seulement dans les relations interinstitutionnelles mais aussi au sein même de la Commission. Elle a relevé des craintes de trois ordres : l'affaiblissement de l'autorité du président de la Commission par le HRUAEPS, la remise en cause du principe de collégialité du fait de la concentration des prérogatives entre les mains du HRUAEPS et le problème de coordination entre les différents commissaires ayant en charge les relations extérieures du fait de l'instauration du HRUAEPS. AUVERT-FINCK Josiane, *Op.cit.*, pp.59-60.

<sup>390</sup> BOUVIER Damien, *Op.cit.*, p.333.

Congo-Kinshasa. La fragmentation de l'action extérieure en plusieurs compétences de nature diverse, telle qu'elle découle du TUE<sup>391</sup> et du TFUE<sup>392</sup>, n'a donc eu aucune incidence sur l'unité de la représentation et n'a pas empêché l'Union « *d'exercer dans l'ordre juridique international les pouvoirs correspondants aux compétences dont elle est titulaire*<sup>393</sup>. »

Tirant le bénéfice du nouveau paysage institutionnel européen, l'UE a renforcé la coordination de son engagement entre les acteurs européens en RDC, ainsi qu'entre Bruxelles et Kinshasa en vue de renforcer la cohérence de ses activités dans ce pays<sup>394</sup>. A cet effet, plusieurs mécanismes de coordination avaient été mis en place dans les deux capitales<sup>395</sup>. Il s'agit de la coordination étroite par le chef de mission EUSEC RDCongo et le chef de mission EUPOL RDCongo de leurs actions et la recherche des synergies entre les deux missions. Il importe également de souligner la coordination de l'action EUSEC RDCongo en soutien de la réforme des FARDC avec le gouvernement de la RDC, les Nations unies par le biais de la mission MONUSCO, et les États tiers engagés dans le domaine de la défense du processus de la réforme du secteur de sécurité en RDC. Il peut aussi être rappelé la fourniture par le chef de la délégation de l'UE à Kinshasa, dans le cadre général défini par les documents de planification, des orientations politiques locales à la mission EUSEC RDCongo, sans préjudice du mandat du RSUE. En outre, il y a l'établissement par le chef de la délégation de l'UE et le chef de mission EUSEC RD Congo des mécanismes d'information ou de consultation appropriés, notamment en ce qui concerne les aspects politiques pouvant avoir un impact sur le déroulement de la mission. En plus, il convient de signaler les échanges d'information entre le chef de mission EUSEC RDCongo et le chef de la délégation de l'UE de tout contact de leur niveau pouvant avoir un impact de nature politique. Il sied de noter la mise en place d'une liaison permanente entre la mission EUSEC RDCongo (ou son représentant) et la délégation de l'UE, à travers son chef dont il est également conseiller défense, sans préjudices des chaînes de commandement existantes de chacun des acteurs. Enfin, il peut être précisé la fourniture par le RSUE des conseils politiques relatifs à la

---

<sup>391</sup> Article 15 § 6, alinéa 2 du TUE ; article 17 § 1 du TUE ; article 27 § 2 TUE ; article 33 du TUE.

<sup>392</sup> Articles 220 et 221 TFUE ; article 138 § 2 du TFUE ; article 218 du TFUE.

<sup>393</sup> BOUVIER Damien, *Op.cit.*, p.338.

<sup>394</sup> v. 7<sup>ème</sup> considérant de la Décision 2010/565/PESC du Conseil du 21 septembre 2010 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo).

<sup>395</sup> *Ibid.*, article 11.

dimension régionale, en particulier en ce qui concerne les processus de Nairobi, de Goma et de Juba, à la mission EUSEC R.D.Congo.

L'UE doit ainsi la cohérence de son action extérieure vis-à-vis de ce pays et la confirmation de sa puissance à la cohérence institutionnelle observée sur terrain. La coopération loyale entre les acteurs de la PESC orientée vers le Congo-Kinshasa et la collaboration interinstitutionnelle ont permis d'assurer cette cohérence. Ces derniers ont pu trouver « *une cohabitation dans la cohérence*<sup>396</sup> » pour l'harmonisation des actions de l'UE en RDC. Est-ce un progrès dans l'exécution des missions du HRUAEPS dans les multiples facettes données par le traité de Lisbonne, à savoir l'organe désigné par le Conseil européen et responsable devant lui et le vice-président de la Commission et investi avec celle-ci par le Parlement ?

Il s'agit là d'un exemple palpable qui démontre qu'il est possible de maintenir la cohérence dans « *un système caractérisé par l'extrême diversité des structures organiques qui en sont issues ainsi que des politiques qu'elles sont appelées à développer et à mettre en œuvre*<sup>397</sup> » afin d'éviter l'éparpillement des actions. Ces institutions européennes ont ainsi pris conscience de l'obligation de comportement qui pèse sur elles, ce qui a contribué à donner effet à l'article 13 du TUE (version du traité de Lisbonne) qui confie à l'UE la mission d'assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions. Ainsi, toute institution dont le comportement irait en marge d'une telle obligation s'expose à la sanction de la CJUE qui a la possibilité de contrôler la base juridique de ses actes. Ce fut d'ailleurs le cas dans les affaires du moratoire sur les armes légères et de petit calibre<sup>398</sup> et front Polisario<sup>399</sup> où, pour donner effet au principe de cohérence, le juge européen s'est déclaré compétent pour annuler tout acte d'une institution contraire à une disposition, à une règle ou à un principe qui régit une politique de l'Union.

---

<sup>396</sup> JACQUE Jean-Paul, « Les institutions dans le traité de Lisbonne », in FLAESCH-MOUGIN Cathérine (Dir.), *La relance de l'Union européenne et la présidence française*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.7.

<sup>397</sup> BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7ème édition, Paris, LexisNexis, 2019, p.139.

<sup>398</sup> CJCE, 20 mai 2008, aff.C-91/05, *Commission c/ Conseil* : Rec. CJCE 2008, I, p.3651.

<sup>399</sup> Trib.U.E, 10 déc. 2015, aff. T-512/12, *Front Polisario c/ Conseil*.

Prise conformément au traité de Lisbonne, la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010 a pris en compte la nouvelle configuration du rôle du HRUAEPS. C'est donc cette dernière qui lui a également permis de coordonner directement l'action des Etats membres en vue d'un rapprochement des positions nationales.

## **B. La coordination directe de l'action des Etats membres envers la RDC au sein du CSNU et des conférences internationales**

Le HRUAEPS a été érigé en organisateur de la coordination des actions des Etats membres au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales par l'article 34, §1 du TUE (version du traité de Lisbonne). C'est le fondement juridique de son action de coordination menée dans la région des Grands Lacs africains. Le HRUAEPS et les Etats membres sont liés par des obligations découlant du TUE dont le respect fut la clé de voûte pour la réussite de la coordination directe. Dans le cadre de cette dernière, les Etats membres étaient tenus par une double obligation : une obligation positive et une obligation négative. L'obligation positive a consisté en un devoir d'assistance. Les Etats membres devaient assister le HRUAEPS, via le RSUE, pour faciliter sa coordination. C'est ainsi qu'ils ont apporté leur contribution à la constitution et à la composition de l'équipe du RSUE. Ceux-là ont affecté à celui-ci des experts disposant des compétences en ce qui concerne les questions des politiques spécifiques rentrant dans le cadre du mandat du RSUE défini dans la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010<sup>400</sup> et ont pris en charge leurs rémunérations. C'était une manière pour eux de s'impliquer dans le processus de paix au Congo tel que voulu par l'UE.<sup>401</sup>

Le devoir d'assistance a aussi induit un devoir d'abstention. Les positions nationales ne devaient pas fragiliser la position de l'UE, d'où la nécessité de les communiquer au coordonnateur de l'UE avant qu'elles ne soient présentées à l'international afin de les rapprocher. Le HRUAEPS a veillé à ce que chaque Etat membre utilise ses compétences internationales non seulement pour la poursuite de ses propres objectifs, mais aussi au nom et dans l'intérêt de l'UE. Cela a permis de voir « *dans les Etats membres et l'Union, des sous-*

---

<sup>400</sup> Article 3 de la Décision 2010/113/PESC du Conseil du 22 février 2010.

<sup>401</sup> *Ibid.*, Article 6.

*ensembles d'une entité composite, chacun défendant aussi les intérêts de l'autre, tout en poursuivant un objectif commun*<sup>402</sup>. »

Il a également été observé avec satisfaction une coordination des actions des Etats membres au sein du CSNU et lors des conférences de la paix sur le Congo ainsi que la défense par ces derniers des positions communes et des intérêts de l'UE. Il convient également de souligner les concertations entre les Etats membres de l'UE, qui siègent au CSNU, et les partages, par ceux-ci, d'information sur les questions présentant un intérêt commun aux autres Etats membres de l'UE qui ne siègent pas au CSNU. Tout porte à croire que les Etats membres ont exécuté leurs obligations conformément aux dispositions du TUE<sup>403</sup>.

Les échanges d'information ont renforcé la coopération entr'eux et contribué à la mise en œuvre des positions et des actions communes sur la RDCongo arrêtées par le Conseil<sup>404</sup>. La crise à l'Est de cet Etat tiers a des ramifications internationales ne permettant pas à chacun des Etats membres, seul, de le résoudre. Il eût donc fallu s'unir pour parler d'une seule voix. Le Conseil européen l'avait également relevé. D'après lui, « *la situation actuelle en matière de sécurité en RDC pourrait se dégrader, ce qui aurait des répercussions potentiellement graves sur le processus de renforcement de la démocratie, de l'État de droit et de la sécurité au niveau international et régional. Un engagement continu de l'UE en termes d'effort politique et de ressources contribuera à asseoir la stabilité dans la région*<sup>405</sup>. »

En acceptant le rapprochement de leurs positions nationales par le HRUAEPS, les Etats membres ont permis à l'UE de jouer un rôle actif sur la scène internationale. Ils ont affirmé l'identité européenne à l'international, ce qui allait ainsi dans le sens de la déclaration sur l'identité européenne adoptée par le sommet de Copenhague du 14 décembre 1973 et du préambule du TUE. Leur union a été bénéfique pour l'ONU car, elle lui a permis d'identifier et de concevoir des solutions susceptibles de mettre fin à la crise à l'Est de la R.D.Congo.

---

<sup>402</sup> BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Op.cit*, p.193.

<sup>403</sup> Article J.9 du TUE, tel que modifié par le traité d'Amsterdam.

<sup>404</sup> *Ibid.*, article J.10.

<sup>405</sup> 11<sup>ème</sup> considérant de la Décision 2010/565/PESC du Conseil du 21 septembre 2010, *Op.cit*.

Le rapprochement des positions nationales était important parce que le HRUAEPS disposait du pouvoir de présenter devant le CSNU la position officielle de l'Union lors des échanges onusiens sur l'avènement de la MONUSCO en vertu de l'article 34 § 4 du TUE. C'est lui qui communiquait aux Nations unies, « *en fonction des besoins opérationnels de la mission (EUSEC R.D.Congo), des informations et documents classifiés de l'UE établis aux fins de l'opération jusqu'au niveau «RESTREINT UE», conformément au règlement de sécurité du Conseil*<sup>406</sup>. » Cette mission a, par ailleurs, précédé l'avènement de la MONUSCO.

Il a également eu l'occasion d'encourager le CSNU à confier à la MONUSCO le mandat de stabilisation, et en particulier la protection des populations civiles, de sécurité et de développement de la région des Grands Lacs africains<sup>407</sup>. L'UE s'était proposée d'accompagner cette mission « *au travers du travail effectué notamment par les instruments européens dans le domaine clé de la réforme du secteur de la sécurité*<sup>408</sup>. » Par la résolution 1925 (2010) du CSNU prolongeant le mandat de la MONUC jusqu'au 30 juin 2010, pour devenir Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en R.D.C (MONUSCO) à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2010, l'ONU a affirmé son soutien, en collaboration étroite avec les autres partenaires internationaux, à cette réforme.

Il n'était pas concevable que les politiques nationales contredisent la position officielle de l'UE. Il convient de voir en la mission de rapprochement des positions nationales, menée par le HRUAEPS, un moyen pour l'UE de satisfaire également à son obligation de respecter les identités nationales inscrite à l'article 4 § 2 du TUE. Les positions nationales sont intrinsèquement liées à l'identité de chaque Etat membre. Le respect des identités nationales est le corollaire de l'autre obligation contenue dans cette même disposition, à savoir le respect de l'égalité des Etats membres devant les traités<sup>409</sup>.

---

<sup>406</sup> Article 13 de la Décision 2010/565/PESC du Conseil du 21 septembre 2010, *Op.cit.*

<sup>407</sup> *Ibid.*, 5<sup>ème</sup> considérant.

<sup>408</sup> Cette position a été réitérée en 2012, deux ans après la mise en place de la MONUSCO. v. Conseil de l'UE, Affaires étrangères, Communiqué de presse, 11688/12 (Presse 282) PR CO 41, Luxembourg, le 25 juin 2012, p.17.

<sup>409</sup> BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Op.cit.*, p.189.



La communication par ceux-ci de leurs positions nationales sur le Congo au HRUAEPS a aidé le coordonnateur de l'action extérieure de l'UE à vérifier deux choses. D'une part, que les Etats membres respectent, tous, les obligations qui leur incombent au titre du TUE ou du TFUE, notamment l'obligation de respecter les dispositions de ces traités européens<sup>410</sup>. D'autre part, qu'aucun Etat ne se met en marge de la politique de l'UE envers cet Etat tiers. Il n'est pas étonnant, comme le démontre si bien Guy de LACHARRIERE dans son célèbre ouvrage intitulé *La politique juridique extérieure*<sup>411</sup>, que les politiques juridiques extérieures des Etats soient contradictoires. Elles le sont parce que, non seulement, les intérêts des Etats sur la scène internationale diffèrent mais il existe aussi au sein même de l'Union, comme dit supra, des Etats ayant leur identité nationale au sens de l'article 6 § 3 du TUE qui sert de soubassement aux politiques nationales. La politique juridique extérieure d'un Etat est, dans ce cas, la transposition sur la scène internationale de sa politique nationale.

La coordination directe du HRUAEPS a donc empêché que les positions nationales des Etats membres inspirées de leurs identités nationales n'entraient l'identité internationale de l'Union dans le cadre du processus de construction de la paix au Congo-Kinshasa. En effet, il a été vu que plusieurs acteurs interviennent à des titres divers dans les relations extérieures de l'Union. Ceci aurait pu constituer un handicap pour la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Mais la réalité dans la région des Grands Lacs africains a laissé poindre que le HRUAEPS est un élément clé de la mise en cohérence institutionnelle<sup>412</sup>. Il a jeté le pont entre l'UE et ses Etats membres et a agi comme l'organe interinstitutionnel assurant la cohérence de l'action extérieure et, plus particulièrement, de la PESC<sup>413</sup>. Parce que c'est lui le

---

<sup>410</sup> Le droit des traités exige des Etats le respect de l'obligation de bonne foi. Prévue à l'article 26 de la CVDT du 23 mai 1969, la bonne foi est un gage de la bonne exécution des traités. Elle implique l'estoppel. En effet, l'estoppel en droit des traités se conçoit comme l'interdiction faite à un Etat de changer de comportement au regard d'un traité le liant à d'autres sujets de droit international, en considérant finalement ledit traité comme une simple entente politique dépourvue d'obligations juridiques. C'est au nom du principe de bonne foi que cette interdiction est faite. v. CIJ, *Affaire relative à la Délimitation maritime et questions territoriales Qatar/Bahreïn*, Rec. 1994, arrêt du 1er juillet 1994, § 122 ; CIJ, 25 sept. 1997, arrêt, *Gabcikovo*, Rec. 1997, § 142.

<sup>411</sup> LACHARRIERE Guy, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983.

<sup>412</sup> AUVRET-FINCK Josiane, « Les perspectives de l'union européenne en matière d'action extérieure: le Haut représentant et le Service européen pour l'action extérieure », in FLAESCH-MOUGIN Cathérine (Dir.), *Op.cit.*, p.44.

<sup>413</sup> *Ibid.*, p.49.

responsable des relations extérieures de l'Union en vertu de l'article 18 § 2 du TUE.

Il reste à savoir si la puissance confirmée de l'UE par le plein déploiement de son action internationale au Congo-Kinshasa a été réellement autonome par rapport aux Etats membres. Il conviendrait de voir comment ces derniers ont participé au projet de la construction de la paix dans ce pays, conformément aux orientations générales définies par le Conseil européen.

## **CHAPITRE II. L'APPORT ORIENTE DES ETATS MEMBRES DE L'UE DANS L'ADOPTION DES RESOLUTIONS AU SEIN DU CONSEIL DE SECURITE**

Deux principes régissent les actions que les institutions de l'Union et les Etats membres mènent en RDCongo : la coordination et la coopération. La coordination a été traitée dans le précédent chapitre. Il convient, à présent, d'analyser la coopération. Celle-ci a impliqué le devoir de cohésion (horizontale et verticale) et le devoir de loyauté. Sur le plan horizontal, le Conseil et la Commission ont exécuté l'obligation de coopération en assurant de la manière la plus efficace la défense des intérêts de l'UE<sup>414</sup> sur la question du Congo. Cela a également été vu précédemment. Sur le plan vertical, les Etats membres ont agi dans l'intérêt et pour le compte de l'UE, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union.

Quand bien même relatif, le respect des orientations données par le Conseil européen sur la PESC à l'égard de la RDC, aussi bien dans les enceintes onusiennes que dans les conférences internationales par les Etats membres, est non seulement une traduction en pratique des principes de cohésion et de loyauté de ces Etats (Section 1) mais contribue aussi à l'efficacité de l'action internationale de l'Union (Section 2).

### **Section 1. Un apport encadré par les principes de cohésion et de loyauté**

Les Etats membres sont tenus par une obligation de solidarité pour la défense des intérêts de l'UE s'agissant d'un objet relevant d'une politique commune<sup>415</sup>. Le TUE fait obligation aux Etats membres d'appuyer l'action extérieure de l'UE visant notamment la promotion des principes de la Charte des Nations unies et le renforcement de l'Etat de droit. C'est dans ce cadre que, par exemple, le Conseil avait invité les États membres à mener une

---

<sup>414</sup> CJCE, *Commission c/ Conseil*, Arrêt AETR, affaire 22-70, 31 mars 1971, §87.

<sup>415</sup> *Ibid.*, §77.

politique active d'extradition et de détention des personnes soupçonnées d'avoir été complices du génocide de 1994 au Rwanda, se trouvant sur leur territoire<sup>416</sup>.

La solidarité et la loyauté des Etats membres vis-à-vis de l'UE exigent aussi que, lorsqu'ils agissent individuellement notamment au sein de l'ONU, les Etats membres veillent à ce que, pour toute question présentant un intérêt général (notamment une question relative à un objectif de la PESC), leurs actions ne puissent entrer en contradiction avec ledit intérêt. Ceci facilite la mise en place d'une approche commune telle que voulue par l'article 32 du TUE. C'est dans ce contexte que peuvent s'inscrire les actions menées par les Etats membres de l'Union pour l'adoption des résolutions au CSNU sur la paix à l'Est de la RDC.

La loyauté de ces derniers sur la question du Congo s'est observée par la convergence de leurs actions avec l'Union qui a milité pour le rétablissement de la paix à l'Est de la RDC, la paix étant vue comme un élément de convergence des positions et le socle commun, (§1) et la coordination entre eux. Les différentes missions diplomatiques des Etats membres présentes à Kinshasa ont coopéré avec la DUERDC pour la formulation et la mise en oeuvre de l'approche commune au regard du contexte particulier de la RDC tel qu'elles l'observaient sur terrain (§2).

### **§1. La convergence des actions diplomatiques des Etats membres et de l'UE relatives au rétablissement de la paix en RDC**

Les Etats membres ont pris les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de leurs obligations et de faciliter aux acteurs de la PESC l'accomplissement de leur mission en RDC. Ils ont ainsi soutenu la politique européenne à l'égard de ce dernier Etat tiers dans les enceintes internationales. Celle-ci visait, d'une part, la sécurité du territoire national et l'amélioration de la sécurité des personnes et de leurs biens (A) et, d'autre part, la création des passerelles entre la sécurité nationale et humaine avec la réforme du secteur de la justice (B).

---

<sup>416</sup> Rapport de M. Jaime GAMA, Ministre des affaires étrangères de la République du Portugal à la 2264<sup>e</sup> session du Conseil, Bruxelles, le 22 mai 2000, *Op.cit.*, p.13.

## **A. Le soutien diplomatique des Etats membres à la politique européenne concernant la sécurité nationale et humaine**

Les groupes armés étrangers et congolais dans l'Est de la RDC ont toujours constitué un danger pour la sécurité des civils et une source d'instabilité générale dans les Kivus et dans certaines parties de la province Orientale, note le Secrétaire général des Nations unies (SGNU)<sup>417</sup>. A cela s'ajoute la commission de graves violations des droits de l'homme par des éléments des organismes nationaux de sécurité. Les opérations militaires décidées en vue d'éradiquer ce fléau ont eu un très faible succès, ce qui a, à un moment de l'histoire, retardé les préparatifs des élections en 2011.

Les conclusions de la mission d'évaluation technique des Nations unies de 2010 ont révélé, sur les aspects militaires, des faiblesses structurelles auxquelles font face les forces armées de la RDC (FARDC) et le manque de capacités limitant l'aptitude du Gouvernement à offrir une protection adéquate à ses citoyens<sup>418</sup>. Elles ont également mis en avant, concernant la police, un handicap de la PNC dû à l'intégration de groupes armés ayant causé un manque de cohésion et de différences importantes sur le plan du contrôle des antécédents et de la formation, voire d'absence de contrôle et de formation<sup>419</sup>.

Consolider la paix en RDCongo et renforcer l'autorité de l'Etat sont là deux idées défendues par les Etats membres au sein du Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU) et qui ont conduit à la mise en place d'une nouvelle OMP au Congo-Kinshasa. Ainsi, les appuis de l'UE et de ses Etats membres devraient permettre à l'Etat congolais d'assurer la sécurité de son territoire et contribuer au respect de l'Etat de droit et à l'amélioration de la sécurité des personnes et des biens. Pour ce faire, il était nécessaire de créer une armée et une police républicaines et réunifiées et renforcer les capacités d'intervention. La politique de l'UE était donc de favoriser une réforme du secteur de la sécurité plus fortement liée au processus de stabilisation. C'est cette approche qui a été retenue dans la résolution 1925 sur la MONUSCO

---

<sup>417</sup> S/2010/164 du 30 mars 2010, *Trente et unième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, §2, p.1.

<sup>418</sup> *Ibid.*, §40, p.11.

<sup>419</sup> *Ibid.*, §46, p.13.

grâce au soutien des Etats membres de l'UE siégeant au Conseil de Sécurité des Nations unies.

Dans son paragraphe 6, la résolution ci-haut référencée fixe des objectifs que le gouvernement congolais et la MONUSCO auront à atteindre. Il s'agit notamment d'« améliorer les moyens dont dispose le Gouvernement de la République démocratique du Congo pour protéger efficacement la population en le dotant de forces de sécurité durables qui seront amenées à reprendre progressivement les fonctions de la MONUSCO en matière de sécurité<sup>420</sup> » et de « renforcer l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire par la mise en place dans les zones libérées des groupes armés d'une administration civile congolaise, en particulier d'une police, d'une administration territoriale et d'organes garants de l'état de droit<sup>421</sup>. »

Ce sont là deux objectifs qui font écho à l'approche européenne de la situation en RDCongo, une approche prônant la sécurité humaine et la sécurité nationale reprise par l'ONU. La sécurité humaine fait partie du volet « protection des civils<sup>422</sup> » du mandat de la MONUSCO ; tandis que la sécurité nationale relève du volet « stabilisation et consolidation de la paix<sup>423</sup> ». C'est le double volet du mandat confié à la MONUSCO. Pour rendre efficace la politique européenne qu'ils soutenaient, les Etats membres ont envisagé et proposé au CSNU des processus de réforme des forces de défense et de sécurité congolaise. L'UE s'était ainsi engagée à mobiliser ses instruments. C'est dans ce cadre, pour appuyer les processus de réforme des forces de défense (FARDC) et de sécurité (police nationale congolaise (PNC)), qu'elle s'est appuyée sur le programme de soutien à la réforme de la PNC (PSRPNC) financé par le 9ème FED et l'Instrument de Stabilité (IFS), le Programme d'appui à la Réforme de la Police (PARP) financé par le 10ème FED et une décision de l'IfS100. La mission EUSEC (mission de conseil et d'assistance en matière de réforme du secteur de sécurité en RDC) et la mission EUPOL (mission de police de l'UE en RDC), déjà existantes avant la transformation de la MONUC en MONUSCO et mises en place par l'UE dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) respectivement en 2005 et 2007 et dans lesquelles les

---

<sup>420</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28 mai 2010, §6, ii.

<sup>421</sup> *Ibid.*, §6, iii.

<sup>422</sup> *Ibid.*, §12, a) à k).

<sup>423</sup> *Ibid.*, §12, l) à t).

Etats membres ont activement participé, furent également utilisées pour compléter les instruments mobilisés par les processus de réforme des forces de défense et de sécurité. Il convient, cependant, de relever que ces instruments ont parfois manqué de « *complémentarité plus étroite au niveau du contenu et de leur champ géographique*<sup>424</sup> » comme l'a si bien reconnu la Commission européenne. Il manquait à chaque intervention s'appuyant sur l'un de ces instruments « *un renforcement mutuel avec les autres actions*<sup>425</sup> », ce qui n'a pas toujours permis à ces actions d'avoir l'impact recherché et d'être cohérentes.

Concernant les aspects militaires<sup>426</sup> de la réforme soutenue par les Etats membres au sein du CSNU, il était question notamment de renforcer les FARDC en réorganisant les chaînes de commandement territoriales et opérationnelles et les préparer à prendre la relève de la mission onusienne sur terrain. Cela fait suite à l'absence de contrôle effectif du secteur de la sécurité exposant parfois les civils aux violations graves de leurs droits et à des déplacements forcés. En outre, il fallait déployer les unités des FARDC pour assurer une présence militaire à l'échelle du territoire et établir des unités de réaction rapide et de défense. Enfin, une optimisation de la capacité militaire des FARDC et leur participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix menées sous l'égide de l'Union africaine ou des Nations Unies était envisagée. Cette partie de la réforme concernant la défense est inspirée du plan de réforme de l'armée présenté aux partenaires internationaux le 26 janvier 2010 par le ministère de la défense congolais. La Belgique a joué un rôle non moins négligeable dans le cadre cette réforme car, c'est elle qui a non seulement dispensé une formation aux militaires mais a aussi mis à disposition en juin 2009 un avion de type C-130 pour faciliter le déploiement militaire.

Quant à la police, les discussions au sein du CSNU ont notamment porté sur la nécessité de la cohésion au sein de la Police nationale congolaise (PNC), d'accroître les capacités de contrôle et de formation. La mission onusienne sur le terrain devait aussi contribuer à la formation de la police et à son déploiement sur des axes stratégiques de l'Est du pays, dans le cadre de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation pour la

---

<sup>424</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, Rapport final, Volume I – Rapport principal, Contrat No EVA 2011/Lot 3 Specific Contract N°2012/306669, Août 2014, p.40.

<sup>425</sup> *Idem.*

<sup>426</sup> Ces aspects militaires de la réforme sont détaillés dans S/2010/164 du 30 mars 2010, *Op.cit.*, §§40-45.

partie orientale de la RDC. Il urgait, enfin, d'augmenter les capacités opérationnelles de la PNC en lui dotant du matériel roulant notamment. Un aspect important dans le ballet diplomatique des Etats membres de l'UE, repris d'ailleurs dans le rapport du SGNU, fut également la concentration des efforts « *sur le développement des capacités d'intervention de la police congolaise en cas de crise, sur l'agrandissement du territoire sur lequel l'État exerce son autorité, grâce au déploiement effectif d'unités de police congolaise sur les axes critiques de l'est, et sur l'appui à la mise en œuvre effective de la réforme de la police*<sup>427</sup>. »

Il sied de noter que la sécurité humaine a été privilégiée par rapport à la sécurité nationale. Dès lors, il était également important de créer une sorte de passerelle avec la réforme du secteur de la justice. Il était ainsi envisagé une amélioration du fonctionnement et des capacités de la justice militaire. La Commission européenne a identifié l'impunité comme cause profonde des conflits à l'Est de la RDC<sup>428</sup>. Dans le cadre de leurs actions concernant cet Etat tiers dans les enceintes internationales, les Etats membres de l'UE devaient tenir compte de la nécessité de renforcer les efforts en matière de lutte contre l'impunité. Ce n'est que de cette façon que leurs politiques présenteraient une cohérence avec la politique de l'UE dans la région des Grands Lacs africains, dont fait partie la RDC.

## **B. Le soutien diplomatique des Etats membres à la politique européenne concernant la réforme du secteur de la justice**

En RDCongo, le dysfonctionnement de l'appareil judiciaire<sup>429</sup> constitue une réelle entrave à l'Etat de droit face à laquelle l'UE a jugé nécessaire de créer des passerelles entre la sécurité et la réforme de la justice. Le lien établi entre la sécurité nationale et humaine et la justice découle du rôle assigné à cette dernière. Dans *Théorie de la justice*, John RAWLS estime que « *Chaque personne possède une inviolabilité fondée sur la justice qui, même au nom du bien-être de l'ensemble de la société, ne peut être transgressée*<sup>430</sup>. » Les Etats membres ont soutenu au CSNU et dans les enceintes internationales la stratégie de l'UE

---

<sup>427</sup> S/2010/164 du 30 mars 2010, *Op.cit.*, §48.

<sup>428</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, *Op.cit.*, p.36.

<sup>429</sup> S/2010/164 du 30 mars 2010, *Op.cit.*, §49.

<sup>430</sup> RAWLS John, *Théorie de la justice*, Paris, Editions du Seuil, 1997, p.30.



orientée vers l'enjeu du respect de l'Etat de droit. Cette stratégie a visé « à contribuer à améliorer l'application impartiale du droit, et particulièrement à restaurer les capacités juridictionnelles à l'Est de la RDCongo<sup>431</sup>. » Un meilleur fonctionnement de la justice congolaise, particulièrement la justice militaire, est le gage de la paix. C'est le postulat adopté par l'UE et soutenu diplomatiquement par ses Etats membres. Cela devait passer par la construction et la réhabilitation des infrastructures de la justice.

Il reste à savoir si celle-ci et celle-là ont réellement un impact sur le fonctionnement de la justice militaire. Fournir des cadres de travail, tenir régulièrement des audiences, classer et archiver des dossiers peuvent être identifiés comme des résultats attendus par l'initiative européenne prônant le meilleur fonctionnement de la justice, notamment militaire, au Congo-Kinshasa. C'est d'ailleurs ce que rappelle la Commission européenne lorsqu'elle affirme qu' « En effet, l'insuffisance et la vétusté des infrastructures ainsi que le manque criant d'équipements impliquent que tout programme de restauration d'un Etat de droit ne peut faire l'impasse sur l'amélioration des conditions matérielles de l'application du droit. Un niveau insuffisant de ces conditions entrave le bon fonctionnement de la justice, en favorisant la corruption et en entraînant une perte de motivation et de valorisation de leurs fonctions de la part des agents judiciaires<sup>432</sup>. »

Le renforcement des capacités des acteurs de la justice et la mise à leur disposition des experts participent également du bon fonctionnement de la justice dans l'entendement de l'organisation régionale européenne. Ces experts devaient provenir de ses Etats membres. L'UE a ainsi contextualisé sa politique concernant la justice congolaise et ses Etats membres l'ont proposée à l'ONU. Le CSNU l'a retenue dans la résolution 1925 du 28 mai 2010 comme mécanisme rentrant dans le volet « *stabilisation et consolidation de la paix*<sup>433</sup> » du mandat de la MONUSCO.

Grâce au soutien des Etats membres, la stratégie européenne d'appui aux infrastructures et de la consolidation de leurs acquis, à travers le renforcement des capacités des acteurs de la

---

<sup>431</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, Op.cit., p.48.

<sup>432</sup> *Ibid.*, p.51.

<sup>433</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28 mai 2010, §12, l) à t).

justice et la mise en place des experts, a aussi été retenue dans le volet « *protection des civils* » du mandat de la MONUSCO. Elle s'est cristallisée dans le paragraphe 12 d) de la résolution 1925 du CSNU du 28 mai 2010. Ce paragraphe confie également à la MONUSCO la mission d'appuyer l'action menée aux niveaux national et international pour que les auteurs des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire soient traduits en justice, notamment en mettant en place des Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP) judiciaires pour aider les autorités des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) chargées de la justice militaire à poursuivre les personnes arrêtées par les FARDC.

L'idée qui sous tend cette mission est que la justice établit un système de coopération sociale stable qui exige obéissance et conformité aux règles de base. Les forces stabilisatrices sont censées intervenir lorsque des infractions sont commises pour empêcher de futures violations et restaurer l'organisation antérieure<sup>434</sup>. D'ailleurs, il est reconnu à tous les congolais le droit à une égale protection des lois. Ce dernier est listé, pour emprunter le terme cher à John RAWLS, parmi « *les libertés de base*<sup>435</sup> » dans la constitution congolaise<sup>436</sup>. Poursuivre et/ou punir les auteurs de la violation de ces libertés est une forme de protection des citoyens. C'est pourquoi, l'UE s'est appuyée sur l'IFS (décision de 2011) pour financer la mise en place des CAP<sup>437</sup> qui devaient faciliter l'organisation des audiences, le déploiement des missions d'enquête dans des zones difficilement accessibles par manque des ressources matérielles et l'assistance judiciaire aux plus démunis.

L'Union a conceptualisé et planifié la réforme de la justice en RDCongo, en témoignent les quatre programmes de réforme<sup>438</sup> consistant dans le Programme d'Appui à la Gouvernance (PAG), le Programme de Restauration de la Justice à l'Est de la RDC (REJUSCO), avec son continuum Uhaki Safi et le PARJ. Les Etats membres se sont inscrits dans la ligne retenue par cette réforme en jouant en quelque sorte le rôle des porte-étendards à l'international. « *Reformer la justice pour renforcer l'Etat de droit* » fut le leitmotiv de la stratégie

---

<sup>434</sup> RAWLS John, *Théorie de la justice*, *Op.cit.*, p.32.

<sup>435</sup> RAWLS John, *Justice et démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 1993, p.158.

<sup>436</sup> Article 12 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

<sup>437</sup> Un développement plus détaillé sur les CAP est fait dans le titre 2 de la première partie de la présente étude.

<sup>438</sup> v. ces différents programmes dans le document intitulé *Politique Nationale de Réforme de la Justice* (PNRJ) 2017-2026 établi en mai 2017 par le Ministère de la Justice de la RDCongo. Ils seront étudiés infra.

européenne plaidée dans les enceintes internationales. Mais tout ce laïus s'articule aussi autour de l'objectif principal de réhabiliter la justice pour consolider la paix.

La réforme de la justice congolaise prônée dans la précitée résolution 1925 devait aboutir à l'amélioration des conditions matérielles de l'application du droit, la progression des compétences du personnel de justice et l'amélioration de la gestion de ce personnel et la fourniture par l'Etat tiers concerné d'une justice plus accessible à sa population. Elle est la réponse européenne à des besoins évidents du Congo-Kinshasa, à savoir le besoin des structures de formation opérationnelle (formation diplômante et formation continue) pour le renforcement des compétences du personnel judiciaire, le besoin des capacités de gestion des ressources humaines, le besoin d'accessibilité du système judiciaire.

Il en résulte que la réforme engagée concernait les institutions civiles et les institutions militaires car, elles étaient confrontées à des problèmes analogues<sup>439</sup>. L'ensemble de ces éléments a justifié, de l'entendement du SGNU, la nécessité d'accorder la priorité « à l'élaboration et à la mise en œuvre conjointes, par les organismes des Nations Unies, d'un programme pluriannuel d'appui à la justice, qui devrait être particulièrement axé sur le développement de l'appareil de justice pénale – police, justice et prisons –, dans les régions déchirées par un conflit en Ituri, au Kivu et dans la province Orientale, ainsi que sur l'appui stratégique aux programmes, au niveau central, à Kinshasa<sup>440</sup>. » Cette mise en œuvre devait s'élargir aux organisations internationales, telles que l'Union africaine (UA) et l'UE, dont l'apport dans la conception et l'exécution des initiatives onusiennes sur la paix au Congo-Kinshasa est avéré.

C'est ainsi que du côté européen, il était important qu'il puisse y avoir une coordination entre la stratégie de coopération de l'UE et celles des Etats membres concernant la question

---

<sup>439</sup> Il s'agit de l'insuffisance de tribunaux de justice et de paix chargés de s'occuper des différends électoraux (justice civile), de la pénurie des juges et procureurs militaires, les pressions politiques ou les interventions du commandement, et de l'insuffisance des dispositions prises pour assurer la sécurité des magistrats dans les zones de conflit, du caractère catastrophique des conditions de détention concernant le système carcéral, de l'insuffisance des prisons à sécurité renforcée, de l'absence d'établissement de formation pour le personnel pénitentiaire, de l'absence de coordination entre les ministères conjointement responsables du système pénitentiaire (Ministère de la justice et des droits de l'homme et ceux de la défense et de l'intérieur).

<sup>440</sup> S/2010/164 du 30 mars 2010, *Op.cit.*, §52.

du Congo-Kinshasa en vue de faciliter l'échange d'informations et d'analyses, la formulation d'analyses communes et la programmation et l'exécution d'actions conjointes. La Délégation de l'Union européenne en RDC (DUERDC) a rendu possible cette coordination à travers les réunions mensuelles avec les chefs de coopération des Etats membres devant favoriser la circulation des informations, le partage d'analyses et, le cas échéant, l'élaboration de diagnostics partagés<sup>441</sup>.

## **§2. La coordination encouragée entre les Etats membres concernant leur approche politique et leurs actions dans la région des Grands Lacs africains**

Les Etats membres ont adopté des positions parfois contradictoires face à la ligne à suivre déterminée par la Commission européenne concernant la question de paix dans la région des Grands Lacs africains (A). Il s'est alors avéré important qu'ils coordonnent ces positions pour ne pas faire échec au processus de paix en RDCongo (B).

### **A. Les positions des Etats membres face à la ligne à suivre déterminée par la Commission européenne concernant le processus de paix**

L'accord de cessez-le-feu de Lusaka fut le document-cadre qui a pris en compte les préoccupations sécuritaires de différents belligérants. Il n'était qu'un premier pas vers le rétablissement de la paix dans la région des Grands Lacs et en Afrique centrale. Cependant, son adoption n'a pas immédiatement contribué au désarmement des milices et au cessez-le-feu à cause de la persistance des conflits en Angola, au Congo-Brazzaville et au Sud-Soudan, de la poursuite des affrontements entre divers groupes armés et les forces de sécurité dans certaines régions de l'Est du Congo, de l'Ouest et du Nord de l'Ouganda et dans certaines parties du Burundi. Elle n'avait pas non plus permis de reprendre directement la transition politique au Congo ou encore de démarrer le dialogue national congolais. Le retard dans le déploiement en temps voulu d'une force multinationale correctement dotée en personnel, équipée et mandatée conformément à l'accord de Lusaka n'a pas également favorisé la visibilité de cet accord de paix au Congo-Kinshasa. Dès lors, il était nécessaire de mettre la pression sur les rebelles pour qu'ils le respectent, et sur toutes les parties congolaises pour

---

<sup>441</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, Op.cit., p.104.

qu'elles conviennent d'un médiateur et de lancer le débat national pour éviter son échec avant même que sa mise en œuvre ait commencé.

Cette brève mise au point de la situation de l'accord de cessez-le-feu était nécessaire pour mieux comprendre, d'abord, la ligne à suivre dictée par la Commission et, ensuite, les positions des Etats membres<sup>442</sup>. Par sa position commune du 29 janvier 2001, l'UE a soutenu la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et du processus de paix en République démocratique du Congo. En collaboration avec les Etats membres, la Commission l'a approuvée. La stratégie européenne a consisté à admettre que « *l'instauration d'une paix durable en RDC passe par la conclusion d'un accord de paix négocié qui soit équitable pour toutes les parties, par le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale de la RDC et par le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans tous les Etats de la région ainsi que par la prise en compte des intérêts de la RDC et des pays voisins en matière de sécurité*<sup>443</sup>. »

La Commission a adopté l'idée d'exercer la pression diplomatique nécessaire sur les parties pour maintenir la volonté politique nécessaire à la mise en œuvre de l'accord de Lusaka. Les Etats membres étaient ainsi invités à appuyer les mesures de confiance prévues par l'Accord, notamment la CMM et les observateurs OUA/ONU, à soutenir le dialogue national en RDC et à aider l'OUA à identifier un facilitateur approprié.

L'octroi de l'aide humanitaire dans la région des Grands Lacs et la mise à disposition d'une aide au développement une fois la paix établie et les mécanismes mis en place sont des orientations retenues par la Commission pour permettre la mise en œuvre effective. La réalisation de l'objectif de paix fut la condition nécessaire pour la reprise de la coopération s'inscrivant dans la durée dans le but d'appuyer la reconstruction nationale. C'est ce que révèle d'ailleurs l'alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup> de la position commune du Conseil du 29 janvier 2001. Ces orientations prouvent que la Commission s'implique davantage dans la politique de sécurité

---

<sup>442</sup> v. Documents d'information de la réunion du Comité politique du 26 novembre 1999 sur la Région des Grands Lacs.

<sup>443</sup> Article 1, alinéa 2 de la position commune du Conseil du 29 janvier 2001 concernant le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et du processus de paix en République démocratique du Congo et abrogeant la position commune 1999/728/PESC.

européenne en Afrique et font écho à la stratégie qu'elle a mise en place sur les conflits en Afrique depuis 1996. C'est dans un rapport intitulé « *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa : Peace Building, Conflict Prevention and Beyond*<sup>444</sup> » que la Commission propose, pour la première fois, à l'UE une stratégie de sécurité pour l'Afrique. Elle est d'ailleurs la première institution européenne à le faire. Cette dernière promeut le concept de « *stabilité structurelle*<sup>445</sup> » « *qui présentait l'aide au développement comme la pierre angulaire de la régulation des conflits en Afrique*<sup>446</sup>. »

Les Etats membres étaient également tenus d'apporter leur soutien à l'action menée par les Nations unies et l'Organisation de l'Unité africaine à l'appui de la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et du processus de paix et coopérer étroitement avec ces organisations et avec d'autres acteurs concernés de la « Communauté » dite internationale dans le cadre de la mise en œuvre de la précitée position commune<sup>447</sup>. Ce soutien devrait s'élargir, outre à la CMM, au processus de réconciliation et de démocratisation en République démocratique du Congo, notamment le dialogue national, conformément aux objectifs et modalités définis dans l'accord de cessez-le-feu de Lusaka<sup>448</sup>. Ils devaient, en outre, prendre des mesures pour le rétablissement des institutions démocratiques et le respect des droits de l'homme, la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques et l'état de droit<sup>449</sup>. Un accent particulier devait aussi être mis sur les activités de nature à favoriser la stabilité politique et la lutte contre les problèmes économiques et sociaux qui entretiennent l'instabilité dans la région des Grands Lacs<sup>450</sup>. Ils devaient, enfin, s'impliquer dans « *la préparation d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs afin de renforcer la stabilité politique, la gestion et les moyens de règlement des*

---

<sup>444</sup> Commission des communautés européennes, *The European Union and the Issue of Conflicts in Africa: Peace Building, Conflict Prevention and Beyond*, Rapport de la Commission au Conseil, SEC 96 (3), Bruxelles, 1996.

<sup>445</sup> *Ibid.*, point 2, pp.2-3.

<sup>446</sup> BAGAYOKO-PENONE Niagalé, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », in *Les champs de Mars*, N°16, Editions de la Documentation française, 2004/2, p.105.

<sup>447</sup> Article 2 de la position commune du 29 janvier 2001.

<sup>448</sup> *Ibid.*, article 4.

<sup>449</sup> *Ibid.*, article 5.

<sup>450</sup> *Ibid.*, article 6.

*conflits ainsi que l'intégration économique dans la région dès que les principaux éléments de l'accord de Lusaka auront été mis en œuvre*<sup>451</sup>. »

Par ailleurs, le processus d'Arusha ne devrait pas être un laissé-pour-compte. La Commission a ainsi appelé les Etats membres à exercer une pression diplomatique pour accélérer la sélection d'un nouveau facilitateur afin de remettre les pourparlers de paix sur le Burundi sur les rails<sup>452</sup>.

La Commission a constaté, indépendamment des relations variables entre les différents Etats membres et les parties à l'accord de cessez-le-feu de Lusaka, l'existence d'une volonté de soutenir ce dernier comme la meilleure opportunité de paix depuis le début de la guerre et l'accord d'Arusha<sup>453</sup>. Une telle volonté trouve sa justification dans la conscience prise par les Etats membres des liens qui unissent étroitement les différents conflits dans la région des Grands Lacs.

Néanmoins, l'existence d'une approche européenne harmonieuse et coordonnée concernant l'accord de Lusaka et l'accord d'Arusha n'a pas empêché que les États membres maintiennent des approches différentes concernant la reprise de la coopération au développement, au moment où la situation sécuritaire continuait de se détériorer dans certains pays (Burundi, par exemple), menaçant d'avoir des conséquences négatives potentielles sur la stabilité des pays voisins (principalement le Rwanda, la Tanzanie et la RDC)<sup>454</sup>.

Il convient de saluer le rôle qu'a pu jouer la Commission face à l'approche différente des Etats membres au Burundi. Elle a aidé à harmoniser l'approche concernant la reprise de l'aide au développement car, les divergences de vue des Etats membres ne devraient pas conduire à un manque d'action<sup>455</sup>. Ils devraient appliquer un maximum de soutien

---

<sup>451</sup> *Ibid.*, article 7.

<sup>452</sup> Documents d'information de la réunion du Comité politique du 26 novembre 1999 sur la Région des Grands Lacs.

<sup>453</sup> *Idem.*

<sup>454</sup> *Idem.*

<sup>455</sup> *Idem.*

diplomatique afin de trouver un successeur fort et faisant autorité à Mwalimu NYERERE dans le processus de Lusaka.

Il sied également de noter que « *l'approche des États membres diffère lorsqu'il s'agit de s'entendre sur la stratégie à suivre concernant le Burundi. Certains États membres, tels que la France et la Belgique, envisagent l'idée de rétablir la coopération au développement dans ce pays afin de renforcer la position délicate du gouvernement du général Buyoya (comme meilleure garantie pour la poursuite des négociations de paix). D'autres États membres (principalement britanniques) ne partagent pas cet avis, pour des raisons de sécurité et techniques*<sup>456</sup>. » Cela était de nature à remettre en cause le principe de coopération loyale<sup>457</sup> consacré à l'article 4, §3 du TUE. Parce qu'elle ne facilitait pas à l'Union d'accomplir sa mission et était de nature à mettre en péril la réalisation des objectifs que cette dernière poursuivait dans les domaines de la paix et de la coopération au développement au Burundi, alors même qu'« *en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités*<sup>458</sup>. » L'approche différenciée était donc assimilable à une mesure susceptible de réduire l'efficacité des actions de l'Union dans ce domaine. Le Parlement européen a d'ailleurs souligné que les États membres « *réagissent à des menaces et des risques communs de manière dispersée et sans aucune coordination, ce qui rend plus difficile, voire empêche la mise en œuvre d'une stratégie commune; (...) ce manque de coordination est l'un des points faibles de l'action de l'Union*<sup>459</sup>. »

En revanche, des signes positifs étaient constatés en RDC, tels que le déploiement partiel d'observateurs de l'ONU et de l'OUA. Malgré cela, les parties à l'accord de Lusaka se préparaient au pire scénario. Il était ainsi attendu des États membres de coordonner leur soutien à l'Accord de Lusaka dans d'autres instances pertinentes, comme le CSNU et l'OUA,

---

<sup>456</sup> *Idem.*

<sup>457</sup> Lire dans le même sens Cour de Justice de l'Union européenne, *Affaire C-15/22*, RF contre Finanzamt G, Conclusions de l'avocat général Mme L. Medina, présentées le 9 février 2023, p.8.

<sup>458</sup> GUILLOUD-COLLIAT Laetitia, *L'action normative de l'Union européenne*, 1ère édition, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.123.

<sup>459</sup> Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2016 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune) (2016/2067(INI)), §2.



pour s'acquitter de leurs responsabilités à savoir trouver un facilitateur pour le dialogue national convenu par toutes les parties, déployer la force pour mettre en œuvre l'accord, etc.

Ce constat ne remet pas en cause les divergences de vue qui s'en sont suivies plus tard notamment sur la question électorale en RDCongo. Dans ce dernier Etat tiers, les élections sont vues comme un aspect important pour la stabilisation et la consolidation de la paix. Contrairement à la coopération entre ses Etats membres et la RDC, la coopération entre l'UE et le même pays accorde une place importante au dialogue politique avec le gouvernement. Le défaut pour l'UE de parler d'une seule voix concernant la question électorale au Congo-Kinshasa a démontré l'existence d'une cohésion imparfaite et affaibli le dialogue conduit par l'UE. C'est le cas des élections de 2011 pour lesquelles on a assisté à une pluralité de prises de position qui « *s'explique notamment par les différences de positionnement des EM vis-à-vis du gouvernement congolais : certains Etats européens n'ont pas voulu de dialogue direct avec les autorités de Kinshasa, considérant que les manquements à la démocratie et au respect des droits de l'homme sont trop criants*<sup>460</sup>. »

Face aux désaccords parfois persistants entre les Etats membres sur le processus de paix au Congo-Kinshasa, une coordination plus poussée pour assurer un soutien constant et ferme aux initiatives de l'ONU dans le conflit était d'une grande importance. En l'occurrence, il fallait encourager la coordination entre les Etats membres concernant leur approche politique et leurs actions dans la région des Grands Lacs africains, en général, et en RDC, en particulier.

## **B. La coordination comme moyen d'anticiper et de résoudre les difficultés dans l'exécution de la stratégie de paix de l'UE concernant la RDC**

Le TUE<sup>461</sup> invite les Etats membres qui participent dans les organisations internationales et les conférences internationales de défendre les positions communes de l'Union. Ils sont tenus de coordonner leurs actions au sein de celles-ci. La coordination des actions entr'eux qu'exige l'article 34 du TUE ne supprime pas les rôles du HRUAEPS et de

---

<sup>460</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, Op.cit., p.105.

<sup>461</sup> Article 34 du TUE.

la Commission analysés supra<sup>462</sup> conformément à l'article 18 du TUE. Il incombe à ces dernières de veiller à la mise en œuvre de la coopération entre l'Union et ces organisations internationales. Depuis mai 2011, l'Union est autorisée à s'exprimer en séance de l'AGNU, à participer aux débats, à présenter oralement des propositions ou des amendements en sa qualité d'observateur à l'ONU<sup>463</sup>. Cependant, dans l'exécutif restreint de l'organisation universelle, elle doit compter sur ses Etats membres pour la défense de ses positions communes et de ses intérêts<sup>464</sup>. C'est ici que la coordination est très attendue. La coordination entre Etats membres implique, de la part de ceux qui sont membres, permanents ou non, du CSNU, la concertation entr'eux et, pour ceux-ci et ceux qui n'y sont pas membres, le devoir d'information réciproque afin de permettre aux Etats membres de l'Union mais non membres du CSNU d'être au fait des échanges qui s'y déroulent<sup>465</sup>. L'obligation d'information pesant sur les Etats membres permet également « à la Commission d'apprécier l'application correcte du droit de l'Union et de considérer s'il y a violation des traités ou du droit dérivé<sup>466</sup>. » C'est ce que Chahira BOUTAYEB appelle le « pouvoir de prévention<sup>467</sup> » de la Commission.

L'Union a réparti ses Etats membres dans les 3 secteurs d'intervention<sup>468</sup> en RDCongo que sont la santé, les infrastructures et la gouvernance. Les interventions dans le domaine du maintien de la paix rentrent dans le secteur de la gouvernance. La France, la Belgique, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède étaient les membres du CSNU qui intervenaient dans ce secteur lors des échanges sur l'adoption de l'accord de Lusaka. L'exécution d'actions conjointes par eux s'est avérée plus ou moins aisée. Ils ont apporté leur concours

---

<sup>462</sup> v. Chapitre 1, Section 2, §2, B.

<sup>463</sup> A/RES/65/276 du 10 mai 2011, *Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations unies*, annexe.

<sup>464</sup> Il est toutefois possible que les Etats membres de l'UE, membres du CSNU, demandent à l'exécutif restreint de l'ONU que le HRUAEPS soit invité à présenter la position de l'Union. Le HRUAEPS ne peut le faire que sur autorisation du CSNU.

<sup>465</sup> BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7ème édition, Paris, LexisNexis, 2019, p.224.

<sup>466</sup> BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, 7ème édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2022, p.322.

<sup>467</sup> *Ibid.*, p.321.

<sup>468</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, *Op.cit.*, p.104.

diplomatique pour l'acceptation de la stratégie de paix européenne alliant la sécurité et la justice dans les enceintes internationales. C'est grâce aux échanges d'information entr'eux, d'une part, et entr'eux, les autres Etats membres de l'Union et l'UE, d'autre part, que cela a été rendu possible. Ces échanges ont permis de renforcer cette stratégie et ont contribué à sa meilleure prise en compte à l'échelle internationale.

La coordination entre les Etats membres a facilité, d'abord, la mise à l'écart d'« *une différence d'appréciation des « règles du jeu » relatives à l'élaboration des stratégies de coopération de l'UE dans les pays tiers*<sup>469</sup> », qui a souvent existé, ensuite, la prise en compte de leurs avis et, enfin, un réel consensus entr'eux et les services de l'UE. Elle a donné à l'UE un poids politique dans les négociations de paix sur la RDCongo et la force nécessaire faisant d'elle l'acteur incontournable dans le processus de paix dans cet Etats tiers.

Surmonter les désaccords participe à la bonne mise en œuvre des politiques de l'Union au niveau international. La RDC est une expérience porteuse d'enseignement pour l'ensemble des politiques à l'égard des Etats tiers. Les processus d'échanges d'informations et d'identification des meilleures approches diplomatiques qui doivent permettre une convergence des actions vers la réalisation d'objectifs communs se sont avérés indispensables. Dans un premier temps, les Etats membres devaient s'accorder sur l'approche diplomatique sur laquelle s'appuyer pour mettre en œuvre la stratégie de paix de l'UE dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Dans un second temps, ils étaient tenus de faire rapport à l'UE des progrès réalisés dans les négociations de paix et échanges sur le Congo-Kinshasa.

La coordination des actions entre Etats membres est aussi une obligation issue de l'article 210, §1 du TFUE. Elle a pour but de favoriser la complémentarité et l'efficacité des actions de l'UE et des Etats membres. Elle a joué un rôle préventif dans la mesure où les Etats membres se sont engagés sur la trajectoire d'ajuster leurs approche et actions afin d'atteindre l'objectif commun poursuivi par la stratégie de paix de l'Union en RDC. Il s'agit là d'un moyen pour eux d'anticiper ou de résoudre des problèmes qui pouvaient résulter dans l'exécution de celle-ci. Les Etats membres ont indiqué à l'UE comment ils prévoient atteindre

---

<sup>469</sup> *Idem.*

cet objectif commun dans les organisations internationales et lors des conférences internationales.

Toutefois, les difficultés de coordination entre Etats membres pouvaient résulter de leurs « *politiques juridiques extérieures contradictoires*<sup>470</sup>. » Ces derniers ne mettent pas parfois au point ensemble le même type de politique. Leurs politiques ne vont pas toujours dans le même sens à l'échelle internationale et ils sont tentés de se faire concurrence. Ils peuvent craindre que l'harmonisation des politiques se traduise par un affaiblissement, voire perte, de leurs intérêts. D'où les possibles résistances à l'établissement d'une politique commune dans le domaine du maintien de la paix. Michel LIEGEOIS affirme, à cet effet, que « *la coordination dans le domaine du maintien de la paix demeure insatisfaisante pour des raisons multiples, notamment la réticence des États européens à voir leur liberté de manœuvre bridée par des mécanismes de coordination contraignants. (...) les États bénéficiaires tirent parfois avantage de l'absence de coordination entre Européens, en sollicitant plusieurs guichets ou encore en contournant les conditions posées par certains en coopérant avec des pays moins exigeants*<sup>471</sup>. »

Au regard de ce qui précède, on peut considérer que l'obligation de coordination doit parfois s'appliquer dans un contexte de l'existence des zones d'action prioritaires des Etats membres calquées sur leurs anciennes zones d'influences de l'ère coloniale<sup>472</sup>. C'est un facteur non moins négligeable dont la prise en compte permet d'anticiper ou d'identifier et de résoudre à temps les difficultés dans la mise en œuvre de la coordination. Il existe néanmoins une volonté commune dans l'UE de consolider la paix et réformer le secteur de sécurité dans la région de Grands Lacs africains. Celle-ci doit être opérationnalisée. Il faut un réel effort de coordination, ce qui nécessite l'implication de tous les acteurs.

---

<sup>470</sup> v. « Politiques à l'égard des sources du droit international » chez de LACHARRIERE Guy, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, pp.23-62.

<sup>471</sup> LIEGEOIS Michel, « L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Trop de médecins autour du patient ? », in MORIN David, THEROUX-BENONI Lori-Anne (Dir.), *Guide du maintien de la paix. L'Afrique et les opérations de paix*, Montréal, Athéna, 2011, pp. 193-194.

<sup>472</sup> OGA UKELO Jok, « De la stratégie de l'Union européenne dans l'intégration économique et la consolidation de la paix en Afrique centrale post-conflit », in LIEGEOIS Michel, BALZACQ Thierry (Dir.), *La sécurité internationale après Lisbonne. Nouvelles pratiques dans l'Union européenne*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2017, p.88.

Le droit des relations extérieures de l'UE ne prévoit pas de solution contraignante face aux difficultés de coordination. Cette dernière revêt un caractère non contraignant lorsqu'elle est appliquée à la PESC. En effet, l'article 24, §1 du TUE ne donne aucune possibilité d'un recours en manquement au cas où un Etat membre n'exécute pas la PESC. Pour le cas qui nous concerne, un Etat membre qui ferait échec à la coordination des actions décidées pour les négociations de paix sur le Congo-Kinshasa n'encourt juridiquement aucun risque. L'UE doit compter sur la bonne foi de ce dernier pour l'exécution de la PESC. Ainsi, quand ils coordonnent leurs approches et actions sur une question relevant de la PESC, les Etats membres font preuve de bonne foi.

La diplomatie et la coopération au développement font partie des stratégies et outils complémentaires qui guident la PESC<sup>473</sup>. La coordination n'est pas seulement un outil de mise en cohérence des interventions européennes dans la région de Grands Lacs africains. Mais elle vise aussi à améliorer l'efficacité de la PESC et permet de regrouper tous les acteurs et politiques dans la lutte contre l'instabilité. Elle est une responsabilité qui incombe aux Etats membres. Elle permet à l'UE d'apporter une réponse coordonnée qui sert, en même temps, à protéger et respecter le droit international et à réaliser ses objectifs.

## **Section II. Un apport renforçant l'efficacité de l'action internationale de l'Union**

L'apport de l'UE à la conceptualisation du processus de paix en RDCongo renforce sa crédibilité devant ses autres partenaires internationaux et l'efficacité de son action internationale. Deux facteurs l'expliquent : la capacité de réaction de l'organisation européenne à l'évolution du contexte national congolais (§1) et la configuration concrète de ses modalités d'intervention (§2).

### **§1. La réactivité européenne à l'évolution du contexte national congolais**

La réaction aux crises et conflits extérieurs est l'une de trois priorités stratégiques approuvées par le Conseil européen en décembre 2016 dans le plan de mise en œuvre en

---

<sup>473</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/defence-security/>, consulté le 09/03/2023 à 19h18'.

matière de sécurité et de défense<sup>474</sup>. En RDC, l'Union a répondu de manière coordonnée aux conflits et crises en appréciant la situation et en tenant compte du contexte plus large de ce pays (A). Cette réactivité de l'Union peut être appréciée à travers les processus de programmation des interventions (B).

### **A. Une capacité de réaction adaptée à la situation d'un Etat fragile**

Dans sa résolution du 23 novembre 2016 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, le Parlement européen souligne que l'Union européenne est appelée à faire face à des mutations structurelles du paysage international en matière de sécurité, à des problématiques telles que les conflits interétatiques, l'effondrement d'États<sup>475</sup>. En Afrique et, particulièrement, dans la région des Grands Lacs africains, il pèse sur elle l'obligation de réagir face à un spectre de crises de plus en plus complexes. Des initiatives tendant à l'intensification du dialogue et de la coopération avec les pays de la région concernés ont été les plus encouragées.

En effet, la capacité de réaction de l'Union à des crises « *est un critère important dans le cas d'un pays comme la RDC, caractérisé par la fragilité de la cohésion sociale et politique et la récurrence de conflits dans certaines régions tout au long de la période évaluée*<sup>476</sup>. » L'Union s'est adaptée aux enjeux de sécurité au Congo-Kinshasa. C'est le cas du recours aux instruments de la PSDC pour endiguer la crise sécuritaire dans cet Etat tiers. Il s'est agi des instruments choisis dans le cadre d'une vision holistique tenant compte du contexte général des crises et conflits dans la région des Grands Lacs africains.

La stratégie de paix retenue pour la région des Grands Lacs africains s'est appuyée sur l'idée de missions PSDC « régionalisées » répondant à la volonté des pays de cette région. C'est elle qui a contribué à l'efficacité de la diplomatie normative menée par l'Union et ses Etats membres à l'échelle internationale concernant notamment le pays de Patrice Emery

---

<sup>474</sup> *Idem*. Les deux autres priorités stratégiques sont le renforcement des capacités des partenaires et la protection de l'UE et de ses citoyens.

<sup>475</sup> Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2016 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, *Op.cit.*, §3.

<sup>476</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, *Op.cit.*, p.108.

LUMUMBA. Il a été question de mettre l'accent sur une expérience de terrain, d'adapter les moyens de réaction au contexte local des crises et de prendre en compte tout type des considérations (économique, environnementale, humaine, politique, sécuritaire et sociale) susceptibles de contribuer aux changements positifs dans un Etat fragile.

La RDCongo est un Etat fragile qui a besoin des politiques internationales adaptées à sa situation pour sortir des crises et conflits qui dérangent sa sécurité et sa paix. Il s'agit d'une fragilité multidimensionnelle<sup>477</sup> qui s'explique par des conséquences issues des crises et conflits armés (déplacements forcés des populations, inégalités entre les sexes, éducation des jeunes et enfants hypothéquée, etc). Sur le plan de la conceptualisation de la paix, l'Union et ses Etats membres ont fait un travail remarquable en menant une diplomatie normative adaptée à la situation du Congo-Kinshasa. Même si sur terrain, les résultats ne sont toujours pas ceux voulus « sur papier. »

La préoccupation de l'Union par rapport à la détérioration de la situation sécuritaire à l'Est de la RDC<sup>478</sup> l'a toujours invitée à réagir en s'adaptant à la forme que prennent les crises et conflits dans cette partie du pays. Les interventions PSDC en RDC dans le cadre du plan de paix conçu par l'Union et les instruments qui les soutiennent en sont un exemple. L'UE sait aussi réagir face aux différentes évolutions de la situation sécuritaire dans cet Etat tiers. Tout récemment, elle a soutenu les processus de paix de Luanda et de Nairobi ainsi que le déploiement rapide de la force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la poursuite d'un dialogue inclusif. L'Union a également soutenu la stabilisation et le développement durable de l'Est de la RDC et de la région dans son ensemble, sur la base de sa nouvelle stratégie pour les Grands Lacs qui renforce son action de manière positive et concrète dans la région en déployant tous ses instruments<sup>479</sup>.

---

<sup>477</sup> v. « Conflits, fragilité et résilience » pour des informations détaillées sur la fragilité multidimensionnelle sur <https://www.oecd.org/fr/developpement/conflits-fragilite-resilience/>, consulté le 13/03/2023 à 12h40'.

<sup>478</sup> Déclaration du Haut représentant Josep Borrell sur la dégradation de la situation à l'Est du pays du 14/02/2023, en ligne sur [https://www.eeas.europa.eu/eeas/rdc-d%C3%A9claration-du-haut-repr%C3%A9sentant-josep-borrell-sur-la-d%C3%A9gradation-de-la-situation-%C3%A0-l%27est\\_fren](https://www.eeas.europa.eu/eeas/rdc-d%C3%A9claration-du-haut-repr%C3%A9sentant-josep-borrell-sur-la-d%C3%A9gradation-de-la-situation-%C3%A0-l%27est_fren), consulté le 14/03/2023.

<sup>479</sup> *Idem*.

Dans le cadre de la prévention des conflits, il est souvent observé l'absence d'alerte rapide qui « *est une excuse plus qu'une explication, et le problème réside dans l'absence non-pas de l'alerte, mais de la réaction rapide*<sup>480</sup>. » Or, l'action préventive déclenchée en cas de menace de conflit meurtrier au sein d'un Etat permet d'endiguer le conflit et de réagir rapidement avant qu'il ne soit tard. Il s'agit d'une situation peu satisfaisante sur laquelle les organisations internationales telles que l'UE devrait travailler. L'ONU y travaille déjà. C'est son Secrétaire général, en vertu de l'article 99 de la CHNU, qui attire l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il y a des améliorations à attendre des Organisations internationales dans leur capacité d'alerte rapide à défaut d'un tel système au sein de l'Etat.

Dans ce sens, la nouvelle stratégie de l'Union pour les Grands Lacs vient à point nommé puisqu'elle est une réaction rapide et adaptée à la situation de fragilité des pays de la région comme la RDC. L'Union renouvelle son engagement de promouvoir la paix, la démocratie et le développement durable dans la région des Grands Lacs en contribuant à transformer les principales causes profondes de l'insécurité et de l'instabilité en perspectives communes<sup>481</sup>. Dans une analyse holistique de la situation sécuritaire dans cette région, elle décide de « *soutenir les pays de la région dans les efforts qu'ils déploient pour passer des tensions à la confiance, à la sécurité et à la stabilité, du trafic des ressources naturelles au commerce et au développement durable, et de la concurrence à la coopération et à l'intégration*<sup>482</sup>. » A travers cette stratégie, l'UE a finalement mis en place un cadre de référence pour toutes ses politiques et actions dans la région des Grands Lacs africains, ce qui manquait auparavant. Ce cadre mise, d'une part, sur la cohérence, l'uniformité et la continuité de la politique européenne dans la région de Grands Lacs africains et, d'autre part, sur la collaboration et la participation de plusieurs acteurs (les pays de la région concernée, les organisations régionales, les Nations unies et les autres partenaires internationaux).

---

<sup>480</sup> CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, Décembre 2001, p.23.

<sup>481</sup> Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 20/02/2023, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/20/a-renewed-eu-great-lakes-strategy-council-approves-conclusions/>, consulté le 14/03/2023 à 12h23'.

<sup>482</sup> *Idem*.



L'Union a su faire face aux situations d'urgence en RDC en faisant évoluer ses mécanismes de gestion des crises<sup>483</sup> en dehors de l'Europe et en renforçant la résilience<sup>484</sup>. Elle a, à cet effet, démontré que ses partenaires pouvaient compter sur elle pour affronter « *des crises graves de nature différente, qui pourraient être multidimensionnelles, hybrides, avoir des effets en cascade ou se produire simultanément*<sup>485</sup> » comme les crises congolaises. Elle est donc capable de réagir plus vite à des demandes émanant d'Etats en voie de déstabilisation<sup>486</sup>. Elle peut, à l'intérieur d'un même cadre juridique, politique et financier, mener des opérations de très courte durée<sup>487</sup>.

Il faut saluer sa réaction normative rapide ayant permis l'adoption des instruments politiques et juridiques sur lesquels se fondent certaines actions PSDC déployées pour faire face aux crises au Congo-Kinshasa. C'est notamment le cas de l'adoption de l'Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, dénommée « Opération Artémis ». C'est également elle qui, grâce à la diplomatie normative de ses Etats membres au CSNU, a influencé l'exécutif restreint de l'ONU à adopter la Résolution 1484 (2003) ayant donné mandat à l'Union de mettre en place Artémis. On pourrait aussi citer l'adoption de l'Action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»). En l'absence d'un dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR), le Conseil a su prendre rapidement des décisions et assurer la coordination de la réaction

---

<sup>483</sup> Il s'agit notamment des mécanismes de protection civile de l'Union, que sont le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), la réserve européenne de protection civile, les missions d'observation électorale, l'assistance budgétaire à un pays en crise. Il y a, aussi, des mécanismes diplomatiques tels que le dialogue politique. Il est, enfin, possible pour l'Union de décider de la mise en place des missions militaires dans le cadre de la PSDC.

<sup>484</sup> Il sied de noter que « *La résilience désigne la capacité, non seulement à faire face à des défis et à les relever, mais aussi à se soumettre à des transitions de manière durable, équitable et démocratique.* » v. Conseil de l'UE, « Comment l'Union européenne réagit aux crises et renforce la résilience? », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-crisis-response-resilience/>, consulté le 14/03/2023.

<sup>485</sup> Conseil de l'UE, « Comment l'Union européenne réagit aux crises et renforce la résilience? », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-crisis-response-resilience/>, consulté le 14/03/2023.

<sup>486</sup> PATTEN Chris, « Prévention des conflits, gestion des crises: une contribution européenne », in *Politique étrangère*, N°3 - 2001 -66<sup>e</sup> année, p.656.

<sup>487</sup> *Idem*.

politique à la crise. Cette tâche lui revient aujourd'hui grâce à la mise en place effective du dispositif susévoqué. Le plus grand défi à relever par l'Union est l'amélioration de la communication de crise et l'intensification de la lutte contre la désinformation<sup>488</sup>.

Il suffit également d'étudier les processus de programmation des interventions PSDC et les liens que ces dernières entretiennent avec certaines actions de la coopération au développement pour appréhender l'efficacité de l'action de l'Union en RDC, malgré la complexité et les contraintes du contexte de leur déploiement.

## **B. Les processus de programmation des interventions comme critère d'appréciation de la réactivité de l'Union**

Pour mettre en œuvre sa logique d'intervention dans le domaine de la paix en RDC, l'Union a mobilisé plusieurs actions soutenues par les instruments de la politique de coopération. Ces dernières ont été complémentaires. On aurait pu craindre que la multiplicité des actions (PSRPNC, PARP, PAG, REJUSCO, Uhaki Safi, PARJ, EUSEC, EUPOL) et instruments mobilisés (FED, l'Instrument de Stabilité (IfS), les décisions, les positions communes, etc) puisse constituer un obstacle dans l'établissement de la complémentarité entr'eux car, leur rythme de programmation était différent. Cela n'a pas été le cas parce que la programmation a été faite en adéquation avec leur objectif respectif<sup>489</sup>. Malgré les différences considérables dans les périodes de programmation<sup>490</sup> pouvant exister au niveau des interventions PSDC en matière d'appui à la réforme de l'armée et de la police, il n'en demeure pas moins qu'il existe une bonne complémentarité entr'elles et les interventions de la politique de coopération au développement. Dans une enquête évaluant la coopération UE-RDC, la Commission souligne que « *La complémentarité s'exerce également entre les interventions de l'UE et celles des Etats Membres, en particulier l'Allemagne, la France, la Belgique et le Royaume-Uni*<sup>491</sup>. »

---

<sup>488</sup> Conseil de l'UE, « Comment l'Union européenne réagit aux crises et renforce la résilience? », *Op.cit.*

<sup>489</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, *Op.cit.*, p.110.

<sup>490</sup> *Ibid.*, p.45. Il est précisément fait référence aux mandats de 1 à 2 ans pour les missions PSDC et 5 ans pour les DSP-PIN des FED.

<sup>491</sup> *Ibid.*, p.65.

Un premier exemple de la complémentarité est tiré d'une décision Ifs concernant l'appui à la police nationale congolaise qui a renforcé le volet « recensement des effectifs » du projet financé dans le cadre du PIN 10ème FED (le PARP). Une enquête de la Commission européenne révèle que « *Dans certains cas (par exemple, réforme de la police), la complémentarité correspond plutôt à la saisie d'une opportunité liée à la possibilité de mobiliser à un moment donné un instrument financé par le budget annuel de la Commission européenne. Dans d'autres cas, cette complémentarité a été intégrée dès la formulation des interventions*<sup>492</sup>. » Un autre exemple concerne les appuis apportés à la police (gestion des ressources humaines) et à la justice (infrastructures et formation) dans le cadre de la coopération au développement entre l'UE et la RDC. Ces derniers « *présentent une bonne complémentarité avec les interventions relevant de la politique extérieure et de sécurité commune de l'UE (missions EUSEC et EUPOL). De plus, ils ont été mis en œuvre sur la base d'une coordination étroite avec les autres PTF (notamment les coopérations britannique et française)*<sup>493</sup>. » En outre, il sied de souligner la complémentarité entre le travail de la mission d'experts policiers dans le cadre de la réforme de la police et les grands programmes d'appui institutionnel permettant le financement d'infrastructures, l'achat d'équipements et la réorganisation de services<sup>494</sup>. Il s'agit d'un travail, dans un premier temps, de conseil, d'accompagnement dans la conception de la réforme et, dans un second, de renforcement de capacités à travers des formations. Enfin, la complémentarité est remarquable entre le projet d'amélioration de la protection des civils et des relations entre civils et militaires et les actions d'EUSEC. Un travail étroit entre l'ONG chargée de l'exécution du projet et le conseiller droits de l'homme et genre de l'EUSEC a été observé. Ce dernier est conseiller technique auprès des structures d'éducation civique et action sociale des FARDC<sup>495</sup>.

Les instruments juridiques précités visent des objectifs adéquatement atteints par les actions menées. Cela ne veut pas dire qu'il n'a pas existé, dans la conduite de ces actions, des différences d'appréciation, voire des tensions. La diplomatie normative pour la paix menée par les Etats membres de l'Union dans la région des Grands Lacs a contribué à la signature des accords de Lusaka et d'Arusha.

---

<sup>492</sup> *Ibid.*, p.110.

<sup>493</sup> *Ibid.*, p.120.

<sup>494</sup> *Ibid.*, p.45.

<sup>495</sup> *Idem.*

Elle a laissé apparaître des divergences de vue qui devraient être résorbées par le rétablissement d'un dialogue serein et constructif basé sur une compréhension mutuelle et objective des limitations et forces de chaque accord comme ce fut le cas en 2013 avec les deux projets d'appui à l'Ordonnateur national (ON) qui visaient un renforcement des capacités des autorités congolaises afin qu'elles reprennent progressivement la fonction d'ON. Afin d'élaguer ces divergences, une réunion entre les Etats membres et l'UE devrait permettre d'aboutir à une solution consensuelle. Sans elle, il n'était pas possible d'envisager une adéquation entre les actions menées par les Etats membres dans le domaine de la paix dans la région des Grands Lacs africains et les objectifs fixés par les instruments sur lesquels elles se fondent. Il fallait surtout éviter que les Etats membres perdent de vue l'atteinte des résultats attendus des interventions de l'UE dans cette région. L'Union a également évité d'organiser des réunions séquentielles, pour que les Etats membres donnent leurs avis l'un après l'autre, qui conduiraient assurément « à un allongement significatif des délais d'exécution de l'action et, en conséquence, amoindrir son efficacité<sup>496</sup>. »

C'est souvent par manque d'une stratégie globale de paix de référence à l'UE et aux Etats membres que l'on peut assister à ces divergences. Pour le cas de la RDC, cette stratégie pourrait englober tous les instruments (PSDC, FPI, FED) et définir les priorités de l'action européenne envers cet Etat tiers. On y retrouverait un engagement plus significatif des acteurs européens (UE et Etats membres) et un renforcement du dialogue politique avec le gouvernement. Ce n'est qu'en 2006 qu'une approche globale à la Réforme du secteur de la sécurité en RDC a été rédigée. Il s'agit d'un document classifié de l'UE qui définit les grandes lignes des interventions PSDC en matière d'appui à la réforme de l'armée et de la police, sauf que son application sur terrain n'a pas été possible<sup>497</sup>. Cela a occasionné l'absence d'une vision commune des objectifs que vise l'UE en tant qu'un seul acteur, d'approche unifiée, des différences considérables d'approches pour les interventions PSDC et la DUE occasionnant, à leur tour, l'absence de collaboration et de mise en cohérence entr'elles.

Il découle de ce qui précède que la diplomatie normative de l'UE à l'ONU et dans les conférences internationales sur la paix au Congo-Kinshasa était efficace parce qu'elle était en

---

<sup>496</sup> *Ibid.*, p.114.

<sup>497</sup> *Ibid.*, p.45.

adéquation pertinente avec les objectifs fixés par l'Union dans ses instruments politiques et juridiques et, surtout, adaptée aux conditions particulières de la RDC. Cette adaptation s'est effectuée conformément au cadre politique et juridique existant dans ce pays. Il sied, en outre, de relever que la stratégie de paix de l'UE vis-à-vis de Kinshasa, soutenue par ses Etats membres à l'échelle internationale, est en phase avec les orientations de la politique sécuritaire affichées par le gouvernement congolais<sup>498</sup>. Elle est issue d'un travail conjoint entre les services de l'UE en RDC et le gouvernement congolais. L'Union s'aligne ainsi sur les priorités gouvernementales. L'adaptation de la diplomatie normative européenne en faveur du Congo-Kinshasa s'exprime aussi par le fait qu'elle a appuyé des actions de prévention des conflits ou de réhabilitation dans les régions de l'Est encore soumises à des cycles de violence. Elle a également permis une articulation étroite entre le dialogue politique avec le gouvernement de la RDC (et ceux des pays voisins) dans une vision holistique des crises et conflits en RDC. C'est ainsi qu'il convient de souligner la pertinence du fort engagement de l'UE dans la préparation puis l'application de plusieurs accords de paix au Congo (l'accord de Lusaka, l'accord cadre d'Addis-Abeba, avec sa « *piqûre de rappel*<sup>499</sup> » qu'est le processus de Luanda, le processus de Nairobi).

Les processus de programmation des interventions de l'UE dans le domaine de la paix en RDC permettent d'apprécier le degré de réactivité de l'Union à l'évolution du contexte national congolais. Le caractère concret des modalités d'intervention européenne justifie aussi l'efficacité de l'action de l'UE dans le domaine de paix en RDC.

## **§2. La configuration concrète des modalités d'intervention européenne**

La configuration concrète des modalités d'intervention européenne a été un atout pour obtenir les résultats poursuivis par la stratégie de paix européenne vis-à-vis de la RDC (A).

---

<sup>498</sup> Elles sont à retrouver notamment dans le Document de stratégie de la croissance et de la réduction de la pauvreté (DSCR) de 2006 et 2011, le Programme d'Actions Prioritaires (PAP) de 2007 et de 2009, le plan de réforme de l'armée présenté aux partenaires internationaux le 26 janvier 2010 puis dans la loi de programmation de la réforme de la police de 2013.

<sup>499</sup> Dans un article intitulé « Les processus de paix à l'Est de la RDC ratent leur cible », Remadji HOINATHY souligne que le processus de Luanda est une piqûre de rappel de l'accord cadre d'Addis-Abeba. En ligne sur <https://issafrica.org/fr/iss-today/les-processus-de-paix-a-lest-de-la-rdc-ratent-leur-cible>, Consulté, le 14/03/2023 à 08h44'.

Cependant, il existe d'autres moyens qui peuvent également contribuer à la réalisation des objectifs de cette stratégie face à l'impuissance proclamée de la mission onusienne de faire face à certains groupes armés qui empêchent la réalisation des initiatives de paix à l'Est de la RDC (B).

#### **A. Un atout majeur à l'obtention des résultats poursuivis par la stratégie de paix européenne vis-à-vis de la RDC**

Face aux crises et conflits persistants dans la région des Grands Lacs africains, l'UE a adopté une approche coordonnée des conflits et des crises en s'engageant à tous les stades du cycle d'un conflit, au moyen de la prévention, de la résolution et de la stabilisation. Cette approche a été également défendue par les Etats membres dans les organisations internationales et les conférences internationales sur la paix qui ont bénéficié d'un appui de l'Union. La décision d'un engagement dans la région des Grands Lacs africains a certes tenu compte des actions menées par d'autres alliés et organisations tels que les Nations unies. Elle ne s'est pas, en revanche, appuyée sur une analyse et une compréhension communes de l'environnement et des intérêts stratégiques partagés par les États membres, ce qui a été à la base de l'approche différenciée, en lieu et place d'une approche coordonnée des conflits et des crises.

L'Union a concrétisé les objectifs de sa stratégie de paix par des interventions PSDC. Ces dernières ont été soit civiles, soit militaires. Concrètement sur terrain, il a été déployé les missions EUPOL, EUSEC, l'opération Artémis, etc. pour gérer les crises et créer un « Etat de paix ». Ses interventions ont également poursuivi l'objectif de reconstruire l'Etat congolais afin de prévenir les potentiels conflits et crises qui pourraient retarder l'avènement de l'Etat de paix. Elle a, d'abord, appuyé la réforme du secteur de sécurité à travers la réforme de la Police Nationale engagée avec recensement et la remise des cartes professionnelles et Gestion des ressources humaines opérationnelles<sup>500</sup>. Elle a, ensuite, appuyé la justice en formant les magistrats et en facilitant leur déploiement, en rendant les tribunaux et prisons fonctionnels, en améliorant l'accès à la justice et au droit et le fonctionnement de la justice<sup>501</sup>. Les résultats

---

<sup>500</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, Op.cit., p.4.

<sup>501</sup> *Idem*.

attendus de ces appuis sont le renforcement de l'application du principe de l'Etat de droit et la réduction de l'impunité puis l'amélioration de la sécurité des citoyens et du respect des droits de l'homme. Elle a, enfin, appuyé la gouvernance économique et administrative en aidant la RDC à se doter d'un Plan d'action de réforme des finances publiques, d'un cadre juridique et réglementaire modernisé, en renforçant les capacités du personnel et en améliorant les conditions de travail et le cadre juridique et réglementaire provincial, en rendant opérationnel le système de gestion financière et administrative dans certaines provinces. Les résultats ont été que la RDC a pu atteindre le point d'achèvement de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et a amélioré la préparation et l'exécution des budgets, le rôle des organes de contrôle budgétaire, le fonctionnement des entités décentralisées afin qu'elles remplissent leurs missions de service public.

Les interventions destinées à la création d'un Etat de paix visent à « *maintenir un ordre international stable qui (...) oblige à réagir lorsque tout ordre a disparu à l'intérieur d'un pays ou qu'un conflit civil et la répression qui l'accompagne sont si violents que la population civile est menacée d'un massacre, d'un génocide ou d'un nettoyage ethnique à grande échelle*<sup>502</sup>. » Il s'agit des réactions devant des situations où la protection d'êtres humains est une impérieuse nécessité. Dans ce cas, l'intervention coercitive d'ordre militaire de l'Union se justifie parce qu'il y a une violation attentatoire à la conscience de l'humanité, ce qui constitue en même temps un danger pour la sécurité internationale. A cet effet, il convient de rappeler qu'il y a une évolution de la notion de la sécurité collective qui prend également en compte les cas de violation des droits de l'homme, de violation grave du droit humanitaire ou de violation de la démocratie<sup>503</sup>. Avec l'internationalisation progressive des droits de l'homme, le Conseil de Sécurité a reconnu qu'une violation massive des droits de l'homme pouvait désormais fonder sa compétence sur la base du chapitre VII de la CHNU. Dans la résolution 688 (1991), il a admis que « *la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, (...) a conduit à un flux massif de réfugiés vers de frontières, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région*<sup>504</sup>. » Le

---

<sup>502</sup> CIISE, *Op.cit.*, p.36.

<sup>503</sup> Résolution 1973 du CSNU du 17 mars 2011, préambule.

<sup>504</sup> Résolution 688 du CSNU du 5 avril 1991, préambule.

caractère massif de la violation des droits de l'homme la transforme en un crime contre l'humanité et elle devient de la sorte d'intérêt international<sup>505</sup>.

Quant à elles, les interventions concernant la reconstruction de l'Etat congolais visent à ramener une paix durable et à promouvoir la bonne gouvernance et un développement durable. L'Union doit établir un partenariat avec l'Etat tiers concerné afin de rétablir la sécurité et l'ordre public. A travers ces interventions, les autorités locales sont préparées à continuer le travail de reconstruction grâce au pouvoir qui leur sera transféré progressivement. Dès lors, se justifie le maintien de l'Union dans le pays pendant le temps strictement nécessaire que les objectifs des interventions soient atteints. Ceci explique que sa stratégie de paix en RDC comprend une dimension ayant pour but d'aider à empêcher les facteurs qui ont suscité la crise ou le conflit de renaître ou simplement de refaire surface. L'UE encourage ainsi une coopération et instaure des liens dynamiques avec des actions de développement menées conjointement avec le Congo-Kinshasa. Il s'agit là de la consolidation de la paix après conflit<sup>506</sup>. Cette dernière permet de réduire le risque de reprise de la crise ou du conflit et contribue à créer les conditions les plus propices au relèvement<sup>507</sup>.

La stratégie de paix de l'Union privilégie aussi des interventions qui posent des bases de développement robuste afin d'éviter l'éclatement à nouveau des crises. Elle prend en compte les domaines vitaux de l'Etat congolais que sont la sécurité, la justice et le développement économique, d'où le lien entre les interventions PSDC et celles de la coopération au développement. L'idée est claire : il faut protéger la population contre des nouvelles violations des droits de l'homme mais il faut aussi avoir un système en état de fonctionnement pour traduire en justice les coupables et mettre un terme à la culture de l'impunité à l'égard des criminels de guerre connus ou présumés. Ceci rend les objectifs des interventions réalistes et crédibles tant sur place que sur le plan international.

---

<sup>505</sup> PETIT Yves, *Droit international du maintien de la paix*, Paris, L.G.D.J, 2000, pp.50-54.

<sup>506</sup> CIISE, *Op.cit.*, pp.44-45.

<sup>507</sup> Pour un développement beaucoup plus approfondi des normes et standards européens adaptés au relèvement des Etats, lire avec intérêt MARTINEAU Jean-Luc, *L'Union européenne et la reconstruction post-conflit de l'Etat. Contribution à la formation d'un droit international de la reconstruction de l'Etat*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Lille 2 Droit et Santé, 2014.



Au regard de ce qui précède, plusieurs modalités permettent à l'UE de mettre en œuvre sa coopération avec les Etats de la région des Grands Lacs africains. Elles se concrétisent par une multiplication d'initiatives politiques et économiques ayant pour objectif de stabiliser (les interventions pour la création d'un Etat de paix) et de reconstruire la région (les interventions pour la reconstruction de l'Etat). La configuration concrète de ces interventions permet d'obtenir les effets recherchés par la stratégie de coopération de l'UE avec les Etats concernés.

Néanmoins, les résultats en RDC, en ce qui concerne l'objectif de création d'un « Etat de paix », ne sont toujours pas satisfaisants. La partie orientale de cet Etat tiers est toujours en proie aux violences de tout genre, malgré les multiples alchimies concoctées pour parvenir à la désescalade. En même temps l'impuissance déclarée de l'ONU<sup>508</sup>, à travers son Secrétaire général, M. António GUTERRES, afin d'y faire face pourrait installer le doute envers cette organisation, en sachant que l'OMP onusienne est présente sur le territoire congolais depuis plus de deux décennies. L'UE se trouve ainsi à la croisée des chemins entre la poursuite de sa stratégie de paix et son adaptation au nouveau contexte d'impuissance déclarée des Nations unies pour relever le défi sécuritaire à l'Est de la RDC. La déclaration d'impuissance du SGNU traduit l'idée d'une contradiction, voire d'une limite, des politiques de maintien et de consolidation de la paix conçues par les organisations internationales pour la RDC. On pourrait également se demander si ces contradiction et limite ne concernent-elles pas également les politiques de reconstruction<sup>509</sup> conceptualisées pour ce dernier Etat ? Il est, dès lors, impérieux que l'Union s'appuie sur de nouveaux leviers pour réaliser les ambitions de sa stratégie de paix car, elle est dans une sorte de « division du travail » avec l'ONU et les autres organisations régionales dans le domaine de la paix au Congo-Kinshasa.

---

<sup>508</sup> v. « RDC: réactions résignées devant l'impuissance de l'ONU et de la diplomatie face au M23 », en ligne sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220920-rdc-r%C3%A9actions-r%C3%A9sign%C3%A9es-devant-l-impuissance-de-l-onu-et-de-la-diplomatie-face-m23>; « Impuissance de la MONUSCO face face au M23 en RDC : Que cache cet aveu public du patron de l'ONU? » en ligne sur <https://lepays.bf/impuissance-de-la-monusco-face-au-m23-en-rdc-que-cache-cet-aveu-public-du-patron-de-lonu-2/>; consultés le 15/03/2023 à 18h48'.

<sup>509</sup> Dans le même ordre d'idée, lire HEIMERL Daniela, RIZOPOULOS Yorgos, VUKADINOVIC Nebojsa, « Contradictions et limites des politiques de reconstruction dans les Balkans », in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, 1999, n°4, pp. 201-244.

## **B. Les moyens complémentaires pouvant faciliter la réalisation des ambitions de la stratégie de paix européenne**

Malgré une diplomatie normative européenne efficace à l'échelle internationale sur la question du Congo, force est de constater l'existence des contraintes qui amoindrissent l'impact des réformes initiées dans le domaine de la paix. Il s'agit notamment des faiblesses structurelles et des dysfonctionnements caractérisant la conduite de l'action publique au Congo-Kinshasa<sup>510</sup>. L'UE ne devrait-elle pas insister sur la réforme du secteur de la sécurité afin de doter l'Etat congolais d'une armée capable de défendre et sécuriser l'ensemble du territoire ? Le nouveau programme DDR lancé par les autorités congolaises, intitulé Programme de Désarmement, Démobilisation, Relèvement Communautaire et Stabilisation (P-DDRCS)<sup>511</sup>, pourrait offrir de nouvelles perspectives. L'Union devrait aligner sa stratégie de paix sur les aspects positifs dudit programme. D'ailleurs, avec le P-DDRCS, il est désormais interdit d'enrôler les combattants des groupes armés dans l'armée. Cette interdiction répond aux exigences d'une armée modernisée qui doit envisager de nouvelles formes de recrutement<sup>512</sup>. C'est dans sa résolution du 11 mars 2021<sup>513</sup> que le Parlement européen a incité le gouvernement congolais à se doter d'un nouveau programme DDR. Ce dernier peut être considéré comme une stratégie de soutien à la réforme du secteur de sécurité (RSS).

Un autre moyen pourrait être la mobilisation d'une nouvelle normativité souple<sup>514</sup> dans le cadre de la stratégie juridique européenne. L'amélioration des services de sécurité congolais nécessite d'inculquer aux membres des forces de sécurité une éthique nouvelle<sup>515</sup>. A travers

---

<sup>510</sup> Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, *Op.cit.*, p.119.

<sup>511</sup> Ordonnance n° 21/062 du 04 août 2021 portant nomination des membres de la Coordination Nationale du Programme de Désarmement, Démobilisation, Relèvement Communautaire et Stabilisation, en sigle « P-DDRCS ».

<sup>512</sup> MARTINEAU Jean-Luc, *Op.cit.*, p. 835.

<sup>513</sup> Résolution (2021/2577(RSP)) du Parlement européen du 11 mars 2021 sur la situation dans l'est de la République démocratique du Congo et l'assassinat de l'ambassadeur d'Italie Luca Attanasio et de son entourage.

<sup>514</sup> En revanche, la normativité souple consiste en l'adoption des normes éthiques, incitatives à l'égard des acteurs étatiques ou privés.

<sup>515</sup> MARTINEAU Jean-Luc, *Op.cit.*, p. 835.

des normes éthiques et incitatives, l'UE peut changer le comportement des hommes d'armes congolais. Le patron de la défense congolaise a d'ailleurs abondé dans le même sens. En effet, M. Gilbert KABANDA RUKEMBA, ancien ministre congolais de la défense nationale et des anciens combattants du gouvernement SAMA LUKONDE I, a rappelé que « (...) *Il faut revenir sur les fondements moraux de la communauté. Et l'armée est une communauté. D'où il faut s'efforcer à appliquer la moralité qui est la base de tout. La science et la technique ne viennent que jouer le second rôle*<sup>516</sup>. » Une éthique nouvelle au sein des FARDC permettra d'élever la capacité de celles-ci à s'assumer. Ce n'est qu'en ce moment qu'il sera possible pour elles d'appliquer facilement les règles d'engagement de la MONUSCO et il n'y aura plus beaucoup des difficultés pour la force internationale.

Enfin, il est également impérieux d'insister sur la stratégie des sanctions pour insuffler un nouveau souffle aux stratégies juridiques européennes sur la scène internationale (notamment à l'égard de la RDC). Il est prôné ici le renforcement des sanctions contre les auteurs des crimes de masse au Congo-Kinshasa. S'appuyer sur la normativité imposée<sup>517</sup> pourrait également contribuer à dissuader ces derniers. C'est de cette façon que la stratégie juridique européenne oeuvrera pour la paix en RDC dans un nouveau contexte d'impuissance déclarée de l'ONU. L'Union devrait adopter des normes sanctionnant les acteurs étatiques ou non étatiques qui soutiennent, de quelque manière que ce soit, les semeurs des troubles à l'Est du Congo-Kinshasa. Malheureusement, il est observé une politique à géométrie variable de sa part. Son financement récent en faveur de l'armée rwandaise de 20 millions d'euros<sup>518</sup> ne facilite pas la compréhension quant aux vrais objectifs de sa stratégie de paix dans la région de Grands Lacs africains en général et en RDC en particulier. Prévu dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix, ce financement intervient in tempore suspecto, c'est-à-dire quelque temps seulement après qu'un rapport des experts des Nations unies ait dénoncé le soutien que l'armée rwandaise apporte au M23<sup>519</sup>. Le Parlement européen l'a également

---

<sup>516</sup> Interview du 19 avril 2021 sur Radio Okapi.

<sup>517</sup> La normativité imposée est une stratégie juridique qui s'appuie sur les normes contraignantes (sanctions ciblées) à l'égard des Etats ou des ressortissants de ces derniers.

<sup>518</sup> Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 1er décembre 2022, en ligne sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/01/european-peace-facility-council-adopts-assistance-measures-in-support-of-the-armed-forces-of-five-countries/>, consulté le 16/03/2023 à 04h23'.

<sup>519</sup> [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/08/04/un-rapport-confidentiel-de-l-onu-accuse-des-militaires-rwandais-d-attaques-contre-l-armee-congolaise-et-de-soutien-au-m23\\_6137182\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/08/04/un-rapport-confidentiel-de-l-onu-accuse-des-militaires-rwandais-d-attaques-contre-l-armee-congolaise-et-de-soutien-au-m23_6137182_3212.html);

reconnu et condamné par la suite<sup>520</sup>. Cette somme est initialement destinée au déploiement de l'armée rwandaise au Mozambique pour la lutte contre le terrorisme, sauf que l'Union ne dispose pas des mécanismes de contrôle, quant à son utilisation par le gouvernement rwandais. Elle ne pourra donc pas savoir si elle est réellement affectée à l'objectif ayant justifié son décaissement.

Pour être efficace et au service de la paix, la stratégie juridique européenne proposée doit couvrir simultanément les aspects suivants : politique, règlementaire et jurisprudentiel. Au plan politique, les sanctions européennes ne devraient pas échouer à produire des effets qu'on attend d'elles. Elles peuvent être efficaces sous certaines conditions. Elles doivent bénéficier du soutien des Etats membres pour leur mise en œuvre. Il convient d'éviter le type d'opposition entre Etats membres auquel on a assisté dans l'affaire Projet du Gazoduc Nord Stream 2 concernant la Russie qui a vu l'Allemagne s'opposer aux sanctions contre la Russie<sup>521</sup>. Au plan règlementaire, l'UE devrait s'appuyer sur le Règlement droits de l'homme (le règlement cadre de l'UE de 2020 sur les mesures restrictives contre les personnes impliquées dans des violations graves des droits de l'homme<sup>522</sup>) tel que cela fut le cas dans le cadre de l'affaire Navalny où la violation des droits de ce dernier a poussé l'Union à prendre des mesures restrictives contre les hauts responsables russes. Elles consistent en des gels d'avoir pour les personnes visées et à des interdictions d'entrer sur les territoires européens<sup>523</sup>. L'objectif de telles mesures est la protection des valeurs de l'UE et non pas de ses Etats membres. Ce règlement est une justification juridique pour les mesures susvisées. Encore faut-il qu'elles soient aussi effectives, malgré les exceptions conventionnelles dont elles

---

<https://information.tv5monde.com/afrique/rd-congo-un-rapport-de-l-onu-pointe-la-responsabilite-du-rwanda-dans-les-massacres-du-m23>; <https://www.jeuneafrique.com/1403701/politique/rdc-ce-que-dit-le-rapport-de-lonu-qui-accuse-le-rwanda-de-soutenir-le-m23/>; consultés le 16/03/2023 à 04h28'.

<sup>520</sup> Résolution 2022/2957(RSP) du Parlement européen du 24 novembre 2022 sur le déplacement forcé de populations à la suite de l'escalade du conflit dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC).

<sup>521</sup> <https://www.lesechos.fr/monde/europe/ukraine-lallemagne-menace-de-bloquer-le-gazoduc-nord-stream-2-1371974>, consulté le 16/03/2023 à 04h44'.

<sup>522</sup> Règlement (UE) 2020 /1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.

<sup>523</sup> Décision (PESC) 2021/372 du Conseil du 2 mars 2021 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.

pourraient bénéficier. Malheureusement, le règlement cadre de l'UE de 2020 a été peu utilisé. Il suscite une division au sein de l'UE entre ceux qui veulent son application stricte au sein du Parlement et ceux qui plaident pour son application avec parcimonie<sup>524</sup>.

Il existe enfin une justification jurisprudentielle pour s'appuyer sur ce règlement comme moyen d'atteindre la paix au Congo. Ce dernier respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le droit à un recours effectif. Les personnes ciblées ont, en effet, la possibilité de saisir le juge de l'Union conformément à l'article 263 du TFUE.

L'UE et ses Etats membres devraient projeter la nouvelle stratégie juridique basée sur la normativité imposée vers l'ONU afin d'obtenir du CSNU des sanctions contre les personnes physiques ou morales, entités ou organismes coupables des violations des droits de l'homme et de graves atteintes à ces droits notamment à l'Est du Congo. Le règlement cadre de 2020 souligne l'importance du droit international relatif aux droits de l'homme et de l'interaction entre celui-ci et le droit international humanitaire lorsqu'il s'agit d'envisager l'application de mesures restrictives ciblées<sup>525</sup>. Sont particulièrement visés par cette stratégie les groupes armés, les Etats et les multinationales qui les soutiennent. Ce n'est que de cette façon que la politique étrangère et de sécurité européenne vis-à-vis de la RDCongo contribuera de manière décisive à gérer la crise internationale, à réduire l'intensité des affrontements dans cet Etat tiers et à affirmer l'autonomie stratégique de l'Union. La question se pose concernant les

---

<sup>524</sup> Pour que les valeurs européenne (Etat de droit, droits de l'homme et démocratie) puissent être bien partagées, il faut qu'au sein de l'UE, il puisse avoir un consensus entre Etats membres. Cette division permet de conclure que le consensus s'est effrité. Il y a donc une crise démocratique (déficit démocratique) qui met en mal ces valeurs, en témoigne d'ailleurs la contestation par la Hongrie et la Pologne de reconnaître la compétence à l'UE de définir le concept « Etat de droit ». Cette tendance est observée un peu partout en Europe. L'article 3, §5 du TUE reconnaît à l'UE le droit d'affirmer et de promouvoir ses valeurs dans ses relations avec le reste du monde, sauf qu'il n'y a pas eu un travail très conséquent d'un point de vue conceptuel pour déterminer le contenu de ces valeurs notamment le contenu de l'Etat de droit (problème de définition de l'Etat de droit). Les Etats ne contestent pas les quelques éléments définitionnels contenus dans le TUE mais ils contestent la compétence même de l'UE pour définir une notion de l'Etat de droit européen alors qu'il existe l'article 19 du TUE qui lui reconnaît une telle compétence. L'Etat de droit reste une notion polysémique. On avance donc à rebours au niveau européen.

<sup>525</sup> Règlement (UE) 2020 /1998 du Conseil du 7 décembre 2020, préambule.

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du Congo*

missions et opérations PSDC de l'Union en RDC. Qu'ont-elles apporté comme contribution à la paix et la stabilité dans cet Etat tiers ?

## **Conclusion du titre I**

Le potentiel économique et financier de l'Union européenne (UE) lui a permis d'influencer l'ONU sur le plan normatif concernant la question du Congo « *dans le but de défendre non seulement ses valeurs mais aussi ses intérêts*<sup>526</sup>. » L'Union et ses Etats membres ont mené une diplomatie normative<sup>527</sup> dans le domaine du maintien de la paix auprès de l'Organisation mondiale en faveur de la RDCongo. Dans le but de rétablir la paix dans ce dernier Etat tiers, des réunions organisées au sein de l'ONU et les conférences internationales sur la question du Congo ont connu la présence d'experts et des représentants de l'UE et de ses Etats membres. Ces réunions ont abouti à l'adoption de plusieurs résolutions du CSNU sur la RDC. Ceci traduit deux réalités. D'une part, l'influence normative exercée par l'UE au sein de l'ONU renseigne non seulement son rôle actif dans la coopération internationale mais renforce aussi sa crédibilité en tant qu'acteur international vis-à-vis de ses partenaires internationaux. D'autre part, l'implication de l'UE et de ses Etats membres dans l'adoption des résolutions onusiennes sur le Congo-Kinshasa permet de voir dans celle-là et ceux-ci « *un seul acteur international, un système de « souveraineté coopérative », voire des « sous-ensembles d'une entité composite », chacun défendant aussi les intérêts de l'autre, tout en poursuivant un objectif commun*<sup>528</sup>. »

Ces réalités permettent de palper l'efficacité de l'action internationale de l'Union, un impératif au cœur de la réforme institutionnelle apportée par le traité de Lisbonne laquelle assure la cohérence et la différenciation de l'ordre juridique de l'UE à l'égard des autres systèmes. Cette efficacité sera garantie tant que les politiques juridiques extérieures des Etats membres sur les questions d'intérêt commun, comme celle du Congo, ne renfermeront pas des intérêts contradictoires. La contradiction est susceptible d'avoir un impact sur la nature du

---

<sup>526</sup> AUVRET-FINCK Josiane, « Les perspectives de l'union européenne en matière d'action extérieure : le Haut représentant et le Service européen pour l'action extérieure », in FLAESCH-MOUGIN Cathérine (Dir.), *Op.cit.*, p.43. A ce sujet, Francis FUKUYAMA affirme que « *Des systèmes juridiques forts n'ont pas émergé spontanément simplement parce qu'il y avait une demande économique pour eux.* ». FUKUYAMA Francis, « Democracy's Past and Future : Transitions to the Rule of Law », in *Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press*, Volume 21, Number 1, January 2010, pp. 33-44.

<sup>527</sup> Sur la diplomatie normative, voir DUPUY Pierre-Marie et KERBRAT Yann, *Droit international public*, 14<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2018, p.7 et 420.

<sup>528</sup> BERRAMDANE Abdelkhalq, ROSSETTO Jean, *Op.cit.*, p.193.

droit des relations extérieures de l'UE, en le rendant malléable et indéterminé. Les objectifs propres poursuivis par les Etats membres et ceux qu'ils poursuivent au nom et dans l'intérêt de l'UE ne devraient donc pas être incompatibles. En d'autres termes, « *l'interférence des agendas nationaux dans la politique extérieure de l'UE*<sup>529</sup> » la fragiliserait. Cela mérite d'être souligné surtout quand on sait que le cadre juridique de la PESC, notamment le chapitre 2 du titre V du TUE, n'exclue pas l'élaboration et la conduite par chaque Etat membre de sa politique étrangère et ne porte pas atteinte à la représentation nationale de l'Etat membre au sein des organisations internationales<sup>530</sup>. Ne dit-on pas que « *la représentation des intérêts de l'organisation dépendra ainsi du bon fonctionnement des procédures de coopération entre les membres (...)*<sup>531</sup> »?

---

<sup>529</sup> SEBAHARA Pamphile, « La politique extérieure de l'Union européenne et la gouvernance démocratique en Afrique : défis et options », in *GRIP*, Note d'analyse, 30/11/2010, p.7.

<sup>530</sup> v. Déclaration n°14 à l'Acte final de la CIG 2007.

<sup>531</sup> LAGRANGE Evelyne, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, London, Kluwer Law International, 2002, p.539.



## **TITRE II. LA CONTRIBUTION EXECUTIVE DE L'UE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC**

La difficulté de l'UE à mettre en place une politique autonome en matière de défense, à cause notamment de la subordination de sa politique de défense à l'OTAN<sup>532</sup>, ne l'a pas empêchée d'exécuter sa PESC pour gérer des crises en dehors de l'Europe et appuyer les actions de l'ONU dans le cadre de maintien de la paix conformément au TUE<sup>533</sup>. Maxime LEFEBVRE estime que l'UE et l'ONU sont dans une sorte de multilatéralisme au carré dans la mesure où le champ de compétences de l'Union recoupe en partie celui de l'ONU sans en être membre<sup>534</sup>. Le statut d'observateur qu'elle a auprès de l'organisation universelle lui permet de bien évoluer dans le cadre du partenariat qu'elle a noué avec les Nations unies. Il ressort de leur déclaration conjointe de 2003 et 2007 qu'une coopération existe entr'elles à chaque fois que l'Union déploie les missions PSDC.

A travers plusieurs actions, l'UE s'est engagée dans le processus de paix initié par l'ONU en RDC et a facilité l'exécution des tâches des missions de paix onusiennes dans ce pays. Dès lors, il semble intéressant d'analyser les contours politico-juridiques de cet engagement européen en RDC (Chapitre 1). En outre, dans l'objectif de consolider la paix dans ce dernier Etat tiers, l'organisation internationale universelle a été l'initiatrice de la justice transitionnelle. Elle a joué un rôle non moins négligeable dans l'adoption de l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC, lequel avait institué la justice transitionnelle comme stratégie de pacification du pays. L'UE a aussi été parmi les partenaires qui ont aidé la RDC à mettre en place cette stratégie. Après la transition en 2006, dans plusieurs de ses résolutions<sup>535</sup>, le Conseil de sécurité des Nations unies a demandé à la MONUC d'aider le Gouvernement congolais à élaborer et appliquer une stratégie en matière de justice transitionnelle. Pour l'exécution de cette demande, l'UE a apporté un réel soutien à la MONUC (Chapitre 2).

---

<sup>532</sup> BERTRAND Christine, *op.cit.*, pp.162-163. Néanmoins, l'auteur souligne que depuis le sommet de Saint-Malo en 1998, l'accord entre la Grande-Bretagne et la France sur le renforcement du rôle de l'UE en matière de sécurité et de défense a permis d'envisager de doter celle-ci de capacités militaires autonomes.

<sup>533</sup> Article 3 du TUE.

<sup>534</sup> LEFEBVRE Maxime, *Op.cit.*, pp.114-115.

<sup>535</sup> Résolution 1794 du CSNU du 21 décembre 2007, §16 ; Résolution 1856 du CSNU du 22 décembre 2008, §4.



## **CHAPITRE I. LES ACTIONS DE L'UE RENTRANT DANS LE CADRE DE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC**

Le maintien de la paix dans le contexte d'un Etat fragile nécessite l'exécution effective des textes qui le prévoient par tous les acteurs impliqués dans le processus. C'est pourquoi, l'UE et ses Etats membres ont contribué à la mise en place effective des opérations militaires de maintien de la paix en RDCongo (Section 1) et ont exécuté l'embargo sur les armes imposé à la RDC par le Conseil de Sécurité des Nations unies (Section 2).

### **Section I. L'implication déterminante des Etats membres de l'UE au sein des OMP en RDC**

L'UE et ses Etats membres ont pris part au déploiement des opérations conçues pour maintenir la paix en RDC. Il s'agit des opérations suivantes : la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC), devenue la Mission des Nations unies pour la Stabilisation en RDCongo (MONUSCO) (§1) et l'opération Artémis (§2).

#### **§1. La participation active au sein de la MONUC et la MONUSCO**

La MONUC et la MONUSCO ont eu des tâches diversifiées et variant en fonction de leur nature juridique (A). La contribution européenne à l'exécution desdites tâches s'est adaptée à cette diversité (B).

##### **A. La nature juridique de la MONUC et la MONUSCO et les missions leur confiées**

La MONUC a été mise en place comme une mission Peacekeeping (a). Ses missions diffèrent de celles de la MONUSCO qui, elle, est une mission Peacebuilding (b).

##### **a. La MONUC ou l'expérimentation onusienne d'un Peace-keeping**

Une mission Peace-keeping a pour caractéristiques notamment le maintien de la paix, de faire perdurer les opérations de maintien de la paix par des moyens logistiques. La

MONUC est une mission de Peace-keeping<sup>536</sup>. Aldo AJELLO, Envoyé spécial des Nations unies pour ramener la paix au Mozambique (1992-1994) puis de l'UE dans la région des Grands Lacs pour rapprocher les belligérants (1996-2007), souligne que les troupes de la MONUC n'étaient pas préparées pour être employées dans les opérations de combat puisqu'elles devaient maintenir la paix, non l'imposer<sup>537</sup>.

Il faut aussi prendre en compte les rapports avec l'Etat souverain pour comprendre qu'on est en face d'une mission peace-keeping. Le peace-keeping est une des modalités d'action qui s'offrent à l'ONU. C'est dans un rapport intitulé « *Agenda pour la paix*<sup>538</sup> » de 1992 que lesdites modalités<sup>539</sup> sont présentées par l'ancien Secrétaire général de l'ONU, M. Boutros BOUTROS-GHALI.

Dans un autre document datant de 2008, le Département du maintien de la paix (DOMP) et le Département d'appui aux missions (DAM) ont mis en place une doctrine du maintien de la paix. Ce document contient les principes et orientations pour le maintien de la paix. Il contribue à documenter les personnels de l'ONU au plan doctrinal. C'est la doctrine « Capstone » qui conceptualise les Opérations de maintien de la paix (OMP) et met en place un éventail des activités de paix et de sécurité. Elle rétient 5 types d'action<sup>540</sup>, même si les

---

<sup>536</sup> AJELLO Aldo, *Brasiers d'Afrique. Mémoires d'un émissaire pour la paix*, Paris, L'Harmattan, 2010, p.182.

<sup>537</sup> *Idem*.

<sup>538</sup> A/47/277 du 17 juin 1992, *Agenda pour la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, §§20-22.

<sup>539</sup> Ces modalités sont: Peacemaking: rétablissement de la paix par des moyens pacifiques (chapitre VI); Peacekeeping: maintien de la paix; Faire perdurer les opérations de maintien de la paix par des moyens logistiques et la prise en compte des rapports avec l'Etat souverain; Peace enforcement: Imposition du déploiement des missions par le CSNU sur la base du Chapitre VII, Unilatéralisme (pas de consentement de l'Etat ou de consensus). Ex: Libye, Mali, Irak; Peacebuilding: Phase ultime. Consolidation de la paix. Consentement de l'Etat. Ces opérations sont hybrides du point de vue de leur fondement juridique (chapitre VI et VII) et du point de vue de leur nature (volet militaire, pour rassembler les stocks d'armes illicites privés par exemple, et un gros volet civil, pour faciliter la transition démocratique par exemple).

<sup>540</sup> Les 5 types d'action sont: « La prévention des conflits »: mesures diplomatiques ou structurelles visant à empêcher que les différends intra ou interétatiques ne deviennent des conflits armés. (bons offices); « Le rétablissement de la paix » : conflits en cours + présence du SGNU sollicitée par le CSNU ou l'AGNU pour offrir les bons offices afin de mener les parties en conflit à un accord négocié; Mission de 2ème génération; « Le

frontières entre les différents types d'opérations ne sont pas clairement définies. L'ONU se limite rarement à exercer un seul type d'activité.

Conformément à la doctrine « Capstone », le maintien de la paix vise à préserver la paix, aussi fragile soit-elle, une fois que les combats ont cessé et à appuyer la mise en œuvre des accords facilités par ceux qui sont chargés du rétablissement de la paix.

La MONUC a appuyé la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka (S/1999/815) sur un modèle, essentiellement militaire, d'observation du cessez-le-feu. La violation de cet accord a dû préoccuper les Nations unies qui le considéraient comme la base la plus viable pour la résolution du conflit en RDCongo. L'accord de Lusaka fut signé à Lusaka en Zambie par le Gouvernement congolais et les mouvements rebelles qui le combattaient à savoir, le Mouvement de libération du Congo (MLC), le 1<sup>er</sup> août 1999, et le Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD), le 31 août 1999. Son objectif principal était le cessez-le-feu. Son article 1<sup>er</sup>, point 2 définissait le terme « cessez-le-feu » comme étant : *« la cessation des hostilités entre toutes les forces des Parties en République démocratique du Congo; la cessation effective des hostilités, des mouvements et renforts militaires ainsi que des actes hostiles, y compris la propagande hostile; la cessation des hostilités dans un délai de 24 heures après la signature de l'Accord de cessez-le-feu. »*

Le point 3 de cet article renchérit en précisant que, très concrètement, le cessez-le-feu implique la mise en place de cinq actions. Il s'agit de la cessation de toute attaque aérienne, terrestre et maritime ainsi que tout acte de sabotage ; la cessation de toute tentative d'occupation de nouvelles positions sur le terrain et de mouvement des forces et des

---

maintien de la paix » : préserver la paix, aussi fragile soit-elle, une fois que les combats ont cessé et appuyer la mise en œuvre des accords facilités par ceux qui sont chargés du rétablissement de la paix; Mission de 1<sup>ère</sup> génération; « L'imposition de la paix » : application, avec l'autorisation du Conseil de sécurité, de mesures coercitives, y compris l'usage de la force militaire, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales dans des situations où il a déterminé l'existence d'une menace à la paix, une violation de la paix ou un acte d'agression. Possibilité pour le CSNU de se servir des arrangements ou accords régionaux; « La consolidation de la paix » : processus complexe de longue durée qui vise à créer les conditions nécessaires pour une paix durable; augmenter les capacités de l'État à accomplir ses fonctions essentielles de façon efficace et légitime (bonne gouvernance). Mission de 3<sup>ème</sup> génération.

équipements militaires d'un endroit à l'autre sans accord préalable des Parties ; la cessation de tous les actes de violence<sup>541</sup> contre les populations civiles par le respect et la protection des droits humains ; la cessation de toute autre action qui peut entraver l'évolution normale du processus de cessez-le-feu ; la cessation de tout ravitaillement en munitions, en armes et autres matériels de guerre au front.

La MONUC est une opération de maintien de la paix (OMP) du Chapitre VI s'appuyant sur le Secrétaire général des Nations unies (SGNU) pour une résolution pacifique du différend en RD Congo. C'est ce que révèle le paragraphe 5 de la résolution 1279 du 30 novembre 1999. Dans ce paragraphe, le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) a décidé que la MONUC soit dirigée par le Représentant spécial du SGNU désigné par celui-ci. Le Représentant spécial, une composante civile et une composante militaire constituaient la MONUC.

Il est nécessaire que toute opération de paix soit fondée sur un mandat qui lui sert de base légale<sup>542</sup>. Celle-ci doit avoir pour origine le droit international et le droit interne de l'organisation. Le mandat définit les objectifs et les contours juridiques et opérationnels de l'opération<sup>543</sup>. Les sujets du droit international qui peuvent émettre un tel mandat sont : soit l'organisation internationale compétente, soit le gouvernement de l'État hôte qui a invité ou donné son accord à l'opération de paix qui est menée par l'organisation internationale compétente sur son territoire. Ainsi, la résolution 1279, mandat sur lequel s'est fondée la MONUC, a confié à celle-ci cinq tâches<sup>544</sup>. Ces tâches comprenaient les trois activités

---

<sup>541</sup> Ces actes de violence incluent les exécutions sommaires, la torture, le harcèlement, la détention et l'exécution de civils sur la base de leur origine ethnique, le recrutement et l'utilisation d'enfants soldats, la violence sexuelle, le bombardement et le massacre de populations civiles, la propagande et l'incitation à la haine ethnique et tribale, l'armement des civils, la détention et l'exécution de prisonniers d'opinion, les coupures d'eau et d'électricité, la formation et l'utilisation de terroristes.

<sup>542</sup> Le Chapitre VI et, plus précisément, les articles 36 et 37 de la Charte des Nations Unies servent de base juridique à la résolution 1279 du 30 novembre 1999.

<sup>543</sup> GILL Terry et all., *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations du maintien de la paix*, 1ère édition, Bruxelles, Bruylant, 2021, p.47.

<sup>544</sup> Résolution 1279 du 30 novembre 1999, point 5. Ces tâches sont : établir des contacts avec les signataires de l'Accord de cessez-le-feu, au niveau des quartiers généraux et dans les capitales des États signataires; établir une liaison avec la Commission militaire mixte et lui fournir une assistance technique dans l'exercice de ses

traditionnelles<sup>545</sup> que le CSNU confie aux OMP. D'abord, la MONUC devait observer, surveiller et établir des rapports. Il lui revenait d'établir des contacts avec les signataires de l'Accord de cessez-le-feu, au niveau des quartiers généraux et dans les capitales des États signataires.

Ensuite, la MONUC devait encadrer le cessez-le-feu et apporter un soutien aux mécanismes de vérification. Il lui revenait, en outre, d'établir une liaison avec la Commission militaire mixte et lui fournir une assistance technique dans l'exercice de ses fonctions découlant de l'Accord de cessez-le-feu, y compris les enquêtes sur les violations du cessez-le-feu ; de fournir des informations sur les conditions de sécurité dans tous ses secteurs d'opérations, notamment sur les conditions locales affectant les décisions futures concernant l'introduction du personnel des Nations Unies puis d'élaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du dégagement des forces.

Enfin, la MONUC devait s'interposer dans une zone tampon et être un organe de confiance. Il lui revenait, à cet effet, de maintenir la liaison avec toutes les parties à l'Accord de cessez-le-feu afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes déplacées, aux réfugiés, aux enfants et autres personnes touchées et d'aider à la défense des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant.

A travers les tâches confiées à la MONUC, l'ONU a voulu créer un milieu sûr et stable en RDCongo. C'est d'ailleurs ce qu'enseigne la doctrine « Capstone » sur les opérations de maintien de la paix (OMP). Cette doctrine affirme que le but principal assigné à une OMP est de créer un milieu sûr et stable tout en cherchant à restaurer la capacité de l'État à maintenir la sécurité dans le respect de l'État de droit et des droits de l'homme ; faciliter le processus

---

fonctions découlant de l'Accord de cessez-le-feu, y compris les enquêtes sur les violations du cessez-le-feu; fournir des informations sur les conditions de sécurité dans tous ses secteurs d'opérations, notamment sur les conditions locales affectant les décisions futures concernant l'introduction du personnel des Nations Unies; élaborer des plans en vue de l'observation du cessez-le-feu et du dégagement des forces; maintenir la liaison avec toutes les parties à l'Accord de cessez-le-feu afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes déplacées, aux réfugiés, aux enfants et autres personnes touchées et d'aider à la défense des droits de l'homme, y compris les droits de l'enfant.

<sup>545</sup> DOMP, DAM, *Opérations de maintien de la paix des Nations unies. Principes et orientations*, Nations unies, 2008, p.22.

politique en promouvant le dialogue et la réconciliation et en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes et efficaces<sup>546</sup>.

Le conflit pour lequel le cessez-le-feu fut exigé en RDCongo avait des conséquences graves et préoccupantes pour la situation humanitaire dans ce pays, la sécurité et le bien-être de la population civile sur tout le territoire congolais, sur la situation des droits de l'homme, en particulier dans l'Est de ce pays. Ce contexte d'intervention de la MONUC est rappelé dans le préambule de la résolution.

La création de cette OMP fut précédée par une mission de l'équipe d'évaluation technique dépêchée en RDC pour évaluer la situation, préparer un éventuel déploiement ultérieur de l'Organisation des Nations unies (ONU) au Congo-Kinshasa et obtenir des parties au conflit des garanties fermes quant à la sécurité et à la liberté de mouvement du personnel de l'ONU et du personnel associé. La mission de cette équipe rentrait dans le cadre du concept d'opération fondé sur une évaluation des conditions de sécurité, de liberté d'accès et de liberté de mouvement et sur la coopération de la part des signataires de l'Accord de cessez-le-feu élaboré par le SGNU.

Cela va sans dire que le consentement des parties est l'un des principes cardinaux structurant la mise en place d'une OMP<sup>547</sup>, sauf lorsqu'il s'agit d'une mission Peace enforcement (mission d'imposition de la paix).

Un autre principe lié au statut de la MONUC est l'impartialité<sup>548</sup>. Ce principe n'est pas à confondre avec la neutralité et l'inaction car, la MONUC avait la possibilité de rappeler les parties à l'ordre en cas de violation des termes de son mandat. C'est dans l'accord signé entre l'ONU et la RDC, le 04 mai 2000 et modifié le 6 juin 2006, concernant le statut de la MONUC que ce principe est rappelé. Le point IV de cet accord affirme que la MONUC et ses

---

<sup>546</sup> *Ibid.*, pp.23-26.

<sup>547</sup> LAGRANGE Evelyne, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations unies*, Paris, Montchrestien, 1999, pp.13-33 ; HATTO Ronald, *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, Paris, Armand Colin, 2015, p.80.

<sup>548</sup> PEYRO LLOPIS Ana, *Force, ONU et organisations régionales. Répartition des responsabilités en matière coercitive*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p.400.



membres s'abstiennent de tous les actes ou activités incompatibles avec le caractère impartial et international de leurs fonctions ou contraires à l'esprit dudit accord.

Les principes du consentement des parties et de l'impartialité se dégagent de la définition donnée par l'ancien Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, Marrack GOULDING. Celui-ci définissait, dans un article publié en 1993, le maintien de la paix comme étant des opérations établies par les Nations unies, avec « le consentement des parties » concernées pour aider à prévenir et à résoudre les conflits entre elles, sous le commandement et les ordres des Nations unies, aux frais collectifs des Etats membres, avec le personnel militaire et civil et l'équipement fourni volontairement par ces derniers, agissant de façon « impartiale » entre les parties et en « *utilisant la force au minimum*<sup>549</sup>. »

La réalisation des progrès par la RDCongo en matière sécuritaire a poussé l'ONU à changer le rôle de la MONUC<sup>550</sup>. Ceci répond à la logique de la doctrine onusienne de maintien de la paix selon laquelle après le départ de la mission de maintien de la paix, il est question de penser à la consolidation de la paix à l'issue des conflits pour en éviter une rechute<sup>551</sup>.

#### **b. La MONUSCO ou un Peace-building conçu pour éviter la rechute à l'issue des conflits**

Dans la résolution 1925 du 28 mai 2010<sup>552</sup>, le CSNU salue le concours précieux que la MONUC a apporté au relèvement de la RDCongo après le conflit et au renforcement de la paix et de la sécurité dans le pays. La réalisation de ces progrès est sans préjudice du constat selon lequel la présence continue de groupes armés soulève des graves problèmes en RDC, plus particulièrement dans les Kivus et la Province Orientale. Cela nécessite d'asseoir encore

---

<sup>549</sup> GOULDING Marrack, « The Evolution of United Nations Peacekeeping », in *International Affairs*, Vol. 69, N°3, 1993, p. 455.

<sup>550</sup> v. préambule de la résolution 1925 du 28 mai 2010 créant la MONUSCO.

<sup>551</sup> BRESSON Delphine, *Le « Peacebuilding »: concept, mise en œuvre, débats. Le point sur les péripéties complexes d'un outil de paix en construction*, Paris, L'Harmattan, 2012, p.31.

<sup>552</sup> Le Chapitre VII et, plus précisément, l'article 39 de la Charte des Nations Unies servent de base juridique à la résolution 1925 du 28 mai 2010.

l'autorité de l'Etat afin d'éviter le risque d'une résurgence des conflits avec le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la poursuite de l'exploitation illicite des ressources naturelles. C'est donc dans le but d'éviter qu'un vide sécuritaire n'entraîne le retour de l'instabilité en RDC que l'ONU a été amenée à transformer la MONUC en la MONUSCO. Cette transformation témoigne le rôle changeant des missions de maintien de la paix des Nations unies<sup>553</sup>.

La MONUSCO s'inscrit donc dans la stratégie onusienne de concourir continuellement à la restauration de la sécurité et au développement à long terme de la RDC. Sa mise en place signifie que, d'une part, la RDC est entrée dans une nouvelle phase de transition vers la consolidation de la paix et, d'autre part, le rôle de la MONUC, nouvelle version, doit changer. Elle est le fruit du partenariat, qualifié de « solide » par l'ONU, entre celle-ci et le gouvernement congolais. Ce partenariat vise à faire face aux défis de la consolidation de la paix qui empêchent la stabilisation de la RDC et font de la situation dans le reste du pays une menace pour la paix et la sécurité internationales dans la région des Grands Lacs.

Contrairement à la MONUC, la MONUSCO est une mission Peacebuilding qui est la phase ultime du maintien de la paix. Elle vise à consolider la paix, un processus complexe de longue durée qui nécessite la création des conditions nécessaires pour une paix durable, l'augmentation des capacités de l'État à accomplir ses fonctions essentielles de façon efficace et légitime (bonne gouvernance)<sup>554</sup>. A titre illustratif, on peut citer le soutien apporté par l'ONU aux efforts entrepris par le Gouvernement congolais pour dresser le calendrier définitif des élections locales, générales et présidentielles, dans le cadre constitutionnel, en vue de consolider la démocratie et de favoriser l'Etat de droit.

Dans le même ordre d'idées, il convient de souligner l'approche globale qu'a l'ONU de la question sécuritaire en RDC. Elle ne remet pas en cause les initiatives entreprises dans le cadre régional et sous régional. D'une part, l'ONU encourage « *les pays de la région des Grands Lacs à maintenir un haut niveau d'engagement afin de promouvoir ensemble la paix et la stabilité dans la région, notamment dans le cadre des mécanismes régionaux existants, et*

---

<sup>553</sup> DOMP, DAM, *Op.cit.*, p.18.

<sup>554</sup> *Ibid.*, p.19.

à redoubler d'efforts en faveur du développement économique de la région<sup>555</sup>. » D'autre part, elle souligne que « les processus de Goma et de Nairobi et les Accords du 23 mars 2009 contribuent à la stabilisation de la situation dans l'est de la République démocratique du Congo et demande instamment à toutes les parties de respecter et d'appliquer ces accords dans leur intégralité<sup>556</sup>. »

A la différence de la MONUC, les opérations de la MONUSCO sont hybrides du point de vue de leur fondement juridique (chapitres VI et VII de la Charte des Nations unies) et du point de vue de leur nature (volet militaire, pour rassembler les stocks d'armes illicites privés et un volet civil, pour faciliter la transition démocratique, par exemple).

Un Peacebuilding, tout comme un Peacekeeping, est établi sur base du consentement de l'Etat<sup>557</sup>. La MONUSCO est un prolongement de la MONUC. Le consentement des parties pour sa mise en place est exprimé dans le cadre d'une coopération et d'un partenariat. D'une part, l'ONU reconnaît que c'est au gouvernement de la République démocratique du Congo qu'il incombe au premier chef d'assurer la sécurité sur son territoire et de protéger les civils, dans le respect de l'état de droit, des droits de l'homme et du droit international humanitaire<sup>558</sup>. Ainsi, pour mettre fin aux violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire, lutter contre l'impunité, traduire leurs auteurs en justice et fournir aux victimes des soins médicaux, des secours humanitaires et d'autres formes d'aide, le gouvernement congolais et l'ONU ont décidé d'agir en coopération. D'autre part, l'Organisation internationale universelle souhaite que, pour ces raisons, se renforcent les échanges et les partenariats entre le Gouvernement congolais et sa mission<sup>559</sup>. Cela respecte la logique du Chapitre VI de la Charte des Nations unies qui veut que le Conseil de Sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à recourir aux modes de règlement pacifique des différends. Il s'agit du rétablissement de la paix par les moyens pacifiques.

---

<sup>555</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28 mai 2010, préambule.

<sup>556</sup> *Idem*.

<sup>557</sup> DOMP, DAM, *Op.cit.*, p.34.

<sup>558</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28 mai 2010, préambule.

<sup>559</sup> *Ibid.*, point 7.

Ceci ne doit pas faire perdre de vue que, bien que les actions devant être exécutées dans le cadre de la MONUSCO revêtent un aspect consensuel, elles ont également été décidées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies. C'est-à-dire en d'autres termes que c'est grâce à la diplomatie agissante du SGNU et de l'UE auprès des autorités congolaises que ces actions ont, d'abord, été envisagées de commun accord (Chapitre VI) puis mises en place sur base d'une décision contraignante du CSNU (Chapitre VII). L'Etat devient étranger à la mise en place d'une OMP lorsque le CSNU décide de n'utiliser que les moyens coercitifs pour imposer la paix. C'est la situation des missions relevant du Peace enforcement, tel qu'il a été le cas en Libye en 2011<sup>560</sup>. Dans ce dernier cas, l'Etat n'a aucun mot à dire et le CSNU passe outre son consentement. Or, l'Etat congolais n'est pas étranger à la mise en place de la MONUSCO puisqu'il a eu un mot à dire.

Au regard de ce qui précède, à travers la MONUSCO, le CSNU vise, d'abord, à continuer l'œuvre de la MONUC de rétablissement de la paix en RDC par les moyens pacifiques du Chapitre VI de la Charte onusienne et, ensuite, à la consolider par des moyens coercitifs du Chapitre VII de la même Charte.

Le mandat de la MONUSCO comprend également les deux volets d'un Peacebuilding que sont le volet civil et le volet militaire. La MONUSCO est mise en place pour protéger les civils (volet civil) et pour stabiliser et consolider la paix (volet militaire)<sup>561</sup>. Dans le volet civil, il convient de relever notamment la défense des droits de l'homme dont est chargé aujourd'hui le Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'homme (BCNUDH). Dans le volet militaire, il y a lieu de relever le soutien, en étroite coopération avec les autres partenaires internationaux, dont l'UE, de l'action que mènent les autorités congolaises pour renforcer et réformer les institutions de sécurité, ses capacités militaires, y compris la justice et la police militaires. Ce soutien doit également s'inscrire dans le cadre du plan de stabilisation et de reconstruction (STAREC) élaboré par le gouvernement congolais et de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation (ISSSS).

Pour l'exécution des tâches de la MONUC et de la MONUSCO, l'ONU doit compter sur les autres partenaires internationaux de la RDC tels que l'UE. Ceci nous amène à voir

---

<sup>560</sup> v. Résolution 1973 de 2011.

<sup>561</sup> *Ibid.*, point 12.

comment l'UE et ses Etats membres ont exécuté les missions onusiennes au Congo-Kinshasa.

## **B. L'exécution européenne des missions onusiennes en RDC**

L'Union a soutenu le processus de transition jusqu'à l'organisation des élections de 2006. Ce soutien a permis à la MONUC de faciliter le processus politique en RDC en appuyant la création d'institutions de gouvernance légitimes. Son appui au programme de redressement économique et social qui faisait partie intégrante du processus de transition en est une illustration. Dans sa déclaration parue le 28 juin 2005 dans la revue de presse de la MONUC, le Président de la Commission européenne, José Manuel BAROSSO, a soutenu que « *la transition est une opportunité unique qui n'a pas droit à l'échec*<sup>562</sup>. »

L'UE a financé les élections législatives et présidentielle de 2006 en mettant à la disposition de la Commission électorale indépendante une enveloppe d'environ 89 millions d'Euros. Pour le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, M. Louis MICHEL, « *Il s'agit là de l'aide financière la plus importante jamais octroyée à un processus électoral, il serait impardonnable que le processus échoue*<sup>563</sup>. » Le Représentant Spécial du Secrétaire Général de l'ONU en RDC, M. William SWING, avait renchéri en affirmant que « *ces élections sont un défi dans un pays qui n'a pas d'infrastructures, pas de carte d'identité, pas de recensement de la population depuis vingt ans*<sup>564</sup>. »

L'UE a également envoyé ses troupes en RDC en vue de sécuriser les élections de 2006. Ces troupes formaient la Force de l'UE en RDCongo, appelée Euro Force ou Eufor. L'Eufor était une force de réserve mise à la disposition de la MONUC. Elle avait un effectif d'environ 1700 soldats qui devaient appuyer les 17800 casques bleus de la MONUC. Avec cet effectif, la MONUC était la plus grande opération de maintien de la paix au monde. Déployée en juin 2006, l'Eufor devait couvrir, pendant la période électorale, les zones du Congo où les Nations unies n'avaient pas assez d'effectifs, à savoir Kinshasa, les deux ex-Kasaï et le Katanga<sup>565</sup>. L'Eufor fut la deuxième force militaire européenne en RDC après l'opération Artémis. Celle-

---

<sup>562</sup> <https://monuc.unmissions.org/revue-de-presse-monuc-du-28-juin-2005>, consulté le 21/05/2022 à 13h12'.

<sup>563</sup> <https://monuc.unmissions.org/revue-de-presse-monuc-du-12-juillet-2005>, consulté le 22/05/2022 à 03h32'.

<sup>564</sup> *Idem*.

<sup>565</sup> AJELLO Aldo, *Op.cit.*, p.177.

ci a été planifiée à Paris par la France, alors que celle-là l'a été à Bruxelles.

L'envoi des troupes de l'Eufor est une réponse apportée par l'UE suite à une sollicitation de l'ONU visant à renforcer la MONUC. La République de Pologne a contribué à l'Eufor par l'envoi de 130 soldats. Les autres Etats membres de l'UE qui ont envoyé les troupes en RDC dans le cadre de l'Eufor sont notamment l'Allemagne, la France, l'Espagne, le Luxembourg, la Grèce, l'Irlande, le Portugal ou encore la Suède.

Cet envoi se justifie aussi bien par rapport à la limite de la mission onusienne que par le contexte du terrain dans lequel celle-ci était déployée. En tant qu'une mission Peace-Keeping, la MONUC n'était pas préparée au combat. Seules deux brigades stationnées à l'Est de la RDC l'étaient, à savoir la brigade indienne et la brigade pakistanaise. Les autres brigades ne pouvaient faire que du Peace-Keeping. C'est pourquoi le recours à l'appui de l'UE était nécessaire pour le déploiement d'une force de dissuasion importante qui devait intervenir de façon musclée une seule fois<sup>566</sup>. C'est ainsi qu'est venue l'Eufor. Elle a appuyé la MONUC pour mettre fin à l'opération de la garde présidentielle, sécuriser la résidence et sortir les visiteurs bloqués dans cette résidence<sup>567</sup>. L'efficacité sur le terrain de l'Eufor a été également saluée par le Haut Représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère, Javier SOLANA, lors de sa visite à Kinshasa pour « *faire le point sur les évolutions politiques en cours et notamment sur le processus électoral*<sup>568</sup>. »

L'UE a contribué à la prévention des conflits en encourageant un dialogue de compromis sur les règles du jeu et l'égalité des chances pour tous les candidats devant participer aux élections. L'objectif était de poser les bases pour l'organisation des élections paisibles. Le soutien de l'Union s'est aussi matérialisé notamment à travers la déclaration du Président de la Commission européenne, M. José Manuel BAROSSO, promettant d'infliger les sanctions aux auteurs des troubles, la protection de la population, et plus particulièrement la vigilance de l'organisation régionale européenne quant au respect des droits de l'homme et aux rapports entre les services de l'ordre et la population. La diplomatie agissante de l'Envoyé spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs, M. Aldo AJELLO a permis de

---

<sup>566</sup> *Ibid.*, p.183.

<sup>567</sup> *Ibid.*, p.192.

<sup>568</sup> <https://monuc.unmissions.org/revue-de-presse-monuc-11-septembre-2006>, consulté le 22/05/2022 à 02h19'.

convaincre certains membres du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) qui voulaient se retirer de toutes les institutions de la transition d'y rester et de relancer le processus de transition malmené. Cette diplomatie a surtout empêché de rénégocier l'Accord Global et Inclusif signé en décembre 2002 en Afrique du Sud tel que voulu par le RCD. L'action conjuguée de l'ONU et de l'UE, à savoir les pressions du CSNU et la diplomatie de l'UE, a donc contribué à l'apaisement du climat politique sur l'ensemble du pays.

Le projet ONU/UE de formation de la nouvelle police congolaise a également permis de former plusieurs policiers sur financement européen. L'UE et ses Etats membres ont travaillé en coordination avec la RDCongo et la MONUC pour la mise en oeuvre de 9 projets de formation rentrant dans le cadre du programme de Stratégie des Nations Unies pour le Soutien à la Stabilisation de l'Est de la RDC (UNSSSS). Ces projets visaient à renforcer les capacités de la police nationale congolaise (PNC) et à la rendre apte à remplir efficacement ses missions. Le gouvernement allemand avait débloqué 3,8 millions de dollars pour financer l'UNSSSS et le financement de la Commission Européenne s'élevait à 2,4 millions de dollars<sup>569</sup>.

L'Union a financé, à hauteur de 650.000 euros, la formation de 1008 éléments de l'Unité de Protection des Institutions de la transition (UPI) répartis en huit compagnies. L'UPI avait une double mission: assurer la sécurité des hautes personnalités représentant les institutions de la transition (protection rapprochée, escorte, garde statique) et assurer la gestion des masses, (patrouilles, contrôle des foules, gestion des manifestations et émeutes, etc.). Le financement de l'UE a consisté en la fourniture des instructeurs, de l'équipement en matériels de maintien de l'ordre et des véhicules.

L'Union a aussi contribué à la formation des soldats congolais. L'objectif était d'aider la RDC à former une armée républicaine afin qu'elle ne soit plus un «*No man's land*<sup>570</sup>». Dans une résolution de 2004 sur la situation en RDCongo<sup>571</sup>, le Parlement européen a

---

<sup>569</sup> <https://monuc.unmissions.org/coop%C3%A9ration-entre-la-rdc-les-bailleurs-de-fonds-et-la-monuc-la-police-monuc-forme-la-pnc>, consulté le 22/05/2022 à 02h38'.

<sup>570</sup> Terme employé par M. Aldo AJELLO lors d'une interview à retrouver sur <https://monuc.unmissions.org/revue-de-presse-monuc-du-8-d%C3%A9cembre-2006>, consulté le 22/05/2022 à 01h51'.

<sup>571</sup> Disponible sur [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2001-0517\\_FR.pdf?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-5-2001-0517_FR.pdf?redirect), consulté le 06/06/2022 à 23h31'. Lire également CSNU, *Condamnant les violations à l'intégrité territoriale de la RDC ainsi*

condamné l'action unilatérale du Rwanda en violation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté congolaise. Il a, à cet effet, demandé le retrait immédiat et inconditionnel des troupes rwandaises du territoire congolais. Le Parlement européen a mené également une diplomatie auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies afin qu'il soit envisagé « *d'urgence une nouvelle mission de l'Union européenne en RDC, sur le modèle de l'Opération Artemis, afin de contribuer à la sécurité de l'Est du pays, en particulier dans la zone frontalière entre le Rwanda et la RDC et des sanctions (limitation des déplacements, interdiction bancaires) à l'endroit des personnes dont la participation au pillage des richesses auraient été avérées ainsi que de toute personne remettant en cause par son action le processus de paix*<sup>572</sup>. »

Cette position a été confirmée par le Commissaire européen à l'aide humanitaire et au développement, M. Louis MICHEL, lors de sa visite officielle à Kinshasa en décembre 2004. Celui-ci a plaidé pour le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la RDC. Aujourd'hui, les Etats membres de l'Union exécutent les missions de la MONUSCO de deux manières : à travers, d'abord, la fourniture des contingents ou des effectifs de police et, ensuite, leur contribution au budget des OMP de l'ONU.

En 2022, la MONUSCO est la deuxième plus grande OMP en termes d'effectifs (12713 soldats contre un effectif initial de 19815 soldats en 2010) après la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (UNMISS) qui, elle, a 13260 contingents. L'UE, à travers ses Etats membres, contribue avec 40 contingents, soit 0,31% de l'effectif global de la MONUSCO. Les Etats membres contributeurs sont la Roumanie (23 soldats), la France (5 soldats), la Suède (4 soldats), l'Irlande (3 soldats), la République Tchèque (2 soldats), la Pologne (2 soldats) et la Belgique (1 soldat).

Le budget de la MONUSCO est d'1012,25 millions dollar/USA. L'Allemagne (6, 09 millions dollar/USA), la France (5,61 millions dollar/USA) et l'Italie (3,30 millions

---

*que les incursions de groupes armés au Rwanda, le Conseil appelle les deux pays à normaliser leurs relation, Communiqué de presse du 14/05/2004.*

<sup>572</sup> <https://monuc.unmissions.org/revue-de-presse-12>, consulté le 22/05/2022 à 02h10'.



dollar/USA) font partie des plus forts contributeurs aux OMP de l'ONU. Elles sont classées respectivement 4<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> contributeurs<sup>573</sup>.

Toutes ces actions de l'UE qui ont contribué à l'exécution des tâches de la MONUC et de la MONUSCO sont menées et régies conformément aussi bien aux résolutions onusiennes leur servant de base légale qu'aux décisions du Conseil, adoptées sur la base du Traité sur l'Union européenne (TUE), à la suite des propositions des États membres ou du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité<sup>574</sup>.

Les actes juridiques qui ont pu être adoptés par l'UE sont les décisions du Conseil relatives au lancement et aux modalités de financement de ces actions. Il convient également de citer les accords sur le statut des forces ou le statut de la mission et les accords sur la participation d'États tiers et les décisions du Comité politique et de sécurité (COPS) relatives à la participation d'États tiers ou la désignation des commandants de la force ou des chefs de mission<sup>575</sup>.

Il s'agit plus précisément de l'Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo<sup>576</sup>. Il y a aussi l'Accord entre l'Union européenne et la République de Chypre relatif à la participation de la République de Chypre à la force de l'Union européenne (FUE) en République démocratique du Congo du 1er octobre 2003. Il sied également de mentionner l'Action commune 2006/319/PESC du Conseil du 27 avril 2006 relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral<sup>577</sup>. Dans cette liste des

---

<sup>573</sup> <https://www.lefigaro.fr/international/qui-finance-l-onu-20191009>, consulté le 20/05/2022 à 01h27'. v. aussi A/73/350/Add.1 du 24 décembre 2018, *Application des Résolutions 55/235 et 55/236*, Rapport du Secrétaire général, Annexe.

<sup>574</sup> GILL Terry et all., *Op.cit.*, p.74.

<sup>575</sup> *Ibid.*, p.78.

<sup>576</sup> Cette Action commune avait notamment autorisé la participation des Etats tiers à l'opération Artémis à l'invitation du Conseil, fixé les modalités de financement de cette opération et défini les relations entre les Nations unies, la RDC et d'autres participants au processus de paix.

<sup>577</sup> Elle avait désigné les commandants de l'Eufor, défini le statut de la mission de l'Eufor, la mission du COPS et les relations entre les Nations unies, la RDC et les autres acteurs impliqués dans le processus de paix.

actes juridiques, il faut ajouter la Décision 2006/412/PESC du Conseil du 12 juin 2006 relative au lancement de l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la Mission de l'Organisation des Nations unies en République Démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral (opération Eufor RDCongo).

Pour éviter que, d'une part, les forces négatives puissent bloquer le processus de paix en RDCongo et, d'autre part, ce conflit « interne » puisse avoir des répercussions internationales<sup>578</sup>, une offensive a été arrêtée par le déploiement d'une mission militaire de l'Union européenne, dénommée Artémis.

## **§2. L'opération Artémis, un mécanisme d'aide au maintien de la paix et à l'Etat de droit**

Artémis, tout comme Eufor, est une opération militaire de l'UE qui a permis de se rendre compte du fait que l'Union en RDCongo a été un acteur stratégique capable de donner une réponse rapide à une situation d'urgence (A). Cependant, c'est l'ONU qui a indiqué le mandat et la durée de cette opération, ce qui justifie l'idée selon laquelle Artémis est une opération militaire déléguée et non « autonome » (B).

### **A. Artémis, une réponse rapide à une situation urgente**

Le recours à la force armée dans le cadre du maintien de la paix peut varier selon le contexte de crise<sup>579</sup>. L'opération militaire Artémis a été exécutée par l'UE dans un contexte de crise aggravée (a). En tant que réponse européenne à une demande de l'ONU, sa base légale est aussi issue du droit de l'UE (b).

---

<sup>578</sup> Pour approfondir le lien entre conflits internes et menace à la paix et à la sécurité internationales, lire ODENDAHL Kerstin, « La notion de menace contre la paix selon l'article 39 de la Charte des Nations unies. La pratique du Conseil de Sécurité », in BANNELIER-CHRISTAKIS et all. (Dir), *70 ans des Nations unies : quel rôle dans le monde actuel ?*, Paris, A.Pedone, 2014, p.39.

<sup>579</sup> HAMONIC Anne, *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p.507.

**a. Le contexte justificatif de l'avènement de l'opération Artémis**

Un conflit foncier opposant deux groupes ethniques, à savoir les Lendu, agriculteurs, et les Hema, éleveurs, a éclaté le 19 juin 1999 à Libi, localité située à environ 130 Km au Nord de Bunia en RDC<sup>580</sup>. L'absence de l'autorité locale et le soutien supposé des Hema par les autorités locales ont poussé ces derniers à spolier les biens (terres) des Lendu, ce qui a occasionné des combats violents, entre l'Union des patriotes congolais (UPC, groupe armé à dominante Héma) et le Front de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI, son rival Lendu), et des atrocités. Cette conclusion fut également celle du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations unies (OCHA)<sup>581</sup>.

Ce conflit qui était à l'origine inter-ethnique a vu l'intervention de plusieurs groupes armés<sup>582</sup> déjà existant en Ituri et qui seraient soutenus indirectement par le Rwanda et l'Ouganda<sup>583</sup>. Les combats et atrocités qui ont eu lieu en Ituri, ainsi que la gravité de la situation humanitaire dans la ville de Bunia ont préoccupé l'ONU. Ils ont notamment occasionné l'assassinat des personnels non armés de la MONUC et des organisations humanitaires en Ituri. Pour y mettre fin, l'organisation internationale universelle a pris les mesures suivantes : l'appui au processus politique engagé par la Commission de pacification de l'Ituri, la demande d'une reprise de travaux de ladite Commission, la mise en place, dans ce cadre, d'un mécanisme de sécurité efficace et sans exclusive pour compléter et appuyer l'administration intérimaire de l'Ituri. Les mesures prises n'ont malheureusement pas évité l'enlisement de la situation.

---

<sup>580</sup> UNYON VAKPA KATUMBA ORUMA Innocent, *Le conflit armé en Ituri (RDC). La problématique de sa prévention et de sa gestion*, Paris, L'Harmattan, 2009, p.59.

<sup>581</sup> *Ibid.*, p.60.

<sup>582</sup> Il s'agit : « du Front nationaliste et intégrationniste (FNI) : groupe politique armé Lendu présidé par F. NJABU NGABU ; de la Force de résistance patriotique en Ituri (FRPI) : groupe politique armé Lendu-Ngiti présidé par le Docteur ADIRODU ; des Forces populaires pour la démocratie au Congo (FPDC) : groupe politique armé Alur présidé par Th. UNEN CHAN ; du Parti pour l'unité et la sauvegarde de l'intégrité du Congo (PUSIC) : groupe politique armé Hema-Sud présidé par le chef Khawa MANDRO ; de la Force armée populaire du Congo (FAPC) : groupe armé commandé par Jérôme KWAKAVU, un originaire du Nord-Kivu regroupa pratiquement tous les ex-Faz et les non-originaux de l'Ituri. » UNYON VAKPA KATUMBA ORUMA Innocent, *Op.cit.*, p.65.

<sup>583</sup> Pour Aldo AJELLO, les Hema et les Lendu sont deux groupes ethniques de la RDCongo assez proches des Tutsi et des Hutu au Rwanda et au Burundi. AJELLO Aldo, *Op.cit.*, p.155.

La situation urgente de l'Ituri a donc nécessité la mise en place d'une Force multinationale intérimaire d'urgence qui devait coopérer avec la MONUC en vue de stabiliser la situation à Bunia<sup>584</sup>. Cette Force devait recevoir l'assistance voulue de tous les Etats membres de la Région des Grands Lacs et des parties au conflit. L'assistance impliquait notamment l'engagement de ces derniers à assurer une complète liberté de manœuvre à la Force et à s'abstenir de toute activité militaire, ainsi que de toute activité susceptible de déstabiliser plus encore l'Ituri, à ne plus apporter aucun soutien, notamment sous la forme d'armes et de tout autre matériel militaire, aux groupes armés et aux milices, à empêcher activement qu'un tel soutien leur soit fourni.

En outre, il était urgent de jeter des bases sûres pour le plein fonctionnement des institutions de l'administration intérimaire de l'Ituri, s'appuyer sur l'Engagement pour la relance du processus de pacification de l'Ituri, signé à Dar es-Salaam le 16 mai 2003, s'assurer de l'attachement des parties en Ituri à l'administration intérimaire de l'Ituri et leur engagement à adhérer à un processus de cantonnement et de démilitarisation.

La MONUC avait déployé les efforts pour stabiliser la situation à Bunia et soutenir le processus politique en Ituri, en particulier l'efficacité de son contingent uruguayen qui y était déployé. Cela n'était toutefois pas suffisant pour endiguer les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme qui se commettaient en Ituri. Le Secrétaire général des Nations Unies (SGNU) a dû adresser au Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) une demande, dans sa lettre du 15 mai 2003 (S/2003/574), pour le déploiement d'une Force multinationale à Bunia en Urgence<sup>585</sup>. Cette demande a été soutenue par les gouvernements de la RDC, du Rwanda et de l'Ouganda. En réponse, le CSNU a considéré que la situation en Ituri, et en particulier à Bunia, constituait une menace au processus de paix en RDC, ainsi qu'à la paix et à la sécurité dans la région des Grands Lacs. C'est pourquoi, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il a autorisé, dans la Résolution 1484 du 30 mai 2003, le déploiement, jusqu'au 1er septembre 2003, d'une Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia, en coordination étroite avec la MONUC. Le contingent déployé dans la ville avait pour mission de contribuer à y stabiliser les conditions de sécurité

---

<sup>584</sup> Résolution 1484 du CSNU du 30 mai 2003, point 1.

<sup>585</sup> *Ibid.*, préambule.

et à y améliorer la situation humanitaire, d'assurer la protection de l'aéroport et des personnes déplacées se trouvant dans les camps de Bunia et, si la situation l'exige, de contribuer à assurer la sécurité de la population civile et du personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires dans la ville.

Le CSNU a, d'abord, engagé les États Membres de l'ONU à fournir du personnel, du matériel et d'autres moyens financiers et logistiques nécessaires à la Force multinationale et invité ceux qui décident d'apporter une contribution à en informer les responsables de la Force et le Secrétaire général<sup>586</sup>. Il a, ensuite, exigé que toutes les parties au conflit en Ituri, et en particulier à Bunia, cessent immédiatement les hostilités, et réaffirmé que le droit international humanitaire doit être respecté et que ceux qui y contreviennent ne pourront jouir de l'impunité<sup>587</sup>. Il a, enfin, autorisé les États Membres qui participent à la Force multinationale intérimaire d'urgence à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de son mandat. Il a également demandé à tous les États Membres, et en particulier à ceux de la région des Grands Lacs, de fournir tout l'appui nécessaire pour faciliter le déploiement rapide de la Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia<sup>588</sup>.

En effet, les troupes de la MONUC sur le terrain n'étaient ni équipées, ni entraînées, pour faire des opérations de « Peace enforcement » puisqu'elles étaient venues pour faire du « Peace keeping », à savoir maintenir une situation de paix et éviter les dérapages<sup>589</sup>. Les Nations unies ont jugé bon de solliciter l'aide des autres partenaires du processus de paix en RDCongo pour arriver à bout des atrocités de Bunia. Il fallait donc une opération renforcée. Il y a eu un passage de l'utilisation des moyens pacifiques du Chapitre VI de la Charte des Nations unies pour rétablir la paix en RDC dans le cadre de la MONUC à l'utilisation des moyens coercitifs du Chapitre VII de la même Charte pour imposer la paix à Bunia.

C'est dans ce contexte que l'Union européenne, dans le cadre de l'action commune 2003/423/PESC, a mené une opération militaire en RDC, appelée opération Artémis, conformément à la résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies.

---

<sup>586</sup> Résolution 1484 du CSNU du 30 mai 2003, point 3.

<sup>587</sup> *Ibid.*, point 4.

<sup>588</sup> *Ibid.*, point 7.

<sup>589</sup> AJELLO Aldo, *Op.cit.*, p.155.

## **b. La réaction européenne et son fondement juridique**

C'est par l'action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo que le Conseil a accepté que l'UE mène une opération militaire en RDC, dénommée Artémis<sup>590</sup> conformément au mandat énoncé dans la résolution 1484 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies. Le Conseil présente Artémis comme une opération autonome de gestion de la crise à Bunia conduite par l'UE. Par cette action commune, l'UE avait fait « *la preuve de sa réactivité et de sa capacité militaire à s'engager dans une opération qui était une réponse urgente à une situation dramatique*<sup>591</sup>», souligne Aldo AJELLO.

Une position commune arrêtée par le Conseil avait précédé l'action commune du 5 juin 2003. Il s'agit de la position commune 2003/319/PESC du 8 mai 2003 concernant le soutien de l'Union européenne à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka et au processus de paix en République démocratique du Congo (RDC) et abrogeant la position commune 2002/203/PESC.

Il convient de souligner l'implication du Haut représentant dans la mise en œuvre de cette opération. L'étude de faisabilité de l'opération Artémis qu'il a effectuée sur demande du Conseil du 19 mai 2003 a aiguillé ce dernier.

---

<sup>590</sup> Il n'a pas été trouvé une documentation expliquant le choix du nom donné à l'opération militaire de l'UE en RDC. Cependant, nos recherches nous conduisent à considérer que les opérations militaires portent des noms codés qui sont issus soit des allégories, soit des propagandes. Artémis, dans la mythologie grecque, est la déesse de la nature sauvage. Il se pourrait que, lors de la conception de l'opération militaire qui porte son nom, l'UE ait considéré que la situation en Ituri, de par son caractère atroce, nous plongeait dans un état de nature caractérisé par la sauvagerie. Pour mettre fin à cet état de nature, la déesse de la nature sauvage, Artémis, serait le dernier recours. L'opération Artémis devrait donc être le moyen le plus sûr et efficace pour mettre fin aux combats et atrocités en Ituri.

<sup>591</sup> <https://www.bruxelles2.eu/2003/09/17/operationartemiscongounsucces-defautsdejeunessedelapesd/>, consulté le 26/12/2016 à 18h08'.

L'action commune a désigné la France comme nation-cadre pour cette opération<sup>592</sup>, a fixé le lieu de l'état-major d'opération au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) à Paris<sup>593</sup>, a nommé le général de division Neveux comme commandant de l'opération<sup>594</sup> et le brigadier général Jean-Paul THONIER comme commandant de la force<sup>595</sup>. La désignation de la France faisait suite à l'intérêt exprimé par elle pour mener une opération militaire d'envergure à Bunia mais sous l'égide de l'UE<sup>596</sup>. Elle ne voulait pas que les efforts de pacification et stabilisation du Congo ne s'effondrent, ce qui aurait eu des répercussions sur tout le reste de l'Afrique<sup>597</sup>.

C'est le Comité politique et de sécurité (COPS) qui devrait exercer le contrôle politique de l'opération Artémis, en définir l'orientation stratégique et prendre les décisions nécessaires, conformément à l'article 25, troisième alinéa, du TUE<sup>598</sup>.

L'action commune du 5 juin 2003 a déterminé le rôle du Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la politique extérieure, Javier SOLANA, conformément aux articles 18 et 26 du traité, dans la mise en œuvre des mesures relevant du contrôle politique et de la direction stratégique exercés par le COPS, conformément à l'article 25 du TUE.

Il avait un rôle à jouer, d'abord, dans les relations avec les Nations unies, la RDC et d'autres participants au processus de paix (volet 1) et, ensuite, dans la communication d'informations à des Etats tiers et à des organisations internationales (volet 2). Dans le premier volet de son rôle, il devait veiller à la coordination étroite de son activité, avec celles de la présidence, du commandant de l'opération et du Représentant spécial de l'UE dans la région des Grands Lacs, pour ce qui est de la mise en œuvre de l'action commune<sup>599</sup>. Il était également tenu de servir, sous l'assistance du Représentant spécial de l'Union européenne pour la région des Grands Lacs et en étroite coordination avec la présidence, de point de

---

<sup>592</sup> Article 2 de l'action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003.

<sup>593</sup> *Ibid.*, article 4.

<sup>594</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>595</sup> *Ibid.*, article 5.

<sup>596</sup> AJELLO Aldo, *Op.cit.*, p.156.

<sup>597</sup> *Ibid.*, p.157.

<sup>598</sup> Article 7 de l'action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003.

<sup>599</sup> *Ibid.*, article 9, point 1.

contact principal avec les Nations unies, les autorités de la République démocratique du Congo et les pays voisins, ainsi qu'avec d'autres participants au processus de paix <sup>600</sup>. Dans le second volet de son rôle, il lui était autorisé à communiquer aux tierces parties associées à l'action commune des informations et documents classifiés de l'Union européenne<sup>601</sup> établis aux fins de l'opération, conformément au règlement de sécurité du Conseil<sup>602</sup>. Il pouvait également communiquer aux tierces parties associées à l'action commune des documents non classifiés de l'Union européenne ayant trait aux délibérations du Conseil au sujet de l'opération et relevant du secret professionnel conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement intérieur du Conseil<sup>603</sup>.

L'action commune du 5 juin 2003 a aussi prévu la possibilité de la participation des États tiers à l'opération à l'invitation du Conseil<sup>604</sup>. Cette participation a été rendue possible grâce à l'autonomie décisionnelle de l'UE et de son cadre institutionnel unique. C'est le Conseil qui a défini les modalités de cette participation, après avoir reçu les mesures appropriées que le COPS lui a soumises<sup>605</sup>. D'après l'UE, l'opération Artémis « *a vu la participation de 17 pays européens – assistés du Brésil, du Canada et de l'Afrique du sud – et*

---

<sup>600</sup> *Ibid.*, article 9, point 2.

<sup>601</sup> D'après le Règlement de sécurité du Conseil de l'UE, annexé à la Décision (2001/264/CE) du 19 mars 2001, par « information classifiée », il fallait entendre « *tout matériel et toute information dont la divulgation non autorisée porterait atteinte à des degrés divers aux intérêts de l'UE, ou à ceux d'un ou plusieurs de ses États membres, que ces informations aient leur origine à l'intérieur de l'UE ou dans les États membres, des États tiers ou des organisations internationales*<sup>601</sup>. » Cette définition a été aujourd'hui reprise par le Conseil dans sa décision concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE. Cette dernière décision définit une information classifiée comme « *toute information ou tout matériel identifié comme tel par une classification de sécurité de l'UE, dont la divulgation non autorisée pourrait porter atteinte à des degrés divers aux intérêts de l'Union européenne, ou à ceux d'un ou de plusieurs de ses États membres.* » v. aussi l'Article 2, §1 de la Décision du Conseil du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE (2011/292/UE).

<sup>602</sup> *Ibid.*, article 12, point 1.

<sup>603</sup> *Ibid.*, article 12, point 2.

<sup>604</sup> Article 10, point 1 de l'action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003.

<sup>605</sup> *Ibid.*, article 10, point 2.



*l'engagement de 2000 hommes au total (avec les relèves) dont 400 étaient situés sur la base arrière à Entebbe (Ouganda)<sup>606</sup>. »*

Un accord a été signé entre l'UE et la République de Chypre le 1<sup>er</sup> octobre 2003 relatif à la participation de celle-ci à la force de l'UE en RDC. Aux termes dudit accord, la force de l'UE (FUE) en RDC fait référence au quartier général militaire de l'UE et les unités/éléments nationaux qui la constituent et contribuent à l'opération Artémis, leurs ressources et moyens de transport<sup>607</sup>. Il dispose que la République de Chypre a les mêmes droits et obligations pour ce qui est de la gestion quotidienne de l'opération Artémis que les États membres participants<sup>608</sup>. Très particulièrement pour la République de Chypre, sa participation à l'opération impliquait deux principales obligations : l'obligation d'exécution et l'obligation d'information. D'abord, la République de Chypre devrait veiller à ce que ses forces et son personnel participant à la FUE exécutent leur mission conformément aux dispositions de l'action commune 2003/423/PESC, au plan d'opération et aux mesures de mise en œuvre. Ensuite, la République de Chypre devrait informer le commandant de l'opération de l'UE de toute modification dans sa participation à l'opération Artémis.

A ces deux obligations, s'ajoute l'obligation de respecter le règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne qui fait l'objet de la décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 ainsi que les instructions éventuelles du commandant de l'opération de l'UE par le personnel de la République de Chypre participant à la FUE lorsqu'il traite des informations classifiées de l'UE.

Quant aux aspects financiers de sa participation, la République de Chypre devrait assumer tous les coûts liés à sa participation à l'opération Artémis à moins que ces coûts ne fassent l'objet d'un financement commun, tel qu'il ressort du bilan de l'opération<sup>609</sup>. Les dépenses opérationnelles d'Artémis ont été mises à la charge des États membres,

---

<sup>606</sup> <https://www.bruxelles2.eu/2003/09/17/operationartemiscongoinsucces-defautsdejeunessedelapesd/>, consulté le 26/12/2016 à 18h08'.

<sup>607</sup> Article 1, 2b) de l'Accord entre l'UE et la République de Chypre relatif à la participation de Chypre à la force de l'UE en RDC du 1<sup>er</sup> octobre 2003.

<sup>608</sup> *Ibid.*, article 4, point 3.

<sup>609</sup> Article 7 de l'Accord entre l'UE et la République de Chypre relatif à la participation de Chypre à la force de l'UE en RDC du 1<sup>er</sup> octobre 2003.

conformément à l'article 28, paragraphe 3, du TUE et au cadre général défini dans la décision du Conseil du 17 juin 2002 puisqu'elle est une opération militaire. Cette décision a énoncé des principes et a approuvé un budget conformément auxdits principes.

L'action commune a indiqué le montant de référence financière pour les coûts communs de l'opération et les moyens à mettre à la disposition de l'UE pour toute la durée de sa mise en œuvre conformément à l'article 14, paragraphe 1, du TUE. Ce montant est de 7 millions d'euros<sup>610</sup>.

En mettant en place l'opération susmentionnée, l'Union a certes répondu à un appel de l'ONU. Mais il est important de connaître la vraie nature du mandat donné à l'UE par les Nations Unies et sa durée.

## **B. Artémis, une opération déléguée mais efficace**

En tant qu'opération militaire dont le mandat était clairement indiqué par l'ONU (a), Artémis était également une opération de courte durée, ce qui n'a pas empêché les Nations unies de récolter les résultats escomptés (b).

### **a. Une opération ayant un mandat clairement indiqué par l'ONU**

Artémis est non seulement la première expérience opérationnelle de coopération UE-ONU dans le domaine militaire<sup>611</sup> mais aussi la première opération militaire de l'Union en dehors de l'Europe<sup>612</sup>. Il a été souvent présenté comme une opération militaire « autonome »,

---

<sup>610</sup> Article 11, point 3 de l'action commune du 5 juin 2003.

<sup>611</sup> BAGAYOKO Niagalé, « L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », in *Afrique contemporaine* 2004/1 (n°209), p. 103.

<sup>612</sup> Il ne faudrait, cependant, pas confondre Artémis et Concordia. Concordia est la toute première opération militaire de l'UE dans le monde. L'opération Concordia a été mise en place par l'action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Elle a été déployée en mars 2003 avec pour objectif de prendre la relève de l'opération menée par l'OTAN dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, afin de contribuer encore à un environnement stable et sûr, pour permettre au gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine de mettre en œuvre l'accord-cadre d'Ohrid.

alors même que l'UE a été investie par la résolution 1484 du CSNU du 30 mai 2003 pour la prendre en charge dans le cadre d'une action commune du 5 juin 2003.

Le caractère autonome de cette opération militaire, comme l'affirment les auteurs tels que Christine BERTRAND<sup>613</sup> et Niagalé BAGAYOKO<sup>614</sup>, est loin d'emporter la conviction. Le qualificatif « autonome » appliqué aux opérations de l'Union mérite d'être défini. Par opération autonome de l'UE, il convient d'entendre toute opération décidée et menée par l'organisation régionale européenne dans un contexte autre que celui de la délégation des pouvoirs par l'ONU. Or, Artémis reste une opération militaire déléguée, voire relevant d'une contrainte. Trois raisons justifient cette affirmation.

D'abord parce que le qualificatif « autonome » appliqué à la notion d'opération militaire menée sur la scène internationale est contradictoire avec le contenu de la Charte des Nations unies. La Charte interdit le recours à la menace ou à l'emploi de la force dans son article 2, §4 dans les relations entre sujets de droit international, sauf, bien évidemment, lorsqu'il s'agit d'user du droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective<sup>615</sup> ou d'appliquer des mesures décidées par le Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU) sur base du Chapitre VII de la même Charte. Ces dispositions de la Charte s'appliquent aussi à l'UE. Il en résulte qu'en matière de recours à la menace ou à l'emploi de la force sur la scène internationale, les sujets de droit international ne bénéficient que d'un pouvoir délégué par le CSNU<sup>616</sup> et n'ont pas de pouvoir autonome ou propre. Même l'opération Concordia<sup>617</sup>, mise en place le 27

---

<sup>613</sup> BERTRAND Christine, « L'Union européenne », in CHARILLON Frédéric (Dir.), *Les relations internationales*, Coll. « Les Etudes », Paris, La Documentation française, 2006, p.163.

<sup>614</sup> BAGAYOKO Niagalé, *Op.cit.*, pp.105-107.

<sup>615</sup> Article 51 de la Charte des Nations unies.

<sup>616</sup> On lira avec intérêt les développements de Mathias FORTEAU sur le statut du Conseil de sécurité au sein du mécanisme de sécurité collective. FORTEAU Mathias, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'Etat*, Paris, Editions A. Pedone, 2006, pp.152-167.

<sup>617</sup> Trois éléments permettent de différencier l'opération Concordia de l'opération Artémis. D'abord, Artémis était une mission d'urgence, ce qui justifie sa planification et sa mise en place rapides. 15 jours seulement ont suffi pour la planifier après l'appel lancé par M. Kofi ANNAN, ancien Secrétaire général des Nations unies. Alors qu'il a fallu un délai relativement long pour planifier Concordia. Ensuite, Artémis était une mission à bref délai. Cette opération a duré du 15 juin au 1<sup>er</sup> septembre 2003, soit environ 3 mois. Tandis que Concordia a duré du 31 mars au 15 décembre 2003, soit environ 9 mois. Enfin, Artémis était une mission à mandat robuste. Il était question de faire du « peace enforcement » compte tenu de l'intensité des atrocités et des moyens militaires

janvier 2003 par l'action commune 2003/92/PESC du Conseil et déployée en République yougoslave de Macédoine, s'appuie sur une autorisation implicite<sup>618</sup> du CSNU contenue dans la résolution 1371 du 26 septembre 2001 qui a précédé son déploiement. Certes, cette résolution ne donnait pas un mandat exprès à l'UE parce que le CSNU n'a fait que féliciter la signature de l'accord-cadre d'Ohrid et appuyer son application intégrale, grâce aux efforts déployés notamment par l'Union.

On peut admettre, à l'instar de Anne HAMONIC, que la mise en place de l'opération Concordia sans autorisation expresse du CSNU peut être assimilable à une « *erreur de jeunesse*<sup>619</sup> » de l'UE puisqu'il s'agissait de la première opération militaire qu'elle a lancée. Néanmoins, la mention faite à la résolution 1371 dans l'action commune 2003/92/PESC grâce à laquelle cette opération a été exécutée n'est pas anodine. Cela prouve que, d'une part, l'UE a conscience que les mesures de coercition armée ne peuvent être décidées que par le CSNU qui peut discrétionnairement déléguer leur exécution aux organisations régionales<sup>620</sup>. D'autre part, l'UE a entendu fonder la légalité, d'un point de vue du droit international, de l'opération Concordia sur la résolution 1371.

Ensuite, parce qu'en tant que force multinationale intérimaire d'urgence, l'opération Artémis fut déployée pour permettre au Secrétaire général des Nations unies de renforcer la présence de la MONUC à Bunia. Cette présence renforcée devrait se faire, dans les limites du plafond total autorisé pour la MONUC<sup>621</sup>. Enfin, parce que l'exécution de la contribution européenne arrêtée par l'action commune du 5 juin 2003 était soumise à l'obligation préalable

---

importants utilisés, alors que Concordia était une simple opération de maintien de la paix ne nécessitant pas l'emploi d'un dispositif militaire impressionnant dans un contexte de faible violence. Avec Concordia, il était question d'exercer du « *peace keeping* » pour faciliter la mise en place d'un accord de paix, à savoir l'accord-cadre d'Ohrid. Ces trois éléments ne permettent pas seulement de différencier les deux opérations mais ont aussi contribué à l'efficacité de l'opération Artémis. v. dans le même sens VAHLAS Alexis, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », in *AFRI*, Volume VI, 2005, pp.270-273.

<sup>618</sup> HAMONIC Anne, *Op.cit.*, p.501.

<sup>619</sup> *Ibid.*, p.504.

<sup>620</sup> COT Jean-Pierre, PELLET Alain (Dir.), *La charte des nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, Bruxelles, Bruylant, 1985, pp.107-108.

<sup>621</sup> Rés.1484 du 30 mai 2003, point 2.

d'information au Secrétaire général des Nations unies<sup>622</sup>. Ce devoir d'information permet au CSNU d'exercer le contrôle sur l'opération entreprise<sup>623</sup>. Ceci revient à dire que ce soit au niveau de la mise en place ou de l'exécution de l'opération Artémis en RDC, l'UE n'avait pas une compétence discrétionnaire mais liée. D'ailleurs, les responsables de la Force multinationale intérimaire d'urgence à Bunia étaient priés régulièrement de rendre compte aux Nations unies, par l'intermédiaire du Secrétaire général, de l'exécution du mandat de la Force.

L'entrée des organisations régionales dans le système de la sécurité collective est sans préjudice de l'autorité générale du CSNU<sup>624</sup>. Ce système reste toutefois centralisé sans exception aucune au sein de l'ONU<sup>625</sup>. Nous pensons qu'il est impropre de qualifier Artémis d'opération militaire « autonome » de l'UE. Si l'UE pourrait prétendre bénéficier d'une autonomie au regard de son droit, force est de constater que face au droit de la sécurité collective, cette supposée autonomie européenne se dilue dans l'appel conséquent du CSNU qui la transforme en une délégation<sup>626</sup>. C'est également cela le principe régissant les rapports entre l'ONU et l'UE concernant l'adoption des mesures de coercition armée<sup>627</sup>.

L'opération Artémis a non seulement été décidée par l'ONU mais a aussi produit les effets escomptés malgré la période relativement courte de son lancement.

## **b. Une opération de courte durée mais avec des résultats satisfaisants**

Artémis était une opération de courte durée pour mettre fin au conflit entre les Hema et les Lendu. Alexis VAHLAS estime que l'une des raisons expliquant son efficacité est le fait

---

<sup>622</sup> *Ibid.*, point 3.

<sup>623</sup> PEYRO LLOPIS Ana, *Force, Op.cit.*, p.281.

<sup>624</sup> HATTO Ronald, *Op.cit.*, pp.77-82.

<sup>625</sup> DUCROQUETZ Florence, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, Thèse de doctorat en droit soutenue à l'Université de Lille 2 Droit et santé, 30 novembre 2010, p.214.

<sup>626</sup> PEYRO LLOPIS Ana, *Op.cit.*, p.280.

<sup>627</sup> HAMONIC Anne, *Op.cit.*, pp.499-508. La délégation des pouvoirs d'action de l'ONU à l'UE en matière de paix et de sécurité pourrait également être mieux appréhendée à la lumière de la délégation des pouvoirs de l'ONU aux organismes régionaux, tels que l'UA. v. également AMVANE Gabriel, *Les rapports entre l'ONU et l'Union africaine en matière de paix et de sécurité sur le continent africain*, Paris, Editions Publibook, 2012, pp.21-42 ; LAGRANGE Evelyne, *Op.cit.*, pp.95-115.

qu'il s'agissait « *d'une mission à bref délai*<sup>628</sup>. » La résolution 1484 rappelle le caractère strictement temporaire de cette force multinationale intérimaire d'urgence qui devrait être déployée, au plus tard au milieu du mois d'août 2003, pour permettre au Secrétaire général de renforcer la présence de la MONUC à Bunia. C'est ainsi qu'Artémis a été déployée du 16 juin au 1<sup>er</sup> septembre 2003.

La clairvoyance, dont a fait preuve l'ONU dans le conflit entre les Hema et les Lendu, s'observe à travers le mandat qu'elle a donné à l'UE pour la mise en place de l'opération Artémis et la durée limitée de celle-ci. L'ONU avait tiré les leçons du passé et, plus précisément du Rwanda voisin. Il s'agit particulièrement des leçons tirées du conflit entre les Tusti et les Hutu ayant occasionné des pertes en vies humaines. C'est pourquoi Aldo AJELLO souligne que « *l'opération Artémis avait une valeur symbolique importante*<sup>629</sup> » compte-tenu de ce qui s'était passé au Rwanda en 1994 et de l'incertitude sur la capacité des forces onusiennes de contenir de grands massacres ethniques.

La réaction d'Artémis a produit deux résultats<sup>630</sup> : la protection des civils et un effet d'externalité négatif vis-à-vis des groupes armés présents en Ituri. La protection des civils a été le premier succès de l'opération Artémis. On doit ce succès à la planification rapide de l'opération, ce qui a permis d'observer un arrêt des massacres à Bunia. C'est le « succès opérationnel. » D'ailleurs, l'un des enseignements institutionnels que retient Niagalé BAGAYOKO est que l'Union a démontré sa capacité de réaction rapide face aux situations d'urgence et le Conseil a mis moins de 15 jours pour décider de cette opération, ce qui laisse apparaître que « *les procédures de décision au niveau politico-militaire (relations COPS-CMUE) peuvent permettre l'adoption de décisions rapides, contrairement à ce qu'avaient pu laisser penser les longs délais de planification de l'opération Concordia*<sup>631</sup>. » C'est donc la planification rapide de l'opération Artémis qui a contribué à la protection des civils.

---

<sup>628</sup> VAHLAS Alexis, *Op.cit.*, pp.271-272. Les deux autres raisons sont : c'était une mission urgente et, en même temps, une mission à mandat robuste.

<sup>629</sup> AJELLO Aldo, *Op.cit.*, p.156.

<sup>630</sup> *Ibid.*, p.158.

<sup>631</sup> BAGAYOKO Niagalé, *Op.cit.*, p.109.

Le fait que les forces négatives n'aient pas pu se servir de la crise de Bunia pour bloquer le processus de paix lancé peut être considéré comme le deuxième succès de l'opération Artémis. L'utilisation de la justice comme moyen de dissuasion a également dû décourager les rebelles. A titre illustratif, on peut citer le transfert à la Cour pénale internationale (CPI) de Thomas LUBANGA, Chef de l'Union des patriotes congolais/réconciliation et paix (UPC/RP), mouvement politique et armé impliqué dans la crise de l'Ituri. Il s'agit là du « succès politique. »

La coopération européenne en matière de défense issue de la PSDC (ancienne PESD)/PESC souffrait encore de défauts de jeunesse en 2003. Force est cependant de constater que l'opération Artémis au Congo est un succès<sup>632</sup>. Cette conclusion a été également partagée par le chef de l'état-major militaire de l'UE, le général Rainer SCHUWIRTH, et le général français Bruno NEVEUX, commandant de l'opération Artémis<sup>633</sup>. Il convient aussi de noter le bon fonctionnement du concept de « nation-cadre » employé dans l'action commune du 5 juin 2003. Ce fut d'ailleurs la première fois que ce concept soit exécuté. Lors de la mise en place de l'opération Concordia, première opération militaire de l'UE au monde, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine le 27 janvier 2003, l'UE ne l'a pas utilisé. Dans le cas particulier de la RDCongo, il a donc été observé un fonctionnement avec succès du quartier général à Paris. D'après Bruno NEVEUX, le concept de « nation-cadre » « *a offert la structure pour lancer une opération en liaison avec toutes les institutions à Bruxelles*<sup>634</sup>. »

L'Union doit enfin le succès de l'opération Artémis à l'expérience française de gestion des crises en Afrique. L'UE ne dispose pas des capacités militaires propres et doit compter sur les capacités militaires des Etats membres contributeurs<sup>635</sup>.

Toutefois, le succès précaire d'Artémis n'a pas empêché les groupes armés de se régénérer et de plonger le pays dans un cercle vicieux (crise-DDR-crise) après le départ de cette force européenne. Il y a un sentiment d'éternel recommencement en RDCongo. Cette

---

<sup>632</sup> v. <https://www.bruxelles2.eu/2003/09/17/operationartemiscongounsucces-defautsdejeunessedelapesd/>, consulté le 26/12/2016 à 18h08'.

<sup>633</sup> *Idem.*

<sup>634</sup> *Idem.*

<sup>635</sup> BAGAYOKO Niagalé, *Op.cit.*, p.112.

situation, qui peut se résumer en cette phrase, « Artémis est parti, vive les rebelles », traduit la faiblesse des opérations ayant succédé à Artémis. C'est pourquoi, l'un des mécanismes pour mettre fin à ce cercle vicieux fut de couper les liens entre les groupes armés et les fournisseurs des armes et munitions. C'est le mécanisme de l'embargo sur les armes.

## **Section II. L'exécution par l'UE de l'embargo sur les armes imposé à la RDC par le Conseil de Sécurité des Nations unies**

L'UE a exécuté l'embargo sur les armes imposé à la RDCongo par le CSNU en ayant adopté des mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de cette mesure onusienne (§1). Elle s'est également impliquée dans l'allègement de ladite mesure, ce qui participe, d'ailleurs, du changement du concept opérationnel de l'ONU en RDC (§2).

### **§1. L'adoption des mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo**

La RDC a été placée sous embargo par l'ONU dans le cadre du processus de paix lancé par l'organisation mondiale dans ce pays (A). L'UE est la principale organisation régionale ayant exécuté les résolutions onusiennes plaçant la RDC sous embargo, à travers ses mesures restrictives. Dès lors, l'étude de la nature et du fondement juridique desdites mesures paraît importante (B).

#### **A. Le contexte explicatif de l'imposition de l'embargo sur les armes en RDC par l'ONU**

Plusieurs événements ont conduit le CSNU à décider de l'embargo contre l'importation ou l'exportation des armes en RDC<sup>636</sup>. Il s'agit de la poursuite des hostilités dans l'Est de la RDC, en particulier dans le Nord et le Sud-Kivu et en Ituri, et des graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui les ont accompagnées<sup>637</sup>, malgré la conclusion de l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC (signé à Pretoria le 17

---

<sup>636</sup> Résolution 1493 du 28 juillet 2003, §20.

<sup>637</sup> *Ibid.*, préambule.



décembre 2002), et de la mise en place par la suite du Gouvernement d'unité nationale et de transition<sup>638</sup>.

L'embargo a consisté en une obligation faite à tous les membres des Nations unies, y compris la RDC, par le CSNU de prendre les mesures nécessaires pour empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects, depuis leur territoire ou par leurs nationaux, ou au moyen d'aéronefs immatriculés sur leur territoire ou de navires battant leur pavillon, d'armes et de tout matériel connexe. Il était également interdit de fournir toute assistance, un conseil ou une formation se rapportant à des activités militaires, à tous les groupes armés et milices étrangers et congolais opérant dans le territoire du Nord et du Sud-Kivu et de l'Ituri, et aux groupes qui ne sont pas parties à l'Accord global et inclusif, en République démocratique du Congo.

En imposant cette obligation aux membres des Nations, le CSNU n'a fait que s'acquitter de la responsabilité qui lui a été confiée conformément à l'article 12 de la Charte des Nations unies. En effet, la circulation non contrôlée d'armes à l'Est de la RDC, dans un contexte de fragilité et de l'absence d'autorité de l'Etat dans cette partie du pays, constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales.

La mesure de l'embargo contre l'importation ou l'exportation des armes en RDC a été reconduite 21 fois depuis 2004<sup>639</sup> suite au manquement par ses destinataires à l'obligation de s'y conformer. La dernière reconduction de l'embargo sur les armes fut décidée jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2022 par le CSNU dans la résolution 2582 du 29 juin 2021. Cela témoigne du caractère

---

<sup>638</sup> *Idem.*

<sup>639</sup> Les résolutions du CSNU qui ont reconduit la mesure de l'embargo contre l'importation ou l'exportation des armes en RDC sont : résolution 1552 du 27 juillet 2004 (point 2), résolution 1596 du 18 avril 2005 (point 1), résolution 1649 du 21 décembre 2005 (point 2), résolution 1698 du 31 juillet 2006 (point 2), résolution 1768 du 31 juillet 2007 (point 1), résolution 1771 du 10 août 2007 (point 1), résolution 1799 du 15 février 2008 (point 1), résolution 1807 du 31 mars 2008 (point 1), résolution 1857 du 22 décembre 2008 (point 1), résolution 1896 du 30 novembre 2009 (point 1), résolution 1952 du 29 novembre 2010 (point 1), résolution 2021 du 29 novembre 2011 (point 1), résolution 2078 du 28 novembre 2012 (point 1), résolution 2136 du 30 janvier 2014 (point 1), résolution 2198 du 29 janvier 2015 (point 1), résolution 2293 du 23 juin 2016 (point 1), résolution 2360 du 21 juin 2017 (point 1), résolution 2424 du 29 juin 2018 (point 1), résolution 2478 du 26 juin 2019 (point 1), résolution 2528 du 25 juin 2020 (point 1), résolution 2582 du 29 juin 2021 (point 1).

préoccupant de la situation dans la partie orientale de la RDC. Dans le préambule de la résolution 2582 (2021), le CSNU exprime sa préoccupation, d'une part, « *quant à la présence persistante de groupes armés nationaux et étrangers dans l'est de la République démocratique du Congo et quant aux souffrances qu'ils infligent à la population civile du pays, du fait notamment des violations des droits humains*<sup>640</sup> » et, d'autre part, « *quant à la poursuite de l'exploitation et du commerce illégaux des ressources naturelles, qui permettent à ces groupes armés d'opérer*<sup>641</sup>. » Ce sont les deux principales raisons qui justifient la reconduction de la mesure de l'embargo sur les armes en RDC.

Un Comité des sanctions a été mis en place par la résolution 1533 du CSNU du 12 mars 2004. Il est composé de tous les membres du CSNU et chargé de faire le suivi de l'application de la mesure de l'embargo contre l'importation ou l'exportation des armes en RDC auprès des membres des Nations unies. Ce suivi se décline en plusieurs tâches<sup>642</sup>. Il implique, d'abord, que les Etats ont l'obligation de l'informer des dispositions qu'ils ont prises pour l'application effective de cette mesure. Ils ont également la possibilité d'envoyer leurs représentants rencontrer le Comité pour engager des discussions plus approfondies sur des questions pertinentes.

Le suivi implique, ensuite, l'examen par le Comité des informations reçues, l'identification des personnes, physiques ou morales, signalées comme responsables et coresponsables des éventuelles violations de la mesure de l'embargo sur les armes en RDC. La liste des personnes à sanctionner, qu'examine le Comité, lui est fournie par le Groupe d'experts créé par le SGNU, en consultation avec le Comité. C'est donc le Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres sources de richesses de la République démocratique du Congo qui la fournit<sup>643</sup>.

Il implique, enfin, l'obligation pour le Comité de présenter au CSNU des rapports périodiques sur ses travaux, complétés d'observations et de recommandations, notamment sur les moyens de renforcer l'efficacité de la mesure de l'embargo sur les armes en RDC.

---

<sup>640</sup> Résolution 2582 du CSNU du 29 juin 2021, préambule.

<sup>641</sup> *Idem.*

<sup>642</sup> Résolution 1533 du CSNU du 12 mars 2004, point 8.

<sup>643</sup> *Ibid.*, point 10 g.

Il convient également de mentionner l'appui qu'apporte la MONUSCO au Comité des sanctions. Le CSNU a érigé, dans la résolution 2098 du 28 mars 2013, la MONUSCO, à travers sa composante militaire, en un organe de surveillance de la mise en œuvre de l'embargo sur les armes. C'est précisément les forces régulières ou la brigade d'intervention de la MONUSCO qui assure cette surveillance. Cela est rendu possible grâce à l'action concertée entre ces forces ou cette brigade et le Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres sources de richesses de la RDC. Dans le cadre de cette surveillance, la MONUSCO se doit d'« *observer et signaler les mouvements de personnel militaire, d'armes ou de matériel connexe à travers la frontière orientale de la République démocratique du Congo, notamment en utilisant (...) des moyens de surveillance tels que des systèmes aériens sans pilote, saisir, collecter et détruire les armes ou le matériel connexe dont la présence en République démocratique du Congo est contraire à l'embargo sur les armes (...) et communiquer les renseignements pertinents au Groupe d'experts*<sup>644</sup>. »

La mesure de l'embargo sur les armes en RDC a connu un allègement en 2008 faisant suite à la réclamation du gouvernement congolais selon laquelle la RDC est victime de l'exploitation illégale de ses ressources naturelles qui profitent aux groupes armés implantés dans l'Est. De l'entendement du gouvernement congolais, il était injuste que l'ONU adresse des recommandations à l'Etat congolais et ne renforce pas les mesures coercitives contre les mafieux et les commanditaires de cette exploitation illégale<sup>645</sup>.

C'est dans la résolution 1807 du 31 mars 2008 que le CSNU a décidé d'alléger la mesure de l'embargo sur les armes en RDC. L'allègement a consisté en une levée de l'interdiction de « *la fourniture, à la vente ou au transfert au Gouvernement de la République démocratique du Congo d'armes et de matériel connexe ni à la fourniture d'une assistance ou de services de conseil ou de formation ayant un rapport avec la conduite d'activités militaires*

---

<sup>644</sup> Résolution 2098 du CSNU du 28 mars 2013, point 12 c.

<sup>645</sup> Cette réclamation est réitérée par le gouvernement congolais qui exige désormais la levée totale de l'embargo sur les armes en ce qui concerne son application à son égard mais le maintien de son application aux groupes rebelles. ONU, *Le Conseil de sécurité proroge jusqu'au 1er juillet 2022 l'embargo sur les armes imposé en République démocratique du Congo (RDC)*, CS/14565 du 29 juin 2021, en ligne sur <https://www.un.org/press/fr/2021/cs14565.doc.htm>, consulté le 03/06/2022 à 17h04'.

*destinés au Gouvernement de la République démocratique du Congo*<sup>646</sup>. » Il s'agit là d'une levée partielle et non pas totale de la mesure de l'importation ou de l'exportation des armes en RDC. A la suite de la précédente résolution, la levée de l'embargo sur les armes était partielle à l'égard du gouvernement congolais parce que ce dernier pouvait importer les armes mais le CSNU faisait peser sur lui et le pays exportateur une obligation de notification d'information au Groupe d'experts concernant les armes livrées aux Forces armées de la RDC (FARDC) et à la Police nationale congolaise (PNC).

Cela est d'ailleurs bien précisé dans un article intéressant de Jean-Jacques WONDO AMANYUNDU. En effet, l'auteur souligne que

*« (...) les restrictions auxquelles sont soumises (...) les FARDC et la PNC concernent des clauses spécifiques qui permettent à la RDC d'acquérir une série d'armes et munitions, et d'équipements militaires de base (dont des avions, des hélicoptères, des chars, des véhicules blindés, des armes lourdes, des mortiers et du matériel de transmission : communications militaires...) pour autant que cela se réalise dans le cadre global et multilatéral défini dans le programme de la réforme des services de sécurité (RSS) des FARDC et que cela soit adéquat aux besoins militaires réels des FARDC et de la PNC et compatibles aux objectifs poursuivis dans le cadre de la RSS et de la mise sur pied d'une armée restructurée, intégrée et bien équipée*<sup>647</sup>. »

L'obligation de notification participe de l'intensification de la coopération entre la RDC, l'ONU ainsi que les autres partenaires et de la traçabilité d'armes. Elle permet d'éviter que les armes exportées vers la RDC se retrouvent entre les mains des groupes rebelles. C'est ce que note la MONUSCO lorsqu'elle affirme que *« (...) ces notifications permettent de s'assurer que des matériels de guerre acheminés vers la RDC seront bien remis au seul destinataire autorisé, à savoir le Gouvernement de la RDC, et non pas à une milice ou une force déstabilisatrice*<sup>648</sup>. »

---

<sup>646</sup> Résolution 1807 du CSNU du 31 mars 2008, point 2.

<sup>647</sup> WONDO AMANYUNDU Jean-Jacques, « RDC- Levée de l'embargo sur les armes : ce qu'ignore le Président Tshisekedi », en ligne sur <https://afridesk.org/rdc-levee-de-lembargo-sur-les-armes-ce-quignore-le-president-tshisekedi-jj-wondo/>.

<sup>648</sup> <https://actualite.cd/2022/03/09/lonu-precise-lembargo-sur-les-armes-en-rdc-ne-concerne-que-les-groupes-armes-pas-les>, consulté le 03/06/2022 à 18h25'.

Bien que salubre, la décision du CSNU d'alléger l'embargo sur les armes en RDC est intervenue un peu tard. La RDC est un Etat fragile, dont la partie orientale souffre d'une absence manifeste d'autorité de l'Etat. Le CSNU n'a cessé de souligner qu'il revient au gouvernement congolais le rôle premier d'assurer la sécurité sur son territoire<sup>649</sup>. Il s'agit là d'une mission constitutionnelle de l'Etat congolais conformément aux articles 182<sup>650</sup> et 187, alinéa 2<sup>651</sup> de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour. Ainsi, comment pouvait-on imaginer que la RDC puisse s'acquitter d'une telle mission avec satisfaction si son gouvernement ne pouvait pas se procurer, avant 2008, d'armes nécessaires pour venir à bout des groupes armés qui sévissent dans la partie orientale de son territoire national ? Tout récemment, le Président congolais a abondé dans le même sens dans son discours du 21 septembre 2021, lors de la 76<sup>ème</sup> assemblée générale des Nations unies. Il a déclaré ce qui suit :

*« L'application à la République Démocratique du Congo des mesures de notification préalable au Comité des sanctions de l'ONU, imposées par le paragraphe 5 de la Résolution 1807, pour toute importation d'effets militaires par le Gouvernement de mon pays, ou toute prestation d'assistance, conseils ou formations liés aux activités militaires des Forces Armées et de sécurité de la République Démocratique du Congo, soit levée, et ce, d'autant plus que le gouvernement a la mission constitutionnelle d'assurer la sécurité des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire national<sup>652</sup>. »*

---

<sup>649</sup> Résolution 1925 du CSNU du 28 mai 2010, préambule.

<sup>650</sup> L'article 182 de la Constitution congolaise dispose que la Police nationale est chargée de la sécurité publique, de la sécurité des personnes et de leurs biens, du maintien et du rétablissement de l'ordre public ainsi que de la protection rapprochée des hautes autorités.

<sup>651</sup> L'article 187, alinéa 2, de la même constitution, quant à lui, dispose que les Forces armées ont pour mission de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières. Dans les conditions fixées par la loi, elles participent, en temps de paix, au développement économique, social et culturel ainsi qu'à la protection des personnes et de leurs biens.

<sup>652</sup><https://afridesk.org/rdc-levée-de-embargo-sur-les-armes-ce-quignore-le-president-tshisekedi-jj-wondo/>;  
<https://depeche.cd/2021/09/22/onu-felix-tshisekedi-appelle-a-la-levée-de-embargo-sur-les-armes-impose-a-la-rdc/>, consultés le 02/06/2022 à 14h27'.

Cette déclaration a produit des résultats positifs puisque l'embargo a été totalement levé pour le gouvernement congolais avec comme conséquence la suppression de la procédure de notification. C'est dans sa résolution 2667 du 20 décembre 2022 que le CSNU a décidé de la non application de cette procédure<sup>653</sup>. La France a été l'initiatrice de ladite résolution.

Au regard de ce qui précède, il peut être retenu qu'à ce jour, le CSNU a consacré un régime différencié de l'application de l'embargo sur les armes en RDC. L'embargo est total en ce qui concerne les groupes rebelles et n'est plus d'application pour le gouvernement congolais. C'est ce régime différencié de l'embargo sur les armes en RDC qui devra continuer à guider la stratégie européenne des mesures restrictives car, l'UE est un acteur non moins négligeable dans le processus de paix en RDC.

## **B. La nature et le fondement juridique des mesures restrictives en lien avec l'embargo sur les armes en RDC**

La PESC permet à l'UE de prendre deux types de mesures restrictives. D'une part, l'UE peut prendre des mesures visant à exécuter les résolutions prises par les Nations unies en vertu du chapitre 7 de la CHNU<sup>654</sup>. D'autre part, l'UE peut prendre des mesures autonomes (sanctions ciblées) contre les personnes auteurs des violations flagrantes des droits de l'homme ou qui constituent un blocage au déroulement du processus démocratique ou à l'Etat de droit<sup>655</sup>.

C'est le premier type de mesures restrictives qui nous intéressera dans cette partie. Par son règlement (CE) n°1183/2005 du 18 juillet 2005, le Conseil a institué certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la RDC. Ce règlement a été adopté en exécution de la résolution 1493 du CSNU du 28 juillet 2003 imposant l'embargo sur les armes en RDC. Il consacre deux formes

---

<sup>653</sup> Résolution 2667 du 20/12/2022, §2.

<sup>654</sup> v. notamment sanctions prises par l'UE en exécution de l'embargo des Nations unies contre les membres du ou personnes ayant un lien avec le mouvement terroriste Al Qhaida, ce qui a fait l'objet de l'affaire Kadi, ou encore celles prises par l'UE dans la décision PESC 2010/788 du 20/12/2010 en exécution de la résolution 1807 (2008) du CSNU du 31 mars 2008 imposant l'embargo contre l'importation ou l'exportation des armes en RDC.

<sup>655</sup> Cf. décision (PESC) 2016/2231 du 12 décembre 2016 et décision d'exécution (PESC) 2017/905 du 29 mai 2017 sur la RDC.

de mesures : l'interdiction de la fourniture d'armes<sup>656</sup>, avec possibilité de dérogation<sup>657</sup>, et les restrictions financières et économiques, à savoir le gel des avoirs ou des ressources économiques<sup>658</sup>, pour lesquelles le déblocage reste toutefois possible<sup>659</sup>.

Il interdit la fourniture directe ou indirecte d'« *une assistance technique ou des services de courtage en rapport avec les biens et technologies énumérés sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne (...) ou liée à la fourniture, à la fabrication, à l'entretien et à l'utilisation de biens figurant sur cette liste, à toute entité ou personne non gouvernementale opérant sur le territoire de la République démocratique du Congo (RDC)*<sup>660</sup>. » Il proscrit aussi « *un financement ou une aide financière en rapport avec la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation des biens et technologies énumérés sur la liste commune des équipements militaires, y compris en particulier des subventions, des prêts et une assurance-crédit à l'exportation, ainsi que des produits d'assurance et de réassurance, pour toute vente, toute fourniture, tout transfert ou toute exportation de ces articles, ou pour toute fourniture d'une assistance technique ou de services de courtage y afférents, à toute entité ou personne non gouvernementale opérant sur le territoire de la RDC*<sup>661</sup>. »

En outre, la fourniture d'une assistance technique, d'un financement ou d'une assistance financière ou de services de courtage à tout organisme non gouvernemental, à toute autre personne, toute autre entité, tout autre organisme en RDC est prohibée. Toutefois, le Conseil de l'UE a quand même admis la possibilité de fournir une assistance technique à la MONUSCO ou à la Force régionale d'intervention de l'Union africaine. Cette assistance doit être notifiée à l'avance au Comité du Conseil de sécurité des Nations unies<sup>662</sup>. Il s'agit là d'une dérogation à la mesure de l'embargo sur les armes en RDC<sup>663</sup>.

---

<sup>656</sup> Article 1 bis du règlement (CE) n°1183/2005 du 18 juillet 2005.

<sup>657</sup> *Ibid.*, article 1ter.

<sup>658</sup> *Ibid.*, article 2.

<sup>659</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>660</sup> *Ibid.*, article 1 bis, point 1 a).

<sup>661</sup> *Ibid.*, article 1 bis, point 1 b).

<sup>662</sup> *Ibid.*, article 1 bis, point 2.

<sup>663</sup> *Ibid.*, article 1 ter, point 1 a).

Les restrictions financières et économiques consistent en un gel de « *tous les fonds et ressources économiques qui appartiennent à une personne physique ou morale, à une entité ou à un organisme figurant sur la liste (...) qui sont en leur possession ou qui sont détenus ou contrôlés par ceux-ci, directement ou indirectement, y compris par un tiers agissant pour leur compte ou sur leurs instructions*<sup>664</sup>. » Le Conseil a également interdit de mettre directement ou indirectement à la disposition des personnes physiques ou morales, entités ou organismes figurant sur la liste des fonds ou ressources économiques<sup>665</sup>.

Il a inscrit sur la liste 35 personnes physiques<sup>666</sup> et 9 entités<sup>667</sup> dont les actions ont enfreint les interdictions établies dans le règlement. L'inscription ou la radiation sur la liste ainsi effectuée dépend totalement du CSNU et du Comité des sanctions<sup>668</sup>.

Il a également mis en place des mesures de contrôle des mesures restrictives adoptées. La première mesure consiste en une obligation de communication, pour les personnes physiques et morales, les entités et organismes, de toute information susceptible de faciliter le respect de l'embargo sur les armes, concernant notamment les comptes et montants gelés, aux autorités compétentes des États membres dans lesquels ils résident ou sont établis et transmettent cette information à la Commission, directement ou par l'intermédiaire de ces autorités compétentes. S'en suit une autre obligation, à savoir celle de coopérer avec les autorités compétentes afin de vérifier cette information<sup>669</sup>. La deuxième mesure consiste en une obligation qui pèse sur la Commission. Elle doit communiquer directement aux autorités compétentes de l'Etat membre concerné toute information supplémentaire reçue<sup>670</sup>. La troisième mesure consiste en une interdiction de participer à des activités ayant pour objet ou

---

<sup>664</sup> *Ibid.*, article 2, point 1.

<sup>665</sup> *Ibid.*, article 2, point 2.

<sup>666</sup> *Ibid.*, annexe I a).

<sup>667</sup> *Ibid.*, annexe I b). Les 9 entités inscrites sur la liste sont: ADF (FORCES DÉMOCRATIQUES ALLIÉES) ; BUTEMBO AIRLINES (BAL) ; COMPAGNIE AÉRIENNE DES GRANDS LACS (CAGL); GREAT LAKES BUSINESS COMPANY (GLBC) ; CONGOMET TRADING HOUSE ; FORCES DÉMOCRATIQUES DE LIBÉRATION DU RWANDA (FDLR) ; M23 (Mouvement du 23 mars) ; ACHANGA LTD ; TOUS POUR LA PAIX ET LE DÉVELOPPEMENT (ONG) ; UGANDA COMMERCIAL IMPEX (UCI) LTD.

<sup>668</sup> *Ibid.*, article 9.

<sup>669</sup> *Ibid.*, article 6, point 1.

<sup>670</sup> *Ibid.*, article 6, point 2.



pour effet de contourner les mesures énoncées dans le règlement<sup>671</sup>. La quatrième mesure consiste en une obligation de communication mutuelle entre la Commission et les Etats membres des informations concernant les violations du règlement, des problèmes rencontrés dans sa mise en œuvre et des jugements rendus par les juridictions nationales<sup>672</sup>.

Le règlement (CE) n°1183/2005 du 18 juillet 2005 a un caractère obligatoire et est directement exécutoire par les Etats membres. Pour l'exécution des mesures restrictives qu'il a adoptées, le Conseil de l'UE devrait compter sur l'implication des Etats membres. Pour ce faire, outre le devoir d'information mis à la charge des Etats membres<sup>673</sup>, le Conseil leur laisse le soin de déterminer le régime des sanctions applicables en cas de violation du règlement<sup>674</sup>. C'est ici que trouve application le principe de coopération loyale entre les Etats membres et l'Union. Dans le cas qui nous concerne, ce principe impose aux Etats membres une double obligation<sup>675</sup> : une obligation négative de s'abstenir de mettre en péril la réalisation des buts du TUE et du TFUE, notamment la promotion de la paix<sup>676</sup> en RDC, et une obligation positive de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de leurs obligations aux termes du règlement (CE) n°1183/2005 et de faciliter à l'UE l'accomplissement de sa mission en RDC.

La coopération loyale entre les Etats membres et l'Union est un grand principe consacré par la CJUE qui, d'ailleurs, établit un lien entre ce principe et celui de la solidarité<sup>677</sup>. Le Conseil de l'UE devrait donc compter sur la solidarité des Etats membres pour exécuter l'embargo sur les armes en RDC. Tant que cette mesure sera reconduite par le CSNU, l'UE aura toujours besoin de la solidarité de ses Etats membres pour promouvoir la paix au Congo-Kinshasa.

---

<sup>671</sup> *Ibid.*, article 7 ter.

<sup>672</sup> *Ibid.*, article 8.

<sup>673</sup> *Idem.*

<sup>674</sup> *Ibid.*, article 10.

<sup>675</sup> BERRAMDANE Abdelkhaleq, ROSSETTO Jean, *Droit de l'Union européenne. Institutions et ordre juridique*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2017, p. 96.

<sup>676</sup> Article 3 du TUE.

<sup>677</sup> CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg/Parlement européen*, aff.230/81.

L'exécution de l'embargo sur les armes dans le pays natal de Patrice Eméry LUMUMBA est le résultat de l'engagement diplomatique pris par l'UE pour favoriser la paix dans cet Etat tiers. Elle rend efficaces l'appui et l'assistance offerts par l'UE à la RDC et facilite la mise en œuvre du plan de transition de la MONUSCO<sup>678</sup>. Ce plan de transition prévoit donc le retrait progressif de la MONUSCO et le transfert de ses tâches aux forces armées de l'Etat congolais. Or, avant que ce retrait ne soit effectif, il faut que certaines conditions soient réunies. Il s'agit notamment de la capacité de l'Etat congolais d'assurer les tâches qui reviennent à la MONUSCO, telles que la protection des civils et la stabilisation du pays. L'embargo sur les armes fait partie de la stratégie de protection des civils et de stabilisation de la RDC. Dès lors, l'exécution de l'embargo sur les armes en RDC par l'UE participe du changement de concept opérationnel de l'ONU en RDC. Pour contribuer efficacement à ce changement, l'UE pourrait s'impliquer davantage dans l'exécution des autres tâches prioritaires contenues dans le plan de transition de la MONUSCO.

## **§2. Pour une nécessaire implication de l'UE pour le changement de concept opérationnel de l'ONU en RDC**

Les actions onusiennes en RDC dans le cadre du processus de paix ont démontré certaines limites. Cela nous amène à penser que l'implication de l'UE dans le changement de concept opérationnel de l'ONU en RDC contribuerait à repousser ces limites. Cette implication pourrait concerner la mise en œuvre effective de l'allègement de l'embargo sur les armes en RDC (A) et de la stratégie onusienne de retrait ordonné de la MONUSCO (B).

### **A. Une implication souhaitée dans la mise en œuvre effective de l'allègement de l'embargo sur les armes**

Le réajustement de la mesure de l'embargo sur les armes en RDC décidée par le CSNU dans sa résolution 1807 du 31 mars 2008 exigeait désormais du gouvernement congolais et de tout pays exportateur d'armes vers la RDC de notifier au Groupe d'experts les armes destinées aux FARDC et à la PNC dans un souci de traçabilité.

Le constat sur terrain renseigne que l'obligation de notification n'était pas toujours

---

<sup>678</sup> Résolution 2612 du CSNU du 20 décembre 2021, point 54.

respectée, ce qui empêchait parfois d'assurer la traçabilité des armes. Il est même arrivé que les groupes rebelles se fassent livrer, ou à tout le moins aient en leur possession, les armes en violation de la résolution 1807 (2008). Le Groupe d'experts de l'ONU s'est plaint de cette situation qui brouille le mécanisme de traçabilité d'armes mis en place par l'ONU et tarde l'avènement de la paix dans la partie orientale de la RDC.

Dans son exposé lors de la présentation du Livre « Essentiel de la sociologie politique militaire africaine » de Jean-Jacques WONDO à Bruxelles le 12 octobre 2019, Georges BERGHEZAN, Chercheur au Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), faisait déjà état de cette situation. Reprenant le constat fait par les experts de l'ONU, il avançait qu'il y avait des carences dans la gestion des armes étatiques qui se retrouvaient illégalement entre les mains des groupes armés avec la bénédiction des FARDC et de la PNC<sup>679</sup>.

Face à cette situation, il était nécessaire que soit mis en place un mécanisme efficace de traçabilité et de gestion d'armes étatiques. Il s'agit du programme de sécurisation et de gestion des stocks d'armes gouvernementaux géré par la Commission Nationale de Contrôle des Armes Légères et de Petit Calibre et de Réduction de la Violence Armée (CNC-ALPC). La CNC-ALPC est une structure interministérielle (ministère de la défense, des affaires étrangères et celui de l'Intérieur) ou de concertation et de coordination de niveau ministériel et de partenariat international du gouvernement congolais, créée en 2008 et chargée de la conception, la coordination et du suivi de la politique nationale de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

Ce mécanisme s'appuie sur le Protocole de Nairobi du 21 avril 2004 pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique. Ce protocole vise à prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (ALPC).

Les Etats parties à ce Protocole<sup>680</sup> reconnaissent, d'une part, que « *la capacité*

---

<sup>679</sup> BERGHEZAN Georges cité par WONDO AMANYUNDU Jean-Jacques, *Op.cit.*

<sup>680</sup> Ces Etats sont : le Burundi, la RDCongo, le Djibouti, l'Ethiopie, l'Erythrée, le Kenya, le Rwanda, l'Ouganda, les Seychelles, le Soudan et la Tanzanie.

*inadéquate des Etats de la région de contrôler et surveiller efficacement leurs frontières, les services de contrôle de l'immigration et des douanes mauvais et souvent ouverts, ainsi que le mouvement de réfugiés à l'intérieur de certains pays ont énormément contribué à la prolifération d'armes légères et de petit calibre illicites<sup>681</sup> » et, d'autre part, « le travail des Nations Unies, de l'Union Africaine, de l'Union Européenne, de l'Organisation des Etats Américains, ainsi que les efforts fournis en Afrique pour résoudre les problèmes liés aux armes légères et de petit calibre illicites<sup>682</sup>. »*

Le travail de la CNC-ALPC est soutenu, à ce jour, par le Centre Régional sur les Armes Légères et de Petit Calibre (RECSA), une Organisation Intergouvernementale créée le 21 juin 2005 à Nairobi par les Etats parties à la Déclaration et au Protocole de Nairobi, et le Service de la lutte antimines des Nations unies (UNMAS).

L'UE pourrait ainsi s'investir davantage dans la gestion et la traçabilité des stocks d'armes de l'Etat congolais. Dans ce cadre, son appui au programme de sécurisation et de gestion des stocks d'armes gouvernementaux par le marquage des armes des forces gouvernementales est nécessaire. C'est l'article 7 du Protocole de Nairobi, auquel la RDC est partie, qui oblige les Etats à marquer et à tracer les armes légères et de petit calibre. Or, en RDC, il n'y avait que 5 machines de marquage disponibles en 2016. A cela s'ajoute l'absence d'un cadre national de marquage adéquat et validé par tous les partenaires techniques de la RDC, des kits nécessaires de marquage à disposition de la Base Logistique Centrale des FARDC pouvant être utilisés pour marquer les armes nouvellement importées avant leur distribution aux unités de la RDC et de formation du personnel chargé des activités de marquage au QG Logistique des FARDC sur tous les aspects du cycle de marquage, notamment l'entretien et la réparation de la machine de marquage<sup>683</sup>.

Cette carence justifie que la RDC a besoin d'un accompagnement. Ainsi, l'appui

---

<sup>681</sup> Protocole de Nairobi du 21 avril 2004 pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique, préambule.

<sup>682</sup> *Idem*.

<sup>683</sup> v. dans le même sens UNIDIR, *La République démocratique du Congo. La gestion des armes et des munitions*, p.10, en ligne sur [https://unmas.org/sites/default/files/drc-\\_gam\\_traduction\\_francaise.pdf](https://unmas.org/sites/default/files/drc-_gam_traduction_francaise.pdf), consulté le 05/06/2022 à 09h52'.

technique de l'UE permettra de tracer les armes détournées et d'identifier les auteurs de ce détournement. Il est important que cet appui soit en cohérence avec l'actuel Programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire (P-DDRCS)<sup>684</sup> et intégré dans le programme européen de réforme du secteur de la sécurité en RDC analysé dans la deuxième partie de la thèse<sup>685</sup>. Il existe déjà une bonne dynamique de coopération entre la RDC et ses partenaires internationaux, notamment la Mission Consultative et d'Assistance de l'Union Européenne pour la Réforme du Secteur de Sécurité en République Démocratique du Congo (EUSEC). La RDC a élaboré, en coopération avec l'EUSEC, les directives nationales visant à améliorer les pratiques et procédures du Programme de sécurité physique et gestion des stocks de Mines (PSSM) vis-à-vis des armes et munitions appartenant à l'Etat conformément au Recueil de modules pour le contrôle des armes légères (Modular Small Arms Control Implementation Compendium-MOSA-IC), autrefois connu sous le nom de Normes internationales sur le Contrôle des Armes Légères (International Small Arms Control Standards-ISACS) et aux IATG, ou Directives techniques internationales sur les munitions.

L'assistance européenne dans la réforme du secteur de sécurité dont bénéficie la RDC devrait aussi lui permettre d'investir des ressources considérables visant l'amélioration du sens de sa responsabilité pour son emprise sur la gestion au plan national des stocks d'armes tout au long de différentes étapes du cycle de vie de ces armes<sup>686</sup>.

L'appui technique européen pourrait également s'orienter vers le Parlement congolais. Il est question ici de mettre à la disposition du Parlement congolais une expertise pouvant lui permettre d'adopter « *des mesures législatives et autres qui se révéleront nécessaires pour criminaliser, dans le cadre d'une loi nationale, les pratiques suivantes qui auront été commises intentionnellement: le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre; la fabrication illicite d'armes légères et de petit calibre; la possession illicite et l'utilisation illégale des armes légères et de petit calibre; la falsification ou l'effacement illicite, l'enlèvement ou l'altération des marques des armes légères et de petit calibre, telles que requises par le Protocole de Nairobi*<sup>687</sup>. »

---

<sup>684</sup> WONDO AMANYUNDU Jean-Jacques, *Op.cit.*

<sup>685</sup> Cf. Deuxième partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2.

<sup>686</sup> UNIDIR, *Op.cit.*, p.3.

<sup>687</sup> Article 3 du Protocole de Nairobi de 2004.

Un constat fait par l'UNIDIR, un institut autonome au sein des Nations Unies qui mène des recherches sur le désarmement et la sécurité, concernant le cadre juridique congolais de la gestion d'ALPC confirme que le Parlement congolais a besoin d'un accompagnement dans ce domaine. L'UNIDIR constate l'incomplétude et la désuétude du cadre juridique existant vis-à-vis de différents aspects de la base nationale de la gestion des armes et des munitions (GAM), ce qui ne répondait pas aux standards des accords régionaux/internationaux pertinents auxquels la RDC a souscrit, y compris le Protocole de Nairobi et le Protocole de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC). Elle a abouti à la conclusion selon laquelle « (...) *L'absence d'une architecture nationale adéquate représentait un écueil sérieux même si le vide normatif était partiellement comblé par d'autres cadres régulateurs en place, en particulier (...) qui referment les dispositions applicables spécifiquement à la gestion de l'équipement militaire appartenant au Ministère de la défense de la RDC (MoD)*<sup>688</sup>. »

A ce jour, la réglementation existante régissant les armes et munitions appartenant à l'État pour toutes les forces de sécurité et les institutions en RDCongo est constituée de l'ordonnance-loi 85-035 du 3 septembre 1985 portant régime des armes et munitions; de l'Ordonnance 85-212 du 3 septembre 1985 portant mesures d'exécution de l'ordonnance-loi 85-035 du 3 septembre 1985 portant régime des armes et munitions et de la loi 04-027 du 24 novembre 2004 portant sur l'organisation générale de la défense et des forces armées. Or, ce cadre juridique n'est pas adapté aux engagements internationaux de la RDC. Dès lors, il y a nécessité d'adopter une nouvelle législation sur les armes qui soit compatible avec les engagements internationaux de la RDC, notamment ceux issus du Protocole de Nairobi.

En effet, la réglementation régissant les armes et munitions en RDC est anachronique. Elle ne prévoit pas des mesures nécessaires pour sanctionner la violation des embargos sur les armes, mandatés par le Conseil de Sécurité des Nations Unies et/ou les organisations régionales, par des moyens pénaux, civils ou administratifs. Ceci est une obligation prévue dans le Protocole de Nairobi<sup>689</sup>. C'est la raison pour laquelle l'appui technique<sup>690</sup> de l'UE

---

<sup>688</sup> UNIDIR, *Op.cit.*, p.5.

<sup>689</sup> Article 3 b du Protocole de Nairobi de 2004.

<sup>690</sup> Cet appui technique serait déployé dans le cadre de la PSDC et conformément à l'article 42 du TUE.

pourrait également viser le renforcement de la capacité opérationnelle des services congolais de police, de renseignement, de douane et contrôle des frontières dans la lutte contre la circulation et le trafic illicites d'armes légères et de petit calibre (ALPC), et dans la répression d'activités criminelles relatives à l'usage de ces armes<sup>691</sup>.

Par ailleurs, « *les textes de lois existants, nationaux et internationaux, n'empêchent pas que des armes soient utilisées pour commettre de graves atteintes aux droits humains*<sup>692</sup>. » Dès lors, il peut également être envisagé une orientation de l'appui vers la mise en place d'un mécanisme de contrôle et de responsabilité pour les armes légères et de petit calibre appartenant à l'Etat. Cela devrait permettre, d'une part, « *d'établir et maintenir des inventaires nationaux complets d'armes légères et de petit calibre détenues par les forces de sécurité et les autres organes Etatiques, pour rehausser leur capacité de gérer et maintenir un entrepôt sécurisé d'armes légères et de petit calibre appartenant à l'Etat*<sup>693</sup> » et, d'autre part, « *d'assurer la responsabilité stricte et le suivi efficace des armes légères et de petit calibre appartenant à l'Etat et distribuées par lui*<sup>694</sup>. »

Il y a donc nécessité que les efforts pour la formation du personnel en charge de la gestion des stocks d'armes et des munitions continue d'être déployés puis « *de renforcer la sécurité aux installations de stockage existantes par la tenue d'une évaluation globale des risques, et construire ensuite des nouvelles infrastructures ou remettre à neuf celles existantes (par exemple, les remettre en valeur par le remplacement graduel et le renforcement de leurs éléments de protection physique tels que les portes, serrures, charpentes, etc.)*<sup>695</sup>. »

L'appui<sup>696</sup> de l'UE est, en outre, attendu en ce qui concerne l'importation, l'exportation, le transfert et le transit d'armes légères et de petit calibre. L'UE pourrait ainsi aider l'Etat congolais à mettre sur pied et maintenir « *un système efficace d'octroi de permis ou*

---

<sup>691</sup> Cette action de l'UE viendrait répondre aux exigences de renforcement des capacités opérationnelles de l'article 4 du Protocole de Nairobi de 2004.

<sup>692</sup> Amnesty international, *Contrôler les armes*, Paris, Editions Autrement, 2010, quatrième de couverture.

<sup>693</sup> *Ibid.*, article 6 a).

<sup>694</sup> *Ibid.*, article 6 b).

<sup>695</sup> UNIDIR, *Op.cit.*, pp.8-9.

<sup>696</sup> Cet appui technique serait également déployé dans le cadre de la PSDC et conformément à l'article 42 du TUE.

*d'autorisation de l'exportation et de l'importation, ainsi que des mesures relatives au transit international pour le transfert d'armes légères et de petit calibre*<sup>697</sup>. » Cette proposition s'inscrit dans la continuité de celle faite précédemment relative à la révision, l'ajustement et l'adoption d'un cadre juridique national robuste sur les contrôles des transferts d'armes. Il s'agit là d'une priorité pour la RDC qui doit pleinement régler les activités de contrôle des transferts d'armes tels que le transit, le transbordement ou le courtage. D'ailleurs, parmi les options envisagées pour l'amélioration de la GAM, l'UNIDIR rétient l'idée d'entreprendre la codification des pratiques d'importation existantes en procédures pour les entités nationales et forces concernées<sup>698</sup>.

Le système d'octroi de permis ou d'autorisation de l'exportation et de l'importation envisagé pourrait fonctionner conformément à ce que prévoit le Protocole de Nairobi. L'exportation de chargements d'armes légères et de petit calibre vers la RDC devrait être conditionnée par la détention des permis ou des autorisations octroyés par le gouvernement congolais et de l'avis écrit des Etats avant l'expédition des armes. Dans cet avis, ces derniers devraient assurer n'avoir aucune objection pour le transit<sup>699</sup>. Pour rendre efficace le système envisagé, il conviendrait que l'Etat congolais informe l'Etat exportateur de la réception du chargement d'armes légères et de petit calibre expédié<sup>700</sup>.

L'appui technique<sup>701</sup> de l'UE pourrait, en outre, concerner le domaine judiciaire. L'Union pourrait inciter ses Etats membres à convenir d'une entraide judiciaire avec la RDC dans le cadre d'un système pouvant faciliter la coopération entre ceux-là et celle-ci. La RDC pourrait bénéficier d'une assistance juridique dans un effort concerté visant l'éradication de la fabrication et du trafic des armes légères et de petit calibre ainsi que le contrôle de leur possession et de leur utilisation. Cette entraide judiciaire pourrait comprendre « *l'enquête et détection d'infractions; l'obtention de preuves et / ou de déclarations; l'exécution de perquisitions et de saisies; la communication d'informations et le transfert de pièces à*

---

<sup>697</sup> Article 10 a) du Protocole de Nairobi de 2004.

<sup>698</sup> UNIDIR, *Op.cit.*, p.8.

<sup>699</sup> Article 10 b) du Protocole de Nairobi de 2004.

<sup>700</sup> *Ibid.*, article 10 d).

<sup>701</sup> Cet appui serait déployé dans le cadre de la PNRJ et mis en palce conformément au chapitre V et à l'article 21 du TUE.



*conviction; l'inspection de sites ou l'examen d'objets et / ou de documents; la demande de documents judiciaires; le service de documents judiciaires; la communication de pièces justificatives et de dossiers; l'identification ou le suivi de suspects ou du produit des crimes; et l'application de techniques spéciales d'enquête telles que les expertises médico-légales, la balistique et la prise d'empreintes digitales<sup>702</sup>. »*

Il convient de saluer les efforts entrepris par le gouvernement congolais pour lutter contre la prolifération et le trafic d'armes légères et de petit calibre. Ce dernier a lancé, conformément aux dispositions de l'article 13 du Protocole de Nairobi, des programmes d'Education et de Sensibilisation Publique / Communautaire à l'échelon local, national et régional, pour rehausser l'implication du public et des communautés et soutenir les efforts de lutte contre la prolifération et le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre, et pour encourager la propriété et la gestion responsables des armes légères et de petit calibre. Ces programmes visent à promouvoir une culture de paix et à impliquer tous les secteurs de la société et coopérer avec eux. Ils s'inscrivent dans le cadre du nouveau plan d'action national de contrôle et de gestion des armes légères et de petit calibre en RDC. Lancé en mars 2018 par la CNC-ALPC, ce nouveau plan s'étale sur 4 ans (2018-2022) et poursuit des objectifs généraux et spécifiques. D'une manière générale<sup>703</sup>, il vise à assurer la sécurité de la population et à réduire la circulation illicite des armes légères et de petit calibre. De manière spécifique<sup>704</sup>, il permet de poursuivre le déploiement des antennes de la CNC-ALPC sur le territoire national, d'harmoniser les outils normatifs sur les ALPC conformément aux engagements régionaux et internationaux pris par la RDC. Il envisage également de renforcer la gestion des stocks d'armes et des munitions, de sensibiliser et conscientiser la population civile à la remise volontaire des ALPC et à son implication dans le processus, à récupérer toutes les armes illégalement détenues par la population civile. Il vise, enfin, à renforcer la coopération régionale et internationale par la présentation des rapports d'évolution de la situation liée aux ALPC et à poursuivre la mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre du Plan d'Action National 2018-2022.

---

<sup>702</sup> *Ibid.*, article 14.

<sup>703</sup> Plan d'action national de contrôle et de gestion des armes légères et de petit calibre en RDC 2018-2022, p.23.

<sup>704</sup> *Idem.*

Le premier plan d'action national (2012-2016) a vu l'assistance et l'accompagnement des partenaires extérieurs de la RDC, notamment ceux de deux Etats membres de l'UE, l'Allemagne et l'Autriche. Concernant le plan d'action national 2018-2022 et ses successeurs, il est souhaitable que, à l'instar de l'Allemagne et de l'Autriche, l'UE apporte son assistance et son accompagnement pour leur conception et mise en oeuvre.

Le changement de concept opérationnel de l'ONU en RDC nécessite aussi le transfert à moyen terme des compétences de la MONUSCO aux FARDC et à la PNC. L'Etat congolais pourrait compter sur ses partenaires internationaux, tels que l'UE, pour la mise en oeuvre effective de ce transfert.

## **B. Une implication souhaitée dans la mise en œuvre de l'approche onusienne de retrait ordonné de la MONUSCO**

Il est question de présenter la stratégie de retrait de la MONUSCO telle qu'arrêtée par les Nations unies et d'indiquer le rôle que pourrait jouer l'UE dans la mise en œuvre de cette stratégie.

En effet, le Gouvernement congolais plaide pour le retrait ordonné de la MONUSCO et le transfert de ses compétences aux services de sécurité de la RDC. Ce plaidoyer est également soutenu par les partenaires internationaux de la RDC, tels que la Chine. A l'issue de l'adoption de la résolution 2582 (2021), la Chine « (...) a estimé que les sanctions sont un moyen et non pas une fin et a appelé le Conseil de sécurité à répondre aux demandes d'ajustement des sanctions réclamées par la RDC, évoquant notamment le retrait de la MONUSCO<sup>705</sup>. »

Les Nations unies élabore depuis 2018, en collaboration avec la RDC et ses partenaires internationaux, une stratégie de retrait échelonnée, progressive et exhaustive de la MONUSCO<sup>706</sup>. L'idée avec cette stratégie est le transfert progressif des tâches de la

---

<sup>705</sup> ONU, *Le Conseil de sécurité proroge jusqu'au 1er juillet 2022 l'embargo sur les armes imposé en République démocratique du Congo (RDC)*, CS/14565 du 29 juin 2021, en ligne sur <https://www.un.org/press/fr/2021/cs14565.doc.htm>, consulté le 03/06/2022 à 17h04'.

<sup>706</sup> Résolution 2409 du CSNU du 27 mars 2018, point 56.

MONUSCO à la RDC et leur prise en main par celle-ci. Le SGNU joue un rôle important puisque c'est lui qui fait des constatations relatives aux ajustements à apporter ainsi qu'aux progrès durables vers la réduction de la menace posée par les groupes armés. La participation des autres partenaires internationaux de la RDC, tels que l'UE, est vivement encouragée par l'ONU. La mise en place d'une stratégie de retrait échelonnée, progressive et exhaustive de la MONUSCO, comme réponse onusienne à la volonté du Gouvernement congolais, est devenue une préoccupation de la communauté dite internationale. L'UE, en tant qu'acteur important dans le processus de paix en RDC, pourrait donc s'impliquer dans cette mise en œuvre.

La stratégie de retrait rend nécessaire la présence d'un examen stratégique de retrait et de la mise en place d'un plan de retrait responsable et durable. Ce plan devrait prévoir que la MONUSCO puisse, moyennant une évolution favorable de la situation sur le terrain, quitter le pays et permettre à la RDC de continuer de progresser sur la voie de la stabilisation de la consolidation de l'autorité de l'Etat et de la réduction de la menace que représentent les groupes armés<sup>707</sup>. C'est au SGNU de procéder, conformément aux meilleures pratiques, à un examen stratégique indépendant de la MONUSCO permettant d'évaluer les menaces qui continuent de peser sur la paix et la sécurité et dans lequel sera énoncé un plan de retrait échelonné, progressif et exhaustif<sup>708</sup>.

L'examen stratégique devrait se faire suivant une procédure en 3 étapes. D'abord, il sera fait une évaluation en vue de déterminer si toutes les tâches prescrites, les priorités et les ressources connexes de la MONUSCO sont toujours pertinentes. Cette évaluation devrait se faire en consultation avec le Gouvernement congolais et les autres partenaires internationaux, tels que l'UE. Ensuite, il est envisagé l'élaboration des recommandations qui seront assorties de délais indicatifs de mise en œuvre. Une attention particulière devrait être mise sur l'accroissement des capacités du gouvernement congolais et de l'équipe de pays des Nations Unies pour leur permettre d'absorber les tâches précédemment dévolues à la MONUSCO. Enfin, des options devraient être levées pour adapter la future configuration des composantes civile, policière et militaire de la MONUSCO, notamment en réduisant les effectifs de la force et de la présence civile, conformément aux priorités de la Mission pendant la mise en œuvre du plan de retrait et des objectifs et indicateurs.

---

<sup>707</sup> Résolution 2463 du CSNU du 29 mars 2019, point 44.

<sup>708</sup> *Ibid.*, point 45.

C'est en 2019 que le CSNU a pris note de l'examen stratégique indépendant du SGNU et des conditions qui y sont définies pour une transition réussie et progressive et un retrait responsable de la MONUSCO<sup>709</sup>. Il y est recommandé la nécessité pour le peuple et le gouvernement de la RDC de s'employer véritablement à remédier aux facteurs d'instabilité et de violence, la nécessité d'une stratégie de transformation mise en œuvre à tous les niveaux de l'État pour jeter les fondements d'une paix durable et d'un développement inclusif et l'importance d'initiatives concrètes en matière de coopération régionale et de consacrer un minimum incompressible de trois années à la période de transition. Le respect de ce calendrier provisoire dépend de la mise en œuvre des réformes par le gouvernement congolais en vue de remédier aux causes structurelles du conflit. Le calendrier ainsi recommandé devrait être souple et tenir compte des conditions de sécurité en RDC.

Il ressort également de l'examen stratégique du SGNU que la MONUSCO ne devrait se retirer qu'au vu de l'amélioration de la situation sur terrain, c'est-à-dire la réduction des menaces pour les civils et la constatation des progrès vers une paix et un développement durables et inclusifs et de la capacité de la RDC à remédier aux causes profondes des conflits et à gérer la menace posée par les groupes armés nationaux et étrangers<sup>710</sup>.

L'UE fait également partie des partenaires internationaux de la RDC sur qui peut s'appuyer le SGNU dans le cadre de la stratégie de transfert progressif des activités de programme de la MONUSCO conformément à l'examen stratégique et la planification faites par ce dernier<sup>711</sup>. Ce transfert progressif des tâches de la MONUSCO aux autorités congolaises, à l'équipe de pays des Nations Unies et à l'UE devrait être précédé d'un dialogue global entre toutes ces parties prenantes sur les progrès accomplis dans le cadre du programme de réformes politiques et en matière de sécurité, également dans la perspective de la transition. De ce dialogue devrait découler l'élaboration d'une stratégie commune et la définition d'une série d'indicateurs mesurables. Cela permettra également de rendre possible une nouvelle réduction du niveau de déploiement et de la zone d'opérations de la MONUSCO par un recentrage de la présence militaire sur les régions les plus touchées par des niveaux

---

<sup>709</sup> Résolution 2502 du CSNU du 19 décembre 2019, point 46.

<sup>710</sup> *Ibid.*, point 47.

<sup>711</sup> *Ibid.*, point 48.

élevés et persistants d'insécurité et par le passage à une présence policière et civile des Nations Unies dans les régions plus stables<sup>712</sup>.

En outre, l'UE devra renforcer l'efficacité de son appui et son assistance technique à la RDC et déterminer, conjointement avec la MONUSCO et la RDC, d'autres priorités que cette dernière aura déterminées en amont de l'élaboration de la stratégie commune. Le CSNU assigne à la stratégie commune quatre tâches<sup>713</sup>.

C'est dans sa résolution 2556 du 18 décembre 2020 que le CSNU a approuvé cette stratégie commune<sup>714</sup> de retrait progressif et échelonné de la MONUSCO et les grandes lignes du projet de transition, ainsi que les retraits planifiés du Kasai, en 2021, et, progressivement, du Tanganyika, en 2022, le renforcement graduel de la présence de la MONUSCO dans les trois provinces où des conflits ouverts persistent, et la poursuite par la Mission de ses bons offices et de son travail de renforcement des institutions à l'échelle nationale, tel que le

---

<sup>712</sup> *Ibid.*, point 49.

<sup>713</sup> *Ibid.*, point 50. Ces tâches sont : a) Nommer, en lui donnant les pouvoirs et les ressources nécessaires, un coordonnateur principal chargé de piloter les efforts du Gouvernement de la République démocratique du Congo relatifs aux programmes de désarmement, démobilisation et réintégration et à une stratégie de désarmement, démobilisation et réintégration en vue d'assurer le retour à une vie civile pacifique des ex-combattants remplissant les conditions requises ; b) Engager des procédures disciplinaires et judiciaires, conformément à la législation de la République démocratique du Congo, contre les agents de l'État qui se sont livrés à des faits de corruption, ont donné l'ordre de commettre des violences contre des civils ou ont entretenu des relations commerciales avec des groupes armés ; c) Engager des procédures disciplinaires et judiciaires appropriées contre les responsables de violations des droits de la personne et d'atteintes à ces droits, notamment de crimes contre les enfants et de violences sexuelles et des violences fondées sur le genre, et œuvrer à éliminer les violations des droits de la personne commises par les forces de sécurité de la République démocratique du Congo ; d) Procéder à des échanges d'informations avec les forces de sécurité régionales en vue d'intercepter les flux transfrontaliers d'armes, de combattants et de minerais provenant des zones de conflit.

<sup>714</sup> Le gouvernement congolais et les Hauts cadres de la MONUSCO ont lancé des travaux sur la stratégie commune de la transition et du retrait progressif et responsable de la MONUSCO. v. Compte-rendu de la réunion du 19 octobre 2020 entre la délégation de la RDC, conduite par Marie NTUMBA NZEZA, Ministre d'Etat, Ministre des Affaires étrangères, et celle de la MONUSCO, conduite par Léila ZERROUGUI, Représentante spéciale du SGNU et Cheffe de la MONUSCO.

prévoit la stratégie commune, y compris en ce qui concerne le maintien d'un dispositif d'alerte rapide<sup>715</sup>.

A partir de cette stratégie commune, a été mis en place par le SGNU un plan de transition<sup>716</sup> dans lequel il a défini « *les modalités pratiques de transfert des tâches au Gouvernement de la République démocratique du Congo, à l'équipe de pays des Nations Unies et aux parties concernées*<sup>717</sup> », et présenté, « *entre autres, une série d'indicateurs précis, mesurables et réalistes fixés en collaboration avec le Gouvernement et l'équipe de pays et assortis d'un calendrier indicatif, les attributions des diverses parties prenantes, une estimation des risques et des stratégies d'atténuation, selon qu'il conviendra, en vue du retrait progressif et échelonné de la MONUSCO*<sup>718</sup>. » Ce plan a été approuvé par le CSNU dans sa résolution 2556 (2020).

Hormis le dialogue global devant précéder le transfert progressif des tâches de la MONUSCO aux autorités congolaises, à l'équipe de pays des Nations Unies et à l'UE, en tant que partenaire international de la RDC, il a également été prévu la création d'un groupe ou d'une structure commune de travail composée de représentants de la MONUSCO, du Gouvernement de la RDC et de l'équipe de pays, en vue de renforcer la coordination et la planification, en liaison avec la société civile, afin d'assurer la transition, notamment le transfert des tâches de la MONUSCO<sup>719</sup>.

---

<sup>715</sup> Résolution 2556 du CSNU du 18 décembre 2020, point 49.

<sup>716</sup> Le gouvernement congolais et la MONUSCO ont signé en septembre 2021 une feuille de route 2021-2024 dans le cadre du plan de transition pour le retrait échelonné, responsable et durable de la MONUSCO. Ils ont défini 18 jalons et 84 indicateurs pour ce plan. v. Allocution de son Excellence M. le Ministre d'Etat, Ministre du Plan, à l'occasion de l'ouverture des travaux de l'atelier dédié à la validation de l'annexe du rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les progrès accomplis dans l'atteinte de 18 jalons à travers les indicateurs y afférents du 24 mai 2022 à Kinshasa, CERCLE ELAIS. v. également Rapport conjoint du gouvernement de la République Démocratique du Congo et des Nations Unies comportant des informations sur les progrès accomplis pour ce qui est d'atteindre les 18 jalons et indicateurs énoncés dans le plan de transition conjoint.

<sup>717</sup> Résolution 2556 du CSNU du 18 décembre 2020, point 50.

<sup>718</sup> *Idem.*

<sup>719</sup> *Ibid.*, point 51.

Conformément à la stratégie de retrait mise en place, les tâches de l'UE seraient également de veiller à ce que les conditions propices à un retrait responsable et durable de la MONUSCO soient réunies, de pérenniser les gains de la consolidation de la paix, et d'appuyer le renforcement des activités et des programmes de l'équipe de pays des Nations Unies et des autres entités des Nations Unies présentes en RDC<sup>720</sup>. Il lui revient, en outre, de contribuer au renforcement de l'intégration et la coopération en vue de prendre les mesures concertées prioritaires recensées dans le plan de transition et de permettre le développement de programmes par l'équipe de pays des Nations Unies en prévision du retrait de la MONUSCO, notamment par l'élaboration d'une stratégie cohérente de mobilisation des ressources<sup>721</sup>.

L'exécution de ces tâches par l'UE contribuera à rendre effective la rationalisation de la MONUSCO. En effet, le CSNU a confié au SGNU la mission de rationaliser la MONUSCO. Pour ce faire, le SGNU est prié de mettre un terme aux tâches liées à l'appui à la stabilisation et au renforcement des institutions de l'État en RDC et aux réformes de la gouvernance et de la sécurité, qui peuvent être assumées de manière responsable et durable par certains partenaires internationaux de la RDC qui sont parties prenantes dans la stratégie de retrait de la MONUSCO<sup>722</sup>. L'UE en fait donc partie.

La connaissance par la population congolaise de la stratégie de retrait de la MONUSCO, qui a permis de lancer la transition de celle-ci, est importante dans le cadre de l'Etat de droit que l'action européenne en RDC vise à construire et consolider. Cette connaissance ne peut être disponible que si le droit à l'information du peuple congolais est effectivement mis en oeuvre. Ainsi, en tant qu'acteur important dans le contexte de la transition de la MONUSCO, l'UE pourrait envisager une formule possible afin de fournir des informations à la population congolaise, notamment aux communautés locales, tout en faisant connaître et comprendre davantage le mandat et les activités de la MONUSCO. Cela participe de l'accompagnement du travail similaire effectué par l'ONU, à travers les programmes d'information de sa chaîne qui diffuse en RDCongo, appelée Radio Okapi. Une telle formule d'accompagnement de la

---

<sup>720</sup> Résolution 2612 du CSNU du 20 décembre 2021, point 49.

<sup>721</sup> *Ibid.*, point 50.

<sup>722</sup> *Ibid.*, point 51.

chaîne d'information onusienne est vivement encouragée par le CSNU dans sa résolution 2612 du 20 décembre 2021<sup>723</sup>.

Les différentes actions déléguées de l'UE rentrant dans le cadre de maintien de la paix sont complétées par l'action européenne dans le domaine de la justice transitionnelle en RDC. L'Union a aussi exécuté la recommandation onusienne relative à la mise en place de la justice transitionnelle au Congo-Kinshasa pour consolider le processus de paix. Il convient, dès lors, de scruter le rôle qu'a joué cette organisation internationale régionale dans le lancement des mécanismes de justice transitionnelle dans le pays de LUMUMBA.

---

<sup>723</sup> *Ibid.*, point 52.



## **CHAPITRE II. L'ACTION DE L'UE DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RDC**

Hormis le recours aux opérations de maintien de la paix (OMP), l'alchimie de la paix en RDC a nécessité de recourir à la justice transitionnelle. La justice transitionnelle désigne « *l'ensemble des mesures auxquelles un régime fraîchement installé à la suite d'un conflit armé ou d'une crise politique [ou encore d'une élection démocratique] a recours pour affronter les violations massives et/ou systématiques des droits de l'homme ayant eu lieu avant la transition, afin de promouvoir la transformation de la société, faciliter la réconciliation et favoriser l'établissement [ou la consolidation] de l'Etat de droit et de la démocratie*<sup>724</sup>. » Au Congo-Kinshasa, l'UE a coopéré avec l'ONU en participant à ses efforts dans le domaine du soutien à la justice transitionnelle afin d'obtenir une cohérence et une efficacité maximales voulues par sa politique extérieure dans ce domaine.

L'Union est la première organisation internationale régionale à s'être dotée d'une politique de soutien à la justice transitionnelle depuis 2015<sup>725</sup>. Elle envisage la justice

---

<sup>724</sup> TURGLS Noémie, « La justice transitionnelle, un concept discuté », in *Les cahiers de la justice*, 2015, p.333. La définition proposée n'occulte pas les difficultés de conceptualisation de la justice transitionnelle qui est un domaine en recherche continue de son identité. Cependant, elle a semblé être la plus exhaustive, étant donné qu'on y retrouve les objectifs principaux assignés à la justice transitionnelle en RDC.

<sup>725</sup> Le cadre d'action en matière de soutien à la justice transitionnelle adopté en 2015 s'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre du plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie pour la période 2015-2019. La vision de l'UE dans ce domaine pourrait se résumer en 8 idées majeures : *Le lien indéfectible entre la justice transitionnelle et la paix* : La justice transitionnelle fait partie intégrante et est un aspect important de la construction de l'État et de la consolidation de la paix ; *Le lien indéfectible entre la justice transitionnelle et l'Etat de droit* : La justice transitionnelle est un moyen de renforcement de l'Etat de droit ; *La place centrale des victimes dans les mécanismes de justice transitionnelle* : Il est important d'adopter, dans le cadre de la justice transitionnelle, une démarche centrée sur les victimes, qui permette à celles-ci d'être associées et de participer à un stade précoce aux processus de justice transitionnelle ; *La contextualisation de la justice transitionnelle* : Il est important de privilégier, dans le cadre des processus de justice transitionnelle, une approche adaptée au contexte et il est aussi nécessaire de faire en sorte que la conception et la mise en œuvre de ces processus soient contrôlées au niveau local et national ; *L'appui financier des actions des OSC pour la justice transitionnelle* : L'UE reste l'un des plus grands contributeurs financiers du monde en ce qui concerne les initiatives en matière de justice transitionnelle et fournit des financements en faveur de la justice pénale, d'initiatives de recherche de la vérité, de réformes institutionnelles et de programmes de réparations, y compris

transitionnelle comme un moyen efficace pour la construction de l'Etat et la consolidation de la paix<sup>726</sup>. Ainsi, le but ultime du recours à la justice transitionnelle en RDCongo fut la pacification du pays (section 1). En outre, l'UE adopte une démarche centrée sur les victimes qui permet à celles-ci d'être associées et de participer à un stade précoce aux processus de justice transitionnelle. C'est ainsi que le Parlement européen fait de la vérification de la fiabilité des processus de vérité et réconciliation dans les pays tiers une priorité pour qu'ils ne se retournent pas contre les victimes<sup>727</sup>. Néanmoins, en RDC, cela n'a pas empêché que la recherche de la paix et de la réconciliation occulte les droits des victimes, alors même que la construction de la paix et le respect des droits des victimes sont deux faces d'une même pièce qu'est la justice transitionnelle (section 2).

---

dans le cadre d'un soutien à la société civile et aux groupes de victimes ; *L'intégration de la justice transitionnelle dans les politiques extérieures de l'UE* : La justice transitionnelle est intégrée dans la réaction aux crises et dans la consolidation de la paix, notamment lors de toutes les négociations de paix soutenues par l'UE ; *L'orientation de l'aide au développement pour le soutien à la justice transitionnelle* : La prise en compte des processus de justice transitionnelle dans des programmes nationaux, régionaux et thématiques d'aide au développement ; *La participation aux actions internationales visant la mise en place de la justice transitionnelle* : Le renforcement de la coopération avec d'autres acteurs dans le domaine du soutien à la justice transitionnelle en continuant à participer aux efforts des Nations unies, afin d'obtenir une cohérence et une efficacité maximales. Lire Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, §§3-12.

Par ailleurs, 9 principes directeurs régissent l'action extérieure de l'UE dans le domaine de la justice transitionnelle. Ces principes sont : Faire en sorte que le processus de justice transitionnelle soit contrôlé au niveau national, qu'il soit participatif et constitutif et qu'il comprenne des activités de sensibilisation ; Appliquer une approche adaptée à chaque contexte ; Adopter une approche globale à l'égard de la justice transitionnelle en tenant dûment compte du calendrier ; Respecter les normes internationales ; Appliquer une approche fondée sur les droits à la justice transitionnelle ; Encourager une approche axée sur les victimes ; Prendre en compte la question de l'égalité entre les femmes et les hommes ; Adopter une approche tenant compte de la situation des enfants ; Inscrire la justice transitionnelle dans le cadre conceptuel de la corrélation entre sécurité et développement. Lire Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, pp. 22-31.

<sup>726</sup> Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, v. aussi FLAUTRE Hélène, « La justice transitionnelle dans le prisme de l'Union européenne », in *La Découverte*, n°53, 2008/1, pp.27-28.

<sup>727</sup> FLAUTRE Hélène, « La justice transitionnelle dans le prisme de l'Union européenne », in *La Découverte*, n°53, 2008/1, pp.27-28.

## **Section I. La paix comme objectif ultime de la justice transitionnelle en RDC**

Depuis son accession à la souveraineté internationale en 1960, la RDCongo est un pays en proie aux conflits et à l'instabilité. La mise en place de la justice transitionnelle, à travers la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) de transition, ou encore la mise en place des mécanismes alternatifs à cette dernière, tels que les Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP), devrait contribuer à la pacification dans les provinces en proie à des conflits militaires et ethniques. La justice transitionnelle et les CAP ont fonctionné dans un contexte politique difficile (§1) étouffant ainsi la place des victimes (§2).

### **§1. La présentation du contexte, des enjeux et des défis**

La justice transitionnelle peut être mise en place dans trois types d'hypothèse : l'hypothèse de crise (ou de conflit), l'hypothèse de sortie de crise (ou post conflit) et l'hypothèse mémorielle<sup>728</sup>. En RDC, c'est la première hypothèse qui a justifié la mise en place de la justice transitionnelle (A). Cependant, le contexte post conflit et le devoir de mémoire imposent aujourd'hui le déploiement des dispositifs d'une nouvelle justice transitionnelle (B).

#### **A. Le contexte de crise ayant justifié le déploiement des mécanismes de justice transitionnelle<sup>729</sup>**

Entre 1993 et 2003, des violations les plus graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont été commises sur le territoire de la RDCongo. Elles sont présentées comme étant « *des chapitres les plus tragiques de l'histoire récente de la RDC, voire de l'Afrique toute entière*<sup>730</sup>. » Elles ont été occasionnées par les crises politiques, les

---

<sup>728</sup> HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, p.327 ; OSSELAND Pierre, « L'approche française de la justice transitionnelle », in *Recueil Dalloz*, 2017, p.2472 ; TURGLS Noémie, « La justice transitionnelle, un concept discuté », in *Les cahiers de la justice*, 2015, p.333.

<sup>729</sup> C'est dans le rapport final d'activités de la CVR de transition adopté par la plénière du vendredi 02 février 2007 que la plupart des informations ont été puisées. Ce rapport n'a malheureusement pas été publié.

<sup>730</sup> 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, p.49.

guerres et les conflits ethniques et régionaux. Le choix de cette période est consubstantiellement lié à l'histoire de la République démocratique du Congo. Ainsi, à l'intérieur de celle-ci, on retrouvera quatre grandes sous périodes au cours desquelles il y a eu des violations les plus graves des droits de l'homme. Mars 1993 à juin 1996 est une période marquée par le lancement, l'échec du processus de démocratisation, la fin du régime du Président MOBUTU et la crise régionale. Juillet 1996 à Juillet 1998 est une période considérée comme celle de la première guerre du Congo avec l'entrée de l'AFDL de Laurent Désiré KABILA et la prise de pouvoir par ce dernier. Août 1998 à Janvier 2001 est une période marquant le décès par assassinat de Laurent Désiré KABILA et le déclenchement de la deuxième guerre du Congo. C'est dans cette période qu'il y a eu signature de l'Accord de Lusaka en juillet 1999 notamment entre les gouvernements de l'Angola, de la République Démocratique du Congo, de Namibie, du Rwanda, de l'Ouganda et du Zimbabwe. Février 2001 à Juin 2003 est une période au cours de laquelle les négociations sur le cessez-le-feu ont été entreprises en vue de la préparation de la transition politique. L'Accord global et inclusif fut signé à cette période (2002).

Le lancement de la période de transition politique (2003-2006) n'a pas empêché que les foyers de tension surgissent un peu partout en RDC. Ces situations ont perturbé le processus de transition politique. Dans le Nord Kivu, lors de la guerre de Kanyabaonga en 2004<sup>731</sup>, les troupes loyalistes ont été aux prises avec les éléments de l'ex RCD de la 8<sup>e</sup> Région militaire<sup>732</sup>. Il y a aussi les conflits entre éléments du Commandant Jackson et les hommes du Général Laurent NKUNDA MIHIGO dit NKUNDABATWARE<sup>733</sup>. Il convient de signaler enfin la découverte des fosses communes à Rusthuru. Ces crises ont causé une fracture dans les rapports interethniques entre, d'une part, les communautés dites « Rwandophones » et, d'autre part, les autres communautés congolaises. Dès lors, il devenait nécessaire de chercher à mettre fin aux hostilités, mettre ensemble les différents leaders d'opinions pour éviter que ce qui était un conflit entre militaires dégénère en conflit interethnique.

---

<sup>731</sup> v. <https://www.lalibre.be/international/2004/12/15/combat-pres-de-kanyabayonga-tentative-dincursion-depuis-le-rwanda-7PISHOSSEFGDBUNOHA7QEEAM/>, consulté le 05/04/2023 à 19h47'.

<sup>732</sup> LELOUP Bernard, « Le Rwanda et ses voisins. Activisme militaire et ambitions régionales », in *Afrique contemporaine*, Editions De Boeck Supérieur, N°215, 2005/3, p.85.

<sup>733</sup> v. <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=917>, consulté le 05/04/2023 à 19h44'.

Dans la province du Sud Kivu, ont été perpétrés les massacres en toute impunité des populations congolaises dans les territoires de Walungu, Kabare, Shabunda, Kalehe, Mwenga et de Walungu par les Interahamwe, FDLR et Rasta. On peut noter les affrontements armés entre les militaires du Colonel Jules MUTEBUTSI<sup>734</sup> et son allié le Général NKUNDABATWARE et les troupes du Général MBUNZA MABE. Le retour des réfugiés Banyamulenge du Burundi et du Rwanda après le massacre de Gatumba a occasionné des tensions. L'affaire des 47 militaires ex compagnons d'armes du Colonel Jules MUTEBUSI venus du Rwanda et la dissension au sein des unités du Général MASUNZU, les conflits des militaires ex Mai-Mai et le commandant de la 10<sup>e</sup> région militaire, le refus du Général DUNIA et de ses hommes de réintégrer le centre de brassage ont aussi attisé les tensions.

Il était impérieux de travailler sur la cohabitation interethnique, la récréation de la confiance entre communautés et de poursuivre des auteurs des violations graves des droits humains. Dans l'ex-Katanga<sup>735</sup>, les Mai-Mai de CHINJA-CHINJA et de Gédéon KYUNGU<sup>736</sup> ont exercé une terreur sur les populations. Ils ont commis de graves atrocités et violations massives des droits humains. Dès lors, l'Etat se devait de prendre en charge les Mai-Mai démobilisés et les Mai-Mai non brassés afin d'éviter le risque de replonger le Nord-Katanga dans un cycle infernal de violence.

Dans l'ex province orientale, deux faits marquants sont à signaler à Kisangani : d'abord, les conflits intergroupes des bandes des jeunes à l'approche des élections de 2006 et, ensuite, les atrocités de guerre de rebellions où les deux armées étrangères (Rwandaise et Ougandaise) se sont affrontées pendant six jours<sup>737</sup> en 2000 causant ainsi des pertes énormes en vies humaines. Chacune de ces armées cherchait à soutenir son allié, soit le MLC, soit le RCD. Pendant le processus électoral, la population de Kisangani manifestait une haine contre les

---

<sup>734</sup> LELOUP Bernard, *Op.cit.*, p.87.

<sup>735</sup> International Crisis Group, *Katanga : la crise oubliée de la RDC*, Rapport Afrique N°103, 9 janvier 2006, pp.2-12.

<sup>736</sup> WONDO OMANYUNDU Jean-Jacques, « Quelle analyse faire de la reddition de Gédéon KYUNGU, le chef des Bakata-Katanga ? », en ligne sur <https://afridesk.org/rdc-quelle-analyse-faire-de-la-reddition-de-gedeon-kyungu-le-chef-des-bakata-katanga-jj-wondo/>, consulté le 05/04/2023 à 20h03'.

<sup>737</sup> v. <https://afrique.lalibre.be/51143/rdc-il-y-a-20-ans-le-rwanda-et-louganda-menaient-la-guerre-des-six-jours-a-kisangani/>, consulté le 05/04/2023 à 20h25'.

partis politiques issus de ces mouvements rebelles. Dès lors, il fallait réunir les différents groupes pour une cohabitation pacifique afin de les préparer aux élections apaisées.

Toujours dans l'ex province orientale, en Ituri cette fois-ci, il y a eu des guerres et des violations massives des droits humains commises par les anciens mouvements rebelles. Ces violences ont aussi exacerbé les conflits interethniques entre les communautés Hema et Lendu<sup>738</sup> et ont été poursuivies par les miliciens. Dès lors, il fallait retrouver la cohésion entre les communautés vivant ensemble et les groupes armés.

Dans la ville de Kinshasa, la rivalité, le tiraillement et le désaccord entre les partis politiques et les hommes politiques ont souvent été à la base des tensions. C'est le cas du refus de l'UDPS de prendre part au premier cycle électoral en 2006<sup>739</sup>. Il y avait lieu de redouter des manifestations qui pouvaient générer des affrontements avec les forces de l'ordre. Dans le Bas-Congo, les conflits, issus du mécontentement des membres du mouvement religieux Bundu-dia-Kongo<sup>740</sup> qui s'opposaient au pouvoir public ainsi qu'aux non originaires, ont créé des foyers de tensions. Il urgeait de procéder à l'écoute des causes et à l'appel au calme pour une cohabitation pacifique.

Compte-tenu de ce contexte sécuritaire complexe, la CVR mise en place pendant la période de transition n'a pas réalisé sa mission comme il le fallait. Les effets de ses résultats mitigés se ressentent aujourd'hui. Ainsi, le contexte post conflit et le devoir de mémoire imposent à l'Etat congolais de repenser les mécanismes de justice transitionnelle appropriés pour soulager les victimes et la nation congolaise toute entière.

---

<sup>738</sup> UNYON VAKPA KATUMBA ORUMA Innocent, *Op.cit.*, p.59.

<sup>739</sup> v. [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2006/04/03/le-principal-parti-d-opposition-ne-participera-pas-aux-elections-en-rdc\\_757180\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2006/04/03/le-principal-parti-d-opposition-ne-participera-pas-aux-elections-en-rdc_757180_3212.html), consulté le 05/04/2023 à 20h30'.

<sup>740</sup> v. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20170214-rdc-bundu-dia-kongo-une-secte-mystico-religieuse-lointaines-racines>, consulté le 05/04/2023 à 20h33'.

## **B. Le contexte post conflit et le devoir de mémoire comme prétexte pour la mise en place d'une nouvelle justice transitionnelle**

La RDCongo continuait à voir se perpétrer sur plusieurs de ses territoires des violations flagrantes des droits de l'homme après la période de transition politique 2003-2006. La culture du crime se perpétue dans certaines provinces. Dans la partie orientale, les forces négatives, dont la plupart sont directement issues des milices incontrôlées, n'ont cessé de perturber la quiétude des populations.

Les pertes en vies humaines dénombrées, d'une part, lors des affrontements entre la milice Kamuina Nsapu et les forces de l'ordre entre 2016 et 2017 dans la partie centrale et, d'autre part, lors du massacre de Yumbi en 2018 dans la partie occidentale sont autant d'événements qui font état de la situation alarmante qui se vit en RDC. A cela, il n'est pas inopportun d'ajouter les pertes en vies humaines et violations flagrantes des droits humains occasionnées par la forte répression imposée par le régime Joseph KABILA (2001-2018)<sup>741</sup>.

Depuis la tenue des élections le 30 décembre 2018 (troisième cycle électoral) ayant abouti à la passation pacifique du pouvoir, la RDC est entrée dans une nouvelle ère de son histoire. Le nouveau régime issu desdites élections a axé sa gouvernance sur l'instauration de l'Etat de droit, ce qui, a priori, permet aux victimes des violations des droits humains commises dans le passé d'exiger vérité, justice, réparation sur ce qui s'est passé et non-répétition. L'entrée en période de démocratie doit ainsi favoriser l'éclosion de la vérité au nom du devoir de mémoire qui incombe à l'Etat congolais.

Après avoir enregistré des résultats mitigés avec la CVR de transition, les deux premiers cycles électoraux devraient permettre la mise en place d'une nouvelle CVR. A défaut de cela, aujourd'hui, l'alternance politique issue du troisième cycle électoral est une justification pour

---

<sup>741</sup> v. Rapports mondiaux de Human Rights Watch sur les événements en RDC en ligne sur <https://www.hrw.org/fr/publications>, consulté le 20/10/2019 à 08h29' ; Rapports 2011-2019 de la FIDH sur la RDC disponibles sur <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/>, consulté le 20/10/2019 à 08h35' ; Rapports Amnesty International sur la RDC disponibles sur <https://www.amnesty.fr/search?keywords=rapports+sur+la+RDC&page=1>, consulté le 20/10/2019 à 08h40' ; Rapports ASADHO disponibles sur <http://blog.asadho.org/>, consulté le 20/10/2019 à 08h43'.

la mise en place du mécanisme de justice transitionnelle précité car, dans un Etat fragile où certaines provinces étaient en proie à l'insécurité, il est préférable « *de ne s'occuper de la vérité qu'après les élections et à la stabilisation politique du pays. La bonne justice ne peut se dire qu'en temps favorable de stabilité et d'Etat de droit relativement fort*<sup>742</sup>. » Il y a donc nécessité de mettre en place une nouvelle CVR dite « CVR de changement de régime et de consolidation de la démocratie. »

D'ailleurs, la CVR de transition avait, en son temps, plaidé pour la création d'une nouvelle CVR qui aura pour mission d'exécuter les tâches qui sont restées inachevées telles que l'établissement de la vérité. Son assemblée plénière a engagé son Bureau, lors de la session du 15/12/2004 au samedi 26/02/2005, à entreprendre des contacts avec la Commission constitutionnelle du Sénat pour obtenir l'insertion de la prolongation du mandat de la CVR dans le projet de constitution de la 3<sup>ème</sup> République, sauf qu'à ce jour, les auteurs présumés des crimes et des violations massives des droits humains restent toujours influents au sein des institutions politiques telles que le parlement. Certains continuent même à y siéger. Cela risque d'être un obstacle majeur à la reddition des comptes par les concernés qui n'auraient donc plus à répondre de leurs actes.

En effet, l'État de droit est un régime qui fonctionne selon les normes juridiques établies, ce qui implique que toute forme d'atteinte à une norme soit réprimée de manière égale et objective. La répression devient alors la conséquence sine qua non de la violation de la norme. Or, la justice transitionnelle, quant à elle, est un mécanisme permettant de surmonter des violations des droits afin d'instaurer une paix durable. Dans ces conditions, la répression n'est toujours pas automatique. Elle peut même être subjective.

Il appert que la justice transitionnelle a l'ambition de trouver le juste équilibre entre justice et paix. Elle repose sur le postulat selon lequel il faut renoncer à la justice si cette dernière pourrait avoir des effets nuisibles sur la stabilité du pacte social. Et, inversement, elle plaide pour la poursuite des auteurs de crimes qui heurtent la conscience universelle et qui défient toutes les valeurs de notre humanité commune lorsque cette poursuite est nécessaire pour justement arriver à la réconciliation nationale en faisant ipso facto disparaître chez les victimes les ressentiments de l'impunité. Elle vise aussi à dissuader les acteurs en présence à

---

<sup>742</sup> NGOMA-BINDA, *Justice transitionnelle en R.D.Congo*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.56.



prendre des distances avec une logique de vengeance qui ne peut qu'indubitablement mener au déchirement du tissu social.

Compte tenu du contexte particulier à la RDC, il est difficile d'obtenir une application à la lettre des règles de droit, tel que l'exige l'Etat de droit formel, car cela risquerait de favoriser la violence. Paradoxalement, l'amnistie de certains chefs de guerre, décidée par le président de la république en 2003<sup>743</sup> puis par le parlement en 2005<sup>744</sup>, 2009<sup>745</sup> et 2014<sup>746</sup>, a contribué à la recrudescence des crimes et violations des droits humains. Elle n'a pas favorisé la paix ou découragé les chefs ou potentiels chefs de guerre dans leur projet de déstabilisation du Congo. De même, le mécanisme alternatif à la justice transitionnelle mise en place depuis 2015, à savoir les Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP), afin de lutter contre l'impunité en poursuivant les auteurs présumés des crimes graves s'inscrit dans le cadre de la justice étatique (justice pénale) qui ne prend pas suffisamment en compte les droits des victimes desdits crimes et ne leur reconnaît pas de statut particulier. Dès lors, la RDC est à la croisée des chemins entre l'application d'une justice punitive, élément fondamental de l'Etat de droit formel, et l'application d'une justice restauratrice ou réparatrice, caractéristique de la justice transitionnelle. La politique de la justice que la nouvelle CVR adoptera doit tenir compte de ce défi. Ainsi, il convient d'analyser la place accordée aux victimes par la CVR de transition afin de tirer des leçons dont la nouvelle politique de justice pourrait s'inspirer.

## **§2. La place ménagée aux victimes par les mécanismes de justice transitionnelle**

La justice transitionnelle cherche non seulement à allier justice et paix mais elle est aussi vue comme un outil de l'Etat de droit par l'ONU et l'UE. Elle repose sur des piliers qui ne sont rien d'autres que des obligations internationales en matière des droits de l'homme que

---

<sup>743</sup> Décret-Loi N°03-001 du 15 avril 2003 portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et d'opinion.

<sup>744</sup> Loi n°05/023 du 19 décembre 2005, adoptée par le parlement de transition pour abroger le décret présidentiel de 2003. Elle a repris les crimes énumérés dans le décret précité mais a étendu la période du 20 août 1996 au 20 juin 2003.

<sup>745</sup> Loi n° 09/003 du 07 mai 2009 portant amnistie pour faits de guerres et insurrectionnels commis dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

<sup>746</sup> Loi n° 014/006 du 11 février 2014 portant amnistie pour faits insurrectionnels, faits de guerre et infractions politiques.

doivent respecter les Etats, lesquelles relèvent aussi bien du droit conventionnel que du droit coutumier. Louis JOINET retient quatre piliers<sup>747</sup> de la justice transitionnelle que sont le droit à la vérité (de savoir), à la justice, à la réparation et aux garanties de non-répétition. S'il n'existe pas une hiérarchisation<sup>748</sup> desdits piliers, chaque pilier comprend néanmoins des mécanismes permettant d'atteindre les objectifs assignés à la justice transitionnelle.

Etudier la place accordée aux victimes par les mécanismes de justice transitionnelle permet de cerner la manière dont ceux-ci ont été contextualisés en RDCongo. Ainsi, pour connaître l'impact de la justice transitionnelle sur « l'objectif du rétablissement de la paix » en RDC, il convient de scruter les contours de l'action de la CVR, mécanisme utilisé dans le cadre du droit à la vérité, celui-ci étant le principe de justice transitionnelle priorisé en RDC (A). Cependant, bien que prévu dans la loi de 2004 sur la justice transitionnelle et non exécuté conformément à ladite loi, le pilier droit à la justice est aujourd'hui exécuté dans le cadre de la justice étatique (justice pénale), à travers les Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP), mécanisme de lutte contre l'impunité mis en place par l'ONU et appuyé par l'UE. Dès lors, il est aussi intéressant d'analyser son impact sur les droits des victimes (B).

### **A. La CVR initiée par l'ONU et appuyée par l'UE**

L'ONU et l'UE ont influencé l'adoption de l'Accord inclusif et global sur la transition en RDC. Elles ont parrainé les assises du Dialogue Inter congolais (DIC) résultant de cet accord. L'une des résolutions de l'Accord global et inclusif était la mise en place de la justice transitionnelle comme outil pour la construction de la paix et institution d'appui à la

---

<sup>747</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 du 2/10/1997, *L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civile et politiques)*, Rapport final révisé établi par M. L. JOINET, en application de la décision 1996/119 de la Sous-Commission, p.4.

<sup>748</sup> Dans la pratique, certaines juridictions des Etats ont exigé l'établissement d'une hiérarchisation des piliers de la justice transitionnelle. C'est le cas de la Cour constitutionnelle colombienne qui a exigé, des pouvoirs publics, « l'établissement d'une hiérarchisation pour permettre de concentrer les efforts sur l'enquête criminelle, sur les principaux responsables des crimes contre l'humanité, de génocide ou de crimes de guerre commis de façon systématique ; sous réserve de poursuites pénales et de la résignation, la suspension conditionnelle de l'exécution de la peine, l'application de peines de substitution, des sanctions extrajudiciaires et des modalités de mise en conformité. » AYALA Corina Duque, « Le rôle des cours suprêmes dans le processus de justice transitionnelle en Colombie », in *Les cahiers de la justice*, 2015, p.367.

démocratie<sup>749</sup>. Elles ont apporté une garantie internationale en soutenant le programme de la transition en RDCongo à travers le Comité international visant à garantir la bonne mise en œuvre de l'Accord global et inclusif<sup>750</sup>. Ce comité avait aussi pour mission d'apporter son soutien actif à la sécurisation des institutions de la transition issues du DIC et à l'application effective des dispositions du Chapitre 8.2.2. de l'Annexe A de l'Accord de Lusaka, en ce qui concerne notamment, la neutralisation et le rapatriement des groupes armés opérant sur le territoire de la RDC, d'arbitrer et trancher tout désaccord pouvant survenir entre les parties à l'Accord et d'assister le Comité de suivi de l'Accord dans l'accomplissement de son mandat.

A ce titre, l'ONU et l'UE sont indirectement génitrices des mécanismes de justice transitionnelle en RDC. La RDC et ses partenaires<sup>751</sup> ne se sont pas mis d'accord concernant les modalités de mise en place de la CVR. Il s'est posé la question de savoir : à quel moment devrait-on faire fonctionner la CVR ? Est-ce pendant la transition (période de crise) ou après la transition (période post-conflit) ? Finalement, la RDC a décidé de la faire fonctionner pendant la transition au grand dam de ses partenaires. L'une des raisons évoquées par ces derniers pour ajourner le fonctionnement de la CVR fut notamment son inopportunité.

La justice transitionnelle met en scène, d'une part, les victimes qui décrivent et racontent leur histoire aux CVR et, d'autre part, des sujets qui reconnaissent les exactions subies par les victimes (public et agents de justice transitionnelle). La CVR a pour rôle de faire entrer les victimes dans un contexte. Elle soulève le défi du passage des vérités individuelles à la découverte de la vérité collective.

Ainsi, à travers la CVR congolaise, il sera question de vérifier deux éléments : d'une part, l'apport du pilier droit à la vérité dans sa relation avec les victimes (a) et, d'autre part, si la CVR de transition a refondé la nation congolaise après avoir écouté les victimes (b).

---

<sup>749</sup> Point V de l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC signé à Prétoria (RSA) le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1<sup>er</sup> avril 2003.

<sup>750</sup> Annexe IV de l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC.

<sup>751</sup> Les arguments développés par les uns et les autres sont repris infra.

### **a. L'apport mitigé de la CVR**

La CVR de transition en RDC a été créée conformément à la Résolution n°DIC/CPR/04 de l'Accord inclusif et global sur la transition en RDC, signé à Prétoria, en RSA, en date du 17 décembre 2002 et à la Constitution du 04 avril 2003<sup>752</sup>. Son organisation, ses attributions et son fonctionnement sont régis par la loi n°04/018 du 30 juillet 2004.

Quatre sortes de compétence<sup>753</sup> lui sont attribuées : une compétence matérielle, une compétence personnelle, une compétence territoriale et une compétence temporelle. Elle reçoit les plaintes, les dénonciations, les aveux des auteurs ou toute déposition des témoins en rapport avec les violations massives des droits humains, particulièrement ceux en rapport avec les viols des femmes et des jeunes filles en période de guerre. Elle enquête sur la nature, les causes et l'étendue des crimes politiques, des violations massives des droits humains commis tant par les congolais que par les étrangers contre la nation et/ou les populations congolaises et identifie, d'une part, les auteurs et dégage les responsabilités individuelles et/ou collectives dans l'accomplissement desdits crimes et violations et, d'autre part, les victimes et détermine l'étendue des préjudices subis. C'est sa compétence matérielle et personnelle. Elle connaît les crimes politiques et les violations des droits de l'homme commis sur le territoire national ou en dehors du territoire national mais en relation avec les conflits politiques de la RDCongo. C'est sa compétence territoriale. Elle connaît les événements survenus ainsi que des crimes et violation des droits de l'homme perpétrés au cours de la période allant du 30 juin 1960 jusqu'à la fin de la transition (2006). C'est sa compétence temporelle.

Dans son fonctionnement, la CVR s'est beaucoup plus penchée sur le volet réconciliation alors que le volet vérité n'a pas pu être exécuté. Hormis la réconciliation et la promotion de la paix, sa mission était aussi le rétablissement de la vérité, la justice, la réparation et le pardon. Il en résulte que la CVR de transition s'est vue attribuer la responsabilité d'être le baliseur de chemin de quatre piliers de la justice transitionnelle en RDC.

---

<sup>752</sup> Article 154 de la Constitution du 04 avril 2003.

<sup>753</sup> Article 6 de la loi n°04/018 du 30 juillet 2004.

Les activités de réconciliation des acteurs politiques et militaires, de prévention des conflits préélectoraux, électoraux et postélectoraux, en particulier, et de prévention et de médiation des conflits, en général, ont pu être exécutées. La CVR de transition a également contribué pour beaucoup à la relative pacification dans la plupart des provinces en proie à des conflits militaires et Interethniques. Force est de constater que les actions ci-dessous, rentrant dans sa mission d'établissement de la vérité (pilier droit à la vérité de la justice transitionnelle), n'ont pas pu être exécutées. Il s'agit de l'enregistrement des plaintes ; des enquêtes sur les plaintes enregistrées ; de la connaissance des crimes et violations des droits de l'homme commis dans le passé ; des audiences publiques ; de la guérison des traumatismes dus aux faits de guerre ; de l'élaboration des recommandations sur les réhabilitations et réparations des préjudices ; de la proposition d'Amnistie.

Le manque de volonté politique justifie l'inexécution de la mission d'établissement de la vérité. Ceci est illustré par deux exemples. Premièrement, la mise sous tutelle ou la récupération politique des processus de justice transitionnelle n'a pas favorisé la cohérence et la bonne mise en œuvre de la justice transitionnelle. Deuxièmement, les difficultés financières n'ont pas facilité l'éclosion de la vérité. Elles étaient dues au financement au compte-gouttes de la justice transitionnelle par les partenaires extérieurs de la RDCongo et au refus des décideurs politiques de libérer les dossiers des dépenses de la CVR, malgré les crédits disponibles au budget alloué à l'institution. Or, comme le note le rapport final de la CVR de transition, la RDC a le devoir de mémoire sur son passé sombre. Il y a nécessité de répondre aux désirs des victimes qui cherchent à connaître les circonstances dans lesquelles les leur ont été tués, torturés ou mutilés, et qui exigent des réparations tant morales que matérielles. En effet, *« les peuples qui ne cultivent pas leurs mémoires ne seront jamais capables de construire leur propre histoire et manqueront d'indépendance et de souveraineté. Ils ne seront pas capables d'interpréter leur passé, d'affronter leur présent et de se projeter dans le futur<sup>754</sup>. »*

Le droit de savoir la vérité est la clé de tous les autres piliers de la justice transitionnelle. C'est le pilier des piliers, le cœur même de la justice transitionnelle. En effet, dans le contexte congolais, note un rapport de l'ONG Impunity Watch :

---

<sup>754</sup> TIOUKA Alexis et FERRARINI Hélène, *Petit guerrier pour la paix. Les luttes amérindiennes racontées à la jeunesse (et à tous les curieux)*, Matoury, Ibis Rouge Editions, 2017.

*« la recherche de la vérité peut aider dans l'identification des vrais auteurs des crimes et des violations graves des droits humains. La réalité sur terrain au Sud-Kivu, comme c'est le cas dans d'autres parties du pays, c'est que plusieurs crimes graves ont été commis pendant les différentes guerres, mais les populations victimes n'en connaissent pas les vrais auteurs. (...) Ainsi, la recherche de la vérité sur tous ces crimes aiderait à apporter de la lumière sur ce passé sombre et mettre fin aux spéculations qui font parfois que des innocents soient perçus comme des coupables de certains crimes<sup>755</sup>. »*

Louis JOINET reconnaît que c'est « *le droit primordial des victimes et de leurs proches que la justice recherche la vérité sur ceux qui ont détruit leur vie ou leur famille, que cela soit à la hauteur d'homme ou à l'échelle d'une société<sup>756</sup>*. » C'est ici qu'il convient de souligner le particularisme de la justice transitionnelle par rapport à la justice étatique (justice pénale). En effet, le droit de savoir échappe aux caprices de la prescription pénale. Le décès du présumé auteur du crime est une cause d'extinction de l'action publique (des poursuites) en justice pénale, ce qui n'éteint pas, d'un point de vue de la justice transitionnelle, le droit de la victime de savoir la vérité. Schématiquement, l'on pourrait se résumer en ces termes : l'extinction du droit à la justice n'entraîne pas automatiquement celle du droit de savoir car, le droit de savoir est un droit autonome à caractère civil ou administratif et non un accessoire du droit à la justice<sup>757</sup>.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle colombienne<sup>758</sup> rappelle que le droit à la vérité comprend donc le droit de connaître l'auteur du crime, les motifs et les circonstances du moment, le lieu où les actes criminels ont été commis et, enfin, le type de comportement criminel qui a présidé à la commission des actes criminels.

---

<sup>755</sup> KASONGO SAFARI Gentil, « Initiatives locales et attentes des populations. La justice transitionnelle au Sud-Kivu, République démocratique du Congo », in *Great Lakes Dispatches*, n°7, 2018, p.17.

<sup>756</sup> JOINET Louis, *Mes raisons d'état. Mémoires d'un épris de justice*, Paris, Editions La Découverte, 2013, p. 328.

<sup>757</sup> *Ibid.*, p.329.

<sup>758</sup> Cour constitutionnelle, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57'.

La prescription n'est donc pas opposable aux actions civiles, administratives ou disciplinaires exercées par les victimes<sup>759</sup>. Les victimes congolaises devraient avoir la possibilité d'actionner les actions civiles ou administratives pendant la transition, ce qui n'a pas été le cas en raison du dysfonctionnement de la CVR mise en place. La CVR n'avait pas de cadre de travail et n'était pas dotée de textes juridiques, de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour son fonctionnement. Sa nature citoyenne était douteuse, ce qui n'a pas permis son appropriation citoyenne. Elle n'était pas ouverte au monde, ce qui bloquait par moment toute collaboration avec les partenaires. Dès lors, il est difficilement concevable qu'une telle CVR ait contribué à la transformation souhaitée de la société congolaise.

#### **b. La refondation manquée de la société**

Il ne suffit pas uniquement de faire une CVR, il faut que les conclusions de celle-ci transforment la société. C'est le rôle transformateur de la justice transitionnelle. Le particularisme de la justice transitionnelle exige que « *plutôt que de se situer dans la fonction sociale ordinaire du droit comme source de stabilité et d'ordre, la justice transitionnelle (dépende) d'une approche du droit comme étant transformative et progressiste*<sup>760</sup>. » Ainsi, il sera analysé l'objet de la transformation souhaitée en RDCongo par la justice transitionnelle afin de proposer la meilleure manière d'accompagner le projet de société que la justice transitionnelle aspire à favoriser dans le contexte particulier au Congo-Kinshasa.

Les victimes attendent souvent la refondation de la nation ou la transformation de cette dernière à travers la vérité. La vérité permet notamment d'identifier les causes profondes des conflits et des violences susceptibles d'être liées à la discrimination, à la marginalisation ou à la violation de droits sociaux, économiques et culturels. C'est le point de départ pour la reconstruction des bases d'une société qui a traversé une longue période de violence<sup>761</sup>, autrement dit le catalyseur du projet transformatif de la transition.

---

<sup>759</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 du 2/10/1997, *Op.cit.*, p.7.

<sup>760</sup> TURGLS Noémie, *Op.cit.*, p.333.

<sup>761</sup> *Idem.*

Puisque l'objectif à ce niveau est de créer une voie pour le relèvement du pays après le conflit, l'identification des causes profondes doit être le point de départ pour la mise en place d'une stratégie de redressement et de développement dans la situation de fragilité et d'après-conflit, ce qui doit permettre d'inscrire la justice transitionnelle dans les stratégies de la coopération au développement. La justice transitionnelle, vue de la sorte, permet non seulement de travailler sur le passé mais aussi de projeter l'avenir. C'est aussi à ce niveau que l'on arrive à dégager son exceptionnalisme et sa particularité.

En RDC, il y a une attente de transformation des victimes déçue, alors qu'on aurait pu utiliser la justice transitionnelle comme processus de fabrication de la nouvelle société. Aucun statut n'a été défini pour les victimes tandis que les coupables ont bénéficié de l'impunité à cause entre autres de l'amnistie. L'octroi de l'amnistie s'est fait sans la CVR. La loi n°04/018 du 30 juillet 2004 donne pouvoir à la CVR de proposer à l'Assemblée nationale les cas de ceux et celles qui pouvaient ou pas bénéficier de l'amnistie, sauf que son avis ne lie pas juridiquement l'Assemblée nationale qui s'est vue dans l'obligation de s'en passer.

La CVR de transition n'a pas pu élaborer des recommandations sur les réhabilitations et réparations des préjudices, alors que dans les processus de justice transitionnelle, les droits minimaux des victimes en matière de vérité et de réparation intégrale sont rétablis et conçus comme des mesures de non-répétition visant à empêcher que des crimes ne se reproduisent<sup>762</sup>. Cependant, les quelques recommandations élaborées, par elle, ont été trop abstraites, ce qui justifie en partie leur inexécution. Il sied d'évoquer, à titre illustratif, les recommandations concernant les volets « vérité » et « réconciliation ».

Dans le volet « vérité », la CVR recommande la création d'une Commission Nationale de Vérité et Réconciliation dont le mandat ou la mission serait exclusivement consacré à l'établissement de la vérité pour une période déterminée et la doter d'une loi organique appropriée<sup>763</sup>. Dans le volet « réconciliation », elle recommande la création d'une Commission Nationale de pacification chargée exclusivement de consolider la paix et de poursuivre la mission de pacification, de cohabitation interethnique, de prévention et de

---

<sup>762</sup> Cour constitutionnelle colombienne, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57'.

<sup>763</sup> Rapport final de la CVR de la RDC, *Op.cit.*, p.76.



gestion pacifique des conflits en cas de leur survenance pour entretenir un climat de paix, de réconciliation et de tolérance mutuelle entre les groupes ou Communautés déchirées ainsi que de l'éducation à la culture de la paix<sup>764</sup>.

Ces recommandations n'ont pas une vision holistique de la justice transitionnelle. Dans un pays où la gouvernance politique est sujette à caution, confier à deux institutions différentes les missions de vérité et de réconciliation ne facilitera pas la coordination des activités de la justice transitionnelle et le bon fonctionnement de celle-ci. Il faut surtout éviter l'excroissance organique car, la présence de trop d'organes pour la mise en œuvre d'un seul pilier risque de tuer la justice transitionnelle. Le budget pour financer ces deux institutions posera encore problème. La justice transitionnelle a besoin, pour sa réussite, d'un bon centre d'impulsion et d'une rationalisation des ressources.

Point n'est donc besoin d'avoir deux institutions pour exécuter les missions du volet « vérité » et celles du volet « réconciliation ». Une même institution peut bien les exécuter à travers ses sous-organes, question de juste bien coordonner le travail et rationaliser les ressources.

Laisser au parlement et au gouvernement de la Troisième République la latitude de déterminer, seuls, la délimitation temporelle de l'action de la nouvelle CVR (période qui sera couverte par le processus de l'établissement de la vérité) n'a certainement pas été un bon réflexe. D'abord, parce que les belligérants qui composaient ces gouvernement et parlement cherchaient à échapper à la justice en excluant certaines périodes. Ensuite, parce qu'il revenait à la CVR de transition de faire une étude qui permettrait d'identifier les périodes possibles pouvant constituer la délimitation temporelle de la mission de la nouvelle CVR.

Si pour mettre en place le pilier droit de savoir la vérité, il a été créé la CVR de transition, les partenaires de la RDC ont initié les CAP, un mécanisme pouvant combler la carence dans l'exécution du pilier droit à la justice.

---

<sup>764</sup> *Ibid.*, p.77.

## **B. Les CAP initiées par l'ONU et appuyées par l'UE**

Les Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP) sont des mécanismes mis en place pour renforcer la lutte contre l'impunité<sup>765</sup>. Cette dernière est un objectif du pilier droit à la justice dans le cadre de la justice transitionnelle (a). Cependant, sans pour autant être un mécanisme de justice transitionnelle, les CAP viennent en appui à la justice étatique (justice pénale). Elles connaissent, toutefois, plusieurs limites qui rendent nécessaires la définition par l'Etat congolais d'un cadre légal pour la paix pouvant suppléer auxdites limites. L'un des mécanismes auquel pourrait faire recours le cadre légal pour la paix est la consécration de la justice pénale transitionnelle qui sera administrée dans une logique de complémentarité avec le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (b).

### **a. Les CAP comme moyen de lutte contre l'impunité**

La lutte contre l'impunité permet de reconstruire l'Etat de droit dans un contexte post conflit<sup>766</sup>. Il ressort du préambule de la constitution de la RDCongo du 18 février 2006 telle que révisée que la lutte contre l'impunité fait partie des préoccupations majeures qui président à l'organisation des institutions. Elle est présentée dans le rapport final des Etats généraux de la justice congolaise comme étant un des défis majeurs à relever<sup>767</sup>. Elle fait partie des objectifs autour desquels la politique nationale de réforme de la justice (PNRJ) est construite. L'Etat congolais a pris plusieurs engagements concernant la lutte contre l'impunité des crimes de violence sexuelle. Tel est le cas des engagements de haut niveau pris par l'ancien Président de la république, Joseph KABILA, et d'autres autorités avec la Représentante spéciale chargée de la question de la violence sexuelle dans les conflits. Ils ont abouti à la signature le 30 mars 2013 d'un communiqué conjoint pour combattre les violences sexuelles en temps de conflit en RDC entre le gouvernement de la RDC et les Nations Unies. Ainsi, le

---

<sup>765</sup> Sur la lutte contre l'impunité, lire avec intérêt BEAUVALLET Olivier, « La lutte contre l'impunité. Concept et enjeux modernes de la promesse démocratique », in *Les cahiers de la justice*, 2017, p.15 ; SCALIA Damien, « Une analyse empirique de la lutte contre l'impunité », in *Les cahiers de la justice*, 2017, p.41 ; VILLERBU Loick-M., « Impunité et punitivité. Une problématique au long cours en sciences humaines cliniques », in *Les cahiers de la justice*, 2017, p.55 ; HUMBERT Sylvie, « Crimes de masse et lutte contre l'impunité : une approche historique », in *Les cahiers de la justice*, 2017, p.83.

<sup>766</sup> ASF, *La mise en œuvre judiciaire du Statut de Rome en République démocratique du Congo*, Avril 2004, p.8.

<sup>767</sup> Rapport final sur les Etats généraux de la Justice en R.D. Congo de 2015, p.85.

gouvernement congolais s'est engagé à ce que les auteurs de crimes de violence sexuelle répondent de leurs actes, en particulier par le renforcement des unités de la Police spéciale de protection de la femme et de l'enfant. A cela, il convient d'ajouter la désignation de points focaux de haut niveau au sein du ministère de la Défense pour travailler avec les Nations Unies et d'autres partenaires sur des actions adaptées de prévention et de réponse par les militaires<sup>768</sup>.

Aujourd'hui, malgré l'absence d'un cadre légal pour la paix devant permettre d'enquêter et poursuivre des auteurs présumés des crimes graves et des violations des droits humains, l'Etat congolais n'est pas pour autant exonéré de son obligation d'orienter les dossiers non résolus par l'ancienne CVR ou autres dossiers des crimes internationaux vers les Cours et Tribunaux nationaux. Les CAP ont été mises en place en 2015 pour apporter un soutien aux juridictions congolaises dans ce domaine. Elles doivent précisément appuyer la justice étatique et ne sont pas un mécanisme de justice transitionnelle stricto sensu. Même alors, il n'en demeure pas moins qu'elles permettent de combler la carence relative à l'exécution du pilier droit à la justice de la justice transitionnelle par l'Etat congolais.

Le droit à la justice est une obligation de l'Etat. Il relève de son obligation de prévenir les conflits au niveau de leurs causes directes. Il oblige l'Etat congolais à enquêter et à poursuivre pénalement les auteurs des violations flagrantes des droits de l'homme et des crimes de masse identifiés dans plusieurs rapports<sup>769</sup> de l'ONU et des ONG de défense des droits humains ou tous ceux qui ont joué un rôle clé dans leur commission. Les poursuites permettent de prévenir les conflits au niveau de leurs causes directes. Sur ce point, la justice peut être un outil de stabilité et de relèvement au sein des communautés affectées<sup>770</sup>. Une étude de terrain dans la province du Sud Kivu en RDC note que « *faute d'enquêtes officielles, complètes et crédibles, les uns et les autres attribuent, à tort ou à raison, des massacres ou autres crimes soit aux agents de l'Etat, soit aux rebelles, soit à tel ou tel autre groupe*

---

<sup>768</sup> BCNUDH, *Avancées et obstacles dans la lutte contre l'impunité des violences sexuelles en République démocratique du Congo*, Avril 2014, p.12.

<sup>769</sup> Rapport Mapping ; Rapports de HRW ; Rapports de la FIDH ; Rapports de Amnesty International ; Rapports de l'ASADHO, tous cités précédemment.

<sup>770</sup> PNUD, *Projet d'appui à la justice militaire en R.D. Congo à travers le renforcement du programme des Cellules d'Appui aux Poursuites*, Rapport mi-parcours couvrant la période entre février 2015-Août 2016, avec le soutien financier de l'Union européenne, p.17.

*ethnique, etc. Ainsi, l'achèvement et la publication des enquêtes officielles et crédibles peuvent contribuer à l'instauration d'une paix sociale au sein des communautés, en plus de satisfaire les exigences procédurales de la justice*<sup>771</sup>. » Comme l'a si bien reconnu la Cour constitutionnelle de la Colombie<sup>772</sup>, cette démarche peut utilement contribuer à démanteler les macrostructures de la criminalité et révéler des modèles de violations massives des droits de l'homme, en assurant finalement la non-répétition.

Le texte juridique organisant jadis la justice transitionnelle en RDCongo avait pris en compte le pilier droit à la justice bien qu'il ne fût pas exécuté. L'article 32 de la loi n°04/018 du 30 juillet 2004 donnait la possibilité à toute personne physique ou morale de faire déclencher concomitamment les mécanismes du pilier droit à la justice et ceux des autres piliers. Il était donc possible, d'après la loi, que toute personne physique ou morale ou tout groupe de personnes lésées du fait d'une violation individuelle, collective ou massive des droits de l'homme suive la voie des Cours et Tribunaux pour la défense de ses intérêts et/ou saisisse la CVR par le dépôt d'une plainte, par une demande de réhabilitation ou de réparation. L'article 36 de la même loi a instauré une logique holistique de la justice transitionnelle. D'une part, il donne à la CVR la possibilité de requérir les services du Ministère Public pour faire des perquisitions en vue de saisir tout document ou élément de preuve dans le cadre de ses investigations. D'autre part, il permet aux parties de se prévaloir en justice des documents et éléments de preuve ou informations obtenus et rendus publics par la CVR, en cas d'échec de la procédure devant elle.

Pour répondre aux exigences du droit à la justice, l'article 41 de la précitée loi permet à une partie de saisir les Cours et Tribunaux, conformément au droit commun, pour obtenir exécution forcée des obligations nées d'un arrangement à l'amiable, en cas de refus d'exécution volontaire par l'autre partie.

En effet, l'analyse du pilier droit à la justice nécessite d'être faite à la lumière des défis auxquels les victimes font face en RDC. Il s'agit du défi de la complexité du droit, du défi de

---

<sup>771</sup> KASONGO SAFARI Gentil (Dir.), *Op.cit.*, p.15.

<sup>772</sup> Cour constitutionnelle, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57' ; v. dans le même sens AYALA Corina Duque, « Le rôle des cours suprêmes dans le processus de justice transitionnelle en Colombie », in *Les cahiers de la justice*, 2015, p.371.

l'inobjectivité du droit et du défi de l'incapacité du droit (droit objectif) de prendre en compte leurs droits (droits subjectifs).

Primo, concernant la complexité du droit, il convient de rappeler que dans sa constitution<sup>773</sup>, la RDC a opté pour le moniste avec primauté du droit international. La RDC est partie à plusieurs instruments juridiques internationaux en matière des droits de l'homme. Tous ces instruments ne sont pas self executing<sup>774</sup>. Certains parmi eux exigent l'adoption des normes nationales pour leur incorporation dans le corpus juridique congolais. Il s'agit notamment du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI). Or, sans cette incorporation, le pays court le risque de se retrouver en présence des normes (normes internes et internationales) non harmonisées et, parfois, contradictoires. Le droit devient dès lors complexe. Les victimes sont la première frange de la population à être handicapée par cette situation qui leur prive du droit à la justice. Malgré l'harmonisation récente de la législation pénale congolaise<sup>775</sup> avec le Statut de Rome de la CPI, son application reste encore timide concernant les crimes de masse. Les Cours et tribunaux statuent peu sur les cas des crimes de masse et les quelques décisions judiciaires prononcées concernant ces crimes ne sont pas exécutées. La réponse judiciaire aux crimes internationaux en RDC fait état de 39 affaires<sup>776</sup>

---

<sup>773</sup> Article 215 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

<sup>774</sup> Par instrument self executing, il convient d'entendre tout instrument juridique international qui s'exécute directement (automatiquement) dans l'ordre juridique interne sans avoir au préalable besoin d'une norme juridique interne (loi de mise en œuvre) pour son incorporation dans cet ordre juridique dans le but de lui faire produire des effets juridiques escomptés.

<sup>775</sup> v. Loi n° 15/022 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal et Loi n° 15/023 du 31 décembre 2015 modifiant la Loi n° 024-2002 du 18 novembre 2002 portant Code pénal militaire.

<sup>776</sup> Ci-dessous quelques affaires les plus emblématiques soumises aux juridictions congolaises :

Crime de génocide : TGI Kalamu, Mputu Muteba Israël et al., dite affaire des Kimbaguistes jugement du 17 décembre 2011: seule jurisprudence n'émanant pas d'une juridiction militaire, alors même que la loi du 11 avril 2013 n'était pas encore adoptée ;

Crimes contre l'humanité : Tribunal Militaire de Garnison de Mbandaka, Affaire Songo Mboyo ; Cour Militaire du Sud Kivu, Affaire Balumisa Manasse et consort ; Cour Militaire du Sud Kivu, Affaire Kibibi ; TMG de l'Ituri, Affaire Kahwa ; TMG d'Uvira, Affaire Lemera (30 octobre 2010) ; Cour Militaire de Bukavu, Affaire Lemera (17 novembre 2011) ; Tribunal militaire de Garnison de Mbandaka, Affaire Botuli Ikofo et consorts (18 février 2007) ; Tribunal Militaire de Garnison de Bukavu, Affaire Maniraguha Jean-Bosco alias Kazungu (16 août 2011) ; TMG de Bukavu, Affaire Sibomana Kabanda alias Tuzargwana ;

initiées par les autorités judiciaires entre janvier 2009 et décembre 2014 qui portent sur des faits qualifiés de crimes internationaux par les procureurs et juges militaires dans les provinces et district de la RDC (Ituri, Nord-Kivu et Sud-Kivu). Ces faits étaient liés à un conflit armé ou commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique à l'encontre de la population civile.

Secundo, relativement à l'inobjectivité du droit, il y a une sorte de refus de prévoir une législation pour la poursuite des crimes passés dans le but de satisfaire les anciens belligérants, soupçonnés d'en être auteurs, devenus influents dans les régimes qui se sont succédés après les conflits armés.

Tertio, quant à l'incapacité du droit de prendre en compte les droits des victimes, il se constate que le droit congolais ne prévoit pas de statut particulier pour les victimes, encore moins de politique d'indemnisation, alors qu'« *une meilleure reconnaissance des victimes est un élément central de la justice transitionnelle*<sup>777</sup>. » Dans le rapport final sur les Etats généraux de la justice, il est affirmé que l'inexistence de mécanismes de protection des victimes est aussi un phénomène crucial en RDC<sup>778</sup>. Ceci est réitéré dans le rapport sur la PNRJ qui reconnaît que la réponse judiciaire aux crimes internationaux, commis sur une large échelle, est toujours en deçà des attentes<sup>779</sup>. A cela, s'ajoute le fait qu'il n'existe pas des règles complémentaires de procédure en faveur des victimes pouvant combler les carences des pouvoirs publics. Ceci peut être observé dans la loi n°04/018 du 30 juillet 2004 sur la CVR. Celle-ci renvoie toutes les questions relatives aux victimes au dispositif juridique existant tout en omettant le particularisme de la justice transitionnelle par rapport à la justice étatique. Or, la justice étatique ne donne pas la possibilité pour toute victime de prendre l'initiative à travers une simple demande, comme le prévoit le Statut de Rome de la CPI, en matière de

---

Crimes de guerre : TMG de Bukavu, Affaire Mupoke (15 octobre 2012) ; Affaire Bongu ; TMG de l'Ituri, Affaire Kahwa ; TMG de Bukavu, Affaire Comd Pantove Merike et Comd Bose Nibamwe Bazirake (2 octobre 2011) ; TMG de Kipushi, Affaire Gédéon et consorts ( 5 mars 2009) ; TMG de Bunia, Affaire Kakado Barnaba Yonga Tshopena (9 juillet 2010); TMG Kisangani, Affaire Colonel Thom's ; Affaire Kilwa ; Affaire des Mutins de Mbandaka ; TMG de Bukavu, Affaire Kabala Mandumba Mundande ; Cour militaire de Kinshasa, Affaire Colonel Safari Kizungu (21 octobre 2011).

<sup>777</sup> OSSELAND Pierre, « L'approche française de la justice transitionnelle », in *Recueil Dalloz*, 2017, p.2472.

<sup>778</sup> v. Rapport final des Etats généraux de la justice de 2015, p.85.

<sup>779</sup> v. PNRJ de 2016, p.36.

réparation. Devant les juridictions militaires, la victime ne peut espérer obtenir réparation qu'en se constituant partie civile. Pourtant, en cas de violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, la victime et la société bénéficient de la légitimité de devenir partie civile ou de prendre l'initiative dans une procédure pénale afin d'obtenir la vérité et réparation des dommages<sup>780</sup>.

Il est temps que soient effectives la promesse<sup>781</sup> faite par le ministère de la justice relative à l'élaboration de la loi portant protection des témoins et des victimes, comme moyen pour protéger, assister et garantir les droits des victimes des crimes internationaux et la recommandation des Etats généraux relative à l'élaboration par le Procureur Général de la République (PGR) d'une directive édictant les mesures concrètes de protection des victimes et des témoins. Tout simplement parce que « *le succès, en matière de la lutte contre l'impunité, dépend, dans une large mesure, de l'implication des témoins et des victimes, elle-même conditionnée par l'efficacité des mesures prises pour leur protection et leur aide*<sup>782</sup>. »

La non prise en compte de ces défis est susceptible de rendre difficile la poursuite des auteurs présumés des crimes graves ou violations flagrantes des droits de l'homme et de contribuer à l'impunité. Or, la RDC se doit de satisfaire ses obligations internationales en matière pénale, notamment l'obligation « *aut dedere aut judicare* »<sup>783</sup> qui lui impose soit d'extrader soit de juger les criminels présumés. La RDCongo a ratifié ou adhéré à plusieurs conventions internationales<sup>784</sup> qui l'obligent à rechercher, à poursuivre et à juger elle-même

---

<sup>780</sup> Cour constitutionnelle colombienne, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57'.

<sup>781</sup> PNRJ 2017-2026, p. §151.

<sup>782</sup> *Idem*.

<sup>783</sup> L'un des problèmes que soulève ce principe est celui de son statut en droit international contemporain. S'agit-il d'une obligation conventionnelle seulement ou peut-on trouver en lui une obligation coutumière en voie de naître exécutable même en l'absence des traités internationaux ? La question divise la doctrine. La RDC étant partie à plusieurs traités lui obligeant d'extrader ou de poursuivre, cette question devient sans objet dans le cadre de la présente étude. On s'en tiendra à son statut conventionnel vis-à-vis de la RDC, c'est-à-dire c'est une obligation conventionnelle pour la RDC.

<sup>784</sup> Il s'agit de : 1) Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art.5§2) ; 2) Conventions de Genève du 12 août 1949 et Protocole I (art.49 Convention I, art.50 Convention II, art.129 Convention III, art.146 Convention IV et art.88 du Protocole I) ; 3) Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (art.36 §2 iv); 4) Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs

ceux que l'on présume responsables de crimes internationaux ou à les extraditer pour qu'ils soient jugés dans un autre État. La réalisation de l'obligation « aut dedere aut judicare » lui permettra de satisfaire à son obligation de prévenir les conflits au niveau de leurs causes directes.

Il convient, toutefois, de noter que depuis l'adoption de la loi de 2013 sur l'organisation, le fonctionnement et les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire congolais, il y a une concurrence, entre les juridictions civiles et les juridictions militaires en matière de répression des crimes internationaux les plus graves. Relevants, jadis, de la compétence exclusive des juridictions militaires<sup>785</sup>, le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis par les personnes, justiciables, des Cours d'appel et des Tribunaux de Grande Instance (TGI) sont désormais de la compétence des Cours d'appel<sup>786</sup>. Dès lors, il y a institutionnalisation d'un double régime en matière de répression des crimes internationaux les plus graves en RDC en vertu duquel les crimes internationaux les plus graves commis par les civils relèvent de la compétence des juridictions civiles et ceux commis par les militaires des juridictions militaires. Cette institutionnalisation est justifiée par le fait que la soumission des juridictions militaires au commandement de la hiérarchie militaire ne garantit pas leur indépendance et impartialité. En effet, le transfert partiel de la compétence, pour connaître des crimes internationaux, des juridictions militaires à celles de droit commun peut être salué car, il « *constitue un pas en avant sur la route vers l'alignement de la législation pénale congolaise sur les engagements internationaux*<sup>787</sup>. » Un cap reste encore à franchir pour la lutte efficace contre l'impunité des crimes internationaux les plus graves. Il est souhaitable de transférer totalement la compétence aux juridictions civiles. Et,

---

(art.4§2); 5) Convention sur les substances psychotropes (art.22 §2 iv); 6) Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961; 7) Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (art. IV); 8) Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (art.7) ; 9) Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (art.100, 111, 139) ; 10) Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (art.7 §2) ; 11) Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (art.7 §4) ; 12) Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (art.15 §3).

<sup>785</sup> Titre V et Article 207 du Titre VIII de la loi n°024/2002 du 18 novembre 2002 portant code pénal militaire.

<sup>786</sup> Article 91, §1 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

<sup>787</sup> v. PNRJ de 2016, p.36.



d'après la PNRJ, un transfert total de cette compétence et l'institution des juridictions mixtes spécialisées restent des efforts complémentaires à consentir par les autorités congolaises afin d'intégralement relever le défi du respect des engagements internationaux. Le transfert total des compétences souhaité trouve sa justification dans le fait que « *la justice militaire est spéciale et doit disposer de ses propres instruments qui ne sauraient être la base légale du raisonnement de juridictions ordinaires*<sup>788</sup>. »

Il s'observe, en outre, que « *la riposte de la justice aux crimes internationaux les plus graves ayant émaillé l'histoire récente du pays demeure inadaptée*<sup>789</sup>. » La capacité du système judiciaire congolais à enquêter et à poursuivre ces crimes est limitée à cause du manque d'autonomie logistique et financière, de suivi organisationnel et de l'absence de mesures incitatives, ainsi que de l'absence de capacité technique spécialisée et de stratégie judiciaire, ce qui fait que l'Etat congolais s'appuie sur ses partenaires internationaux<sup>790</sup>.

Un appui aux juridictions congolaises dans l'exercice de leur compétence à l'égard de tous les crimes internationaux les plus graves est aussi suggéré dans la PNRJ. Ainsi, pour aider la RDCongo à répondre à ses obligations internationales en matière pénale, l'ONU, à travers la MONUSCO, a mis en place les CAP. En tant que moyen de lutte contre l'impunité, les CAP fournissent un appui effectif aux acteurs judiciaires congolais en matière d'enquête et de poursuite des crimes graves relevant de la compétence du statut de la CPI<sup>791</sup>. L'UE fait partie des partenaires qui financent les CAP, à travers son Instrument contribuant à la stabilité et à la Paix (IcSP). 16 mois après sa mise en place, le projet CAP a appuyé le traitement de 25 dossiers relatifs aux crimes internationaux et de plus de 260 autres dossiers relatifs aux crimes de sang, crimes de violences<sup>792</sup>.

---

<sup>788</sup> ASF, *Op.cit.*, p.23.

<sup>789</sup> Rapport final sur les Etats généraux de la Justice en R.D. Congo de 2015, p.85.

<sup>790</sup> ICTJ, *Champ de la responsabilité pénale dans l'Est de la RDC. Analyse du cadre législatif et de la réponse judiciaire aux crimes internationaux (2009-2014)*, juillet 2015, pp.20-28.

<sup>791</sup> PNUD, *Projet d'appui à la justice militaire en R.D. Congo à travers le renforcement du programme des Cellules d'Appui aux Poursuites*, Rapport mi-parcours couvrant la période entre février 2015-Août 2016, avec le soutien financier de l'Union européenne, p.6.

<sup>792</sup> *Idem*.

Le projet CAP ne couvre pas toute l'étendue du territoire congolais. Il cible les provinces où la situation sécuritaire reste alarmante du fait de la commission répétée des crimes internationaux. Il s'agit des provinces du Nord et Sud Kivu, l'ancienne province orientale (ressort de la Cour militaire de Kisangani), l'ancienne province du Katanga (ressort de la Cour militaire de Lubumbashi). Grâce à ce projet, quatre types des résultats ont été réalisés<sup>793</sup>.

D'abord, il a été mis en place, dans ces provinces entre 2015 et 2016, un système de gestion des pièces à conviction et de conservation des données. L'absence d'archivage constitue un sérieux problème dans les juridictions congolaises. Ce système a contribué à l'archivage au sein de 5 greffes et 5 secrétariats de la justice militaire. Or, l'archivage est le point de départ des enquêtes et de la vérité. Il est aussi envisagé un archivage électronique des dossiers sensibles dans l'avenir au regard du contexte sécuritaire fragile dans lequel se déploie le projet CAP.

Ensuite, les mécanismes de contrôle interne de la hiérarchie judiciaire ont été améliorés et le monitoring judiciaire de la justice militaire a été réalisé. Le contrôle interne a été amélioré grâce au programme pluriannuel d'appui à la justice du PNUD et au PARJE financé par l'UE. Un outil de contrôle efficace basé sur les dossiers prioritaires a été mis en place. Le monitoring judiciaire a concerné les dossiers de crimes graves.

En outre, le projet CAP a permis de renforcer l'appui technique aux acteurs judiciaires par la mise en place des guides, outils et canevas pour améliorer les enquêtes et poursuites des crimes graves relevant de la compétence du statut de la CPI, de former les acteurs judiciaires à ces outils et de les coacher sur le terrain. Ceci fait suite aux inquiétudes quant à la conduite, d'abord, d'enquêtes approfondies sur tous les cas de crimes contre l'humanité constitués notamment par des actes de violences sexuelles et, ensuite, de poursuite des militaires des Forces Armées de la République démocratique du Congo (FARDC), y compris les officiers les plus hauts gradés qui s'en sont rendus coupables, ainsi qu'au manque sérieux de ressources et capacités humaines dans le système judiciaire qui renforcent l'impunité<sup>794</sup>. En effet, dans le cadre du projet CAP, l'enquête et la poursuite des crimes internationaux sont

---

<sup>793</sup> *Idem.*

<sup>794</sup> BCNUDH, *Op.cit.*, p.17.

guidées par la stratégie de priorisation des dossiers des crimes graves. Il a été défini des critères dans le cadre de cette stratégie. Ces critères sont notamment : l'attention mise sur la cruauté des faits, le nombre élevé des victimes, le rang élevé des personnes mises en causes ou suspectées.

Il existe des effets marquants et positifs de cette stratégie. Elle a permis, dans un premier temps, pour la première fois, de poursuivre les dossiers de recrutement d'enfants alors même que ces dossiers étaient oubliés dans les précédentes poursuites. Elle a contribué, dans un deuxième temps, à l'élaboration des outils adaptés pour faire progresser les enquêtes, ce qui faisait défaut avant, et de les mettre à la disposition des acteurs judiciaires congolais. Par ailleurs, la priorisation insiste sur le fait que les poursuites reflètent la criminalité, à défaut elles ne seraient qu'un leurre. En droit international pénal, la stratégie de priorisation est d'autant plus importante qu'elle est devenue un élément décisif pour évaluer si un Etat a la volonté et la capacité de se confronter aux crimes internationaux<sup>795</sup>. D'autre part, un appui au fonctionnement et à l'opérationnalité des institutions judiciaires militaires par les dotations ponctuelles en fournitures de bureau et en carburant lors des enquêtes et audiences foraines a été rendu possible.

Enfin, l'appui aux bureaux de consultation gratuite (BCG) des barreaux des provinces cibles et aux défenseurs judiciaires a non seulement permis de fournir l'aide légale aux personnes mises en cause pour crimes graves devant les juridictions militaires afin de leur faciliter l'accès à la justice mais a aussi consisté en une formation des avocats et défenseurs judiciaires devant les assister. Il sied de souligner que cette assistance judiciaire s'inscrit dans le cadre légal ordinaire posant un principe d'exonération des frais de justice<sup>796</sup> sur la base d'un

---

<sup>795</sup> VERVAELE John, « La justice pénale transitionnelle en Colombie et la stratégie de complémentarité avec le Statut de Rome de la Cour pénale internationale », in *RSC*, 2019, p.259.

<sup>796</sup> Article 6 du décret-loi du 13 mars 1965 relatif aux frais de justice en matière non contentieuse ; Article 146, code de procédure civile ; Article 123, code de procédure pénale ; Article 135, code de procédure pénale ; Article 33, ordonnance 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice ; Article 35, loi n° 016-2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail. La Circulaire n°001/CAB/MIN/RIJ&GS/96 du 15/2/96 relative à l'appréciation de l'indigence devant les cours et tribunaux (Secrétaire Général du Ministère de la Justice) a consacré les bénéficiaires d'office de l'aide légale. Elle précise en effet que « les services judiciaires seront gratuits pour les militaires, les fonctionnaires, et agents des services publics jusqu'au grade de directeur, les retraités, les veuves, les chômeurs. Elle précise également

critère de ressources. Il faut donc être déclaré indigent<sup>797</sup> pour bénéficier de l'aide légale qui pourrait prendre la forme d'une assistance de la victime par un avocat « Pro Deo » désigné par le barreau. Le PNUD indique une assistance de 322 personnes impliquées dans les dossiers des crimes internationaux. Les barreaux mettent à la disposition des victimes des avocats, le PNUD assure la prise en charge de ces derniers. En outre, les sessions de formation en vue de renforcer les capacités de ces auxiliaires de la justice dans leur mission d'assistance judiciaire sont supervisées par Avocat Sans Frontière (ASF). Cette ONG reçoit un appui financier de l'UE dans le cadre de ces sessions de formation. Un outil de suivi après formation, qui consiste en une fiche contrôle du service offert par l'avocat, a été mis en place. Il vise à répertorier les différentes faiblesses persistantes après formation des avocats dans le but d'améliorer les sessions de formation à venir. S'en est aussi suivie une dotation des BCG en documentation (ouvrages essentiels relatifs aux crimes graves).

Deux obstacles empêchaient le projet CAP d'atteindre ses objectifs à 100%. Le premier est d'ordre sécuritaire et le second obstacle est d'ordre administratif. D'un point de vue sécuritaire, la recrudescence des conflits armés et l'absence totale de l'autorité de l'Etat<sup>798</sup> dans certaines localités (Shabunda, Beni, Lubero) a empêché de continuer l'élan de la poursuite des auteurs présumés des crimes internationaux. Du point de vue administratif, la démission du chef de projet CAP en cours d'exécution a contribué à l'arrêt du projet. On signale 6 mois d'arrêt du projet, le temps strictement nécessaire de recruter son remplaçant.

---

que « l'examen des causes concernant ces personnes devra être sérieux et expéditif afin de les éviter des déplacements rendus onéreux par le coût de plus en plus élevé des transports ».

<sup>797</sup> Les critères d'évaluation de l'indigence sont fixés dans les articles 33 à 36 de l'arrêté d'organisation judiciaire 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets. Il s'agit : pour un fonctionnaire, un militaire ou un agent de l'administration publique, l'indigence est appréciée sur la base des accreditifs relatifs au traitement du dernier trimestre précédant l'introduction de la requête ; pour les agents des sociétés paraétatiques et des sociétés privées, l'indigence s'appréciera d'après les fiches de paie relatives au salaire du trimestre qui précède l'introduction de la requête ; pour les commerçants ou une personne exerçant une profession libérale, l'appréciation de l'indigence est fondée sur le document de déclaration ou de paiement d'impôts sur les revenus relatifs à l'exercice fiscal précédant l'introduction de la requête ; Il ne peut être tenu compte de l'attestation d'indigence délivrée par les autorités administratives que s'il s'agit de justiciables sans emploi ou ne rentrant dans aucune des catégories précitées.

<sup>798</sup> Ce constat avait déjà été fait par le BCNUDH en 2014 quand il affirmait que l'absence de représentation de l'autorité de l'Etat dans des zones très éloignées où les éléments des groupes armés commettent des violences sexuelles constitue un obstacle à la lutte contre l'impunité. v. BCNUDH, *Op.cit.*, p.14.

Au regard de ce qui précède, rappelons que si les CAP permettent à l'Etat congolais de combler ses lacunes dans l'exécution du pilier droit à la justice de la justice transitionnelle, elles restent, cependant, un mécanisme relevant de la justice étatique (justice pénale) et non pas de la justice pénale transitionnelle. En tant que mécanisme d'appui à la justice étatique, les CAP connaissent trois limites. D'abord, elles s'inscrivent dans le moule établi. Il a été vu que dans son volet accès à la justice, les CAP n'offrent de l'aide légale qu'aux personnes indigentes. Ceci favorise la non prise en compte des droits des victimes des crimes graves ou violations flagrantes des droits humains et une négation du statut particulier pour ces victimes. Le particularisme, l'exceptionnalisme et la gravité des crimes de guerre, contre l'humanité, de génocide ne devraient pas admettre une telle limite. Seul le statut de victime de ces crimes doit permettre de bénéficier de l'aide légale indépendamment des conditions financières ou économiques de la victime, ce qui conforterait l'idée selon laquelle l'Etat et ses partenaires internationaux prennent au sérieux lesdits crimes et violations flagrantes des droits humains. Ensuite, les CAP sont territorialement limitées car ne couvrant pas toute l'étendue du territoire congolais. Enfin, elles sont temporellement limitées puisqu'elles ne concernent qu'une période précise de la commission des crimes graves et violations flagrantes des droits humains après l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la CPI.

Dès lors, il est nécessaire que le projet CAP serve de point de départ dans la définition par l'Etat congolais d'une stratégie nationale de poursuite et de priorisation des crimes graves et violations flagrantes des droits humains telle que recommandée par les Etats généraux de la justice. Cette stratégie nationale de poursuite et de priorisation devra favoriser la mise en place d'un cadre légal pour la paix, lequel servira de fondement à la justice pénale transitionnelle. Cette dernière devra faciliter la poursuite des crimes graves et des violations flagrantes des droits humains commis non seulement après la ratification du Statut de Rome de la CPI mais aussi dans la période comprise entre l'accession de la RDC à la souveraineté internationale (1960) et avant la ratification par elle du Statut de Rome de la CPI (2002). Aussi, d'une part, la justice pénale transitionnelle devra combler la limite temporelle du projet CAP et faciliter la mise en place d'un mécanisme d'aide légale pour tous (pour toutes les victimes des violations flagrantes des droits de l'homme ou des crimes graves) qui sortira du moule établi (la subordination de l'aide légale à la condition d'indigence ou de vulnérabilité

telle que voulue par la justice étatique<sup>799</sup>). D'autre part, cette justice pénale transitionnelle devra être administrée dans une logique de complémentarité avec le Statut de Rome de la CPI en ce qui concerne les crimes commis après son entrée en vigueur.

### **b. La nécessaire complémentarité entre la justice pénale « transitionnelle » et le Statut de Rome de la CPI**

Avec la présence des crimes imprescriptibles<sup>800</sup> en droit international pénal, il n'y a plus raisons que la justice pénale ne cherche pas à remonter le temps autant que nécessaire sur la question des violations massives des droits humains au Congo depuis son accession à la souveraineté internationale<sup>801</sup>. Dès lors, il est nécessaire, compte-tenu du particularisme de la justice transitionnelle, qu'il soit mis en place un nouveau cadre légal de la paix ou des nouveaux mécanismes de justice transitionnelle dans lesquels un accent particulier sera mis sur la complémentarité entre la justice pénale transitionnelle et le Statut de Rome de la CPI. D'ailleurs, la loi congolaise de mise en œuvre du Statut de Rome de la CPI affirme la primauté des juridictions congolaises pour connaître des crimes internationaux, la CPI n'intervenant qu'à titre subsidiaire<sup>802</sup>.

Ceci revient aussi à dire que, dans le cadre du pilier droit à la justice en RDCongo, une justice globale<sup>803</sup> n'est pas nécessaire mais plutôt une justice *sui generis*<sup>804</sup> devant prendre en

---

<sup>799</sup> L'aide légale en RDC n'est pas formalisée. Ce sont les Barreaux, à travers leurs BCG, qui mettent à la disposition des personnes vulnérables et indigentes une assistance judiciaire. L'Etat congolais étant démissionnaire dans ce domaine, ce sont ses partenaires internationaux, tels que l'UE, qui financent les mécanismes d'aide légale en RDC. L'UE a financé le Barreau de Kinshasa/Gombe, à travers le PARJ, pour la mise en œuvre de l'aide légale. v. Rapport périodique d'activités du Barreau de la Gombe Mai 2014 – Juillet 2014. Contrat de service n°02/PARJ/DPI/2014.

<sup>800</sup> L'article 1 de la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité du 26 novembre 1968 retient les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité comme des crimes imprescriptibles, quelle que soit la date à laquelle ils ont été commis.

<sup>801</sup> JOINET Louis, *Op.cit.*, p.328.

<sup>802</sup> Article 21 octies de la loi n° 15/024 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 06 août 1959 portant code de procédure pénale.

<sup>803</sup> C'est-à-dire une justice qui s'inscrit dans le moule établi.

<sup>804</sup> C'est-à-dire une justice qui tient compte du particularisme de la justice transitionnelle compte-tenu du contexte congolais.

compte les crimes passés, en ce compris les crimes commis avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome instituant la CPI en 2002. Dans ce dernier cas, le mécanisme qui correspond est la mise en place d'un tribunal mixte. Quant aux crimes commis après la ratification du Statut de Rome, les CAP s'avèrent être un moyen efficace pour lutter contre l'impunité moyennant les réaménagements ci-haut suggérés concernant notamment l'aspect accès à la justice pour les victimes.

Il urge que le gouvernement congolais fasse une requête auprès des Nations unies pour la mise en place « d'une structure juridique spécifique répondant aux normes internationales avec l'aide de l'ONU et de l'UE. » Le Congo-Kinshasa pourrait s'inspirer du cas de l'aide apportée par les Nations unies au Cambodge qui a débouché à la création d'un tribunal mixte le 06 juin 2003 composé des chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC). Ces chambres avaient été mises en place pour « juger les crimes commis sous le Kampuchéa démocratique » (le régime des Khmers rouges). Cette expérience réalisée au Cambodge pourrait inspirer la construction d'un cadre similaire en RDCongo. Ainsi, le tribunal mixte au Congo-Kinshasa pourrait être constitué des « Chambres mixtes spécialisées au sein des tribunaux congolais (CMSTC) », ce qui nécessitera l'adoption d'une loi. Par le passé, il a existé deux projets de loi portant sur les juridictions spécialisées en RDC adoptés en 2011 par le gouvernement et déposés la même année au parlement. Il s'agit du projet de loi relative aux chambres spécialisées pour la répression des violations graves du droit international humanitaire en RDC et du projet de loi portant création, organisation et fonctionnement de la Cour spécialisée de la répression des crimes de génocide, crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, sauf que ce modèle de juridiction spécialisée choisi par le gouvernement congolais en 2011 n'emporte évidemment pas la conviction pour plusieurs raisons.

D'abord, au niveau de la nature juridique, les chambres spécialisées sont des tribunaux nationaux. Ensuite, au niveau de la composition, ces chambres comprendront les magistrats nationaux, la présence des magistrats ad litem (magistrats étrangers ou internationaux) n'étant envisagée que comme une possibilité. Enfin, la Cour spécialisée prévue dans le deuxième projet connaîtra également dans sa compétence temporelle les crimes commis après juillet 2002, date de l'entrée en vigueur du statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), alors même qu'il existe déjà des juridictions nationales qui sont compétentes pour juger ces

crimes. Qui plus est, cette Cour a vocation à partager la compétence du contentieux des crimes internationaux<sup>805</sup> avec les juridictions ordinaires. Vu sous cet angle, la création d'une pareille Cour s'apparenterait à une excroissance organique dans l'appareil judiciaire (c'est une juridiction en trop) et cette Cour serait un service public coûteux dans un contexte économique difficile qui oblige l'Etat congolais à rationaliser les dépenses publiques. Les dépenses qui seraient destinées à financer cette juridiction pourraient être affectées au renforcement des capacités opérationnelles des juridictions nationales qui prennent déjà en charge les crimes commis après juillet 2002.

En effet, le tribunal mixte que nous proposons pourrait être un tribunal national mais internationalisé<sup>806</sup>. Ce sera un tribunal sui generis. Les Chambres mixtes spécialisées au sein des tribunaux congolais (CMSTC) dont sera constitué ce tribunal seront composées des magistrats congolais et magistrats internationaux. L'ajout du qualificatif « mixte » dans notre proposition, contrairement à la dénomination choisie par le gouvernement congolais dans son projet de 2011, vise à mettre en évidence la composition hybride des chambres. Un règlement intérieur pourrait être adopté afin de faciliter le fonctionnement de ces chambres.

C'est ici que l'apport des experts internationaux est attendu. Ces derniers pourraient accompagner le gouvernement congolais dans l'adoption d'une nouvelle loi afin qu'elle réponde aux critères internationaux et les chambres créées puissent juger les présumés auteurs des crimes suivant les standards internationaux. La signature d'un accord entre les représentants de l'Etat congolais et les organisations internationales, telles que l'ONU, l'UE et l'UA, s'avère nécessaire. Cet accord à lui seul ne suffira pas pour légitimer la présence de ces chambres. Un travail de vulgarisation pourrait ainsi être mené par le gouvernement congolais, ses partenaires internationaux et les Organisations de la Société Civile (OSC) qui travaillent près des citoyens afin de relayer le message aux citoyens concernant l'organisation et le fonctionnement de ces chambres et éviter le scepticisme qui pourrait mettre à mal le travail des CMSTC. La légitimité de ces dernières se renforcera en fonction du travail qu'elles

---

<sup>805</sup> Crimes de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité.

<sup>806</sup> v. dans le même sens ROUX François, « Cambodge : les chambres extraordinaires vues de l'intérieur », in *La Découverte*, N°53, 2008/1, p.158.



effectueraient. Une poursuite des chefs de guerre impliqués dans les crimes de masse<sup>807</sup> pourrait, par exemple, donner beaucoup plus de crédibilité aux CMSTC aux yeux des citoyens qui ont tant soif de la justice au regard d'innombrables crimes commis au Congo-Kinshasa. Agir dans le sens inverse mettrait à mal le travail des CMSTC.

Ainsi, la composition du tribunal mixte pourrait comprendre : D'abord, les chambres mixtes spécialisées de 4 Cours d'appel des pools retenus dans le projet de loi de 2011 sur les chambres spécialisées avec les provinces couvertes par lesdits pools moyennant de légères modifications, à savoir la Cour d'appel de Kinshasa/Gombe<sup>808</sup>, la Cour d'appel de Lubumbashi<sup>809</sup>, la Cour d'appel de Bukavu<sup>810</sup>, la Cour d'appel de Kisangani<sup>811</sup>. Chaque chambre spécialisée comprendrait 3 juges congolais et 2 juges internationaux. Ces chambres fonctionneraient comme des juridictions de premier degré. Ensuite, la chambre mixte spécialisée de la Cour de cassation, qui comprendrait 4 juges congolais et 3 juges internationaux. Cette chambre serait une juridiction de second degré. Enfin, il y aurait 1 procureur congolais et 1 procureur international près chaque chambre créée.

Les magistrats congolais seraient nommés par le gouvernement congolais, et les magistrats internationaux seraient nommés ou choisis par les Nations unies et agréés par les autorités congolaises. Les décisions pourraient se prendre à la majorité de 4 juges sur 5 en première instance et de 5 juges sur 7 au second degré. Cette solution, transposant le mécanisme cambodgien<sup>812</sup> dont la RDCongo pourrait s'inspirer, a pour avantage d'avoir l'accord d'au moins un juge congolais et un juge international pour la prise des décisions.

---

<sup>807</sup> Lire avec intérêt POULIGNY Béatrice, « La communauté internationale ? Face aux crimes de masse : les limites d'une communauté d'humanité », in *Revue internationale de politique comparée*, Vol.8, Editions DeBoeck Supérieur, 2001/1, pp.93-108.

<sup>808</sup> Kinshasa, Kwango, Kwilu, Mai-Ndombe, Kongo-Central, Nord-Ubangi, Sud-Ubangi, Mongala, Tshuapa et Equateur.

<sup>809</sup> Haut-Lomami, Lualaba, Haut-Katanga, Tanganyika, Kasai et le Kasai-Central, Kasai-Oriental, Lomami et Sankuru.

<sup>810</sup> Sud-Kivu, Nord-Kivu, Ituri et Haut-Uele.

<sup>811</sup> Bas-Uele, Tshopo et Maniema.

<sup>812</sup> Pour aller plus loin, v. La Découverte, « Cambodge: les « chambres extraordinaires » vues de l'intérieur. Entretien avec Maître François ROUX », in *Mouvements*, N°53, 2008/1, pp.158-165.

Les magistrats appliqueraient le droit pénal congolais et le droit pénal international. Le tribunal mixte<sup>813</sup> pourrait être financé par le gouvernement congolais et ses partenaires internationaux. Afin d'éviter les différences de traitement entre magistrats locaux et magistrats internationaux, la rémunération pourrait être la même pour tous indépendamment de la provenance. Un audit complet annuel de la gestion des fonds alloués au tribunal mixte pourrait se faire par un organisme indépendant choisi par le gouvernement congolais et ses partenaires internationaux. Pour garantir la transparence dans la gestion des fonds alloués, une loi anti-corruption pourrait également être adoptée<sup>814</sup>. Les langues officielles du tribunal mixte pourraient être le français et les 4 langues nationales de la RDCongo.

Quant à ses compétences, le tribunal mixte pourrait avoir une compétence matérielle, personnelle et temporelle. Pour la compétence matérielle, ce tribunal serait compétent pour juger les crimes de masse (crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crimes de génocide). Concernant la compétence personnelle, il devrait poursuivre les personnes (les hauts responsables, les responsables intermédiaires ou subalternes) qui se seraient rendues coupables de tels crimes. Quant à la compétence temporelle, il serait compétent pour connaître des faits relevant de sa compétence matérielle commis de 1993 à 2003 comme l'indique le rapport Mapping qui reste un outil inspirateur pour la répression des crimes internationaux.

La poursuite des auteurs présumés des crimes de masse commis en RDCongo par le tribunal mixte n'est pas un blanc-seing pour l'avènement de la paix car elle pourrait ouvrir une boîte de pandore. Certains chefs de guerre ont dû (ré)intégrer l'armée congolaise en échange de la promesse d'amnistie et de réintégration dans la vie sociale. Ce processus a parfois été vu par le gouvernement congolais comme le gage de la paix. C'est pourquoi, il convient de trouver un juste équilibre entre amnistie-réintégration sociale-justice afin d'éviter de retomber dans un cycle de violence comme ce fut le cas au Cambodge après la poursuite judiciaire lancée contre les chefs des Khmers Rouges pourtant amnistiés quelques années auparavant.

---

<sup>813</sup> Pour aller loin, v. JACQUELIN Mathieu, « Droit international », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, N°1, 2018/1, pp.241-243.

<sup>814</sup> v. Section II intitulée « Le renforcement du cadre normatif de la transparence des affaires publiques comme priorité de la coopération au développement UE-RDC » (Partie 2, Titre 2, Chapitre 1), infra.

La question qui se pose à ce stade est celle de savoir si le système judiciaire local en RDCongo est suffisamment indépendant et impartial pour espérer voir les CMSTC fonctionner normalement. Ne devrait-on pas entrevoir la mise en place d'un tribunal pénal international pour le Congo proche du tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPI-Y) et du tribunal pénal international pour le Rwanda (TPI-R) ?

La création d'un tribunal pénal international pour le Congo est aujourd'hui un exercice délicat pour trois raisons : une raison politique, une raison technique et une raison financière. D'abord, « *la création d'un tribunal international, quel qu'il soit, est toujours un acte politique*<sup>815</sup>. » Pour le cas du Congo-Kinshasa, cela nécessitera l'adoption d'une résolution au sein du Conseil de sécurité des nations unies sur base du chapitre 7 de la CHNU. Il faudra compter sur le vote affirmatif des membres permanents<sup>816</sup>. Ceci est quasi-impossible eu égard à l'implication<sup>817</sup> indirecte de certains Etats, membres permanents du Conseil de sécurité, dans la commission des crimes de masse à l'est du Congo.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi de 2011 relative aux chambres spécialisées pour la repression des violations graves du droit international humanitaire en RDCongo, il est souligné que la demande faite par l'Etat congolais en 2003 du haut de la tribune des Nations unies, par l'ex-Président Josph KABILA, relative à la création d'un tribunal pénal international pour le Congo (TPI-C) fut ignorée par les Nations unies et la communauté internationale n'y a pas apporté son soutien. Ensuite, la lenteur décriée des tribunaux pénaux internationaux existants (TPI-Y et TPI-R) dans l'administration de la justice<sup>818</sup> et leurs résultats mitigés ne rassurent pas quant à la célérité de la justice, laissent poindre la difficulté de poursuivre tous les auteurs présumés des crimes de masse en RDCongo et installent le

---

<sup>815</sup> SOREL Jean-Marc, « Les tribunaux pénaux internationaux. Ombre et lumière d'une récente grande ambition », in *Revue Tiers Monde*, N°205, 2011/1, p.32.

<sup>816</sup> Article 27, §3 de la Charte des Nations unies.

<sup>817</sup> Cette implication serait parfois faite à travers les entreprises multinationales. Un soutien militaire des USA et du Royaume-Uni au Rwanda et à l'Ouganda qui ont mené des opérations militaires sur le territoire du Congo lors de la deuxième guerre du Congo pourrait également être évoqué.

<sup>818</sup> v. NDAYISABA Edison, *Le Tribunal pénal international pour le Rwanda face à sa mission. Contribution à l'étude des limites de la justice internationale repressive contemporaine*, Thèse de doctorat en Droit international public, Ecole doctorale de droit et d'économie, Université des Antilles, 16 mai 2017.

doute pour les victimes de recevoir réellement réparation. Enfin, le coût financier que pourrait engendrer la mise en place d'un tribunal pénal international n'est pas de nature à favoriser le recours à ce mécanisme pour le cas du Congo. Ceci justifie d'ailleurs le refus des Nations unies de créer d'autres tribunaux pénaux internationaux ad hoc alors même qu'après 1994, année de création du TPI-R, des crimes de masse n'ont cessé d'être perpétrés dans plusieurs coins du monde.

Malgré un contexte international empêchant la mise en place d'un tribunal pénal international pour le Congo, il s'observe actuellement au niveau international des initiatives allant dans le sens de la recherche d'un mécanisme pour lutter contre l'impunité des crimes de masse commis au Congo avant l'entrée en vigueur du statut de Rome en 2002. Cela est notamment dû au facteur « CNN »<sup>819</sup>, c'est-à-dire au poids et à l'émoi de l'opinion publique. Cette dernière se montre de plus en plus sensible à la situation du Congo. C'est ainsi qu'en septembre 2020, « le parlement européen a appelé, (...), les membres du Conseil de sécurité de l'ONU à soutenir la création d'un tribunal pénal international pour juger les crimes graves commis contre la population civile en RDC<sup>820</sup>. »

Face aux enjeux contradictoires qui pourraient se révéler et empêcher la création d'un TPI-C, la mise en place d'un tribunal mixte s'avère une alternative louable. Celle-ci pourrait asseoir sa base légale sur l'article 149, alinéa 5 de la constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour. Cet article permet à la loi de créer des juridictions spécialisées. D'ailleurs, les deux projets de loi relative aux juridictions spécialisées en RD Congo évoqués supra se sont appuyés sur cette disposition.

Dans tous les cas, pour paraphraser Jean-Marc SOREL, la création du tribunal mixte ou d'un tribunal ad hoc pourrait ainsi être vu comme « *une sorte de session de rattrapage face à une impunité immédiate*<sup>821</sup>. » Par ailleurs, nonobstant des problèmes récurrents d'indépendance et d'impartialité du système judiciaire local en RD Congo, le tribunal mixte

---

<sup>819</sup> SOREL Jean-Marc, *Op.cit.*, p.32.

<sup>820</sup> v. « L'UE appelle à la création d'un tribunal pénal international pour la RDC », en ligne sur <https://www.agenceecofin.com/actualites/1809-80345-lue-appelle-a-la-creation-dun-tribunal-penal-international-pour-la-rdc>, consulté le 01/06/2021.

<sup>821</sup> SOREL Jean-Marc, *Op.cit.*, p.37.

pourrait bien fonctionner. En effet, contrairement aux juridictions ordinaires, la composition hybride des CMSTC pourrait être un gage d'indépendance et d'impartialité. En outre, la présence d'un cadre juridique propre et le bon traitement salarial de ses magistrats participeront de la bonne administration de la justice. Enfin, le modèle « tribunal mixte » est préféré au modèle « tribunal pénal international » parce que la présence des magistrats internationaux aux côtés des magistrats congolais contribuera au renforcement des capacités de ces derniers. Ceci pourrait leur permettre de poursuivre dans l'avenir les auteurs des crimes de masse et participe de la reconstruction de l'Etat de droit et de l'autonomie de l'Etat. La création du tribunal mixte<sup>822</sup> en RDC répondrait donc à une adaptation de la pénalisation de crimes graves à des circonstances particulières de ce pays.

Elle doit être vue comme une mesure préventive sur laquelle la RDC pourrait s'appuyer. Dans son rapport sur la R2P, la CIISE précise que « *la création de tribunaux spéciaux chargés de connaître de crimes contre l'humanité commis au cours de conflits précis, ceux de l'ex-Yougoslavie, du Rwanda et, plus récemment, de la Sierra Leone, amènera les éventuels auteurs de crimes contre l'humanité à réfléchir davantage aux risques de sanction internationale qu'ils courent*<sup>823</sup>. » La création de la CPI fut aussi un moyen de prévenir les conflits au niveau de leurs causes directes. En l'espèce, ce moyen devrait permettre « d'éviter que l'on ne parle de « deux poids, deux mesures » et de « *justice des vainqueurs* », *accusations dont font régulièrement l'objet les tribunaux spéciaux (...)*<sup>824</sup>. »

Il est toutefois possible que le Bureau du Procureur de la CPI ait un regard sur l'Etat congolais, à travers ses Cours et Tribunaux nationaux, afin de vérifier que les mesures judiciaires qu'ils prennent sont effectives et ne donnent pas l'impression d'un déni ou d'une fantaisie de justice, auquel cas le mécanisme de complémentarité prévu au Statut de la CPI serait déclenché afin que les auteurs des crimes de masse répondent de leurs actes<sup>825</sup>.

---

<sup>822</sup> Dans le rapport Mapping ayant répertorié 617 crimes commis en RDC entre 1993 et 2003, les experts avaient déjà recommandé la création d'un tribunal international ou des chambres mixtes pour la RDC. Nous ne faisons que relayer cette recommandation longtemps ignorée car, nous estimons que c'est l'un des moyens efficaces pour parvenir à la paix en RDC.

<sup>823</sup> CIISE, *La responsabilité de protéger*, Rapport, Ottawa, Décembre 2001, §3.29.

<sup>824</sup> *Ibid.*, §3.30.

<sup>825</sup> VERVAELE John, *Op.cit.*, p.244.

Il s'agit de la complémentarité négative<sup>826</sup> prévue par l'article 17 du Statut de Rome qui admet avant tout la primauté de la responsabilité et de la compétence des Etats pour prévenir et punir les crimes internationaux. La complémentarité peut aussi être positive<sup>827</sup>. Dans ce cas, elle relève de la politique proactive du Bureau du Procureur et est fondée sur un modèle de coopération, de partage d'information et de bonnes pratiques qui peuvent favoriser la compétence de la CPI<sup>828</sup>. La justice étatique (justice pénale) ou la justice pénale transitionnelle du futur cadre légal pour la paix<sup>829</sup>, dont nous suggérons la mise en place, doivent être en adéquation avec ces deux faces de la complémentarité. Cette dernière implique aussi que, dans le cadre de la justice pénale transitionnelle, les définitions des concepts judiciaires et la pratique judiciaire s'alignent sur les concepts dégagés par la CPI<sup>830</sup>. Conformément à la complémentarité négative et positive, le Bureau du Procureur peut être amené à surveiller le cadre légal pour la paix ou de la justice transitionnelle si les crimes relevant de la compétence de la CPI sont en jeu. Ce fut d'ailleurs le cas en Colombie où plusieurs situations en lien avec les activités de l'armée ou des groupes paramilitaires et des FARC ou de l'ELN sont sous surveillance du Bureau du Procureur de la CPI. Dans ces situations, il y a présomption de la commission des crimes de guerre depuis le 1er novembre 2009 et crimes contre l'humanité depuis le 1er novembre 2002<sup>831</sup>. Le cas colombien permet de comprendre que les schémas de justice transitionnelle peuvent être surveillés et supervisés par le Bureau du Procureur au nom de la complémentarité entre la justice pénale transitionnelle et le Statut de Rome de la CPI. Ceci facilite la réintégration de la justice transitionnelle dans le

---

<sup>826</sup> La complémentarité négative est la conséquence de l'inaction étatique.

<sup>827</sup> La complémentarité positive est la conséquence de l'absence de volonté ou de capacité de l'Etat de sincèrement mener à bien les procédures.

<sup>828</sup> VERVAELE John, *Op.cit.*, p.245.

<sup>829</sup> En ce qui concerne ce cadre légal pour la paix, il sera question, d'une part, de mettre en place les règles d'organisation et de fonctionnement du tribunal mixte lequel aura pour compétence de connaître les crimes internationaux commis antérieurement avant l'avènement de la CPI et, d'autre part, de mettre en place des règles spécifiques de justice, qui sortent du moule établi, concernant les crimes internationaux commis après la ratification du Statut de Rome de la CPI. La compétence de connaître ces crimes relèvera des Cours et tribunaux existants mais qui, en sus, du cadre légal en vigueur seront régis par le cadre juridique pour la paix qui aura pour but de concilier justice et paix.

<sup>830</sup> v. Déclaration du Bureau du Procureur dans l'hebdomadaire *Semana* en janvier 2017. [www.semana.com/nacion/articulo/deseo-corte-penal-international-justicia-transicional-en-colombia/512820](http://www.semana.com/nacion/articulo/deseo-corte-penal-international-justicia-transicional-en-colombia/512820), consulté le 09/10/2019 à 18h16'.

<sup>831</sup> v. <https://www.icc-cpi.int/colombia>, consulté le 09/10/2019 à 16h53'.

giron du droit. Dans le contexte congolais, la complémentarité prônée permettra au Bureau du Procureur de la CPI de maintenir l'Etat congolais sous pression et de le guider dans ses efforts pour garder et garantir son autorité afin que le schéma punitif à mettre en place par le cadre de la paix (nouveaux mécanismes de justice transitionnelle) puisse être effectivement appliqué<sup>832</sup>.

Il n'y a pas de réconciliation juste et durable sans que soit apportée une réponse effective au besoin de justice. La justice transitionnelle n'est pas une justice d'exception mais plutôt de l'exceptionnel. C'est pourquoi, pour mieux satisfaire le droit à la justice, il convient que le gouvernement congolais élabore un concept de justice transitionnelle pour les personnes impliquées dans les crimes internationaux et de graves atteintes aux droits de l'homme. Ce fut également le cas en Colombie avec la loi Paix et Justice 975 de 2005 (Justice and Peace Law, Law 975 de 2005)<sup>833</sup> dont certains aspects positifs peuvent inspirer la RDC puisque les circonstances<sup>834</sup> de son élaboration se rapprochent de la réalité vécue à l'Est du

---

<sup>832</sup> VERVAELE John, *Op.cit.*, p.264.

<sup>833</sup> L'impact positif de cette loi a été salué par plusieurs rapports d'ONG. D'abord, la Commission colombienne des juristes le rappelle dans son rapport intitulé *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*. (Colombie : la métaphore de démantèlement des groupes paramilitaires. Deuxième rapport de bilan sur l'application de la loi 975 de 2005). Disponible sur [https://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/la\\_metáfora.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/la_metáfora.pdf), consulté le 03/10/2019 à 13h41'. Ensuite, une autre étude analysant l'impact de la loi 975 sur le plan statistique rappelle que « Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la justice et la paix, les groupes d'autodéfense ont lancé plusieurs processus de démobilisation collective et individuelle qui ont permis le démantèlement des structures paramilitaires dans différentes régions du pays, entraînant la séparation de plus de 35 000 d'entre eux entre 2005 et 2006. En plus de trouver les informations liées aux postulats, aux crimes avoués et aux victimes mentionnées dans les versions gratuites, l'efficacité de cette loi qui accorde des avantages juridiques à ceux qui décident de se démobiliser et de se réintégrer dans la société peut être examinée de manière statistique ». v. <https://verdadabierta.com/estadisticas-justicia-y-paz/>, consulté le 03/10/2019 à 14h07'. Enfin, une recherche collective de Rodrigo Uprimny Yepes, Luz María Sánchez Duque et Nelson Camilo Sánchez León de 2014 intitulé "Justicia para la paz Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada" (Justice pour la paix, Crimes atroces, droit à la justice et paix négociée) le révèle. v. [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_363.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_363.pdf), consulté le 03/10/2019 à 14h18'.

<sup>834</sup> Les violations répétées du droit pénal international par les FARC, les forces d'auto-défense (paramilitaires), les autres macrostructures de la criminalité voire l'Armée colombienne et la recherche de la paix ont amené le gouvernement colombien à mettre en place en 2005 la loi Paix et Justice 975 dont « la principale finalité est de désarmer, démobiliser et réintégrer « les groupes agissant hors la loi, spécialement le groupe d'union des forces

Congo. Ceci permettra que, d'une part, soit mise en place « une juridiction mixte spéciale pour la paix » (JMSP) qu'on appellera le tribunal mixte et institué un régime des peines alternatives concernant les violations des droits de l'homme et, d'autre part, de ne jamais envisager l'amnistie ou autre forme d'exemption pour les crimes internationaux.

A l'instar de la loi colombienne 975, le cadre légal de la paix en RDCongo pourrait comprendre deux phases : une phase administrative et une phase pénale. La phase administrative permettra la démobilisation des milices privées et la phase pénale les poursuites sous la conduite du Ministère public et le contrôle des Cours et tribunaux ou du tribunal mixte. Aussi, le régime des peines alternatives en RDC pourrait contribuer à la réduction des peines d'emprisonnement pour les violations des droits de l'homme à condition que l'auteur de ces violations contribue, par son attitude, à la découverte de la vérité, à l'administration de la justice (en y collaborant effectivement) et à la réparation des victimes. D'ailleurs, le Bureau du Procureur de la CPI, dans une lettre adressée à la Cour constitutionnelle colombienne en 2013, faisait écho au régime des peines alternatives. Il avait admis la possibilité de réduire les sanctions en combinaison avec une admission de la culpabilité, la recherche de la vérité et la garantie de non-répétition car, « *entre l'idéalement souhaitable et le pratiquement possible, le juge doit souvent choisir le second terme de l'alternative, le pire étant l'immobilisme par excès de légalisme*<sup>835</sup>. »

En tout état de cause, les peines alternatives doivent être compatibles avec l'intention réelle de traduire les auteurs présumés devant la justice. Il existe une gamme des facteurs qui permet d'évaluer si les peines alternatives sont manifestement inadéquates. Ces facteurs sont : la pratique nationale habituelle en matière de détermination de la peine des crimes du Statut de Rome ; la proportionnalité de la peine par rapport à la gravité du crime et le degré de responsabilité du délinquant ; le type et le degré de restriction à la liberté, toutes circonstances atténuantes ; les motifs invoqués par le juge qui a prononcé la sentence pour justifier le

---

paramilitaires d'extrême droite AUC, et de permettre la mise en place d'une paix durable. » v. VERVAELE John, *Op.cit.*, p.245. Le contexte congolais est similaire à celui de la Colombie. Certains éléments des FARDC, des forces onusiennes de la MONUSCO et plusieurs troupes armées sont citées dans plusieurs rapports onusiens et des ONG comme auteurs des crimes internationaux et violations flagrantes des droits humains à l'Est du Congo.

<sup>835</sup> JOINET Louis, *Op.cit.*, p.285.



prononcé de la peine ; la capacité de la peine, dans le contexte d'un processus de justice transitionnelle, de servir adéquatement les objectifs de la détermination de la peine appropriée pour les crimes les plus graves<sup>836</sup>.

Très prochainement si des nouveaux mécanismes de justice transitionnelle sont déclenchés en RDC, il convient d'avoir à l'esprit que le fait qu'il y ait des crimes que les Cours et Tribunaux nationaux ou la CPI ne peuvent plus poursuivre pour cause de prescription<sup>837</sup> n'empêche pas les victimes de saisir les juridictions civiles et administratives pour solliciter réparation. Leur action en réparation n'est pas prescrite pour cause de prescription de l'action pénale. Le plaidoyer pour l'avènement de nouveaux mécanismes de justice transitionnelle se justifie par le fait que les anciens mécanismes n'ont pu bien fonctionner à cause des obstacles de divers ordres.

## **Section II. Les apories décriées de la justice transitionnelle en RDC**

Les obstacles à la réussite de la justice transitionnelle en RDCongo sont de deux ordres. Les premiers concernent les mécanismes lancés par le passé (CVR, Amnistie) (§1). Les seconds obstacles sont susceptibles d'empêcher les initiatives actuelles (CAP, initiatives locales en matière de garanties de non-répétitions), pouvant être considérées comme mécanismes comblant les carences de l'Etat dans l'exécution respectivement du pilier droit à la justice (CAP) et du pilier droit aux garanties de non-répétition (initiatives locales), d'atteindre leurs objectifs qui restent les mêmes que ceux de la justice transitionnelle (§2). Une fois que ces obstacles sont connus, il est nécessaire de définir une nouvelle configuration de la justice transitionnelle en RDC (§3).

### **§1. Les apories passées**

Deux obstacles n'ont pas permis à la justice transitionnelle d'atteindre son objectif de rétablissement de la paix par le passé. D'abord, la réussite de la justice transitionnelle est

---

<sup>836</sup> STEWARTP James, *Transitional justice in Colombia and the role of the ICC*, Bogota, 13 mai 2015, p.13, en ligne sur <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/otp-stat-13-05-2015-ENG.pdf>, consulté le 10/10/2019 à 02h17'.

<sup>837</sup> Il s'agit ici notamment des crimes commis avant l'avènement de la CPI et qui pourraient relever de la compétence du TPI-C.

consubstantiellement liée à la légitimité du pouvoir en place, ce qui avait fait défaut dans la période de transition politique 2003-2006 en RDC (A). Ensuite, la justice transitionnelle dans un Etat, qui est le dépositaire d'énormes enjeux politiques et économiques internationaux, nécessite un soutien externe et interne. Contradictoirement, sa dépendance aux politiques internationale et interne peut vite devenir un obstacle à sa réussite (B).

## **A. L'illégitimité à double niveau du pouvoir politique**

La justice transitionnelle a besoin de la légitimité pour se mettre en place. La légitimité la crédibilise et lui permet d'atteindre ses objectifs. Elle doit être retrouvée aussi bien dans le chef de ses acteurs (a) que dans les décisions que ces derniers sont appelés à prendre (b). Chose qui n'a pas été le cas, jusqu'ici, pour la justice transitionnelle en RDC.

### **a. Des acteurs illégitimes**

Défenseur acharné de l'Etat, Jean-Jacques ROUSSEAU le présente « *comme l'instrument du peuple, dirigé par le peuple et au service du peuple*<sup>838</sup> ». Dans la conception de la démocratie occidentale contemporaine<sup>839</sup>, « *l'individu dispose de certains droits propres opposables à la collectivité [...]. Ces droits sont garantis par la Constitution et protégés par un contrôle de constitutionnalité des lois qui tend à interdire à l'Etat d'empiéter sur la sphère d'autonomie reconnue à l'individu*<sup>840</sup>. » Parmi ces droits figure le droit de l'individu de se choisir ses propres dirigeants en se présentant comme électeur [droit de vote], ce qui fait de lui la principale source de légitimité du pouvoir. La légitimité crée ainsi un contrat entre l' élu avec ses électeurs qui lie le premier aux seconds de sorte que pour qu'il continue à diriger, l' élu a l' obligation d'un accord renouvelé entre sa volonté et la volonté du peuple<sup>841</sup>.

---

<sup>838</sup> Voir cette pensée dans *Etatisme démocratique* développé par CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, 30<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 2013, p.16.

<sup>839</sup> Loin de nous l'idée de faire l'apologie du mimétisme en cherchant à transposer la conception de la démocratie occidentale contemporaine en Afrique en général et en RDC en particulier. Cependant, ce laïus du refus du mimétisme s'accompagne aussi de l'idée d'un métissage juridico-axiologique qui permet de prendre le côté positif de certaines cultures politico-juridiques étrangères pour s'en inspirer.

<sup>840</sup> CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.16.

<sup>841</sup> Cet aspect de la légitimité du pouvoir a aussi été défendu par le juriste politique gaulo-rousseauiste, René CAPITANT, lorsqu'il interprétait la Vème République française au regard de la conception du contrat social de

La RDCongo a été, pendant plusieurs années de son histoire, victime de l'illégitimité de ses institutions ainsi que des autorités politiques qui les animent, ce qui a occasionné plusieurs crises politiques qu'elle a connues<sup>842</sup>. La justice transitionnelle a été mise en place dans ce contexte de crise politique occasionnée par l'illégitimité de ces autorités politiques. D'abord, la composition du gouvernement de transition par les belligérants, non belligérants et les gestionnaires de la deuxième république, auteurs présumés de violation massive de droits humains et de spoliation du patrimoine commun, n'a pas assuré la collaboration pour l'établissement de la vérité. Ensuite, la CVR comprenait en son sein les représentants des belligérants soupçonnés d'être auteurs des crimes et violations graves des droits humains. Il était aussi récurrent d'observer les difficultés financières au moment d'exécution des actions de la CVR. Seuls les salaires de ses acteurs ont été parfois payés. Les autres activités, en revanche, ont eu du mal à bénéficier des financements, ce qui n'a pas permis, par exemple, de satisfaire le besoin d'une large diffusion des objectifs, du mandat de la CVR.

La leçon que l'on peut tirer de cette expérience est qu'« *il est trop osé de vouloir faire fonctionner une CVR au cours d'une période pendant laquelle le pouvoir d'Etat est détenu (partage des responsabilités) par des ex-belligérants gardant encore leurs bases militaires*<sup>843</sup>. » Dans ce cas, les réformes s'imposent comme préalable au déclenchement des mécanismes de la justice transitionnelle. Il faut absolument passer de l'ordre politique ancien à un ordre nouveau qui tienne compte des aspirations légitimes du peuple. C'est ici que « *les élections démocratiques semblent être la voie indiquée (...)*<sup>844</sup>. » Aujourd'hui, le droit de vote est un droit constitutionnellement garanti et effectif en RDC. Le contexte s'y prête vraiment bien pour la mise en place de la « CVR de changement de régime et de consolidation de la démocratie. » L'article 5 alinéa 5 de la constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, dispose que « *Sans préjudice des dispositions des articles 72, 102 et 106 de la présente Constitution, sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les*

---

Jean-Jacques ROUSSEAU. Lire O. Duhamel, *Droit constitutionnel : Le pouvoir politique en France*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Seuil, 1999, p.80.

<sup>842</sup> Préambule de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

<sup>843</sup> MATANZI MWAMBA Godefroid, *La justice transitionnelle en RDC. Quelle place pour la commission vérité et réconciliation*, Paris, L'Harmattan, 2016, p.145.

<sup>844</sup> *Idem*.

*Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.* » L'actuelle constitution<sup>845</sup> vise donc à combattre l'illégitimité des acteurs et l'arrêt dit « CENI 1 »<sup>846</sup> a rappelé l'importance de l'organisation des élections en RDC.

La Cour constitutionnelle congolaise a réaffirmé son attachement à la protection de la légitimité politique dans l'arrêt dit « CENI 1 ». Dans cet arrêt, pour protéger la légitimité démocratique, la Cour a enjoint au gouvernement de la RDC [...] de doter la Commission Electorale Nationale et Indépendante (CENI) des moyens nécessaires pour l'organisation impérative des élections. La CENI estimait que les contraintes logistiques, techniques, opérationnelles et financières étaient de nature à fragiliser son autonomie et son indépendance et, par voie de conséquence, compromettaient la poursuite du processus électoral. Dès lors, on comprend qu'avec cette position, la Cour réaffirme que, sans élections, les institutions ainsi que les autorités politiques qui les animent se trouvent dans un cas d'illégitimité qui a été la source des crises politiques qu'a connues la RDC dans le passé.

De par sa composition problématique, la CVR de transition, en tant qu'institution d'appui à la démocratie, a dû perdre toute crédibilité. Ses dirigeants étaient pour la plupart recrutés à Sun City lors des assises relatives au Dialogue Inter-Congolais (DIC). Ils étaient des représentants de groupes armés anciennement belligérants, ce qui laissait poindre un sérieux doute sur leur indépendance et justifiait la méfiance des partenaires extérieurs de la RDC vis-à-vis d'elle. Sur ce point précis, la réticence des partenaires de la RDC pour la mise en place de la CVR peut se justifier quand on sait surtout que dans le domaine de la justice transitionnelle, l'indépendance est une antichambre de la légitimité. D'après l'article 9 de la loi organique du 30/07/2014, la CVR est composée de vingt et un membres, dont les huit membres du Bureau. Le seul fait que le Président et les sept autres membres formant le Bureau soient désignés par les Composantes et Entités au DIC conformément à la constitution de la transition ne garantissait aucunement l'indépendance de la CVR. Toutes les tentatives de la « communauté » dite internationale d'inclure des membres venus des ONG et dépourvus d'attache politico-militaire sont restées vaines. C'est la raison pour laquelle elle s'est ravisée

---

<sup>845</sup> Voir exposé des motifs.

<sup>846</sup> R.Const. 0089/2015 du 08/09/2015.

en exigeant sa mise en place après la transition, elle qui fut enthousiasmée au moment de sa création<sup>847</sup>.

A ce sujet, le Deuxième Vice-président de la CVR congolaise souligne que certains membres de la « communauté » dite internationale appelés à travailler avec la CVR congolaise n'étaient pas convaincus de sa neutralité et son impartialité à cause de la logique des Composantes et Entités qui régissait la mise en place de son Bureau. Ces experts internationaux « *soutiennent la stricte impartialité dans la composition du Bureau de la CVR congolaise. Ils trouvent viciée toute démarche incluant dans la Commission des individus, soient-ils compétents et intègres, envoyés ou recommandés par les composantes ayant pris part à la guerre. Le principe, estime-t-on, est clair et doit être respecté de façon catégorique : on ne peut être juge et partie. Dans le cas contraire, la Commission risque de ne point accomplir objectivement la mission qui lui est confiée*<sup>848</sup>. »

La même expérience a été vécue au Mali où la CVR comprenait dans sa composition la présence des rebelles, représentants des groupes armés anciennement belligérants. Si l'intégration de ces derniers a permis de gagner la confiance des touaregs<sup>849</sup>, il n'en demeure pas moins que la légitimité de l'institution était constamment remise en cause. Il sied de rappeler avec Godefroid MWAMBA MATANZI que « *le peuple doit être consulté avant de mettre en marche une CVR. Il doit se choisir les dirigeants en son sein en tant que société civile et non en tant que groupe politique ou groupe d'individus à la solde du politique*<sup>850</sup>. » La mise à l'écart des agents publics ayant participé ou favorisé les crimes par des mesures dites de lustration (vetting) participe à la non-répétition des conflits<sup>851</sup>. Ceci ne légitime pas seulement la justice transitionnelle mais aussi les mesures prises par elle.

---

<sup>847</sup> MWAMBA MATANZI Godefroid, *Op.cit.*, pp.113-116.

<sup>848</sup> NGOMA BINDA, *Op.cit.*, p. 52.

<sup>849</sup> Le Président de la CVR malienne, Ousmane SIDIBE, a soutenu cette intégration des touaregs dans la CVR en affirmant qu'elle permet à la CVR de prendre en compte la question touaregs. Propos recueilli lors de son intervention à l'Université d'été de l'Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie portant sur le thème « *Peuples autochtones et Justice transitionnelle* », organisée du 30 juin au 7 juillet 2019 à Saint-Etienne-de-Baïgorry (Pays basque).

<sup>850</sup> MWAMBA MATANZI Godefroid, *Op.cit.*, p.146.

<sup>851</sup> OSSELAND Pierre, « *L'approche française de la justice transitionnelle* », in *Recueil Dalloz*, 2017, p.2472.

## **b. Des mesures illégitimes**

La CVR de transition n'a pas pu élaborer des recommandations sur les réhabilitations et réparations des préjudices. Les quelques recommandations élaborées, par elle, ont été trop abstraites ou encore n'ont pas vraiment pris en compte les initiatives locales, ce qui justifie, en partie, leur inexécution. Toute mesure prise dans le cadre de la justice transitionnelle doit bénéficier de la légitimité et de l'appropriation, à travers une mobilisation de l'opinion publique autour d'elle. Cette légitimité dépend de la capacité de la mesure à prendre en compte les besoins réels de ses destinataires et l'implication de ces derniers. La prise en compte des initiatives locales des communautés est importante pour faire bénéficier de légitimité à une mesure. Ne pas impliquer les communautés locales ou les victimes revient à construire une justice transitionnelle sans elles et, par voie de conséquence, contre elles. La coordination entre initiatives locales et nationales semble intéressante pour faciliter la cohérence, le rapprochement et l'appropriation de la justice transitionnelle.

Les mesures prises dans le cadre de la justice transitionnelle n'ont pas impliqué suffisamment les victimes qui ont vécu les faits, c'est en tout cas le ressenti de ces dernières<sup>852</sup>. Dans le Sud Kivu, par exemple, les populations locales n'ont pas eu l'occasion de proposer elles-mêmes les solutions afin de poser des bases pour leur auto-prise en charge ou leur autonomisation ou encore pouvant les mettre ensemble.

Les mesures s'appuyant sur les initiatives locales ont l'avantage d'être considérées comme des modes alternatifs de règlement des conflits. Elles peuvent combler les carences des processus judiciaires. Ces mesures sont moins exposées à la politisation qui pourrait déboucher à la prise des mesures excessivement dépendantes des agendas politiques contraires aux aspirations profondes des communautés locales. Ceci est un reproche fait aux mesures s'appuyant sur les initiatives nationales qu'on juge « *de politisées et parfois catalyseurs des conflits dans les communautés, non pas parce qu'elles sont de cette nature-là par essence, mais parce qu'elles sont souvent soit initiées soit menées par des acteurs politiques nationales originaires du milieu qui ont des mauvaises intentions ou idéologies par rapport à la cohabitation des populations locales*<sup>853</sup>. » Les enquêtes menées par certaines

---

<sup>852</sup> Lire dans le même sens KASONGO SAFARI Gentil, *Op.cit.*, pp.10-14.

<sup>853</sup> *Ibid.*, p.13.

ONG sur terrain révèlent que la participation des communautés locales à la mise en place de la justice transitionnelle participe de leur appropriation citoyenne et garantit les résultats positifs et durables <sup>854</sup>.

Il découle de ce qui précède que l'Etat reste le catalyseur des politiques de justice transitionnelle. Cependant, les initiatives nationales doivent être complétées par les initiatives locales. L'Etat doit agir de sorte à permettre aux communautés locales et aux victimes d'avoir suffisamment confiance dans les institutions étatiques. Cette approche complémentaire des mesures de justice transitionnelle renforce leur légitimité.

Il importe aussi de veiller à la conformité de ces mesures avec les obligations internationales parce que « *la justice transitionnelle trouve son fondement dans l'ensemble des droits reconnus aux victimes d'exactions massives résultant des obligations internationales des Etats de respecter, de faire respecter et d'appliquer le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire qui découlent du droit international conventionnel et coutumier et du droit interne*<sup>855</sup>. » A l'illégitimité du pouvoir politique, s'est ajoutée l'influence des politiques internationale et interne comme obstacle à la réussite de la justice transitionnelle en RDC.

## **B. L'influence négative des politiques internationale et interne**

Si au niveau international, il s'est observé une forte influence des jeux politiques et sociaux qui ont empêché la réussite de la justice transitionnelle en RDC (a), force est de constater qu'au niveau interne, la justice transitionnelle s'était transformée en une justice largement amnistiante (b).

### **a. La forte influence des jeux politiques et sociaux**

Il a été vu qu'une partie de la communauté internationale a soutenu le processus de justice transitionnelle en RDCongo. En revanche, certains partenaires de la RDC se sont opposés à l'idée de la mise en place d'une CVR pendant la période de transition. Trois

---

<sup>854</sup> *Ibid.*, p.14.

<sup>855</sup> Rapport Mapping, p.462, §992.

arguments majeurs<sup>856</sup> étaient avancés : la transition repose sur un équilibre fragile qui risquerait d'être rompu si la CVR procédait au rétablissement de la vérité ; le pays était encore en insécurité, d'où il a été difficile de mener les enquêtes et auditions dans certaines zones ; la composition de la CVR qui tient compte des composantes et entités ne garantit pas son indépendance.

L'idée de mettre en place une CVR pendant la crise n'est pas exclue dans le domaine de la justice transitionnelle. Cependant, les résultats obtenus avec la CVR de transition en RDC ont démontré que le contexte politique congolais ne s'y prêtait pas pour la mise en place d'une CVR et son fonctionnement harmonieux. L'avis des experts internationaux selon lequel une CVR ne peut fonctionner qu'après la guerre, et dans un contexte de stabilité politique<sup>857</sup> s'est confirmé.

Ceci est sans préjudice du fait que certains experts de la justice transitionnelle peuvent être amenés à véhiculer les positions politiques de certaines puissances hostiles à la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle les mieux adaptés à une situation donnée. Dans ce cas, la dépendance du déploiement des mécanismes de justice transitionnelle aux convictions politiques et sociales des experts empêche cette dernière d'atteindre ses fins.

Il est vrai que « *la justice transitionnelle est politique bien plus qu'elle n'est juridique et judiciaire*<sup>858</sup>. » Mais lorsque « *ses experts s'engagent sur la base de leurs convictions morales, mais aussi de leurs orientations militantes, de leurs hostilités personnelles, de leurs ambitions professionnelles*<sup>859</sup> », ils la politisent. En effet, le problème n'est pas le caractère politique de la justice transitionnelle mais plutôt sa politisation qui lui fait perdre tout son

---

<sup>856</sup> Rapport final de la CVR de la RDC, pp.69-70.

<sup>857</sup> NGOMA-BINDA, *Op.cit.*, p.56.

<sup>858</sup> LEFRANC Sandrine, "La justice transitionnelle, une justice pour les temps nouveaux?", In *Des justices en transition dans le monde arabe? Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique [ en ligne ]*. Rabat: Centre Jacques-Berque, 2016, §14 (généré le 27 juin 2019). Disponible sur internet: <<http://books.openedition.org/cjb/774>>. ISBN: 9791092046250. DOI: 10.4000/books.cjb.774.

<sup>859</sup> *Ibid.*, §47.



sens<sup>860</sup>. Cette politisation donne naissance aux situations politiques que le droit éprouve des limites à encadrer.

A titre illustratif, le vœu de voir être mis en place un tribunal pénal international pour le Congo (TPI-C) afin de poursuivre les auteurs présumés des crimes graves commis sur le territoire congolais avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome de la CPI n'a jamais été accepté par une partie de la « communauté » dite internationale. Or, le TPI-C ou le tribunal mixte font partie des dispositifs incontournables du pilier droit à la justice en RDC, ce que certains experts internationaux n'ont jamais admis. Les pesanteurs sociales internationales pourraient expliquer ce refus. En effet, poursuivre les auteurs présumés des crimes graves commis sur le territoire congolais finirait par déballer aux yeux de la « communauté » dite internationale l'appui dont certains belligérants ont bénéficié de la part de grandes puissances et de leurs Etats satellites<sup>861</sup> ayant des intérêts stratégiques sur le sous-sol congolais. Plusieurs rapports non partisans<sup>862</sup> et études<sup>863</sup> ont pu démontrer l'implication directe ou indirecte des

---

<sup>860</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, p.347.

<sup>861</sup> Le Rwanda joue le rôle d'arrière-plan et protecteur des intérêts anglo-saxons dans la partie orientale de la RDC. C'est pourquoi, il a souvent été cité parmi les Etats semeurs de trouble, grâce à l'appui direct ou indirect accordé aux belligérants, dans cette partie. Une déstabilisation qu'il justifie en brandissant la traque des FDLR ayant trouvé refuge en RDC. v. ARQUILLIERE Maxime, RICHARD Daniel, PEIGNIER Capucine, « L'instabilité en République Démocratique du Congo : entre conflit ouvert, corruption et ingérence économique », Analyse réalisée dans le cadre d'une étude complémentaire à l'Indice Passy-Dunant mis au point par l'association Modus Operandi, et en coopération avec l'association Accueil Demandeurs d'Asile, à Grenoble, en ligne sur [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-analyse-1036\\_fr.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1036_fr.html), consulté le 27/10/2019 à 16h08'.

<sup>862</sup> Ces rapports ont été cités supra.

<sup>863</sup> La France, à travers certaines de ses sociétés (Total, Perenco, etc...), a été citée parmi les pays qui exploitaient illégalement les ressources de la RDCongo. On pourra consulter « Coupez ! L'exploitation forestière illégale en RDC. Un mauvais scénario », dans <http://www.greenpeace.org/africa/Global/africa/publications/forests/Coupez.pdf>, consulté le 15 mai 2014. La japonaise NEC/Tonkin faisait partie, au même titre que certaines sociétés occidentales, des sociétés qui exploitaient illégalement voire alimentaient les crises dans la partie Est de la RDC. v. HARBULOT Christian, « La guerre du coltan en RDC. Repositionner le jeu des acteurs dans le paradigme d'une puissance », p. 3, dans [www.infoguerre.fr/documents/guerre\\_coltan\\_RDC.pdf](http://www.infoguerre.fr/documents/guerre_coltan_RDC.pdf), consulté le 15 mai 2014. Les firmes étrangères impliquées dans cette exploitation illégale exercent aussi un lobbying politique et industriel remarquable en RDC par leurs interventions actives. v. « Exploitation des ressources naturelles en RDC : un paradoxe inacceptable » dans <http://www.isf-france.org/Exploitation-des-ressources-naturelles-en-RDC-un-paradoxe-inacceptable>,

puissances étrangères dans l'exploitation illégale des ressources de la RDC, laquelle contribue à sa déstabilisation.

Les guerres que le Congo-Kinshasa connaît dans sa partie orientale contribuent également à l'exploitation illégale des ressources naturelles. Le chiffre des morts qu'elles ont, par ailleurs, causé est aujourd'hui estimé à 5 millions<sup>864</sup>. En effet, « *le lien entre l'exploitation des ressources naturelles et le financement du conflit congolais a été établi par un Groupe d'experts, mandaté par le Conseil de sécurité de l'ONU en juin 2000 pour rendre une série de rapports sur « l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses en RDC*<sup>865</sup>. » Dans un tel environnement politique, il est difficile d'espérer l'avènement du TIP-C.

Les obstacles à la réussite de la justice transitionnelle ne sont pas qu'externes, ils sont aussi internes.

## **b. Une justice largement amnistiante**

Le droit international pénal reconnaît l'amnistie. Conformément à l'article 53, §1, point c, du Statut de Rome, « l'intérêt de la justice » est l'un des critères à prendre en compte pour décider d'ouvrir ou non une enquête. Les amnisties contenues dans les accords de paix peuvent être un facteur décisif au regard de cet intérêt de la justice. L'impact de ces accords

---

consulté le 15 mai 2014. La RDC, dans sa partie Est (Nord Kivu et Sud Kivu), dispose du coltan qui représente 60 à 80 % des réserves mondiales de tantale (Métal extrait du coltan). LANGLOIS Sophie, « RDC (Kivu) : Du sang dans nos cellulaires. Bienvenue au pays du coltan », in *Europe solidaire*, Mai 2019, <https://www.anti-k.org/2019/05/18/rdc-kivu-du-sang-dans-nos-cellulaires-bienvenue-au-pays-du-coltan/>, consulté le 20/10/2019 à 10h58'. Les USA ont depuis lors acquis une position stratégique dans cette partie. Hormis son potentiel économique, le coltan est stratégique. Le Département intérieur des USA l'a reconnu en ces termes « beaucoup d'applications pour le tantale sont soit directement soit indirectement connexes à la défense ». Tout simplement parce que le tantale est indispensable à l'industrie aéronautique, aérospatiale (réacteurs, satellites, missiles etc...). La transformation du coltan (séparation de la colombite de la tantalite) est indispensable à toute utilisation industrielle. Cette technologie n'est maîtrisée que par cinq pays dans le monde dont les USA, à travers l'américaine Cabot Corp avec 85 % du raffinage. v. HARBULOT Christian, Op. cit, pp.2-3.

<sup>864</sup> LANGLOIS Sophie, *Op.cit.*

<sup>865</sup> RENAULD Anne, « République démocratique du Congo : Ressources naturelles et transfert d'armes », p. 5 en ligne sur [http://www.droitcongolais.info/files/Anne-Renauld,-Ressources-naturelles-et-transferts-d-arme\\_cxv02i1z.pdf](http://www.droitcongolais.info/files/Anne-Renauld,-Ressources-naturelles-et-transferts-d-arme_cxv02i1z.pdf), consulté le 15 mars 2023.

est pris en compte par le Procureur de la CPI dans sa politique de poursuite, ce qui peut l'amener à prendre la décision de ne pas poursuivre dans l'intérêt de la justice<sup>866</sup>.

Toutefois, dans le cadre de la justice transitionnelle, cette reconnaissance de l'amnistie est sans préjudice des poursuites contre les personnes présumées auteurs des crimes graves (crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre). Ces derniers relèvent aussi bien du droit international conventionnel que du droit international coutumier. C'est seulement à cause de leur gravité qu'aucune excuse n'est permise pour eux. Ils touchent à la conscience de l'humanité. Même lorsqu'elle est accordée, l'amnistie ne peut viser qu'un retour à la paix. En acceptant la possibilité d'amnistie ou de pardon dans le cadre de l'accord de paix d'août 2016 pour des individus suspectés d'avoir commis des crimes internationaux en Colombie, le Bureau du Procureur a néanmoins « *insisté sur les droits des victimes et leur désir de justice et (...) l'importance de la responsabilité pénale des commandants les plus hauts placés*<sup>867</sup>. » Cela se justifie dans le cadre du principe de priorisation qu'il a admis en Colombie, lequel ne permet pas aux dirigeants plus hauts placés impliqués dans les crimes internationaux les plus graves d'échapper à la justice afin d'être poursuivis par les juridictions spéciales pour la paix (SJP).

La situation de règne de seigneur de guerre a laissé des blessures profondes et beaucoup de clivages au sein des familles et communautés en RDCongo. On a assisté et continue d'assister à la poursuite des exécutants (ou petits poucets) des crimes graves et à l'amnistie des commanditaires présumés (les dirigeants plus hauts placés) de ces crimes. L'amnistie est parfois accordée sans que les victimes n'aient pu obtenir justice par une voie de recours efficace. Cette réalité traduit moins l'idée d'une modulation de la justice répressive normale par la justice transitionnelle. En revanche, cette dernière donne beaucoup plus l'impression d'un habillage rhétorique de l'impunité, ce qui pourrait corroborer l'affirmation de Sandrine LEFRANC selon laquelle « *la justice de transition est une affaire politique, c'est-à-dire un compromis entre la justice et la paix, négocié au gré des rapports de force politiques, entre les acteurs politiques qui comptent*<sup>868</sup>. »

---

<sup>866</sup> VERVAELE John, *Op.cit.*, p.253.

<sup>867</sup> *Ibid.*, p.256.

<sup>868</sup> LEFRANC Sandrine, *Op.cit.*, §20.

La réalité congolaise laisse apparaître que « *la transition n'est pas le résultat d'une victoire militaire mais d'une négociation politique dans l'urgence de mettre fin à la guerre*<sup>869</sup>. » Avec cette conséquence que « *les responsabilités sont éclipsées et l'amnistie s'est imposée comme solution qui arrange les belligérants*<sup>870</sup>. » Le Décret-Loi N°03-001 du 15 avril 2003 portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et d'opinion, la Loi n°05/023 du 19 décembre 2005, adoptée par le parlement de transition pour abroger le décret présidentiel de 2003, la Loi n° 09/003 du 07 mai 2009 portant amnistie pour faits de guerres et insurrectionnels commis dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu et la Loi n° 014/006 du 11 février 2014 portant amnistie pour faits insurrectionnels, faits de guerre et infractions politiques ont tous exclu les crimes de guerre, les crimes de génocide et les crimes contre l'humanité du bénéfice de l'amnistie. Les auteurs de ces crimes devraient se voir refuser le bénéfice de l'amnistie, sauf que la justice ou encore les politiques ont souvent refusé de reconnaître l'implication de certains anciens belligérants, devenus hauts responsables du pays, dans la commission de ces crimes dans le seul but de les faire rentrer dans le champ d'application de différentes lois d'amnistie.

L'utilisation systématique de l'amnistie pour faire échapper les auteurs présumés des crimes impardonnables<sup>871</sup> de leur responsabilité fragilise la justice transitionnelle et lui donne la connotation d'une justice des vainqueurs. Dès lors, l'amnistie des chefs de guerre comme moyen utilisé en RDC pour instaurer la paix n'en est pas un. L'amnistie n'a pas eu les effets escomptés et a, au contraire, incité ses bénéficiaires à commettre d'autres crimes. Il eût fallu définir les conditions de l'octroi de l'amnistie, telles que la non commission des crimes impardonnables, au lieu de l'accorder systématiquement sans penser aux victimes.

Au regard de ce qui précède, la défense des victimes peut faire du rapport Mapping un moyen de lutte contre l'impunité. Ce rapport peut être utilisé pour rendre justice. Il urge que sa prise en charge juridique ait lieu car il a recueilli des informations qui demandent maintenant à être revues par le filtre de la justice. Il est donc important de l'opérationnaliser. Sur le plan local, l'opérationnalisation du rapport Mapping permettra au tribunal mixte

---

<sup>869</sup> HOURQUEBIE Fabrice, GILLET Jean-Louis, SALAS Denis, *Op.cit.*, p.318.

<sup>870</sup> *Idem.*

<sup>871</sup> Le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre sont des crimes impardonnables en droit pénal international.

suggéré de savoir comment l'utiliser et déboucher sur un certain nombre d'actions concrètes notamment les poursuites. Sur le plan externe, la condamnation définitive de M. Bosco NTAGANDA<sup>872</sup> à 30 ans de prison en mars 2021 pour crimes contre l'humanité et crimes de guerre par la CPI est non seulement un exemple de la complémentarité positive à placer au niveau de la lutte contre l'impunité mais participe aussi de l'opérationnalisation du rapport Mapping. Cet ancien combattant du Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD) lors de la deuxième guerre du Congo est cité dans ce rapport, sauf que depuis sa condamnation, plus rien n'est fait.

Les partenaires de la RDCongo, tels que l'UE et ses Etats membres, pourraient également aider la RDC à opérationnaliser le rapport Mapping. Un usage de ce rapport par les magistrats desdits Etats est possible partant de la compétence universelle qui permettra d'engager des poursuites ailleurs contre les personnes qu'il cite. A titre illustratif, il convient de mentionner l'action concrète du parquet national anti-terroriste de Paris qui, sur base de ce rapport, a ouvert une enquête qui a débouché à la mise en examen en 2020 de M. Roger LUMBALA, un ancien chef de guerre cité dans le rapport Mapping comme « participant à un groupement formé en vue de la préparation de crimes contre l'humanité » et « complice de crimes contre l'humanité ». Il fut à la tête du mouvement rebelle, le Rassemblement congolais pour la démocratie-National (RCD-N), qui a bénéficié de l'aide de l'Ouganda dans la commission des crimes de masse. Les faits qui lui sont reprochés remontent donc des années 2000<sup>873</sup>. Cet élan de prise en charge juridique du rapport Mapping devrait s'étendre dans d'autres Etats membres de l'UE.

La mise en œuvre de la compétence universelle concernant les crimes commis au Congo-Kinshasa pourrait faire face à un défi probatoire au regard de la complexité de ces crimes. Ceux-ci peuvent être évidents mais il se pourrait qu'il y ait une difficulté d'imputer les faits. Cette difficulté traduit la contradiction des mécanismes de justice transitionnelle, on veut que les présumés auteurs soient jugés mais il y a aussi certains principes, tels que le contradictoire, à respecter. Le juge saisi va partir sur la base de la documentation qui a été

---

<sup>872</sup> <https://www.icc-cpi.int/fr/news/affaire-ntaganda-la-chambre-dappel-de-la-cpi-confirme-la-condamnation-et-la-peine>, consulté, le 06/04/2023 à 21h04'.

<sup>873</sup> Rapport Mapping, Section 1, Chapitre III.

recueillie, notamment dans le cadre du rapport Mapping<sup>874</sup>, mais il va falloir la mettre à l'épreuve du contradictoire. C'est ici que peut surgir la difficulté d'imputer les faits. A cause justement de cette difficulté, le procès peut parfois se retourner contre la victime.

Cela ne remet pas en cause l'utilité du rapport Mapping. Il existe ainsi quatre axes d'utilité de ce rapport. Primo, son contenu est un matériau qui permettrait aux juridictions d'identifier des indices sur la participation d'un individu à la commission des crimes de masse ou la qualification desdits crimes car, au niveau des qualifications avancées par les auteurs du rapport, ce dernier ne lie pas les juridictions. Secundo, il est possible d'auditionner des personnes qui ont participé aux enquêtes pour que la lanterne des juridictions sur les crimes commis en RDCongo soit éclairée. Tertio, ce rapport peut permettre aux juridictions d'avoir accès à tous les documents qu'il cite, à l'identité des victimes. Quarto, grâce au rapport Mapping, des coopérations judiciaires entre les autorités judiciaires congolaises et les autorités judiciaires des Etats membres de l'UE, telles que les commissions rogatoires internationales, peuvent être mises en place.

La doctrine<sup>875</sup> présente les procédés de justice transitionnelle comme les préalables indispensables à l'établissement de la paix et l'Etat de droit. Autrement dit, ils permettent de panser les plaies des victimes et de cheminer vers un état où la sécurité et l'Etat de droit règnent<sup>876</sup>. Dans le même ordre d'idée, l'ONU et l'UE conçoivent la justice transitionnelle comme un outil de l'Etat de droit. Si ces différentes conceptions peuvent s'expliquer au regard de l'Etat de droit matériel, il n'en demeure pas moins qu'elles entrent en contradiction avec l'Etat de droit formel. Ce dernier exige la soumission de tous au droit. Or, la caractéristique principale des règles du droit pénal, par exemple, est qu'elles sont d'interprétation stricte. Et, la justice transitionnelle ne regagne pas souvent le giron du droit

---

<sup>874</sup> Le rapport Mapping est d'une importance capitale dans le cadre de l'administration de la justice internationale concernant les questions du Congo. A défaut de la production par la RDC des preuves suffisantes en ce qui concerne les dommages aux biens qu'elle a subis à cause du fait internationalement illicite commis par l'Ouganda, la CIJ a considéré que « *le rapport Mapping donne, en particulier, des informations dignes de foi et corroborées se rapportant à de nombreux cas de dommages aux biens causés par l'Ouganda et, pour ce qui concerne l'Ituri, par d'autres acteurs également.* » CIJ, *Affaire des Activités militaires sur le territoire du Congo. Réparations*, RDC c. Ouganda, Rôle général N°116, Arrêt du 9 février 2022, §257.

<sup>875</sup> TURGIS Noémie, *Op.cit.*, p.337.

<sup>876</sup> *Ibid.*, p.341.

pénal car, « *ses caractéristiques la distinguent sur plusieurs plans d'une politique d'application stricte du droit*<sup>877</sup>. »

La tendance aujourd'hui est la réintégration de la justice transitionnelle dans le giron du droit. Cela se justifie par son dévouement à l'établissement d'une justice plus reconstructive ou restauratrice favorisée au profit des victimes, plutôt à celui d'une justice pénale ordinairement répressive, centrée sur les criminels<sup>878</sup>. La justice transitionnelle et la justice étatique doivent s'interpénétrer et s'articuler. Pour qu'elle s'articule bien avec l'Etat de droit, la justice transitionnelle doit être avec la justice étatique comme l'ubac et l'adret, deux faces d'une même pièce qu'est l'Etat de droit. Ceci dit, « *la justice transitionnelle n'est pas une justice d'exception ; c'est une justice de l'exceptionnel. Il ne saurait donc être question d'instaurer des juridictions d'exception sous-prétexte de justice transitionnelle*<sup>879</sup>. » Par ailleurs, « (...) *le recours à des processus extrajudiciaires peut être envisagé (...) dans une logique de complémentarité et d'articulation avec les mécanismes juridictionnels*<sup>880</sup>. » C'est le cas par exemple du recours à l'amnistie comme mécanisme extrajudiciaire.

L'article 8, h de la loi n°04/018 du 30 juillet 2004 donne à la CVR le pouvoir de proposer à l'autorité compétente, en l'espèce l'Assemblée nationale, l'acceptation ou le rejet de toute requête individuelle ou collective d'amnistie pour les faits de guerre et les infractions politiques et d'opinion. Il ne s'agit là que d'un pouvoir consultatif. Mais, l'avis de la CVR ne lie pas l'Assemblée nationale, ce qui dépouille la CVR du pouvoir réel d'amnistie et, de surcroît, du pouvoir efficace de protection juridique qui pouvait lui permettre de contraindre les auteurs présumés des crimes à faire des dépositions devant elle.

Au regard de ce qui précède, il convient de reconnaître à la future CVR le pouvoir de recevoir et d'examiner les demandes d'amnistie ou d'immunité et de l'accorder à ceux qui le méritent. Ainsi, l'Etat dispose « *du mandat constitutionnel de veiller à ce que les mécanismes judiciaires internes de la justice ordinaire et des processus de transition vers la paix, tels que les amnisties et les réhabilitations, ne conduisent pas à l'impunité et à la dissimulation de la*

---

<sup>877</sup> LEFRANC Sandrine, *Op.cit.*, §19.

<sup>878</sup> *Ibid.*, §38.

<sup>879</sup> HOURQUEBIE Fabrice, *Op.cit.*, p.324.

<sup>880</sup> *Ibid.*, p.325.

*vérité*<sup>881</sup>. » L'articulation entre justice transitionnelle et justice judiciaire commande, par exemple, qu'en matière de réparation (troisième pilier de la justice transitionnelle), « *toute recommandation en vue de réparation ne doit pas être considérée comme un substitut à la traduction des responsables en justice ou comme un obstacle pour les victimes de demander aussi réparation devant les tribunaux (et donc d'obtenir une sanction juridique)*<sup>882</sup>. »

## **§2. Les apories présentes**

Deux obstacles actuels risquent d'empêcher les initiatives existantes<sup>883</sup> d'atteindre leurs objectifs. D'abord, la non prise en compte du volet prospectif de la justice transitionnelle constitue un obstacle au rétablissement de la paix en RDCongo (A). Ensuite, si la politique du pardon occupe une place importante et étouffe le déclenchement de nouveaux mécanismes de justice transitionnelle, cette dernière devient un cadre de désespérance sur lequel le pays ne peut pas compter (B).

### **A. La non prise en compte du volet prospectif**

La justice transitionnelle comprend deux volets : un volet rétrospectif (droit à la vérité) et un volet prospectif (droit à la réparation et droit aux garanties de non-répétition). En RDC, la question de la réparation revêt non seulement un caractère complexe (a) mais les garanties de non-répétition utilisées sont aussi parfois les initiatives des communautés locales qui restent toutefois très limitées (b).

#### **a. Le caractère complexe de la question de réparation**

La résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 16 décembre 2005 sur les principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire rappelle les standards internationaux à respecter en

---

<sup>881</sup> Cour constitutionnelle colombienne, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57'.

<sup>882</sup> HOURQUEBIE Fabrice, *Op.cit.*, p.326.

<sup>883</sup> Ces initiatives sont : les CAP et les initiatives locales en matière de garanties de non-répétition.



matière de réparation lesquels constituent des garanties du droit à la réparation. Ainsi, le droit à la réparation comprend les garanties suivantes : accès effectif à la justice, dans des conditions d'égalité ; réparation adéquate, effective et rapide du préjudice subi et accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation. Ces garanties ne sont pas toujours respectées en RDC.

L'accès effectif à la justice par les victimes connaît deux obstructions. Premièrement, il a été vu qu'avant l'avènement de la loi de 2013, les juridictions militaires étaient seules compétentes pour connaître les crimes internationaux les plus graves. Or, pour que les victimes reçoivent réparation dans ces juridictions, elles doivent se constituer partie civile. Elles n'ont donc pas la possibilité de faire une simple demande comme le prévoit le Statut de Rome de la CPI. Deuxièmement, les victimes n'ont pas la possibilité de se regrouper afin d'intenter une action judiciaire collective, ce qui leur permettrait de minimiser le coût financier de la procédure dans un contexte de pauvreté généralisée<sup>884</sup>.

La réparation adéquate pose également problème. Le manque de transparence des juges et le traitement inégalitaire des dossiers des victimes ne facilitent pas la satisfaction de ce standard international. Le droit congolais laisse au juge le pouvoir d'appréciation dans l'évaluation du préjudice et dans la fixation de sa réparation. L'analyse de plusieurs affaires des crimes internationaux les plus graves soumises aux juges congolais<sup>885</sup> a renseigné que ces

---

<sup>884</sup> EKOFO INGANYA Martin, *La réparation des crimes internationaux en RDC*, ASF, Décembre 2014, pp.122-123.

<sup>885</sup> Les juridictions congolaises saisies des affaires des crimes internationaux sont: Tribunal Militaire de Garnison de Mbandaka, Affaire Songo Mboyo ; Cour Militaire du Sud Kivu, Affaire Balumisa Manasse et consort ; Cour Militaire du Sud Kivu, Affaire Kibibi ; TMG de l'Ituri, Affaire Kahwa ; TMG d'Uvira, Affaire Lemera (30 octobre 2010) ; Cour Militaire de Bukavu, Affaire Lemera (17 novembre 2011) ; Tribunal militaire de Garnison de Mbandaka, Affaire Botuli Ikofu et consorts (18 février 2007) ; Tribunal Militaire de Garnison de Bukavu, Affaire Maniraguha Jean-Bosco alias Kazungu (16 août 2011) ; TMG de Bukavu, Affaire Sibomana Kabanda alias Tuzargwana ; TMG de Bukavu, Affaire Mupoke (15 octobre 2012) ; Affaire Bongi ; TMG de l'Ituri, Affaire Kahwa ; TMG de Bukavu, Affaire Comd Pantove Merike et Comd Bose Nibamwe Bazirake (2 octobre 2011) ; TMG de Kipushi, Affaire Gédéon et consorts (5 mars 2009) ; TMG de Bunia, Affaire Kakado Barnaba Yonga Tshopena (9 juillet 2010) ; TMG Kisangani, Affaire Colonel Thom's ; Affaire Kilwa ; Affaire des Mutins de Mbandaka ; TMG de Bukavu, Affaire Kabala Mandumba Mundande ; Cour militaire de Kinshasa, Affaire Colonel Safari Kizungu (21 octobre 2011).

derniers n'ont pas toujours été transparents dans la fixation de la réparation contribuant ainsi à l'instauration d'une inégalité entre victimes, ce qui constitue une source de frustration<sup>886</sup>.

Quant à l'accès aux informations utiles concernant les violations et les mécanismes de réparation, il existe un déficit dû à l'absence d'une stratégie nationale de promotion des droits de l'homme. Les quelques ONG de défense des droits de l'homme locales qui suppléent les pouvoirs publics dans ce domaine sont aussi butées au problème de manque des moyens financiers pour remplir cette tâche dans un territoire vaste comme celui de la RDCongo.

En effet, la réparation implique une dimension individuelle et collective. D'un point de vue individuel, il convient de relever quatre choses. D'abord, la réparation est un principe protéiforme. De ce fait, elle pourrait prendre l'un de trois types de forme, ci-dessous, décrits par M. Théo VAN BOVEN, Rapporteur spécial de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de la Commission des droits de l'Homme des Nations unies : la restitution, l'indemnisation, la réadaptation. Ces formes ne peuvent pas être exhaustives compte tenu de la complexité des violations des droits humains en RDC.

Ensuite, la complexité des violations complexifie aussi la question de la réparation au Congo-Kinshasa, ce qui exige que la réparation soit spécifique. Dans ces circonstances, si l'idéalement souhaitable est que la réparation puisse couvrir l'intégralité des préjudices subis par une victime, en cas de difficulté d'honorer ce vœu, le juge optera pour le pratiquement possible, c'est-à-dire allouer une réparation spécifique à la victime. Par ailleurs, en se référant à quelques cas des victimes des crimes de masse ou violations des droits humains signalés à la CVR de transition ou encore à celles ayant reçu réparation de ces crimes ou violations devant les Cours et Tribunaux, il s'observe une limite de la réponse en matière de réparation en RDC. La réparation n'est pas adaptée. Il y a l'oubli des aspects matériels de la réparation, ce qui occasionne une sensation de la frustration. Il arrive que, même quand elles sont décidées par le juge, les mesures de réparation en faveur des victimes ne soient jamais mises en œuvre. La

---

<sup>886</sup> EKOFO INGANYA Martin, *Op.cit.*, pp.122-123.

justice transitionnelle s'érige en une machine à fabriquer les frustrations<sup>887</sup> parce que les attentes des victimes ne sont pas satisfaites. Or, certaines victimes estiment que les condamnations de leurs bourreaux qui résultent des audiences foraines leur apportent, ainsi qu'à leurs familles et proches, un soulagement moral et psychologique qui est en soi une forme de réparation<sup>888</sup>.

Enfin, la politique de réparation en RDC est caractéristique et crée des inégalités structurelles car elle prolonge les conflits en excluant une grande partie des victimes. Les lois d'amnistie ne reconnaissent la qualité de victime et, par ricochet, le droit à la réparation qu'aux seules personnes reconnues comme telles par une décision judiciaire. La nouvelle loi du 26 décembre 2022 concernant la réparation des victimes abonde dans le même sens. Elle s'applique aux victimes des violences sexuelles liées aux conflits et aux victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. Par « victime », il faut entendre « *toute personne ou groupe de personnes ayant subi directement ou indirectement un ou plusieurs préjudices résultant des violences sexuelles liées aux conflits et/ou des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité perpétrés en RDCongo*<sup>889</sup>. » Or, ce statut n'est constaté que par une décision rendue au premier degré par le Tribunal de Grande Instance du lieu de la commission des faits<sup>890</sup>.

D'un point de vue collectif, « *il s'agit de mesures de satisfaction de portée générale telles que l'adoption de mesures visant à rétablir, compenser ou réadapter les droits des communautés ou des communautés directement affectées par les violations commises*<sup>891</sup>. » L'Etat congolais peine à reconnaître sa responsabilité dans les crimes contre les droits de l'homme commis depuis son accession à la souveraineté internationale en 1960, ce qui n'a pas

---

<sup>887</sup> Pour Noémie TURGLS, les objectifs annoncés de la justice transitionnelle peuvent être sources de frustration et de découragement pour les populations concernées si la justice transitionnelle se cristallise autour d'idéaux inatteignables. v. TURGLS Noémie, *Op.cit.*, p.333.

<sup>888</sup> KASONGO SAFARI Gentil, *Op.cit.*, p.16.

<sup>889</sup> Article 2 y de la loi N°22/065 du 26 décembre 2022 fixant les principes fondamentaux relatifs à la protection, à la réparation des victimes des violences sexuelles liées aux conflits et des victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

<sup>890</sup> *Ibid.*, article 4.

<sup>891</sup> Cour constitutionnelle colombienne, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57'.

empêché que les initiatives locales voient le jour. Ce sont les populations locales, l'Eglise catholique ou certaines ONG qui en sont à la base<sup>892</sup>. Ainsi, il existe quelques actes posés en guise du rétablissement du devoir de mémoire susceptibles de soulager moralement les victimes ainsi que leurs familles.

Dans la province du Sud Kivu, il a été érigé trois monuments à Makobola I et II et à Lulinda en mémoire des victimes des massacres<sup>893</sup>. D'autres monuments érigés en mémoire des victimes des crimes du passé existent sur le territoire de Fizi<sup>894</sup>. Il s'agit notamment d'un monument à Kahama, en mémoire des victimes des crimes commis durant la deuxième guerre du Congo (1998-2003) et un autre érigé à Mboko, en mémoire des victimes des crimes perpétrés pendant la deuxième république (1965-1997). Un dernier monument est érigé à Kaniola, dans le territoire de Walungu, en mémoire des victimes des crimes commis à Kaniola, à Nindja, et d'autres villages environnants, entre 1996-2008. C'est sur de telles initiatives qu'il convient de s'appuyer pour l'appropriation de la justice transitionnelle par les populations car, elles peuvent donner une impulsion au projet de justice transitionnelle. Le soutien de l'Etat reste indispensable pour renforcer leur incidence politique et sociétale.

Le droit des victimes à un soutien découle aussi bien de la dignité humaine<sup>895</sup> et la solidarité, en tant que fondements de l'Etat de droit, que du devoir de l'Etat de garantir la validité d'un ordre juste en protégeant les personnes<sup>896</sup> se trouvant dans une situation de faiblesse manifeste<sup>897</sup>. Ce droit trouve aussi son fondement dans les dispositions contenues dans les traités qui font partie du bloc de constitutionnalité en RDCongo ou qui servent de critères d'interprétation des lois de la république. En effet, le droit constitutionnel à la réparation intégrale des victimes est expressément fondé sur plusieurs normes<sup>898</sup> du droit

---

<sup>892</sup> KASONGO SAFARI Gentil, *Op.cit.*, p.8.

<sup>893</sup> *Idem.*

<sup>894</sup> *Idem.*

<sup>895</sup> Article 11 de la constitution congolaise du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

<sup>896</sup> *Ibid.*, articles 12, 16, 50 et 51.

<sup>897</sup> Cour constitutionnelle colombienne, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57'.

<sup>898</sup> Article 14, § 1 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; article 8, §4 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme ; article 25, §2 de la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

international qui font partie du bloc de constitutionnalité et qui, par conséquent, s'imposent à l'Etat congolais. La réparation implique le rétablissement des conditions antérieures au fait illicite. Elle est la conséquence du devoir des pouvoirs publics à protéger la vie, l'honneur et la propriété des résidents et à garantir la pleine efficacité de leurs droits. Il n'y a donc aucune raison que l'Etat s'abstienne et, par conséquent, écarte ce droit.

Un début d'initiative étatique peut, toutefois, être signalé. Le mémorial du soldat congolais inauguré le 29 juillet 2017 par l'ancien Président de la République, Joseph KABILA, en guise de reconnaissance de l'implication du soldat congolais pour la défense de l'intégrité territoriale de la RDCongo serait vu comme un geste minime. Mais il est très significatif pour l'histoire de la RDC. Tout récemment, à l'occasion du culte d'action de grâce organisée, sur son initiative le 23 juin 2019 au stade des Martyrs, l'actuel Président de la République, Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO demandait pardon pour le sang des innocents qui a été versé intentionnellement ou par de simples erreurs, ce qui fait référence aux crimes commis par ses prédécesseurs. Si ces gestes perdurent dans le temps, cela soulagerait beaucoup des familles et contribuerait à la pérennisation de la mémoire des victimes.

Le risque à éviter est que de telles actions remuent les couteaux dans les plaies des victimes, tel qu'il s'observe au Rwanda lors des commémorations du génocide de 1996<sup>899</sup>. Il revient aux autorités étatiques congolaises et à ses partenaires de sensibiliser les victimes ainsi que leurs familles sur l'importance du devoir de mémoire pour une communauté qui a traversé des périodes sombres de son histoire. Cette sensibilisation devrait prendre en compte les pesanteurs sociales qui empêcheraient aux communautés de voir en des monuments et commémorations un moyen pour la préservation de la mémoire des victimes des crimes du passé ou la construction de la conscience collective susceptible de contribuer à garantir la non-répétition des crimes décriés. La construction de la conscience collective peut aussi se faire par l'inscription dans le programme scolaire (cours d'histoire par exemple) de l'histoire des crimes vécus par les victimes, la production des livres d'histoire ou encore des films

---

<sup>899</sup> VIDAL Claudine, « La commémoration du génocide au Rwanda. Violence symbolique, mémorisation forcée et histoire officielle », in *Cahiers d'études africaines*, 175, 2004, p.1 ; DUMAS Hélène, KORMAN Rémi, « Espaces de la mémoire du génocide des Tutsis au Rwanda. Mémoires et lieux de mémoire », in *Afrique contemporaine*, N°238, Editions DeBoeck Supérieur, 2011/2, p.14.

documentaires sur ces crimes. Par ailleurs, puisque la réparation doit être spécifique, elle pourrait même consister en la construction d'infrastructures telles que les hôpitaux, les écoles, les marchés, etc., en faveur des victimes, ce qui pourrait être une alternative aux monuments ou mausolées si ceux-ci devraient contribuer à remuer le couteau dans la plaie.

La prise d'initiatives locales en matière de justice transitionnelle rencontre bien la politique extérieure de l'UE dans le domaine de justice transitionnelle. Dans sa politique de soutien en matière de justice transitionnelle, l'UE met l'accent sur le contrôle au niveau local de tout processus de justice transitionnelle. Elle privilégie donc une approche adaptée au contexte<sup>900</sup>.

Le rapport de l'ONG Impunity Watch souligne que le chemin vers la réparation en RDC semble être long étant donné que le gouvernement lui-même semble être un blocage<sup>901</sup>. La Cour constitutionnelle colombienne<sup>902</sup> a rappelé que les mesures de réparation doivent être régies par deux principes: celui de l'intégralité et de la proportionnalité. Le premier signifie que les victimes sont soumises à des réparations de nature différente, qui répondent aux différents types d'affectations dont ont souffert les victimes, ce qui implique que ces différentes réparations ne sont pas exclusives car, chacune d'elles obéit à des objectifs de réparation différents et irremplaçables. Elle s'est appuyée sur la conception de l'Institut interaméricain des droits de l'homme qui a indiqué que toutes les mesures de réparation analysées individuellement avaient, toutefois, une dimension d'intégralité, composée d'une intégralité interne, qui suppose que les critères et l'exécution des mesures sont compatibles avec le sens et la nature de la violation. Le second principe exige que la mesure soit proportionnée à la gravité des violations et au préjudice subi par la victime. La Cour a fait sienne la position de l'Institut interaméricain des droits de l'homme lorsqu'elle rappelle que la mise en oeuvre du principe de proportionnalité suppose que la réparation des victimes corresponde à l'ampleur des conséquences des violations des droits de l'homme.

---

<sup>900</sup> v. Le cadre d'action de l'UE en matière de soutien à la justice transitionnelle, IV, point 2, in Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, *Op.cit.*, Annexe.

<sup>901</sup> KASONGO SAFARI Gentil, *Op.cit.*, p.9.

<sup>902</sup> Cour constitutionnelle, décision C 579, 2013, en ligne sur [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria), consulté le 01/10/2019 à 12h57'.

Dès lors, pour combler les insuffisances relevées du pilier droit à la réparation, il importe de mettre en place un programme de réparation concernant l'indemnisation financière, restitution, réadaptation, satisfaction et garantie de non répétition. Ce programme pourrait déboucher à la mise en place d'un « *Fonds pour la Réparation des Crimes au profit des Victimes en République démocratique du Congo* » (FRCV)<sup>903</sup>, dont le financement requiert l'implication des partenaires de la RDCongo tels que l'UE qui est l'un des plus grands contributeurs financiers du monde en ce qui concerne les initiatives en matière de justice transitionnelle<sup>904</sup>. L'Union pourrait ainsi s'appuyer, comme pour les CAP, sur son IcSP.

Concernant l'indemnisation financière, le FRCV pourrait déboucher à la mise en place d'un fonds d'indemnisation des victimes des crimes de masse en RDC. En droit international public, on peut se référer à la compensation financière exigée à la France dans l'affaire du Rainbow Warrior. Dans cette affaire, le Tribunal des Nations unies avait fait une recommandation aux parties dans le 9<sup>ème</sup> paragraphe du dispositif de sa sentence en ces termes:

*« [...] 9) à la lumière des décisions qui précèdent, recommande que les Gouvernements de la République française et de la Nouvelle-Zélande constituent un fonds destiné à promouvoir d'étroites et amicales relations entre les citoyens des deux pays, et que le Gouvernement de la République française remette à ce fonds une contribution initiale équivalente à \$ EU 2 million<sup>905</sup> .»*

Comme on peut s'en percevoir, il s'est agi d'une simple recommandation du Tribunal des Nations-Unies, ce qui revient à dire qu'il ne pesait sur la France aucune contrainte. Un

---

<sup>903</sup> La fondation PANZI du Dr. Denis MUKWEGE, prix nobel de la paix, a déjà lancé le projet d'un Fonds mondial de réparation pour les victimes des violences sexuelles dans les conflits. Tout en saluant l'initiative, nous estimons que la réparation ne doit pas s'arrêter uniquement aux victimes des violences sexuelles. Elle peut aussi s'élargir à d'autres victimes des conflits. Et c'est la vision sous-jacente du FRCV. Il y a des exemples à ce stade dont pourrait s'inspirer la RDC, tels que le Canada qui a pu mettre en place un fonds spécial de 350 millions de dollars canadiens pour l'indemnisation des Amérindiens arrachés à leur famille. v. OSSELAND Pierre, *Op.cit.*, p.2472.

<sup>904</sup> Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, §7.

<sup>905</sup> Tribunal des Nations Unies, *Affaire du Rainbow Warrior*, Nouvelle-Zélande c. France, Sentence arbitrale du 30 avril 1990, Dispositif, §9.

fonds d'indemnisation au profit des victimes des crimes de masse au Congo pourrait être mise en place par les Nations-unies, à l'instar de celle mise en place à la suite du conflit Irak-Koweït<sup>906</sup>. L'apport des partenaires internationaux s'avère indispensable pour la mise en place d'un tel fonds qui pourrait être géré par une commission qui doit également présenter efficacement la sécurité des fonds. Contrairement au fonds mis en place dans l'affaire du Rainbow Warrior, il faut une contrainte devant inciter les Etats à contribuer à ce fonds. Cela se justifie par la particularité des crimes commis en RDCongo qui ont causé aussi bien des dommages matériels qu'immatériels. L'arrêt rendu par la CIJ le 9 février 2022<sup>907</sup> confirme cela. La CIJ reconnaît trois types de dommages résultant du fait internationalement illicite commis par l'Ouganda. Il s'agit des dommages aux personnes<sup>908</sup>, aux biens<sup>909</sup> et des dommages afférents aux ressources naturelles<sup>910</sup>. L'on pourrait s'appuyer, par exemple, sur la procédure autoritaire du CSNU pour éviter que la lenteur administrative pour recueillir les fonds puisse constituer un obstacle. Dès lors, il convient d'envisager l'instauration d'une procédure contraignante de récolte des fonds qui sorte du moule établi, à l'instar du fonds au profit des victimes de la CPI. Le fonds d'indemnisation au profit des victimes congolaises pourrait donc être financé notamment par les fonds du gel des avoirs de certains auteurs impliqués dans les crimes de masse au Congo-Kinshasa, outre les contributions des Etats, et par les fonds de réparations que l'Ouganda est censé verser aux victimes conformément à l'arrêt du 9 février 2022.

Il convient de souligner que le Décret n°19/20 du 13 décembre 2019 portant création, organisation et fonctionnement du Fonds spécial de réparation, de l'indemnisation aux victimes des activités illicites de l'Ouganda en République démocratique du Congo ou à leurs ayants droit (FRIVAO) est une initiative intéressante dans le processus de réparation en RDCongo. Son édicition fait suite à la reconnaissance de la responsabilité de l'Ouganda pour fait internationalement illicite par la Cour internationale de Justice (CIJ). Dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo ayant opposé la RDC à l'Ouganda, sur demande du

---

<sup>906</sup> Résolution 687 du 3 avril 1991, §18.

<sup>907</sup> CIJ, *Affaire des Activités militaires sur le territoire du Congo. Réparations*, RDC c. Ouganda, Rôle général N°116, Arrêt du 9 février 2022.

<sup>908</sup> *Ibid.*, §226.

<sup>909</sup> *Ibid.*, §§257-258.

<sup>910</sup> *Ibid.*, §§364-366. La Cour n'a pas retenu le dommage macroéconomique allégué par la RDC. *Ibid.*, §§381-384.



gouvernement congolais, la CIJ a fait une déclaration générale établissant le principe de réparation en ces termes :

*« Après examen du dossier de l'affaire et compte tenu de la nature des faits internationalement illicites dont l'Ouganda a été reconnu responsable (emploi illicite de la force, violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, intervention militaire, occupation de l'Ituri, violations du droit international relatif aux droits de l'homme et du droit international humanitaire, pillage et exploitation des ressources naturelles de la RDC), la Cour considère que ces faits ont entraîné un préjudice pour la RDC, ainsi que pour des personnes présentes sur son territoire. Ayant établi que ce préjudice a été causé à la RDC par l'Ouganda, la Cour déclare que ce dernier est tenu de réparer ledit préjudice en conséquence<sup>911</sup>. »*

Contrairement au fonds franco-Nouvelle-Zélandais mis en place par une recommandation du Tribunal des Nations-unies dépourvue de caractère obligatoire, la CIJ a rappelé aux parties dans l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo *« que, dans la phase de la procédure consacrée à la réparation, ni l'une ni l'autre des Parties ne pourra remettre en cause les conclusions du présent arrêt qui seront passées en force de chose jugée<sup>912</sup>. »* A l'issue de cette affaire, il importe que le FRIVAO, qui a notamment pour tâche de percevoir l'intégralité des fonds alloués à l'indemnisation des victimes, soit mis en place. La présence du FRIVAO ne remet, toutefois, pas en cause le souhait de l'avènement du FRCV qui aura une vocation de réparer tous les crimes de masse commis à l'échelle nationale congolaise. Le FRIVAO pourrait ainsi devenir un aspect du FRCV. Quid alors des garanties de non-répétition?

---

<sup>911</sup> CIJ, Affaire relative aux Activités armées sur le territoire du Congo, (République démocratique du Congo c. Ouganda), Arrêt du 19 décembre 2005, p.93, §259.

<sup>912</sup> *Idem* ; CIJ, Affaire relative aux Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, Arrêt du 27 juin 1986, p.133, §284.

## **b. Les limites constatées des garanties de non-répétition**

Contrairement à la justice étatique (justice judiciaire), la justice transitionnelle prend en compte deux de trois obligations de l'Etat retenues par la CIISE dans le rapport<sup>913</sup> sur la responsabilité de protéger (R2P), à savoir l'obligation de prévenir et l'obligation de reconstruire. L'obligation de prévenir implique la lutte contre les causes profondes et directes du conflit, ce qui suppose leur connaissance. Or, le pilier droit de savoir la vérité implique aussi la connaissance des causes profondes de la crise, ce qui s'est réellement passé. Aussi, dans le pilier droit à la justice, le juge est appelé, en guise de la prévention des conflits, à adapter son office à la nature des crimes commis. Il privilégie le pratiquement possible en mettant un trait sur l'idéalement souhaitable étant donné qu'il s'agit de rendre la justice en période de « l'exceptionnel ». L'obligation de reconstruire priorise les actions susceptibles de revitaliser l'Etat et de le mettre sur la voie d'une bonne gouvernance. La garantie de non-répétition a notamment pour finalité la reconstruction de la victime ou de sa famille afin de la mettre sur la voie de reprendre le cours normal de la vie. La justice judiciaire, quant à elle, ne s'arrête le plus souvent qu'à l'obligation de prévenir et de réagir occultant la reconstruction.

Cela dit, les garanties de non-répétition ont une double vocation : reconstruire la société et prévenir les conflits. C'est sous ces deux dimensions qu'il sied d'analyser les garanties de non-répétition en RDCongo. Dans la dimension de reconstruction de la société, force est de relever que plusieurs groupes armés qui opèrent sur le territoire congolais enrôlent les jeunes<sup>914</sup>. C'est par manque d'occupation que ces derniers sont souvent tentés de rejoindre les groupes armés. Ainsi, les carences constatées dans la gouvernance n'ont pas permis à l'Etat de créer des emplois pour occuper les jeunes. Or, la bonne gouvernance, dans ce contexte, peut être vue comme une garantie de non-répétition. Les institutions étatiques ainsi que les autorités politiques qui les animent ont la lourde responsabilité d'améliorer leurs prestations pour garantir la non-répétition des crimes.

---

<sup>913</sup> Ce rapport retient les trois obligations suivantes : l'obligation de prévenir les conflits au niveau de leurs causes profondes et directes, l'obligation de réagir et l'obligation de reconstruire l'Etat après une intervention.

<sup>914</sup> BARO Daniela, « La justice et le recrutement et l'utilisation d'enfants dans des forces et groupes armés en République démocratique du Congo », décembre 2005, en ligne sur <https://www.refworld.org/pdfid/46caaafd.pdf>, consulté le 07/04/2023 à 01h06'.

L'alternance au pouvoir dans le contexte d'un pays post-conflit est un prétexte intéressant pour la reconstruction de la société, ce qui peut aussi être vue comme une garantie de non-répétition. Le nouveau régime en RDC, issu de l'alternance politique de 2019, a opté pour le pardon et l'oubli du passé, ce qui ne pourrait pas forcément arranger les victimes, voire n'arrange pas déjà l'opinion publique nationale, et pourrait générer la répétition des crimes et violations graves des droits humains par les frustrés. Par ailleurs, du point de vue de l'opinion publique nationale, l'alternance au pouvoir devrait impliquer le changement des dirigeants politiques. Si le nouveau pouvoir exécutif satisfait ce vœu, en ce que 76,9% de ses membres n'ont jamais pris part à un gouvernement suivant les propos de l'ancien Premier ministre congolais Sylvestre ILUNGA ILUNKAMBA, tel n'est pas cependant le cas du pouvoir législatif national dont les assemblées sont majoritairement<sup>915</sup> constituées des anciennes autorités politiques, ayant dirigé les institutions, supposées être auteurs des crimes et violations des droits humains. Cet état de chose est susceptible de renforcer la méfiance de la population vis-à-vis du nouveau pouvoir si le changement tant espéré par elle n'est pas ressenti et, de surcroît, replonger le pays dans le cycle des violences. Le défi à relever par le nouveau régime pour la reconstruction de la société congolaise et la non-répétition des crimes reste alors énorme.

Concernant la dimension de prévention des conflits, il paraît nécessaire de relever que la défaillance des forces de défense et de sécurité congolaise ou encore la commission par elles des crimes et les violations des droits humains<sup>916</sup> sont notamment des faits à prendre en considération pour définir les garanties de non-répétition. Dans ce cas, la réforme du secteur de la sécurité, pouvant déboucher notamment à l'assainissement au sein de l'armée et de la

---

<sup>915</sup> Sur les 500 députés nationaux composant la chambre basse du parlement congolais et les 100 sénateurs composant la chambre haute du parlement congolais, le FCC, regroupement politique dont l'ex-président Joseph KABILA est l'autorité morale, comprenait respectivement 342 députés nationaux et 91 sénateurs. Ces chiffres sont ceux qui prévalaient avant la reconfiguration de deux chambres du parlement congolais et la création de l'Union sacrée entre fin 2020 et début 2021 au profit du Président Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO (Fatshi). Désormais, grâce au fait majoritaire contestataire ayant joué en sa faveur, ce dernier dispose d'une majorité au parlement.

<sup>916</sup> Rapport du BCNDH-MONUSCO de janvier 2021 intitulé « Atteintes et violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par des combattants des Forces alliées démocratiques (ADF) et des membres des forces de défense et de sécurité congolaises dans les territoires de Beni (Nord-Kivu), d'Irumu et de Mambasa (Ituri) [Mise à jour de juillet à décembre 2020] ».

police, est une garantie de non-répétition des crimes car, « *la justice transitionnelle, non assortie de mesures de sécurité, risque bien de saper l'établissement d'une paix durable et risque de provoquer de nouveaux conflits armés*<sup>917</sup>. »

Les immixtions des autorités politiques dans les affaires judiciaires ont non seulement contribué à la manipulation de la justice mais n'ont pas aussi permis de poursuivre les criminels. Ainsi, la réforme de la justice pourrait être vue comme une autre garantie de non-répétition des crimes.

En effet, la RDCongo a opté pour l'utilisation de l'amnistie et la réintégration des criminels dans le but de favoriser la cohérence sociale comme garanties de non-répétition des crimes. A travers les processus DDR<sup>918</sup>, certains groupes armés paraétatiques ont pu être

---

<sup>917</sup> VERVAELE John, *Op.cit.*, p.247.

<sup>918</sup> Le processus de DDR a été mis en place à la suite de l'Accord de Lusaka signé le 10, 30 et 31 Juillet 1999 par les différents belligérants notamment entre les gouvernements de l'Angola, de la RDCongo, de Namibie, du Rwanda, de l'Ouganda et du Zimbabwe et de l'Accord global et inclusif de 2002. Avant de s'étendre à tout combattant congolais ou groupe acceptant le principe du désarmement, ce processus a concerné : Les ex-Forces armées congolaises (FAC), ex forces gouvernementales de la RDC ; Le Mouvement de libération du Congo (MLC) ; Le Rassemblement congolais pour la Démocratie (ex-RCD/Goma) ; Le Rassemblement congolais pour la Démocratie Kisangani ; Mouvement de libération (RCD-KML) ; Le Rassemblement congolais pour la Démocratie National (RCD-N) ; Les milices d'autodéfense locale Mai-Mai ; Les milices ethniques de l'Ituri (UPC/RP, FNI/FRPI, FPDC, PUSIC) et les FAPC ; Les groupes armés et les combattants isolés, et les combattants congolais se trouvant à l'extérieur du pays dont une partie a été rapatriée en 2005 du Congo-Brazzaville (Ex FAZ-Forces Armées Zaïroises) et une autre de l'Angola en 2006 (Ex Tigres de la défunte Gendarmerie Katangaise). Il convient de préciser que « *la mise en œuvre du DDR en République Démocratique du Congo s'est effectuée depuis 1999 et était subdivisée essentiellement en deux catégories principales, le DDR pour les groupes armés étrangers ou DDRRR (Désarmement, Démobilisation, Rapatriement, Réinstallation et Réintégration) et le DDR (Désarmement, Démobilisation et Réintégration) qui concerne les citoyens congolais. La mise en œuvre du programme national de DDR (PNDDR) a été faite en deux étapes et en grande partie financée par la Banque mondiale : une première phase PNDDR exécutée de 2004 à 2006 et une deuxième phase PNDDR exécutée de 2008 à 2011.* » Pour plus de détails, lire OPANGO DJEMBA Jonas, *Processus de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion en République démocratique du Congo: objectifs, réalisations et défis*, Travail pratique de synthèse écrite, 24<sup>e</sup> promotion, Ecole d'Etat major de Kinshasa, 2013, en ligne sur [https://www.academia.edu/11185772/\\_PROCESSUS\\_DE\\_DDR\\_EN\\_RD\\_CONGO\\_OBJECTIFS\\_REALISATIONS\\_ET\\_DEFIS\\_TRAVAIL\\_PRATIQUE\\_DE\\_SYNTHESE\\_ECRITE\\_Par\\_le\\_Major\\_OPANGO\\_DJEMBA\\_Jo](https://www.academia.edu/11185772/_PROCESSUS_DE_DDR_EN_RD_CONGO_OBJECTIFS_REALISATIONS_ET_DEFIS_TRAVAIL_PRATIQUE_DE_SYNTHESE_ECRITE_Par_le_Major_OPANGO_DJEMBA_Jo)

dissouts puis réinsérés. Cependant, beaucoup d'efforts doivent être consentis pour arriver à éradiquer les groupes armés qui ont résisté et continuent à résister. Pour arriver à la réinsertion de certains belligérants dans les FARDC, il a, parfois, fallu les amnistier. Appliqué de la sorte, le pilier droit aux garanties de non-répétition entre en contradiction avec les autres piliers de la justice transitionnelle. Cette contradiction est même le propre de la justice transitionnelle. D'après Jean-Pierre MASSIAS, « *la justice transitionnelle témoigne d'une véritable contradiction (...). (...) La logique du droit à la vérité, à la réparation et à la justice se trouve placée dans une posture contradictoire face au principe de non-répétition qui repose tout à la fois sur des processus d'épuration mais aussi d'amnistie et de réintégration sociale des acteurs de la dictature*<sup>919</sup>. »

L'impunité dont bénéficient certains présumés auteurs des crimes fait partie des risques<sup>920</sup> qui ont contribué à la dénaturation des objectifs de la justice transitionnelle en RDC. Ces derniers font partie aujourd'hui des hauts fonctionnaires de l'Etat, alors qu'ils devaient être mis à l'écart par de mesures administratives notamment (vetting). En effet, la justice transitionnelle congolaise gagnerait en crédibilité et assurerait la cohérence entre les quatre

---

nas\_Stagiaire\_de\_l\_EEMK\_24-2013\_Dir\_de\_m%C3%A9moire\_Mr\_Prosper\_NZEKANI\_ZENA\_, consulté le 20/10/2019 à 13h50'.

D'après un rapport du projet Enough, « *Les programmes nationaux de DDR ont échoué par le passé en raison du manque de ressources et de volonté politique, du délai de mise en œuvre, de l'inefficacité des efforts de sensibilisation menés auprès des groupes armés et des communautés, et de l'incapacité à réintégrer convenablement les anciens combattants dans l'armée ou à leur fournir une source de subsistance alternative* », Ceci a favorisé la mise en place du DDR3 en 2013 que les bailleurs de fonds ont hésité à soutenir à cause du coût du déplacement massif de combattants à une telle distance de leur région d'origine, et au manque de détails quant à la phase de réinsertion, qui se trouve trop souvent être le point faible des programmes DDR à travers le monde. Le gouvernement congolais, à travers son ancien ministre de communication Lambert MENDE, a soutenu que « *Les plans DDR 1 et 2 ont échoué parce que nous avons accepté d'intégrer de mauvais éléments dans notre armée sur conseil de nos amis, voisins et bailleurs de fonds. Pour le DDR3, nous n'accepterons jamais de criminels dans notre armée, plus jamais ; et il comprenait le besoin de réconciliation, mais aucune armée au monde ne peut recevoir de soldats indisciplinés. Nous ne pouvons pas réintégrer des éléments s'étant mutinés par deux fois.* » v. « Troisième plan DDR en RDC : cette fois-ci sera-t-elle la bonne ? », en ligne sur <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/analyses/2014/03/04/troisieme-plan-ddr-en-rdc-cette-fois-ci-sera-t-elle-la-bonne>, consulté le 20/10/2019 à 14h07'.

<sup>919</sup> MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, p.347.

<sup>920</sup> Les deux autres risques étant l'unilatéralité et l'impuissance d'après Jean-Pierre MASSIAS.

piliers si l'Etat avait engagé des enquêtes sur les crimes graves des droits humains et droit international humanitaire afin de démanteler les réseaux criminels, de révéler les violations flagrantes de ces droits et, surtout, de garantir la non-répétition.

La CVR n'a pas pu rédiger des recommandations relatives aux réformes nécessaires, de caractère juridique, politique, et sécuritaire pour prévenir la répétition des comportements. Or, le renforcement de la lutte contre l'impunité, pour l'établissement d'un Etat de droit efficace en RDC, est un impératif. Cette lutte passe par la reconnaissance par les auteurs des crimes qu'ils ont commis et par la demande de pardon. Après tant d'années de déchirures de guerres et de conflits de tous genres, il subsiste encore, dans les cœurs des victimes, des rancunes ainsi que des germes de vengeance susceptibles de provoquer d'autres cycles de violences, ce qui traduit les limites des mécanismes de justice transitionnelle déployés.

## **B. La rhétorique du pardon présentée par le nouveau régime contre le régime « dictatorial » passé**

Le pardon peut être le canal idéal pour l'instauration de la paix dans un Etat post-conflit (a). Cependant, comme la justice transitionnelle nécessite toujours une analyse holistique étant donné qu'il existe une interdépendance entre ses différents piliers, la mise en œuvre de la politique du pardon nécessite avant tout le respect de quelques préalables afin d'éviter qu'elle entre en contradiction avec les autres piliers de la justice transitionnelle (b).

### **a. Le pardon comme « trame de la paix et de la réconciliation nationale » ?**

« *Il n'y a pas d'avenir sans pardon*<sup>921</sup> ». Cette célèbre phrase de Desmond TUTU, président de la CVR sud-africaine, raisonne aujourd'hui en RDCongo. Le Président Félix Antoine TSHILOMBO TSHISEKEDI a basé sa gouvernance politique sur le pardon contre les caciques de l'ancien régime. Il compte mettre un trait sur le passé. Ce dernier est

---

<sup>921</sup> TUTU Desmond, *Il n'y a pas d'avenir sans pardon. Comment se réconcilier après l'apartheid?* Paris, Editions Albin Michel, 2000.

malheureusement fait des crimes graves et violations flagrantes des droits de l'homme<sup>922</sup> décriés par les victimes, la société civile et plusieurs partenaires internationaux de la RDC. Le pardon prôné par le nouveau locataire du palais de la nation congolaise poursuit un but : la création d'un espace politique qui doit favoriser la réconciliation nationale et la paix.

A ce sujet, on peut lire, dans son discours d'investiture du 24 janvier 2019, certains passages qui prônent la réconciliation nationale et la paix :

*« (...) nous voulons (...) un Congo tourné vers la paix ; Notre force collective réside dans notre attachement aux valeurs universelles de paix, d'un Etat de droit au service de chaque citoyen ; la force et l'unité d'un peuple repose sur (...) la réconciliation nationale<sup>923</sup>. »*

Plusieurs actes positifs ont été posés dans ce sens, concrétisant ainsi cette volonté de conduire la RDC vers la trajectoire de la paix. On retient notamment les mesures de décrispation politique ayant permis la libération des prisonniers politiques<sup>924</sup>, d'opinion ou assimilés sur l'ensemble du territoire national.

Dans un contexte politique caractérisé par la recherche des garanties de sécurité par les dignitaires de l'ancien régime et des frustrations de la population dues à la forte répression lui imposée par ce dernier, le nouveau régime se trouve sans nul doute à la croisée des chemins. La pacification du pays tant voulue par le nouveau chef de l'Etat dépendra de sa capacité à concilier deux défis nationaux : réconciliation nationale et satisfaction des droits des victimes. Qu'est-ce qui doit primer ? Quelle est la part de la société congolaise face à ces défis ? A travers les questions soulevées, le débat, ayant préoccupé la Commission des droits de l'homme des Nations unies (CDHNU) et au centre duquel se trouve la question de l'impunité, *« entre deux parties à la recherche d'un introuvable équilibre entre la logique de l'oubli qui anime l'ancien oppresseur et la logique de justice à laquelle en appelle la victime<sup>925</sup> »*, refait surface.

---

<sup>922</sup> v. Rapport de la FIDH du 20/12/2017 intitulé « Massacres au Kasai : des crimes contre l'humanité au service d'un chaos organisé », en ligne sur <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/rdc/massacres-au-kasai-des-crimes-contre-l-humanite-au-service-d-un-chaos>, consulté le 07/04/2023 à 21h25'.

<sup>923</sup> Discours d'investiture du Président Félix Antoine TSHILOMBO TSHISEKEDI du 24 janvier 2019.

<sup>924</sup> v. <https://www.bbc.com/afrique/region-47565294>, consulté le 07/04/2023 à 21h30'.

<sup>925</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 du 2/10/1997, *Op.cit.*, p.3.

Les mécanismes de justice transitionnelle en RDC doivent favoriser, à long terme, « *une conciliation nationale qui stabilise la volonté de vivre ensemble dans un Etat démocratisé*<sup>926</sup>. » Cependant, si « *la réconciliation cherche à redessiner les liens entre les individus et à permettre à la société de tourner le dos à un passé marqué par les divisions pour envisager un avenir commun*<sup>927</sup> », force est d'admettre qu'« *il n'y a pas de réconciliation possible sans droits reconnus aux victimes (...)*<sup>928</sup> ». Cela signifie que la réconciliation ne doit pas mettre un trait sur les quatre piliers de la justice transitionnelle notamment les piliers, droit à la vérité et à la justice.

D'ailleurs, ne devrait-on pas parler de « conciliation » en lieu et place de « réconciliation » ? En scrutant de près le discours d'investiture du chef de l'Etat congolais, ce dernier souhaiterait amorcer un dialogue entre les congolais, lequel permettrait de préparer les esprits à l'idée de tourner la page. Ce procédé relève de la conciliation qui, du reste, est une antichambre de la réconciliation. La réconciliation nationale doit avant tout être reconnue dans nos sociétés comme une prérogative des victimes<sup>929</sup>.

Les résultats de la recherche sur la justice transitionnelle au Sud-Kivu montrent que la demande publique de pardon peut être vue comme une forme de réparation aux victimes. La mentalité locale, notamment dans la ville d'Uvira, laisse comprendre qu'un criminel qui se présente devant le public avec comme objectif de présenter des excuses publiques ou des aveux publics a plus de chances d'être pardonné par la population<sup>930</sup>. Le pardon doit donc être conditionné.

---

<sup>926</sup> JOINET Louis, *Op.cit.*, p.280.

<sup>927</sup> Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, p.9.

<sup>928</sup> FLAUTRE Hélène, *Op.cit.*, p.29.

<sup>929</sup> JOINET Louis, *Op.cit.*, p.286.

<sup>930</sup> KASONGO SAFARI Gentil, *Op.cit.*, p.19.



## **b. Le conditionnement nécessaire du pardon**

L'affaire Révérien RUWANGA devant le Gacaca au Rwanda renseigne que « *le pardon de réconciliation que le bourreau obtient de l'Etat dans le but d'une remise de peine*<sup>931</sup> » n'est qu'un acte personnel situé hors de la sphère de l'échange et n'est pas de nature à exclure la possibilité à recourir à la justice étatique par une victime (un rescapé) qui a assisté au meurtre de toute sa famille.

La politique du pardon doit être conforme avec le noyau dur des droits de l'homme et du Droit International Humanitaire (DIH) qui est composé notamment du droit à la vie, droit de ne pas subir la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants<sup>932</sup>. C'est pourquoi, compte tenu de leur gravité et du fait qu'ils portent atteinte grave au noyau dur des droits de l'homme et du DIH, les crimes de masse sont des crimes impardonnables par le droit international des droits de l'homme et le DIH.

Le pardon ne pourra favoriser la réconciliation et apporter la paix que s'il respecte un processus à 4 étapes. C'est le processus que doit suivre toute idée de réconciliation. Il convient, d'abord, que le bourreau reconnaisse le mal commis (Etape 1). Il doit, ensuite, le regretter (Etape 2). Ce n'est qu'en ce moment que viendra le pardon proprement dit (Etape 3). Il doit, enfin, promettre de ne plus reproduire le même mal (Etape 4) parce que « *le pardon, acte privé, suppose, en tant que facteur de réconciliation, que soit connu de la victime l'auteur des violations et que ce dernier ait été en mesure de manifester son repentir. En effet, pour que le pardon puisse être accordé, il faut qu'il ait été demandé*<sup>933</sup>. »

Sans préjudice de ce qui précède, le pardon est la résultante de deux préalables que sont la reconnaissance du mal commis et le regret de celui-ci. La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a précisé que « *sans compréhension des actes criminels commis et*

---

<sup>931</sup> SALAS Denis, « La transition démocratique sur la scène judiciaire : vers une justice restaurative ? », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, p.402.

<sup>932</sup> Article 61 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

<sup>933</sup> E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 du 2/10/1997, *Op.cit.*, p.6.

*sans reconnaissance de la culpabilité de leurs auteurs, il ne peut y avoir de pardon ni de réconciliation possible*<sup>934</sup>. »

Le Président en exercice en RDCongo s'est engagé à lutter contre les antivaleurs notamment l'impunité<sup>935</sup>. Le pardon ne doit pas être systématique afin d'éviter qu'il remette en cause cet engagement. Il doit, en revanche, être adapté à la nature des crimes commis, ce qui consolidera la première transition démocratique vécue en RDC. Le Congo-Kinshasa n'a-t-il pas besoin d'une justice transitionnelle de consolidation de la démocratie ?

Compte tenu de la situation politique congolaise, la patience de la transition démocratique imposait et impose à l'actuel régime de ne pas aller avec brutalité au risque de voir les caciques de l'ancien régime compromettre l'option de la paix prise par lui. Et ce, étant donné que le chef de l'Etat en exercice n'avait pas, avant l'avènement du « fait majoritaire contestataire »<sup>936</sup> en 2020, le monopole sur toutes les institutions de la république. Ces institutions étaient occupées, dans leur quasi majorité, par le camp Kabila (le FCC). Le Président Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO ne devrait pas agir en brutalité pour ne pas fragiliser la transition démocratique. S'il faut mettre en place la justice transitionnelle dans un tel contexte, il n'en demeure pas moins que ce serait une « justice de douceur » et non pas « de brutalité » comme le serait la justice étatique. Quand parfois l'objectif de paix impose à la justice transitionnelle de prendre son temps avant de sanctionner, la justice étatique sanctionne sans le moindre souci du temps. C'est ici que les partenaires internationaux de la RDC devraient jouer un rôle important pour l'accompagnement du nouveau régime afin qu'il se défasse de tout obstacle à la poursuite future des présumés auteurs des crimes graves commis en RDC. Le peuple congolais a besoin d'une justice qui mettra fin à son interminable défaite devant le mal politique<sup>937</sup>.

---

<sup>934</sup> AYALA Corina Duque, *Op.cit.*, p.337.

<sup>935</sup> v. <https://www.radiookapi.net/2020/06/30/actualite/politique/felix-tshisekedi-la-lutte-contre-limpunite-et-la-corruption>, consulté le 07/04/2023 à 21h46'.

<sup>936</sup> Pour plus d'informations sur le « fait majoritaire contestataire », v. <https://constitutiondecodee.fr/blog/207-francois-hollande-et-le-fait-majoritaire-contestataire>, consulté le 07/04/2023 à 21h50'.

<sup>937</sup> SALAS Denis, *Op.cit.*, p.405.

### **§3. Quel avenir pour la justice transitionnelle en RDC?**

La RDCongo a besoin d'une forme de justice transitionnelle reposant simultanément sur les quatre piliers ou paliers (Vérité, Justice, Réparation, Garantie de non-répétition). Il y a nécessité de concevoir une justice transitionnelle congolaise par palier. Puisque la vérité est le pilier central de la justice transitionnelle, après l'échec de la CVR de transition (CVR à temps court), il est nécessaire qu'une CVR à temps long soit mise en place. Avant de définir son mandat, il conviendrait d'abord que l'Etat congolais définisse, dans un raisonnement téléologique, ce qu'il cherche à obtenir dans les nouveaux mécanismes de justice transitionnelle.

La nouvelle justice transitionnelle en RDC doit répondre aux caractéristiques suivantes : Primo, une justice transitionnelle, à la fois, « de changement de régime » et « de consolidation de la démocratie. » Changement de régime, parce que les nouveaux processus de justice transitionnelle devront conclure la chute des régimes autoritaires, dictatoriaux ou totalitaires qu'a connus la RDC en luttant contre l'impunité à travers la poursuite de grands criminels. Une justice transitionnelle qui doit permettre de passer de la dictature à la démocratie. Consolidation de la démocratie, parce que ces processus devront capitaliser les acquis démocratiques du pays en revalorisant les victimes en leur accordant une place de choix. Les cas de Guyane<sup>938</sup> et du Canada<sup>939</sup> ont démontré qu'on peut concevoir une justice transitionnelle en l'absence de conflit. La nouvelle justice transitionnelle consolidera la démocratie si elle reconnaît les droits des victimes et met fin à leur interminable défaite devant le mal politique.

---

<sup>938</sup> En Guyane, c'est l'histoire traumatisante des pensionnats catholiques, dans lesquels des centaines d'enfants autochtones ont été placées, assimilées et évangélisées de force depuis les années 1930, sous couvert d'accès à l'éducation, qui est à l'origine du déploiement des mécanismes de justice transitionnelle. v. <https://www.ouest-france.fr/region-guyane/guyane-le-projet-de-commission-verite-et-reconciliation-sur-les-homes-fait-presque-lunanimite-5bf3a7ba-c247-11ed-9040-88118cb8c4c9>, consulté le 03/07/2023 à 07h31'.

<sup>939</sup> Au Canada, le Tribunal des revendications particulières (TRP) a été créé le 17 octobre 2008 comme mécanisme de justice transitionnelle afin de panser les plaies, occasionnées par le système des pensionnats indiens, au moyen de la reconnaissance des injustices causées aux peuples autochtones et de la réconciliation. v. BAIL Juliette, GRAVEL Amélie, « Le Tribunal de Revendications Particulières: un exemple canadien de justice transitionnelle? », in *Revue québécoise de droit international*, 2020, Vol.33, N°2, pp.155-181.

Secundo, « une justice de rattrapage » qui permet de mettre la main sur les criminels. Elle doit être une justice du plus jamais ça (Nuncamas comme le disait Louis JOINET), une justice de passage de l'individu au collectif.

Tertio, « une justice de reconstruction » et « de non-répétition » qui passe par la reconstruction d'institutions afin « *de bâtir des institutions de convalescence*<sup>940</sup>. » La reconstruction passe par la prise en compte des oubliés de la justice étatique que sont les victimes et la société civile. La justice transitionnelle doit leur accorder une place de choix, leur faire jouer un rôle de premier rang, un rôle actif donc. Elle doit prendre en charge leurs souffrances et chercher les moyens appropriés pour guérir leurs blessures. Elle devra ainsi jouer un rôle thérapeutique.

Quarto, la justice transitionnelle n'est pas une panacée, elle doit s'inscrire dans un système global. Elle doit permettre d'identifier les anomalies du système classique. Il faut une conciliation intelligente entre le système classique et les nouvelles exigences de la société (notamment la paix). Il y a une extrême nécessité que la justice transitionnelle s'empare des problèmes des populations de l'Est du pays en raison de l'intensité et du volume des morts causés par les conflits armés en RDCongo. Ces populations ont besoin d'une justice transitionnelle dont les mécanismes s'adaptent à « la complexité des violations » qu'elles ont subies car, ces dernières ne sont pas que physiques mais sont aussi morales.

Quinto, la justice transitionnelle doit être « spécifique. » La justice rendue à la population de l'Est du pays ne doit pas être classique. Elle doit reconnaître les spécificités de cette population. La réparation des crimes, par exemple, doit s'adapter à celle-ci. Cette réparation doit tenir compte du fait que le traumatisme subi par celle-ci pourrait être transgénérationnel. D'où la nécessité d'outiller les tribunaux pour qu'ils s'adaptent à cette exigence.

Sexto, la RDC a, en outre, besoin « d'une justice transitionnelle intelligente. » Telle que décrite par Paul F. SEILS<sup>941</sup>, la justice intelligente implique trois choses : la reconnaissance du

---

<sup>940</sup> SALAS Denis, *Op.cit.*, p.405.

<sup>941</sup> SEILS Paul F., « Reconciliation in Guatemala : The Role of Intelligent Justice », in *Institute of Race relations*, Vol.44, Issue 1, July 2002, pp.1-15.

droit des victimes à la justice, leur accompagnement légal et leur conscientisation. Cette dernière nécessite l'organisation des ateliers d'éducation légale pour agents de l'Etat et la conscientisation civique des participants. L'idée est de mettre à la disposition des victimes les informations nécessaires pour qu'elles fassent pression à l'Etat afin qu'elles reçoivent réparation.

La logique de contextualisation<sup>942</sup> exige que « *les mécanismes de la justice transitionnelle s'adaptent toujours au pays dans lequel ils sont déployés*<sup>943</sup>. » Les nouveaux mécanismes de justice transitionnelle en RDC doivent être initiés de l'intérieur et de l'extérieur. Ainsi, l'évaluation faite des résultats de la justice transitionnelle sur les objectifs qu'elle s'était assignée dans ce dernier Etat tiers va permettre de connaître la direction que doivent prendre les nouvelles actions aussi bien de l'Etat congolais que de ses partenaires internationaux.

Au niveau intérieur, il convient de travailler sur les indicateurs ci-dessous qui ont décrédibilisé les précédents processus de justice transitionnelle afin de légitimer les nouveaux dispositifs ou processus. Il s'agit de l'inexécution, de l'absence de suivi des recommandations de la CVR et de l'incohérence des dispositifs au regard du droit constitutionnel congolais et du droit international public. Il convient également de souligner l'illégitimité du pouvoir politique et la mise sous tutelle ou la récupération politique des processus par l'Etat à travers ses ministres, alors qu'il devrait en assurer seulement la cohérence et la bonne mise en œuvre. Il y a, enfin, l'absence de promotion des dispositifs, l'inappropriation des processus par la population, le manque de soutien de la société civile et la déconnexion avec la réalité du terrain.

Au niveau extérieur, une action de l'UE basée sur la politique de soutien à la justice transitionnelle en RDC est importante. L'Union « *reste l'un des plus grands contributeurs financiers du monde en ce qui concerne les initiatives en matière de justice transitionnelle, et fournit des financements en faveur de la justice pénale, d'initiatives de recherche de la vérité, de réformes institutionnelles et de programmes de réparations, y compris dans le cadre d'un*

---

<sup>942</sup> OSSELAND Pierre, « L'approche française de la justice transitionnelle », in *Recueil Dalloz*, 2017, p.2472.

<sup>943</sup> HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, p.325.

*soutien à la société civile et aux groupes de victimes*<sup>944</sup>. » Elle a apporté une aide à la CVR congolaise de transition qui a permis son équipement, sauf que globalement, l'aide de l'UE et de la « communauté » dite internationale à la justice transitionnelle en RDC « *est venue au compte-gouttes, et n'a donc pas permis de planifier le travail de façon rigoureuse et cohérente*<sup>945</sup> », alors qu'elles s'étaient « *engagées, avec enthousiasme au départ, à apporter un concours substantiel, financier et matériel à la réalisation de la mission de la CVR, dans la mesure où cette dernière était envisagée devoir concourir à apporter la paix et à établir l'Etat de droit*<sup>946</sup>. »

En tant que partenaire essentiel de la RDC dans le secteur de la justice, l'UE pourrait repenser son action dans le domaine de la justice transitionnelle au regard des impératifs impliqués par le contexte politico-juridique au Congo-Kinshasa, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de justice transitionnelle. Très concrètement, elle pourrait intégrer la justice transitionnelle dans sa politique à l'égard de la RDC, travailler avec les autorités congolaises et les encourager à entamer le nouveau processus de justice transitionnelle. Le Parlement européen pourrait, comme il l'a fait pour le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone<sup>947</sup>, adopter des résolutions pour soutenir ce processus. Il est nécessaire que les réformes institutionnelles au Congo-Kinshasa soient soutenues techniquement et logistiquement.

Dans le pilier « droit de savoir la vérité », compte tenu du fait que l'assemblage des données est coûteux, l'UE pourrait aider financièrement l'Etat congolais à documenter les acteurs de la nouvelle CVR car, la documentation est l'un des aspects d'élaboration du droit à la vérité. Elle permet de connaître les causes de la déraison d'Etat. L'Union pourrait, par ailleurs, mettre les techniques de pointe au service du droit de savoir (soutien technique). Ces techniques permettraient de reconstituer la vérité sur ce qui s'est passé de 1960 (accession de la RDC à la souveraineté internationale) à ce jour. Puisque « *sans la vérité, la justice n'existe pas, et que sans justice, l'impunité appelle la vengeance*<sup>948</sup>. » Le rapport Mapping est, certes,

---

<sup>944</sup> Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, §7.

<sup>945</sup> NGOMA-BINDA, *Op.cit.*, p.58.

<sup>946</sup> *Ibid.*, pp.57-58.

<sup>947</sup> Résolution du Parlement européen du 24 avril 2009 sur le soutien au Tribunal spécial pour la Sierra Leone.

<sup>948</sup> FLAUTRE Hélène, *Op.cit.*, p.30.

un excellent document pour l'établissement de la vérité (1993-2003) en RDC. Mais il nécessite d'être complété par d'autres documents pouvant permettre d'établir la vérité pour les périodes non couvertes par lui (1960-1992 et 2004 à ce jour).

Dans le pilier droit à la justice, l'appui de l'UE pourrait prendre plusieurs formes. D'abord, l'UE pourrait investir dans les mesures visant à favoriser l'accès des victimes et témoins aux mécanismes de justice transitionnelle compte tenu de l'immensité du territoire congolais. Elle pourrait s'inspirer de l'aide légale qu'elle donne aux victimes à l'Est de la RDC dans le cadre des Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP) initiées par l'ONU et appuyées par elle, grâce à l'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP).

Ensuite, l'Union pourrait inciter les Etats, dont les présumés auteurs des violations graves des droits de l'homme et du DIH commises en RDC sont nationaux, à les poursuivre en justice. Au cas où ces Etats s'abstiennent à les poursuivre et l'obligation « aut dedere, aut judicare » n'est pas satisfaite par eux, l'Union pourrait s'appuyer sur ses Etats membres pour la poursuite de ces présumés auteurs des violations graves des droits de l'homme et du DIH devant les juridictions nationales desdits Etats membres sur base de la compétence universelle ou la CPI. Ce crédo n'est pas un moyen de faire abstraction de maux actuels reprochés<sup>949</sup> à la justice pénale internationale<sup>950</sup>, notamment la CPI.

Enfin, pour les crimes commis depuis 1960 et avant l'entrée en vigueur du Statut de Rome instituant la CPI, il urge que l'UE s'implique pour la mise en place d'un tribunal mixte en RDCongo composé des chambres mixtes spécialisées au sein des tribunaux congolais (CMSTC). L'appui de l'Union à la mise en place de ce mécanisme judiciaire spécifique et à la réforme du secteur de la justice contribuera également à la fin de l'impunité totale à l'égard des auteurs des violations graves des droits de l'homme, et à élaguer ou surmonter la difficulté posée par la complexité des crimes internationaux à enquêter et à poursuivre. Un soutien des capacités nationales d'enquête et de poursuite relatives aux graves crimes internationaux comme celui apporté dans le cadre des CAP s'avère donc nécessaire.

---

<sup>949</sup> v. <https://information.tv5monde.com/info/justice-internationale-la-cpi-n-connu-que-des-proces-d-africains-mais-le-futur-devrait-etre>, consulté le 07/04/2023 à 22h34'.

<sup>950</sup> La justice pénale internationale est, certes, critiquable à plusieurs égards, sauf qu'elle reste le reflet de la justice interne. L'erreur a souvent été d'exclure le phénomène de la politique dans l'analyse du droit.

Ceci est sans préjudice du fait que la piste de protection en matière de justice transitionnelle en RDC devra être interne qu'international. Les textes juridiques internes en matière de justice transitionnelle devront avoir une vertu transformatrice plutôt que constater le droit existant. Ils devront innover et non rester dans le moule établi. Le juge devra donc jouer le rôle d'un artisan habile et non pas celui d'une machine télécommandée car, « *l'action de la justice corrige l'hypocrisie legaliste qui pousse à tenir la balance égale entre oppresseur et opprimé. Quand la loi n'est que la mesure d'un pouvoir abusif, le juge (et l'expert qui l'aide à tenir sa place) doit être défricheur. Il doit savoir reconstituer les chemins brouillés qui conduisent à une démocratie intègre. Dans cette voie, il doit aussi regarder en arrière pour y chercher des preuves là où tout a été fait pour organiser l'oubli*<sup>951</sup>. »

Concernant la réparation, l'UE pourrait aider l'Etat congolais à mettre en place un programme de réparation concernant l'indemnisation financière, la restitution, la réadaptation, la satisfaction et la garantie de non répétition. Particulièrement pour le volet « indemnisation financière », ce programme pourrait déboucher à la mise en place d'un fonds spécifique d'indemnisation des victimes des atrocités qu'il conviendra d'appeler *Fonds pour la Réparation des Crimes au profit des Victimes en République démocratique du Congo, (FRCV, en sigle)*. L'UE pourrait le financer car, d'après l'article 97 de l'Accord de Cotonou, elle est le partenaire financier et économique des Etats ACP. Ainsi, le FED ou l'IcSP pourrait prendre en charge ce fonds. Cela se justifie par la particularité des crimes commis en RDCongo qui ont causé aussi bien des dommages matériels qu'immatériels.

Cependant, il y a lieu de relever que les réparations sont d'abord des frustrations. Il est peu probable d'obtenir ce qui est espéré. En droit, il n'est pas toujours possible de recevoir une réparation intégrale<sup>952</sup>. De même, la justice transitionnelle est un mécanisme qui tente de réparer ce qui est possible de l'être, à défaut de pouvoir tout réparer. Il existe parfois une confrontation entre plusieurs attentes sociales. C'est pourquoi « *il convient d'accorder la*

---

<sup>951</sup> HOURQUEBIE Fabrice, GILLET Jean-Louis, SALAS Denis, « En hommage à Louis Joinet, pèlerin de la justice transitionnelle », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, p.318.

<sup>952</sup> L'arrêt de la CIJ du 9 février 2022 confirme cette affirmation car la RDC n'a pas pu obtenir tout ce qu'elle a demandé au titre de réparation des dommages subis à l'occasion du fait internationalement illicite commis par l'Ouganda.



*priorité, autant que faire se peut, aux intérêts et besoins spécifiques des victimes les plus vulnérables*<sup>953</sup>. » La réparation peut aussi être un combat contre plusieurs choses<sup>954</sup> : l'histoire, le système juridique, les préjugés, etc. Il s'agit d'un combat complexe, long. Ce combat ne commence pas avec le droit mais les protestations. Les juristes ne sont là que pour continuer un combat porté par les citoyens. Dès lors, il faut former les combattants de la future reconstruction que sont les juristes. L'appui financier de l'UE pourrait aussi consister en la mise en place d'un programme de formation ou en la facilitation de la formation des combattants de la future reconstruction en RDC, à savoir les juristes. Et, ce, conformément au volet « *prévention des conflits, consolidation de la paix et préparation aux crises* » de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) qui prône le renforcement de la capacité globale des acteurs concernés en matière de justice transitionnelle dans les domaines de la médiation, du dialogue et de la réconciliation, des missions civiles de stabilisation et des activités de rétablissement post-conflit<sup>955</sup>.

Les garanties de non-répétition sont des vertus prospectives. L'UE pourrait appuyer l'Etat congolais dans la mise en place des espaces co-working qui serviront à travailler sur les questions de l'encadrement juridique de nouveaux dispositifs de la justice transitionnelle afin de faciliter leur cohérence avec le droit constitutionnel et le droit international public, tel que ce fut le cas en 2015 avec son appui aux Etats généraux de la justice congolaise qui ont accouché de la PNRJ. Le problème n'est pas seulement de modifier le texte mais de changer de mentalité. L'UE pourrait aussi continuer d'appuyer la réforme du secteur de la sécurité afin de mettre fin à l'insécurité persistante dans le pays laquelle mine tous les efforts déployés

---

<sup>953</sup> Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op.cit.*, p.28.

<sup>954</sup> Pour espérer obtenir une réparation satisfaisante, les familles des victimes des multinationales complices de l'apartheid en Afrique du Sud ont été amenées à saisir la justice américaine car la CVR sud-africaine n'a pas pu régler la problématique de la réparation. Les poursuites n'ont été autorisées qu'en 2009, soit six ans après la saisine de la justice américaine, contre General Motors, Ford, Fujitsu, IBM, Daimler AG and Rheinmetall AG pour complicité de violation des droits de l'homme. v. <https://www.voaafrique.com/a/a-46-2010-01-12-voa5-91977699/1377347.html>; <https://www.france24.com/fr/20100111-multinationales-complices-lapartheid> ; <https://www.jeuneafrique.com/160599/societe/les-etats-unis-jugeront-les-multinationales-accus-es-de-soutien-l-apartheid/>, consultés le 03/07/2023 à 08h18'. Si les victimes se sont retournées vers la justice américaine, c'est notamment parce que le système juridique sud-africain ne leur a pas donné satisfaction.

<sup>955</sup> Article 3, §2, point e), du règlement (UE) n°230/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JO L 77 du 15/3/2014.

dans le domaine de la justice transitionnelle. Les mécanismes de justice transitionnelle présentent un intérêt pour la réforme du secteur de la sécurité en RDC. En soutenant ce dernier Etat tiers dans ce secteur, l'Union satisfera ainsi l'objectif poursuivi par son concept pour le soutien apporté à la réforme du secteur de la sécurité, adopté en 2005. De même, elle pourra aussi soutenir les activités de DDR dans le domaine de la réconciliation et de la justice transitionnelle au Congo-Kinshasa. L'Union pourra accentuer ses efforts dans la réforme de la justice et aider à la mise en œuvre effective des recommandations des Etats généraux de la justice et de la PNRJ.

## **Conclusion du titre II : succès ou échec au regard de l'objectif de l'instauration de l'Etat de paix ?**

Plusieurs acteurs sont intervenus dans le processus de construction de la paix<sup>956</sup> en RDCongo. L'ONU a initié la MONUC et la MONUSCO comme opérations de maintien de la paix (OMP). L'implication de l'UE s'est avérée nécessaire pour la mise en place effective de ces dispositifs internationaux de maintien de la paix, sauf que la participation de l'Union dans l'exécution des tâches de la MONUC n'est pas exempte de tout reproche au regard de l'objectif assigné aux dispositifs internationaux de maintien de la paix en RDC. Si l'opération Artémis et l'EUFOR ont presque réussi leur mission, tel n'est pas le cas de la MONUSCO. Plus de 16 ans après l'opération Artémis conduite par l'UE suite au massacre perpétré à Bunia et le déploiement des mécanismes de la justice transitionnelle, l'insécurité a pu devenir une préoccupation nationale, de premier ordre, voire une préoccupation internationale.

La présence de la MONUSCO n'a pas permis d'endiguer la crise à l'Est du Congo-Kinshasa depuis son déploiement. Cette dernière mission onusienne intervient dans deux axes : dans l'aspect sécuritaire et dans l'aspect droits de l'homme. Dans le premier axe, le constat est alarmant car son exécution n'a pas produit des effets escomptés. Il importe, en revanche, de saluer les efforts entrepris dans l'aspect droits de l'homme. La MONUSCO produit, grâce au Bureau Conjoint des Nations unies aux droits de l'homme, des rapports annuels sur la situation des droits de l'homme en RDC. Ceci contribue à l'archivage des droits de l'homme, un aspect important pour l'ouverture des enquêtes et la connaissance de la vérité. Ces rapports annuels de la MONUSCO ainsi que le rapport Mapping<sup>957</sup> devraient être le point de départ du processus de l'établissement de la vérité sur les crimes de masse commis au Congo-Kinshasa et de la lutte contre l'impunité des crimes impardonnables. Fort malheureusement, à cause d'une justice transitionnelle à géométrie variable, certains criminels ont été absous de leurs péchés tel dans une église. Dès lors, il y a lieu de réfléchir sur des nouveaux mécanismes tant

---

<sup>956</sup> Des analyses intéressantes sur les acteurs impliqués dans le processus de paix, sur le schéma, le modèle ou les similitudes dans la façon de parvenir à la paix peuvent être lues chez COPPOLANI Antoine et all. (Dir), *La fabrique de la paix. Acteurs, processus, mémoires*, Laval, Hermann Editions, 2015.

<sup>957</sup> Un rapport non partisan qui a pu lister 617 cas de violation des droits de l'homme et du DIH en RDC entre 1993 et 2003.

judiciaires qu'extrajudiciaires de justice pour les victimes. Ainsi, l'UE, qui est initiatrice de plusieurs programmes dans le secteur de la justice en RDC, pourrait repenser son action dans le domaine de la justice transitionnelle au regard des impératifs impliqués par le contexte politico-juridique de ce pays.

De manière générale, les deux volets de la justice transitionnelle, à savoir le volet rétrospectif (vérité et responsabilité) et le volet prospectif (réparation, non-répétition), n'ont pas été bien exécutés au Congo-Kinshasa. A partir de l'expérience tirée de l'échec de la justice transitionnelle dans ce pays, l'on pourrait conclure que la justice transitionnelle est une école de la volonté et seules les volontés individuelles font avancer les choses. Une intervention autonome efficace de l'Union visant l'Etat de droit pourrait contribuer à assurer la non-répétition des crimes dans cet Etat tiers. L'instauration de l'Etat de droit dans un pays post-conflit, comme la RDC, permet d'assurer la non-répétition des crimes et violations graves des droits humains.

**DEUXIEME PARTIE : UNE CONTRIBUTION REVELATRICE  
D'UNE ACTION AUTONOME DE L'UNION EUROPEENNE**

La faiblesse de l'UE a souvent été de privilégier les instruments militaires dans la gestion des crises en RDC en lieu et place des instruments politiques et diplomatiques (logique réactive). Or, ces derniers s'inscrivent dans une optique de la prévention des crises. Empêcher politiquement et diplomatiquement les dirigeants à se maintenir au pouvoir en violation de la constitution est un moyen de prévenir les conflits et de favoriser l'avènement de l'Etat de droit. Conformément au volet politique de l'accord de Cotonou (volet maintenu dans l'accord Post-Cotonou), l'Union participe au renforcement des structures étatiques<sup>958</sup> au Congo-Kinshasa à travers les actions visant l'instauration de l'Etat de droit, le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et la lutte contre la corruption<sup>959</sup>. Ceci répond à la vision du 3<sup>ème</sup> considérant du préambule du TUE, tel que modifié à ce jour, qui consacre notamment l'attachement de l'Union aux principes de l'Etat de droit et à la promotion de la paix et de la sécurité en Europe et dans le monde. Ces actions de l'organisation régionale européenne rencontrent également certains objectifs fixés à l'Union dans l'article 11, § 1 du même traité, en l'occurrence la promotion de la coopération internationale, du développement, le renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'appui institutionnel de l'UE à la RDC mobilise plusieurs actions allant de l'assistance à l'accompagnement. Il touche aussi bien la gouvernance politico-économique que judiciaire. L'avènement de l'Etat de droit nécessitant d'agir également sur des facteurs extra juridiques, la recherche de l'efficacité des actions de l'UE en RDC a conduit au dépassement du cadre multilatéral, reposant sur le partenariat de Cotonou, au profit d'un cadre bilatéral privilégiant

---

<sup>958</sup> Le renforcement des structures étatiques en RDCongo par l'U.E se fait à travers différents programmes que l'Union a mis en place au Congo-Kinshasa. Ces programmes portent sur *la gouvernance* (appui au parlement, au cycle électoral, à la réforme du secteur de la sécurité, soutien dans les domaines de la justice, de la police, de l'armée, aux droits de l'homme, à la décentralisation), *les infrastructures* (transport, eau, assainissement et santé) et *l'environnement, la conservation de la nature et la gestion durable des forêts* (la protection des parcs nationaux et des aires protégées, dont nombreux sont des Sites du Patrimoine Mondiale, dans la production durable du bois-énergie, la formation forestière, la relance du tourisme, le développement rural et la sécurité alimentaire, l'aide humanitaire). Pour plus d'information, aller dans [http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/projects/overview/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/projects/overview/index_fr.htm), consulté le 05/06/2015 à 14h33'.

<sup>959</sup> Articles 9, 96 et 97 de l'Accord de Cotonou.

des programmes techniques et spécifiques. Ceci est rendu possible grâce à l'article 91 de l'accord de Cotonou (article 97 de l'accord Post-Cotonou) qui reconnaît la possibilité pour un ou plusieurs États membres de l'Union et un ou plusieurs États ACP de conclure les traités, conventions, accords ou arrangements qui, quelle qu'en soit la forme ou la nature, ne doivent pas faire obstacle à l'application de celui-ci (Titre I). Néanmoins, les résultats escomptés des actions susmentionnées tardent à venir à cause de plusieurs facteurs politico-économiques et juridiques qui imposent de repenser l'action extérieure de l'UE en RDC (Titre II).

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*



## **TITRE I. LES ACTIONS FONDEES SUR LE PARTENARIAT DE COTONOU ET LA PESC**

Plusieurs actions sont entreprises par l'UE en RDCongo dans le cadre multilatéral du partenariat de Cotonou et dans le cadre des programmes bilatéraux et consensuels signés avec la RDC. Ces actions sont considérées comme un appui institutionnel de l'UE en vue de la construction et de la pérennisation de l'Etat de droit en RDC (chapitre 1<sup>er</sup>). En outre, l'UE mobilise la PESC pour renforcer le volet politique de l'accord de Cotonou en RDC et s'assurer de son respect (chapitre 2).

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

## **CHAPITRE I. LES ACTIONS D'APPUI A LA GOUVERNANCE COMME PILIER PROTEIFORME DE L'ETAT DE DROIT**

L'appui institutionnel de l'UE à la RDCongo poursuit plusieurs objectifs. Les différentes formes qu'il prend s'adaptent à ces objectifs. Il vise à renforcer soit la gouvernance politique (section 1), soit la gouvernance judiciaire et démocratique (section2).

### **Section I. La gouvernance politique pour le renforcement de la légitimité et du rôle de l'Etat**

L'action européenne est, d'abord, dirigée vers le Parlement et le cycle électoral en RDC (§1). Elle se consacre, ensuite, à la réforme du secteur de la sécurité (§2).

#### **§1. L'appui nécessaire au cycle électoral et au Parlement**

L'organisation des premières consultations électorales libres et quasi-démocratiques en RDC est le premier résultat de la coopération UE-RDC (A). Cependant, l'Union doit relever plusieurs défis incontournables pour la pérennisation d'un Etat de droit en RDC (B).

##### **A. Un appui ayant facilité la tenue des premières consultations électorales libres et quasi-démocratiques en RDC**

L'aide européenne à l'organisation du premier cycle électoral de la 3<sup>ème</sup> république congolaise (a) est l'exécution d'une obligation découlant de l'Accord de Sun City qui prévoyait l'implication de la « communauté » dite internationale dans la tenue des élections en RDC (b).

##### **a. Le contenu de l'aide européenne à l'organisation des élections en RDC**

La mise en place de la nouvelle architecture institutionnelle en RDC a commencé par le référendum constitutionnel de 2005 pour l'adoption de la constitution actuellement en vigueur (constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour), avant de se poursuivre avec la tenue des premières élections législatives et présidentielle de 2006 sous la 3<sup>ème</sup> république.

L'UE a joué un rôle non moins négligeable dans ces processus référendaire et électoral de 2005-2006. Elle a financé le PACEC (Projet d'Appui au Cycle Électoral au Congo)<sup>960</sup>. Géré par le PNUD, ce projet devait appuyer la Commission Electorale Indépendante (CEI), aux côtés de l'appui de la MONUC. Le montant global du financement européen est estimé à environ 3 millions € pour deux ans<sup>961</sup>.

Le PACEC avait pour objectif l'organisation d'élections transparentes, crédibles et conformes aux normes internationales et instruments régionaux régissant les processus électoraux, intégrant l'équité de genre, la pérennisation des connaissances technologiques acquises ainsi que le renforcement des capacités de la CEI (actuelle CENI).

L'Union a également soutenu la MONUC pendant le processus électoral en RDC, à travers l'EUFOR RDCongo<sup>962</sup>. Cette force de dissuasion a été mise en place par l'UE sur demande faite le 27 décembre 2005 par l'ONU. Approuvée par le Conseil, après la recommandation du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE du 23 mars 2006, cette opération est présentée comme « *une action soutenant le processus électoral et donc la population congolaise*<sup>963</sup>. » Après l'approbation par l'UE, les Nations-Unies ont formalisé leur demande dans la résolution 1671 du 25 avril 2006 du Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU).

Contrairement à la résolution 1484 (2003) du CSNU sur laquelle s'est appuyé le Conseil de l'UE pour arrêter l'Action commune 2003/423/PESC du 5 juin 2003 ayant autorisé le déploiement de l'opération militaire Artémis, la résolution 1671 du 25 avril 2006 désigne expressément l'UE comme partenaire chargé de déployer une force pour soutenir la MONUC

---

<sup>960</sup> NIANG Abderhamane, CISSE Alioune, TOOLEY Martin, KALALA Marie-Madeleine, *Projet d'Appui au Cycle Electoral, Rapport d'évaluation*, PNUD, 2012.

<sup>961</sup> Article 13 de l'Action commune 2006/319/PESC du Conseil du 27 avril 2006 relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral.

<sup>962</sup> Pour aller loin, lire Conseil de l'Union européenne, *Soutien de l'UE à la MONUC pendant le processus électoral en République démocratique du Congo (RDC) – Opération EUFOR RDCongo*, Stratégie d'information, Note du Secrétariat aux délégations, 25 avril 2006.

<sup>963</sup> *Ibid.*, p.2.

pendant la période électorale en RDCongo. Cela prouve qu'au regard de l'ONU, l'UE est un partenaire crédible sur lequel elle peut compter dans le processus de paix en RDCongo.

Le §8 de la résolution 1671 du 25 avril 2006 assigne à l'EUFOR RDCongo cinq missions. Elle apporte son soutien à la MONUC pour stabiliser une situation, au cas où la MONUC rencontrerait de graves difficultés pour s'acquitter de son mandat dans la limite de ses capacités existantes. Elle contribue à la protection des civils exposés à la menace imminente de violences physiques dans les zones où elle sera déployée, et sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement de la République démocratique du Congo. Elle contribue aussi à la protection de l'aéroport à Kinshasa. Elle assure la sécurité et la liberté de mouvement du personnel ainsi que la protection des installations d'EUFOR RDC. Elle effectue des opérations de caractère limité, afin d'extraire des individus en danger.

D'après le §15 de la même résolution, il revenait à l'UE de faire rapport régulièrement au Gouvernement de la RDC et au Conseil de Sécurité sur la manière dont EUFOR<sup>964</sup> R.D.Congo s'acquittera de son mandat. La mission européenne a été mise en place par l'Action commune 2006/319/PESC du Conseil relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral arrêtée le 27 avril 2006. Un déploiement à Kinshasa d'une unité élémentaire avancée d'environ 400-450 militaires a été réalisé. Cette opération avait également mise en place « *une force hors théâtre d'opération, en attente, de la taille d'un bataillon, située hors du pays, mais pouvant être déployée rapidement si nécessaire*<sup>965</sup>. »

---

<sup>964</sup> Contrairement à Artémis, l'EUFOR était censée effectuer des opérations de caractère limité, afin d'extraire des individus en danger. v. Conseil de Sécurité des Nations unies, *Le Conseil de sécurité autorise le déploiement d'une force européenne en Rdc pour soutenir la MONUC pendant la période électorale*, Communiqué de Presse CS/8698 du 25 avril 2006, p.2.

<sup>965</sup> Conseil de l'Union européenne, *Soutien de l'UE à la MONUC pendant le processus électoral en République démocratique du Congo (RDC) – Opération EUFOR RDCongo Op.cit.*, p.9.

D'une durée limitée à 4 mois<sup>966</sup>, le temps strictement nécessaire que les élections puissent avoir lieu, l'opération de l'UE avait son état-major à Potsdam en Allemagne<sup>967</sup>. Elle était dirigée par le général allemand de corps d'armée Karlheinz VIERECK<sup>968</sup>.

Si l'opération envisagée a été rendue opérationnelle grâce à la volonté de trois partenaires (UE-ONU-RDCongo), l'Union n'a pas, cependant, entendu se substituer ni à la MONUC ni au gouvernement congolais car, dans son entendement, « *il appartenait au gouvernement de transition de l'époque, avec le soutien de la MONUC, de garantir un environnement stable et sûr pour les élections*<sup>969</sup>. » Le travail de l'UE, dans un tel contexte, était de prêter assistance à la MONUC pour gérer des situations susceptibles de menacer le processus électoral. Par ailleurs, la tenue des élections pacifiques, régulières et transparentes était vue comme une responsabilité des acteurs congolais dans leur ensemble. Il fallait donc une maîtrise locale du processus. Enfin, l'opération militaire EUFOR RDCongo s'est déroulée aux côtés d'une autre opération, cette fois-là policière, déjà existante, à savoir l'EUPOL Kinshasa.

L'opération EUPOL a été renforcée par l'opération EUFOR dans le cadre de la sécurisation policière du processus électoral. Elle a été mise en place par l'Action commune 2004/847/PESC du Conseil du 9 décembre 2004 sur demande du gouvernement de la RDC adressée au Haut représentant pour la PESC le 20 octobre 2003. En tant qu'assistance de l'UE, cette unité de police intégrée devrait contribuer à assurer la protection des institutions étatiques et renforcer l'appareil de sécurité interne<sup>970</sup>. Son mandat était défini à l'article 4 de l'Action commune 2004/847/PESC du Conseil du 9 décembre 2004.

---

<sup>966</sup> Article 15 de l'Action commune 2006/319/PESC du Conseil du 27 avril 2006 relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral.

<sup>967</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>968</sup> *Ibid.*, article 2.

<sup>969</sup> Conseil de l'Union européenne, *Soutien de l'UE à la MONUC pendant le processus électoral en République démocratique du Congo (RDC) – Opération EUFOR RDCongo Op.cit.*, p.8.

<sup>970</sup> §8 du préambule de l'Action commune 2004/847/PESC du Conseil du 9 décembre 2004 relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»).

EUPOL Kinshasa et EUFOR RDCongo s'inscrivent dans le cadre de la coopération entre les Nations unies et l'UE dans le domaine de la gestion civile et militaire des crises. Les deux opérations ont été lancées par l'UE au titre de la PSDC (ex-PESD) qui constitue les deux volets opérationnels de la PESC, à savoir le volet opérationnel militaire et civil. Ainsi, l'EUFOR RDCongo constitue le volet opérationnel militaire de la PESC et l'EUPOL Kinshasa le volet opérationnel civil de la PESC.

La coopération ONU-UE dans le domaine de la gestion civile et militaire des crises en RDC vise non seulement à consolider la transition démocratique en RDC mais est aussi la résultante de l'accord global et inclusif signé à Prétoria en 2002.

**b. L'aide européenne comme garantie internationale de la bonne mise en œuvre de la nouvelle architecture institutionnelle de la RDC**

L'accord global et inclusif sur la transition en RDCongo fut signé à Prétoria (République d'Afrique du sud) le 16 décembre 2002 par les Composantes et Entités du Dialogue intercongolais que sont : le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD), le Mouvement de Libération du Congo (MLC), l'Opposition Politique, les Forces Vives, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/ Mouvement de Libération (RCDIML), le Rassemblement Congolais pour la Démocratie/ National (RCD/N), les Mai-Mai.

Il a posé les jalons de la nouvelle architecture institutionnelle de la RDCongo, à travers les objectifs qu'il a assignés à la transition. Parmi ces objectifs, figurent l'organisation d'élections libres et transparentes à tous les niveaux permettant la mise en place d'un régime constitutionnel démocratique<sup>971</sup> et la mise en place des structures devant aboutir à la mise en place d'un nouvel ordre politique<sup>972</sup>. Cet accord faisait partie intégrante de la constitution de transition de 2003. Il n'était pas un simple accord politique. Il avait également une valeur

---

<sup>971</sup> Accord global et inclusif sur la transition en RDCongo du 16 décembre 2002, point II-4, en ligne sur <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4526/3626.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consulté le 13/04/2022 à 14h32'.

<sup>972</sup> *Ibid.*, point II-5.

juridique. Il avait donc valeur constitutionnelle. Il était, à cet effet, contraignant et opposable aux parties prenantes.

Il a également consacré huit principes<sup>973</sup> de la transition qui permettent de comprendre le nouveau visage qu'il a voulu donner à la RDCongo. Il fixe la durée de la transition qu'il organise<sup>974</sup>. Il prévoit l'organisation de l'élection du Président après les élections législatives. En prévoyant cela, l'idée qui transparait est que les législatives ont été valorisées. Elles n'ont pas été considérées comme des élections moins importantes par rapport à celle du Président de la République. L'UE a, d'ailleurs, rappelé l'importance des élections législatives et provinciales dans une note du Comité politique et de sécurité destinée au Comité des représentants permanents du Conseil datant du 25 août 2006, sauf que la pratique a démontré le contraire. L'attention de la population était focalisée sur l'élection du Président de la République. La présidentielle a donc été considérée dans la pratique comme l'élection la plus importante. La société congolaise avait des attentes, parfois démesurées, vis-à-vis du Président.

Cela s'explique sans nul doute par la conception du pouvoir en Afrique. Dans la psyché africaine, le pouvoir est détenu par le chef (Président). Le concurrencer dans l'exercice de celui-ci peut parfois être mal vu. Certes, les parties prenantes et signataires de l'accord global et inclusif ont voulu mettre en place un régime démocratique reposant sur le principe de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire<sup>975</sup>, mais elles n'ont pas pensé à la psyché africaine, prise en compte par les processus électoraux de 2011 et 2018 à travers la synchronisation du calendrier électoral. La présidentielle se tient désormais au même moment que les législatives.

Un comité international, dont faisait partie l'UE, était prévu comme garantie internationale par l'annexe IV à l'accord global et inclusif sur la transition en RDC. Il devait garantir la bonne mise en œuvre de l'accord et soutenir le programme de transition dans ce dernier Etat tiers, conformément aux dispositions dudit accord. C'est dans ce cadre que rentre l'appui de l'UE, étudié précédemment, au cycle électoral en RDC. Ceci est confirmé dans la

---

<sup>973</sup> *Ibid.*, point III Des principes de la transition.

<sup>974</sup> *Ibid.*, point IV De la durée de la transition.

<sup>975</sup> *Ibid.*, point III-4 de l'accord global et inclusif.



note du Comité politique et de sécurité destinée au Comité des représentants permanents du Conseil datant du 25 août 2006.

Hormis les missions de sécurité mises en place au titre de la PSDC/PESC, le FED a été mobilisé par l'Union pour soutenir les activités du gouvernement de transition. En apportant un soutien actif à la sécurisation des institutions de la transition, issues du Dialogue Inter congolais (DIC), l'UE n'a fait qu'exécuter la mission à lui confiée, en tant que garante internationale, par l'annexe IV à l'accord global et inclusif sur la transition en RDC. Plusieurs défis restent néanmoins à relever afin de consolider la nouvelle architecture institutionnelle mise en place au Congo-Kinshasa depuis 2002.

## **B. Les différents défis à relever par l'appui européen**

L'organisation périodique des élections en vue de consolider la démocratie en RDC (a), d'une part, et l'appui au parlement en vue de lui permettre de pouvoir assumer ses fonctions législatives, de contrôle et de représentation, d'autre part (b) sont les deux grands défis que doit relever l'appui européen en RDC<sup>976</sup>.

### **a. L'organisation périodique des élections comme moyen de consolidation de la démocratie en RDC**

L'UE accorde une attention particulière à la tenue régulière des élections. Il y a un double intérêt à cela. D'abord, en tant qu'étape essentielle dans un processus de démocratisation, les élections « *offrent du moins une chance unique d'obtenir une participation et une représentation politiques (organisation du processus politique, discours politique, médias), sont un élément important pour la pleine jouissance d'un grand nombre de droits de l'homme (liberté d'expression, de réunion et d'association, etc.)*<sup>977</sup>. » Ensuite, « *les élections ont également un impact significatif sur l'État de droit, leur succès dépendant de la*

---

<sup>976</sup> Article V, 4 de l'accord global et inclusif sur la transition en RDC du 16 décembre 2002.

<sup>977</sup> Commission européenne, *Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale*, p.13, disponible sur <http://www.eods.eu/library/EC%20Methodological%20Guide%20on%20Electoral%20Assistance%202006%20FR.pdf>, consulté le 13/04/2022 à 16h25'.

*légitimité des cadres institutionnels (administration électorale, implication du pouvoir judiciaire, etc.)<sup>978</sup>. »*

L'Union s'est positionnée comme acteur de premier plan dans le domaine de l'assistance et de l'observation électorales dans le monde entier. La Commission européenne occupe une position de choix parmi les principaux donateurs internationaux pour l'assistance électorale en augmentant son aide<sup>979</sup>. L'assistance électorale doit être différenciée de l'observation électorale. Ainsi, « *par assistance électorale, on entend l'aide technique ou matérielle apportée lors du processus électoral. (...) L'observation électorale complète l'assistance électorale sur le plan politique. (...) En termes généraux, l'observation électorale fait partie de l'assistance électorale. Sur le plan technique, il s'agit d'activités différentes, mais il convient de les considérer comme étant complémentaires et de les programmer comme telles*<sup>980</sup>. »

En RDC, la Commission européenne a mis en œuvre avec succès un grand nombre de projets en collaboration avec ses homologues nationaux, comme le soutien au processus de développement d'institutions électorales (2005), l'aide directe aux activités d'inscription des électeurs (2005), le soutien d'élections post-conflit en 2004/2006<sup>981</sup>.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet mis en place par la Commission européenne visant à pérenniser les acquis techniques du processus électoral 2005-2006, et à développer des compétences afin de préparer les prochains cycles électoraux.

Ce projet était conçu autour de l'assistance et l'observation électorale. Une mission d'observation électorale de l'UE dirigée par Mme Mariya NEDELICHEVA, députée bulgare, membre du Parlement européen, avait été mise en place dans le cadre des élections législatives et présidentielle de 2011 après celle mise en place pour les élections de 2006. Elle a remis, le 27 mars 2011, aux autorités congolaises son rapport final après l'observation électorale.

---

<sup>978</sup> *Idem.*

<sup>979</sup> *Ibid.*, p.6.

<sup>980</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>981</sup> *Ibid.*, p.31.

Un accent particulier mérite tout de même d'être mis sur l'assistance électorale parce que c'est à ce niveau qu'il y a des défis importants à relever par les partenaires de la RDC. L'intervention d'assistance électorale de la Commission européenne en RDC a pris la forme des contributions à des projets cofinancés par plusieurs partenaires en 2011. Les avantages, avec de tels projets cofinancés, ont été la bonne coordination des activités et la mise en commun de ressources et d'expertise. Cependant, la présence des autres partenaires n'a pas compromis la visibilité de la Commission européenne et la possibilité pour elle de faire des choix stratégiques différents. Néanmoins, l'aide de la Commission européenne gagnerait en impact si elle parvenait à mettre à la disposition de la CENI une expertise démographique et informatique comme cela avait déjà été envisagé avec la CEI.

L'organisation des processus électoraux en RDC a démontré que le processus électoral est extrêmement technique en termes opérationnels, et la logistique en est aussi très compliquée. Après le processus électoral de 2006 au Congo-Kinshasa, la Commission européenne a perdu de vue qu'une élection est, avant tout, un événement politique dans toutes ses composantes<sup>982</sup>. Elle a donné l'impression de n'avoir pas été prête à reconnaître l'importance politique du processus électoral dans le pays natal de Patrice Emery LUMUMBA. La conséquence qui résulte de ce constat est qu'en 2011, elle n'a pas su apprécier l'impact politique des aspects techniques liés au processus électoral.

D'un point de vue géographique, la superficie de la RDC (environ 2,345 million km<sup>2</sup>)<sup>983</sup> fait presque 4 fois celle de la France (549 087 km<sup>2</sup>)<sup>984</sup> et près de la moitié de la superficie couverte par l'UE (4, 2 million de km<sup>2</sup>). Avec des frontières poreuses<sup>985</sup>, la RDC est confrontée au défi de la délimitation de ses frontières et de l'inscription des électeurs. La Commission européenne pourrait développer, en interne, une expertise des connaissances

---

<sup>982</sup> *Ibid.*, p.32.

<sup>983</sup> <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/AG.SRF.TOTL.K2?locations=CD>, consulté le 18/03/2023 à 03h53'.

<sup>984</sup> *Idem.*

<sup>985</sup> MWAMBA Justin, « RDC : la porosité des frontières les infiltrations des groupes armés étrangers à la base de l'insécurité dans la plaine de la Ruzizi », 13 novembre 2020, en ligne sur <https://actualite.cd/2020/11/13/rdc-la-porosite-des-frontieres-les-infiltrations-des-groupes-armes-etrangees-la-base-de>, consulté le 18/03/2023 à 03h58'.

opérationnelles sur les stratégies et méthodes de soutien adaptées aux espaces géographiques congolais et la mettre à la disposition de ses délégations, des experts électoraux qui soutiennent les autorités nationales et du gouvernement congolais dès le début d'un événement électoral donné. Ceci améliorerait son assistance électorale à la RDC et renforcerait la capacité, la responsabilité et l'indépendance des institutions en charge du processus électoral en RDC. La Commission européenne pourrait, dès lors, s'appuyer sur la Facilité de coopération technique (FCT) pour mettre en place l'expertise technique souhaitée.

L'idée sous-jacente à cette proposition est que cette expertise pourrait aider la Commission européenne à comprendre les éventuelles implications politiques de certains choix techniques ou à mieux discerner les besoins réels des communautés concernées. A titre illustratif, l'instauration de la machine à voter aux élections législatives et présidentielle de 2018 en RDC était une innovation technique apportée par la CENI, sauf que ce choix technique de la CENI avait des implications politiques ignorées « sciemment » par cette dernière. Malgré les prouesses avancées de la machine à voter, elle a contribué à accentuer la méfiance aussi bien de la population que des acteurs politiques envers le processus électoral. Cela a conduit à des contestations avant, pendant et après ledit processus.

Une fois que les élections organisées et les institutions élues sont mises en place, il faut penser à l'amélioration de la qualité du travail que devront faire ces institutions pour le bien être de la population. C'est pourquoi, un autre défi de l'aide européenne est celui d'envisager son impact sur le travail parlementaire.

#### **b. Aider le Parlement à pouvoir assumer ses fonctions législatives, de contrôle et de représentation**

L'article 100 de la Constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, dispose que « *le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Le Parlement vote les lois. Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics.* »

C'est plus loin, à l'alinéa 4 de l'article 101 et à l'alinéa 2 de l'article 104 de la même Constitution, que mention est faite à la mission de représentation du Parlement. La loi

fondamentale congolaise dispose que chaque député qui compose l'Assemblée nationale (AN) représente la nation<sup>986</sup> et le sénateur sa province<sup>987</sup>.

Cependant, pour que le Parlement congolais assume ses fonctions législatives, de contrôle et de représentation, il faut penser à consolider l'architecture institutionnelle, à réduire les conflits potentiels et à garantir la séparation des pouvoirs. L'accord de Cotonou promeut le développement institutionnel et le renforcement des capacités qui exigent de l'UE d'appuyer les efforts des Etats ACP pour développer et renforcer les structures et institutions<sup>988</sup>.

Cela passe notamment par une coopération interparlementaire entre le Parlement européen et le Parlement congolais. D'ailleurs, l'accord précité prévoit une assemblée parlementaire paritaire<sup>989</sup> ACP-UE qui réunit les députés européens et les représentants élus des pays ACP l'ayant signé afin de maintenir et développer les contacts internationaux<sup>990</sup>. Il est également possible d'envisager la mise en place par la Commission européenne des projets visant à conseiller les Commissions permanentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat congolais, à renforcer les capacités des parlementaires nationaux et provinciaux et du personnel administratif, et à moderniser et informatiser les services.

Plus particulièrement concernant les Commissions permanentes, elles font partie des organes de chaque chambre du Parlement<sup>991</sup>. Elles sont des groupes techniques de travail de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés d'examiner les questions soumises à leur délibération par la plénière ou par le Bureau<sup>992</sup>. A l'Assemblée nationale, il existe 10 Commissions permanentes<sup>993</sup>, alors qu'au Sénat, il en existe 8<sup>994</sup>.

---

<sup>986</sup> Article 101, alinéa 4 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

<sup>987</sup> *Ibid.*, article 104, alinéa 2.

<sup>988</sup> Article 33 de l'Accord de Cotonou.

<sup>989</sup> *Ibid.*, Article 14. v. Article 86 du Nouvel Accord Post-Cotonou.

<sup>990</sup> *Ibid.*, Article 17. v. Article 90 du Nouvel Accord Post-Cotonou.

<sup>991</sup> Article 22 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale (AN) de la 3<sup>ème</sup> législature et article 8 du règlement intérieur du Sénat de la 3<sup>ème</sup> législature.

<sup>992</sup> Article 41 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale (AN) de la 3<sup>ème</sup> législature congolaise.

<sup>993</sup> Article 42 du règlement intérieur de l'AN de la 3<sup>ème</sup> législature. Il s'agit de la Commission politique, administrative et juridique ; de la Commission économique, financière et contrôle budgétaire ; de la Commission

Conformément à l'article 41, alinéa 2 du règlement intérieur du Sénat, les commissions permanentes sont également chargées d'examiner les prévisions budgétaires du ou des ministères de leurs secteurs respectifs conformément au Manuel de procédures d'examen du projet de loi de finances annuelle et du projet de loi de reddition des comptes. Le rapport relatif à l'examen des prévisions budgétaires est transmis à la Commission économique, financière et de la bonne gouvernance pour compétence. Les Commissions permanentes sont également chargées de suivre et d'évaluer l'exécution des lois, des recommandations, des résolutions et des politiques publiques.

Dans le cadre du partenariat UE-ACP, les partenaires ont convenu, conformément à l'article 61, point 2 de l'accord de Cotonou, que l'UE puisse appuyer le contrôle parlementaire au sein des pays partenaires. L'UE a mis en place le Projet d'Appui aux Parlements (PAP)<sup>995</sup> d'un montant de 5 millions d'euros. Signé le 20 mai 2010, ce projet visait à renforcer le Parlement et deux Assemblées provinciales (Kinshasa et Nord-Kivu) dans leurs capacités à remplir leurs fonctions dans le cadre de la reconstruction de l'Etat. Il avait notamment pour axe d'appuyer l'exercice des fonctions parlementaires (législative, de contrôle et de représentation).

Vu le caractère très technique de leur travail, les Commissions permanentes du Parlement congolais ont aussi besoin d'un partage d'expérience et d'un renforcement des

---

sociale et culturelle ; de la Commission relations extérieures ; de la Commission défense et sécurité ; de la Commission environnement, tourisme, ressources naturelles et développement durable ; de la Commission aménagement du territoire, infrastructures et nouvelles technologies de l'information et de la communication ; de la Commission genre, famille et enfant ; de la Commission suivi et évaluation de l'exécution des lois, des résolutions des recommandations et des politiques publiques ; de la Commission Droits de l'homme.

<sup>994</sup> Article 42 du règlement intérieur du Sénat de la 3<sup>ème</sup> législature. Ces commissions sont : la Commission politique, administrative, juridique et droits humains ; la Commission des relations avec les institutions provinciales et les entités décentralisées ; la Commission économique, financière et de la bonne gouvernance ; la Commission des relations extérieures ; la Commission socioculturelle, genre, famille et enfant ; la Commission défense, sécurité et frontières ; la Commission environnement, développement durable, ressources naturelles et tourisme; la Commission infrastructures et aménagement du territoire.

<sup>995</sup> v. « Etudes d'identification du projet 10è FED d'appui aux parlements de la RDC », en ligne sur <https://www.devex.com/jobs/etude-d-identification-du-projet-10e-fed-d-appui-aux-parlements-de-la-rdc-148969>, consulté le 18/03/2023 à 04h14'.

capacités de la part des partenaires de la RDCongo. Cela va permettre aux dites commissions de mener à bien leurs travaux car, l'absence de formation des parlementaires en RDC a souvent contribué à brider le travail parlementaire. Ceci est également à la base du mimétisme juridique constaté dans le travail parlementaire. Légiférer, contrôler et représenter impliquent donc d'avoir des compétences techniques solides.

L'appui de l'UE ne s'est pas uniquement focalisé sur le cycle électoral. Il a également concerné le secteur de la sécurité.

## **§2. L'appui indispensable à la réforme du secteur de la sécurité**

L'appui européen à la réforme du secteur de la sécurité est caractérisé par plusieurs éléments (A). Il est, toutefois, nécessaire de voir en particulier la forme que prend cet appui quand il s'oriente vers l'armée congolaise (B).

### **A. Les éléments caractérisant l'appui de la Commission européenne à la réforme du secteur de la sécurité**

Le soutien de la Commission européenne à la réforme du secteur de la sécurité en RDC est caractérisé par son caractère embryonnaire (a). Ceci est, néanmoins, justifié par le mandat limité que les Etats membres ont donné à l'UE dans le secteur de la défense en RDC (b).

#### **a. Un appui embryonnaire**

L'Union travaille à deux niveaux concernant le secteur de la sécurité en RDC, à savoir la police et l'armée. Elle a très longtemps focalisé son aide à la restructuration de la gestion des ressources humaines au sein de la Police Nationale Congolaise. Entre 2008 et 2009, elle a construit des locaux à disposition des directions des ressources humaines, du budget Finance et du service informatique de la Police et a financé la construction du bâtiment devant abriter le siège du Secrétariat du Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRFP). Les sommes de 8,2 millions d'Euros et 1,5 million d'Euros ont été décaissées respectivement pour les premiers et le second. Les services de la Police Nationale Congolaise (PNC) étaient impliqués dans l'érection de ces ouvrages puisque ce sont eux qui y étaient maîtres d'œuvre.

En 2009, une formation sur la construction des infrastructures à destination des éléments de la PNC a été dispensée en collaboration avec le ministère des Infrastructures, des Travaux publics et de la Reconstruction. L'implication de ce dernier ministère participait au renforcement du partenariat institutionnel avec la Commission européenne.

En s'appuyant sur sa force opérationnelle civile, EUPOL Kinshasa, l'UE a soutenu, entre 2009-2010, les efforts du Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRП), à travers une assistance technique, dans la définition d'un programme d'intervention. Ce qui vient s'ajouter à ce qui a été dit précédemment.

D'autres actions<sup>996</sup> de l'UE ont également soutenu la réforme du secteur de la sécurité en RDC. Des contributions financières des États membres ont permis de superviser et d'assurer, en coordination avec la Commission, la mise en oeuvre, au profit des autorités de la RDC et dans le cadre de l'EUSEC, de projets spécifiques. Il peut être cité notamment le cofinancement, avec la coopération britannique, du séminaire national de restitution sur la Réforme qui rassembla PNC, société civile et toutes les parties prenantes congolaises ; l'octroi par la Commission européenne d'un budget de 10 millions d'euros à l'appui à la stabilisation dans l'Est de la RDC, dont 3,2 millions d'euros ont été consacrés à la PNC.

L'EUSEC RD Congo fut une mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) mise en place par l'Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005. Elle devait contribuer à une intégration réussie de l'armée en RDC, fournir conseil et assistance aux autorités congolaises compétentes en matière de sécurité en veillant à promouvoir des politiques compatibles avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire, les

---

<sup>996</sup> v. Interview du Général Michel Ellesse, Secrétaire exécutif du comité de suivi de Réforme de la police sur [https://eeas.europa.eu/archives/delegations/congo\\_kinshasa/documents/eu\\_rdc/031\\_03\\_02\\_police\\_fr.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/delegations/congo_kinshasa/documents/eu_rdc/031_03_02_police_fr.pdf), consulté le 14/04/2022 à 10h28'.



normes démocratiques et les principes de bonne gestion des affaires publiques, de transparence et de respect de l'État de droit<sup>997</sup>.

Du côté de la réforme de la police, l'UE a appuyé l'inspection générale et non pas le commissariat. Cet appui a été orienté vers le contrôle interne de la police notamment la police judiciaire, ce qui a un lien avec l'Etat de droit. L'UE a appuyé l'inspection générale des services judiciaires et pénitentiaires mais avec un impact très limité. L'Union compte renforcer cet appui dans le cadre de ses futurs programmes. Toutefois, une justification peut être avancée concernant le caractère embryonnaire de l'appui ci-haut étudié.

#### **b. Un appui embryonnaire justifié par le mandat limité de la Commission européenne dans le secteur de la défense en RDC**

Dans sa vision sur le droit de la sécurité, l'UE établit un lien entre l'accès à la sécurité, la bonne gouvernance et l'Etat de droit. Si l'accès à la sécurité est une des conditions majeures de l'établissement d'un Etat de droit, il n'en demeure pas moins que le droit à la sécurité est un des éléments clé de la bonne gouvernance politique, un maillon essentiel de la confiance de l'individu dans l'Etat, et une étape indispensable de la construction d'un Etat moderne et fonctionnel, du point de vue de l'Union.

Rappelons, d'abord, que conformément à l'article 24, point 1 du TUE, la PESC est définie et mise en oeuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Elle est exécutée par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités.

De même, le dernier alinéa de l'article 21 du TUE prévoit, à cet effet, que le Conseil et la Commission, assistés par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent la cohérence entre les différents domaines de son action

---

<sup>997</sup> Article 1er de l'Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC).

extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques et coopèrent à cet effet. C'est la raison pour laquelle les projets que conduit la Commission européenne dans le domaine de la défense en RDC doivent avoir un lien avec les missions du Conseil.

Le problème que soulève l'action de l'UE dans le secteur de la sécurité et de la défense est que cette action reste dépendante de la nature du mandat et du montant de financement que les Etats membres donnent au Conseil. D'après l'article 42, point 1 du TUE, lorsque l'UE a recours à la PSDC dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et la sécurité internationale, l'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les Etats membres. Le mandat de l'UE dans ce domaine est donc limité. A titre d'exemple, le projet de formation de l'unité de police intégrée (EUPOL) était placé sous l'égide du Conseil dans le cadre de la PESC. Il n'y avait pas assez de ressources pour financer l'ensemble du projet, ce qui a occasionné la division de ce projet en deux parties. La réhabilitation des centres d'entraînements, la mise en place de l'équipement non létal et l'entraînement des policiers étaient confiés à la Commission (1<sup>ère</sup> partie), alors que le suivi est resté sous la responsabilité du Conseil (2<sup>ème</sup> partie). Aldo AJELLO souligne d'ailleurs qu'« *On était dans une situation paradoxale : le Conseil avait le mandat pour exécuter tout le projet, mais n'avait pas l'argent pour le financer et la Commission avait l'argent mais n'avait ni le mandat, ni les réelles compétences techniques. On a donc dû faire du bricolage*<sup>998</sup>. »

Concernant le financement des opérations de l'Union, une distinction est faite entre les opérations de paix, militaires et civiles. Les opérations militaires ou de la défense sont financées par le budget des Etats membres. En revanche, les opérations civiles sont à la charge du budget de l'Union. En ce qui concerne particulièrement les premières, « *en règle générale, chaque État membre participant supporte les coûts liés aux forces et au matériel qu'il déploie lors d'une opération militaire de l'UE. Toutefois, certains coûts sont communs et gérés par un mécanisme appelé Athena. (...)*<sup>999</sup>. » Or, au Congo-Kinshasa, l'Union avait l'occasion de mettre en œuvre, pour la première fois, l'article 41, §3 du TUE afin de financer son action dans le secteur de la sécurité et de la défense. D'une part, cet article prévoit la création d'un fonds de lancement, constitué des contributions des États membres, afin de

---

<sup>998</sup> AJELLO Aldo, *Op.cit.*, p.169.

<sup>999</sup> GILL Terry, *Op.cit.*, pp.78-79.

financer les activités préparatoires des opérations de l'UE qui ne sont pas couvertes par le budget de l'UE. D'autre part, il prévoit également l'adoption de « *procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, et notamment aux activités préparatoires* » des missions visées aux articles 42, paragraphe 1er, et 43, c'est-à-dire les missions et opérations de sécurité et de défense de l'UE<sup>1000</sup>.

Les questions de défense et de sécurité en RDC prises en charge par l'UE dans le cadre de la PSDC/PESC sont aussi impactées par les défis internes au sein de l'UE en ce qui concerne la défense. C'est à travers une présentation succincte des défis de l'Europe face à la défense que l'on peut mieux appréhender le caractère limité du mandat de la Commission européenne en matière de la défense en RDC<sup>1001</sup> et l'impact qu'a le déficit interne de l'UE en matière de défense sur son action extérieure dans le secteur de la sécurité en RDC.

Le mot « *défense*<sup>1002</sup> » fut employé pour la première fois dans un traité européen (TUE) en 1992. Si l'on parle aujourd'hui de l'« Europe de la défense », c'est parce que le TUE a entendu créer une politique de défense commune<sup>1003</sup> dans le vieux continent. Mais, dans la pratique, il n'existe pas de politique de défense commune en Europe car, en matière de défense, la politique est intergouvernementale. Il existe plutôt une petite politique de gestion de crise qui a tendance à évoluer vers une défense commune.

Dès lors, l'avènement de l'Europe de la défense est très important. L'UE doit, à cet effet, négocier avec les Etats membres qui ne veulent pas lâcher leur souveraineté. « Européaniser la défense » et « augmenter les dépenses de la défense » restent les deux grands défis de l'Europe. Malgré cela, la Commission européenne apporte un appui à l'armée congolaise.

---

<sup>1000</sup> *Ibid.*, p.79.

<sup>1001</sup> Les propos qui suivent sont en grande partie inspirés de la communication du mardi 05 février 2019 de Fabio LIBERTI, Chargé de Mission à l'agence européenne de Défense, lors de la conférence intitulée « Les récentes avancées vers une « Europe de la défense » » et organisée à la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université de Lille par Mme Elsa BERNARD.

<sup>1002</sup> Préambule du TUE.

<sup>1003</sup> Article 42, §2 TUE.

## **B. L'appui de la Commission européenne s'orientant également vers l'armée congolaise**

La Commission européenne est impliquée dans la mise sur pied du programme de la démobilisation et de la réinsertion d'hommes en armes non réguliers en RDC (a). Cependant, la précarité dans laquelle se trouve l'armée congolaise amoindrit les chances de voir l'implication de l'UE produire les effets escomptés (b).

### **a. L'implication européenne dans la mise sur pied des programmes DDR en RDC**

La Commission européenne travaille, aux côtés de l'ONU et du gouvernement congolais, sur plusieurs programmes concernant la réinsertion des ex-combattants et le retour à la vie ou le brassage. Elle travaille aujourd'hui sur un nouveau programme relatif au désarmement, à la démobilisation, à la réintégration en RDC, un concept qui émerge dans la « communauté » dite internationale.

Ce nouveau programme doit, toutefois, s'inscrire dans la stratégie globale de l'UE<sup>1004</sup> visant à soutenir, dans les pays tiers, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) des ex-combattants issus de groupes armés rebelles. Il doit être un correctif des anciens programmes du gouvernement congolais qui n'ont pas dissuadé les ex-combattants à retourner de manière définitive à la vie civile. On a assisté pendant plusieurs années à un cercle vicieux. Les ex-combattants regagnaient souvent les rangs des rebelles et entraient de nouveau en guerre contre l'Etat congolais. L'erreur commise a été de réintégrer ces ex-combattants dans l'armée régulière<sup>1005</sup>.

---

<sup>1004</sup> v. le résumé de cette vision dans un document du Parlement européen intitulé « Désarmement, Démobilisation, Réintégration. Emergence du concept dans la communauté internationale », document préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire, disponible en ligne sur [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698850/EPRS\\_BRI\(2021\)698850\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698850/EPRS_BRI(2021)698850_FR.pdf), consulté le 14/04/2022 à 11h30'.

<sup>1005</sup> Lire dans le même sens, TSUMBU GBORO Jean, « Déficit de la gouvernance militaire et résurgence des groupes armés dans la province de l'Ituri en République démocratique du Congo », in *Thinking Africa*, Note de recherche, N°71, Avril 2022, en ligne sur <https://www.thinkingafrica.org/V2/wp-content/uploads/2022/04/NR-71.pdf>, consulté le 10/05/2022 à 21h54'.

Le Parlement européen a reconnu que « *la plupart des programmes DDR de l'UE sont adossés à des projets RSS incorporés dans des missions civiles de l'UE (par exemple, en RDC, deux missions, clôturées, de conseil et d'assistance SSR (EUSEC RD Congo) et de police (EUPOL RD Congo)). Pour y mettre en œuvre les programmes RSS, il fallait au préalable que les ex-combattants des factions rebelles fussent désarmés, démobilisés et réintégrés. Cette réintégration s'était faite au sein des forces armées de la RDC (FARDC) mais ce brassage mis en œuvre dans les premiers plans DDR nationaux fut généralement considéré comme un échec. Cette stratégie du brassage contredit la doctrine actuelle des DDR*<sup>1006</sup>. »

Le nouveau programme est le 4ème programme DDR de pacification et de stabilisation de la RDC. Il est lancé en juillet 2021 par le Président Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO et intitulé « programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation en RDC (P-DDRCS). » A ce sujet, le Parlement européen constate que ce programme présente des faiblesses<sup>1007</sup>. D'abord, la nomination du coordonnateur national, Tommy TAMBWE, ayant fait partie des groupes rebelles ne fait pas l'unanimité au sein de l'Union. Le Parlement estime qu'elle affaiblirait la lutte contre l'impunité, vu la suspicion d'exactions que le coordonnateur aurait commises antérieurement, alors que le HR/VP l'avait approuvée. Ensuite, il convient de relever l'atomisation de l'architecture sécuritaire dans l'Est de la RDC, où le P -DDRCS devra composer avec les FARDC, relevant du Ministre de la Défense, et avec le mécanisme de suivi de l'accord-cadre d'Addis-Abeba de 2013. En outre, la stratégie est encore lacunaire, étant donné qu'elle dépend de l'appui technique de la MONUSCO. Enfin, ce programme souffre d'une insuffisance de financement car, l'UE hésite à le financer, ce qu'il sied d'ailleurs de constater à travers le communiqué conjoint du 30 septembre 2021 clôturant la troisième session du dialogue politique RDC-UE, tenue à Kinshasa au titre de l'article 8 de l'accord de partenariat ACP-UE (accord de Cotonou), qui ne dit mot d'un financement du programme par l'Union.

---

<sup>1006</sup> *Ibid.*, « Désarmement, Démobilisation, Réintégration. Emergence du concept dans la communauté internationale », document préparé à l'attention des Membres et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence pour les aider dans leur travail parlementaire.

<sup>1007</sup> *Idem.*

La crédibilité de l'UE, comme pourvoyeuse de sécurité sur le plan international, nonobstant les défis internes à son organisation présentés précédemment, dépend notamment de la réussite de ce programme. Ce sera une bonne façon pour elle de remplir la mission de promotrice de la paix et de la sécurité dans le monde qu'elle s'est assignée dans le préambule, dans les articles 3, alinéa 1 et 21, point 2c du TUE.

Dans le cadre du nouveau programme DDR en RDC, l'Union doit non seulement envisager que ce programme soit calqué sur les défis sécuritaires, géopolitiques et de politique de développement de la RDC mais, compte tenu de la diversité des acteurs en présence dans le secteur de la sécurité et de la défense en RDC, elle doit aussi tenir compte des approches évolutives pour ne pas tomber dans un cercle vicieux rébellion-désarmement-réintégration. Ce nouveau programme doit donc être cohérent avec les instruments de la politique de sécurité et de défense commune ainsi qu'avec l'aide au développement de l'UE.

Pour éviter ce cercle vicieux, le nouveau programme peut prendre exemple sur une expérience passée concernant la formation et l'embauche de certains ex-combattants comme journalistes par les médias locaux en RDC. Ceci est un exemple de réussite de la réintégration des ex-combattants dans la vie civile.

Il est, enfin, nécessaire que le P-DDRCS rencontre les besoins des ex-combattants et des militaires pour qu'ils aient une confiance en ce nouveau programme. La garantie d'un revenu stable, d'une protection de la personne de l'ex-combattant et du militaire contre le risque de vengeance et d'une certaine sécurité judiciaire constitue le triptyque indispensable à la réussite du nouveau programme DDR en RDC car, la précarité peut remettre en cause tous les efforts consentis.

#### **b. La précarité de l'armée comme facteur réduisant l'impact de l'implication européenne**

L'amélioration des conditions salariales de ceux qui servent sous les drapeaux est un vrai défi à relever par le gouvernement congolais. L'expérience congolaise a démontré que le

paiement irrégulier des soldats est un facteur d'insécurité. Alors même que le militaire a droit à une rémunération payée mensuellement au cours du mois auquel elle est due<sup>1008</sup>.

Cette malheureuse situation contraint certains soldats à se lancer dans les activités commerciales pourtant incompatibles avec le statut de militaire<sup>1009</sup>. La Commission européenne présente bien l'état du problème dans un constat alarmant sur la situation du soldat congolais. Elle relève que la paie des militaires est le talon d'Achille de l'armée congolaise<sup>1010</sup>. A cet effet, elle constate la précarité de l'armée qui empêche aux hommes d'armes d'accomplir leurs missions, l'absence d'infrastructures contraignant les familles à vivre en marge des camps militaires. Dans le souci d'améliorer les conditions de vie des familles des militaires, la Commission a financé à hauteur de 4 millions d'euros deux projets, l'un avec l'ONG Medair pour la Province Orientale et l'autre avec l'Organisation Internationale des Migrations pour les autres provinces<sup>1011</sup>.

La paie des militaires est, certes, une question de souveraineté et doit normalement être prise en charge par le gouvernement congolais. Ceci ne doit, cependant, pas constituer un obstacle à la mise en place d'une action concertée entre l'UE et l'Etat congolais sur l'amélioration des conditions salariales des militaires. Cette action participera de l'efficacité des programmes initiés par l'Union dans le secteur de la défense et de la sécurité en RDC. D'ailleurs, au cours de son échange avec la communauté congolaise vivant en Côte d'Ivoire, en marge de la 15<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties (COP15) à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (UNCCD) à Abidjan, le 10/05/2022, le Président de la RDC, M. Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, a admis que l'armée et la police congolaises sont complices de l'insécurité que connaît son pays dans sa partie orientale<sup>1012</sup>.

---

<sup>1008</sup> Article 14 de la loi n°13/005 du 15 janvier 2013 portant statut du militaire des Forces Armées de la République Démocratique du Congo.

<sup>1009</sup> *Ibid.*, Article 20.

<sup>1010</sup> v. « Interventions de la Commission Européenne dans le secteur de la défense en RDC » disponible sur <https://eeas.europa.eu>, consulté le 14/04/2022 à 15h27'.

<sup>1011</sup> *Idem.*

<sup>1012</sup> v. <https://www.politico.cd/encontinu/2022/05/10/insecurite-a-lest-notre-armee-et-la-police-y-sont-pour-quelque-chose-felix-tshisekedi.html/108545/>, consulté le 10/05/2022 à 23h41'.

Au regard de ce qui précède, l'UE appuie l'Etat congolais dans l'amélioration de sa gouvernance politique afin de renforcer la légitimité et le rôle de l'Etat. En même temps, elle considère la gouvernance judiciaire et démocratique comme clef de voute de l'Etat de droit.

## **Section II. La gouvernance judiciaire et démocratique, clef de voute de l'Etat de droit**

Afin de renforcer la gouvernance judiciaire en RDC, l'UE apporte un soutien aux secteurs de la justice et des droits de l'homme (§1). En revanche, son soutien au secteur de la décentralisation vise à renforcer la gouvernance démocratique (§2).

### **§1. Le soutien consensuel dans les domaines de la justice et aux droits de l'homme**

La justice et les droits de l'homme sont le tandem de l'Etat de droit. L'appui de l'UE aux institutions garantes de l'Etat de droit est indispensable pour la bonne administration de la justice en RDC (A). Il s'étend également aux droits de l'homme qui sont une question préoccupante pour la Commission européenne (B).

#### **A. L'indispensable appui aux institutions garantes de l'Etat de droit**

L'aide de l'UE vise aussi à doter les institutions garantes de l'Etat de droit des structures de planification et de gestion efficaces pour exercer leurs fonctions de façon professionnelle, responsable, régulière, indépendante, impartiale et intègre. L'Union a très fortement appuyé le ministère de la justice au cours de toutes ces années, à la fois en infrastructure, en équipements, en assistance technique, en matériels, en outils informatiques, en outils de planification stratégique, en outils de coordination avec le Groupe Thématique Justice et Droits Humains (GTJDH)<sup>1013</sup>. Mais l'arrêt brusque par l'UE et les partenaires techniques et financiers de la RDC du financement du GTJDH, érigé en organe de suivi des programmes de la réforme de la justice, laisse peu d'espoir quant à l'aboutissement des programmes mis en place. L'UE a beaucoup appuyé le Conseil supérieur de la Magistrature (CSM), elle a travaillé avec la Cour de compte. Elle a construit le bâtiment de la Cour de compte. L'aide européenne à la RDC a également consisté en l'élaboration de la nouvelle politique nationale de réforme de la justice (PNRJ). Le processus de rédaction de la PNRJ

---

<sup>1013</sup> <https://www.ietd.net/references/fichemission20175>, consulté le 10/05/2023 à 21h08'.



remonte à 2015 lorsque l'ancien ministre de la justice, Alexis NTAMBWE MWAMBA, a sollicité l'ensemble des partenaires parce qu'il souhaitait organiser des Etats généraux de la justice qui se sont tenus au mois de mai de la même année. Plusieurs partenaires<sup>1014</sup> se sont mobilisés pour appuyer la tenue de ces Etats généraux. Des recommandations ont été retenues à l'issue des Etats généraux de la justice congolaise. A titre d'exemple, il convient de citer la réactivation de la coordination dans le secteur de la justice à travers le GTJDH, ce qui a été fait avec l'appui de l'UE. L'élaboration d'un nouveau document de la politique de justice est aussi une recommandation. L'ancien document de politique qui couvrait la période 2007-2012 était parfaitement obsolète. Le plan d'action pour la réforme de la justice 2007-2012 n'avait pas été suivi de nouveaux documents programmatiques depuis lors. Dès lors, il a fallu concevoir un document de PNRJ entre fin 2015 et mai 2017, ce document fut validé en mai 2017.

Dans la continuité des programmes du 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> FED, l'UE travaille toujours à l'élaboration du plan d'action prioritaire de cette politique et, à la demande du ministre de la justice, d'une loi de programmation<sup>1015</sup>. Dès lors, il s'observe la volonté d'inscrire la PNRJ parmi les objectifs de l'Etat dans le domaine de la justice et de lui affecter les moyens financiers correspondants. Ceci est dû aux conséquences tirées de l'organisation des activités du plan d'action (2007-2012) impactées par plusieurs changements d'interlocuteurs et la succession de trois équipes ministérielles depuis son installation fin 2011<sup>1016</sup>. D'après le Ministre de la justice et droits humains congolais, il importait d'adopter une loi de programmation qui contiendrait une vision de la réforme de la Justice à long terme, ce qui éviterait les divers tâtonnements et l'éternel recommencement, et permettrait ainsi à tous les acteurs de s'y référer<sup>1017</sup>.

---

<sup>1014</sup> Ces partenaires sont : l'UE, la Suède, la France, le PNUD.

<sup>1015</sup> Doter le pays d'une loi de programmation à court terme (1 an) et mettre en œuvre la loi programmatique de la réforme dans le secteur de la justice à long terme (10 ans) furent des recommandations faites lors des Etats généraux de la justice en RDC tenue du 27 avril au 2 mai 2015. v. §118 et 130. Ceci a été aussi le souhait du Ministre de la justice et droits humains. v. Rapport final du PARJ septembre 2016, p.28.

<sup>1016</sup> Rapport final PARJ 2016, p.10.

<sup>1017</sup> Allocution lors de la cérémonie de clôture des Etats généraux de la justice à retrouver dans le rapport général, p.99.

L'idée de figer la PNRJ et son plan d'action prioritaire, en les traduisant dans une loi de programmation, vise à rendre les prochains gouvernements responsables de la mise en œuvre de cette loi de programmation. D'un point de vue technique et juridique, ce n'est pas tellement utile puisqu'une loi de programmation n'aura jamais préséance sur la loi de finances. Dans la hiérarchie des normes financières<sup>1018</sup> en droit congolais, la loi de finances prime sur les autres lois ordinaires sur les finances publiques telles que la loi de programmation. Cela découle de la lecture combinée des articles 122 et 124 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour. Au sens de l'article 124 de la précitée Constitution, la loi de finances est une loi organique. En revanche, la loi de programmation des finances publiques est une loi ordinaire conformément à l'article 122, §3 de la même Constitution. Le droit congolais ne se prononce pas clairement sur la force obligatoire qui pourrait être rattachée à chacune de ces lois. Il sera donc fait recours au droit comparé, en l'occurrence le droit français puisque proche du droit congolais. Dans sa décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel français a admis que les lois de programmation des finances publiques n'ont pas une autorité supérieure aux lois de finances. Le Conseil constitutionnel conclut que la loi de programmation des finances publiques n'est qu'un élément d'information à portée juridique faible<sup>1019</sup>. Dès lors, même si elle pourrait apporter une certaine solennité aux engagements financiers de l'Etat congolais, la loi de programmation n'a qu'une portée informative et n'est pas contraignante. Quel que soit son contenu, la loi de programmation des finances publiques ne sera jamais obligatoire et ne contraindra pas les institutions. Elle n'est donc pas coercitive. Son adoption ne permet pas de garantir des défauts pour la mise en œuvre de la réforme de la justice elle-même. En tant que telle, elle n'aura malheureusement qu'une valeur politique.

---

<sup>1018</sup> L'ordre juridique financier public congolais comprend une hiérarchie des normes financières. Cet ordre juridique est structuré autour de plusieurs paliers normatifs que sont :

Les normes législatives organiques qui viennent fixer les modalités d'application des articles de la constitution, et qui visent à faciliter l'application de la norme financière constitutionnelle (article 124 de la constitution) ;

Les lois financières (articles 126 et 127 de la constitution) ;

Les lois référendaires ;

Les lois de programmation ;

Les décrets et arrêtés pris en matière financière (article 128 de la Constitution).

<sup>1019</sup> Décision n°2012-653 DC du 9 août 2012, §20.

L'UE a également appuyé institutionnellement le Ministère de la justice et le pouvoir judiciaire à travers le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). L'objectif de cette action est l'amélioration du fonctionnement de l'administration de la justice et de la gestion des ressources humaines<sup>1020</sup>. Ainsi, l'accent a été mis sur le renforcement des capacités du Ministère de la Justice (ancien Ministère de la Justice et Droits Humains (MJDH)) et du CSM à administrer le service public de la justice ainsi que des capacités institutionnelles du MJDH. Dans le cadre de cet appui, les principales zones d'intervention sont : Kinshasa, Bas-Congo (Congo-central), Nord et Sud-Kivu, Kasai-Occidental (Kasai-central).

L'action européenne a aussi concerné l'amélioration de la performance du Ministère de la justice, à travers le changement apporté au fonctionnement de l'organigramme, à la gestion budgétaire au niveau des ministères, à la redevabilité du Ministère et de la magistrature. Elle a, en outre, été dirigée vers la gestion budgétaire et financière (appui à la cellule budget), des ressources humaines (appui à la cellule carrière), leur formation (appui à la cellule disciplinaire) du CSM.

Des appuis institutionnels sont aussi prévus sur l'inspection générale des services judiciaires et pénitentiaires pour améliorer le contrôle interne et la redevabilité interne des entités. Il existe des appuis sur le fonctionnement de la chaîne judiciaire et de manière générale notamment à travers l'élaboration d'outils informatiques, leur mise en relation pour essayer de suivre toute la chaîne pénale au niveau de différentes juridictions (une activité partagée entre le Ministère et le CSM).

Enfin, l'Union a apporté un appui logistique en matériels informatiques, en mobiliers de bureau, en véhicules (véhicules de services mais aussi des véhicules plus techniques). Il a été mis à disposition du gouvernement congolais des fourgons cellulaires, à l'attention du ministère de la justice, pour faciliter le transport des détenus à l'intérieur du pays et notamment des zones enclavées et reculées vers les zones où ils peuvent avoir accès à des procédures, de l'aide juridictionnelle, etc.

L'action de l'Union s'est aussi concrétisée par des appuis logistiques au niveau des infrastructures et de la réhabilitation. L'UE a construit un nouveau palais de justice à

---

<sup>1020</sup> v. Rapport final du PARJ, septembre 2016, p.29.

Kinshasa, un nouvel institut national de formation judiciaire et le tribunal de grande instance de Kananga. Tous ces bâtiments sont déjà livrés. L'UE a actuellement réhabilité le bâtiment du ministère de la justice à Kinshasa. Elle a en cours la construction du TGI de Tshikapa<sup>1021</sup>, le palais de justice de Goma, la réhabilitation de camp de détention à Luzumu au Congo-central.

Dans le passé, l'UE a eu à réhabiliter un certain nombre des pavillons de la prison centrale de Makala. Les améliorations sont toujours possibles concernant les actions à mener.

Au niveau de la réforme des finances publiques, l'UE a beaucoup appuyé le Comité d'Orientation de la Réforme des Finances Publiques en RDC (COREF), le Groupe Thématique Justice et Droits Humains (GTJDH). La Commission nationale des Droits de l'Homme (CNDH), pour le moment, pas trop. Elle ne le soutient pas directement mais il y a d'autres partenaires qui le font. Il s'agit là des appuis aux institutions étatiques.

Avant l'arrêt de la coopération UE-RDC entre 2016 et 2018 à cause des divergences politiques qui existaient entre les deux partenaires, l'Union avait envisagé de poursuivre les projets en cours en concertation étroite avec le ministère de la justice, le CSM et le ministère des finances qui est l'ordonnateur national du FED. Il a même été formulé un nouveau programme d'appui institutionnel qui devait prendre le relai des anciens. La décision de le financer a également été suspendue en 2016 à cause de l'évolution de la situation politique et des problèmes liés au respect des libertés fondamentales dans le pays<sup>1022</sup>. Il n'y avait aucune perspective concernant les conditions pour la reprise de la coopération. Tous les acquis enregistrés dans le cadre de ces programmes étaient fortement menacés.

Du point de vue de l'Union, il n'y a pas une seule action qui n'ait pas été mise en œuvre sans qu'elle l'ait été pensée, réfléchi et élaborée avec les parties congolaises. Du point de vue

---

<sup>1021</sup> <https://7sur7.cd/province-du-kasai-lue-et-la-suede-debutent-les-travaux-de-construction-du-tgi-de-tshikapa>, consulté le 10/05/2023 à 21h12'.

<sup>1022</sup> Patrick MEUNIER souligne que la quête du développement économique par l'Union dans ses relations extérieures ne peut se concevoir que dans une dynamique durable et protectrice des principes démocratiques. MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne », *Op.cit.*, p.91.

de la RDCongo, il y a une vision divergente du concept de coopération au développement entre les deux partenaires<sup>1023</sup>. Pour ce dernier Etat tiers, il y a le besoin d'une coopération axée uniquement sur le renforcement des structures de base pouvant accompagner le décollage économique de ce pays aux énormes potentialités. Ceci devait exclure les ingérences politiques. Par-là, on comprend que, pour la RDC, l'UE n'a pas de légitimité pour lui reprocher ses manquements en matière des droits de l'homme. C'est vraiment ce décalage entre la sphère politique et la coopération technique qui a justifié l'arrêt des programmes. Il y avait une tension qui était assez forte parce qu'effectivement le volet politique de la coopération (Etat de droit, Droits de l'homme et Démocratie) était de plus en plus complexe et les divergences de son interprétation étaient de plus en plus profondes entre la « Communauté » dite internationale et le gouvernement de la RDC ou les plus hautes autorités congolaises. Or, en organisant les Etats généraux de la justice congolaise en 2015, le but que les partenaires s'étaient assignés était effectivement d'établir les diagnostics, définir la vision commune et faire des recommandations concrètes pour construire un Etat de droit et favoriser l'émergence du Congo-Kinshasa. Somme toute, la recrudescence des cas de privation des libertés individuelles et de l'insécurité dans un certain nombre des provinces congolaises avait contribué, au niveau politique, à rendre les rapports, entre les partenaires, extrêmement tendus.

Toutefois, si on revient à la nouvelle stratégie qui, maintenant, se concrétise à travers la PNRJ, le document sur la PNRJ a été conçu par les autorités du secteur (différentes autorités politiques au plus haut niveau). Il est pleinement consensuel. A travers la PNRJ et ses processus (Etats généraux et tous les exercices participatifs que l'UE a faits ensuite), il ressort qu'il y a une vision partagée entre les acteurs. C'est pourquoi l'UE estime que « *les actions, définies et conduites en partenariat avec les responsables congolais, se fondent sur une approche intégrée qui vise à restaurer l'autorité de l'Etat*<sup>1024</sup>. » Plusieurs acteurs<sup>1025</sup> ont

---

<sup>1023</sup> Cette position du gouvernement congolais a été réitérée et rendue publique le lundi 15 janvier 2018 lors de la 6<sup>ème</sup> réunion extraordinaire du conseil des ministres sous la présidence du 1<sup>er</sup> Ministre, chef du gouvernement, Bruno TSHIBALA NZENZE. v. Compte-rendu du ministre de la communication et médias congolais, Lambert MENDE OMALANGA et porte-parole du gouvernement congolais sur <https://youtu.be/sPiYfYzSvDI>, consulté le 20/01/2018 à 18h56'.

<sup>1024</sup> Allocution de l'ambassadeur Jean-Michel DUMOND, chef de DUERDC, à retrouver dans le rapport général des Etats généraux de la justice, p.93.

participé à la rédaction dudit document. Il y aurait une véritable vision consensuelle qui a fait naître dans le chef des partenaires une anticipation légitime de respect des engagements consentis<sup>1026</sup>.

Le paradoxe, qui existe dans les rapports tendus entretenus par l'UE et la RDC entre 2016 et 2018, est que des sujets extrêmement sensibles sont abordés dans la PNRJ, comme par exemple la « *redevabilité*<sup>1027</sup> » de l'ensemble des forces de sécurité intérieure de l'Etat sans que cela ne pose problème. La question de la redevabilité a été abordée et discutée par tous les participants aux Etats généraux de la justice et aux travaux de la PNRJ. La PNRJ a été validée conjointement par le ministre de la justice et l'ambassadeur de la délégation de l'UE, chef de file des partenaires puisqu'en tant que chef de file des partenaires, il est co-président avec le ministre de la justice du Groupe Thématique Justice et Droits Humains<sup>1028</sup>. Il en résulte que, d'un point de vue technique (programmation et vision de la coopération), le « *principe de consentement*<sup>1029</sup> » qui régit les rapports entre les sujets de droit international semble être respecté. En revanche, l'exécution du volet politique de la coopération UE-RDC n'a pas été aisée. Au regard de ce qui précède, les relations entre les deux partenaires ont rencontré la plus forte ambivalence entre 2016 et 2018. Les positions adoptées par le gouvernement congolais<sup>1030</sup> sur l'interprétation de l'agenda politique ont été beaucoup moins partagées par l'Union et ses Etats membres.

---

<sup>1025</sup> Le ministère de la justice et ses entités déconcentrées, ou décentralisées, le pouvoir judiciaire, à travers le Conseil supérieur de la Magistrature (CSM) et ses projections dans les différentes provinces du pays, tous les autres acteurs du secteur (l'ordre national des avocats et les différents barreaux, les défenseurs judiciaires, la société civile, les autorités traditionnelles qui ont même été associées.

<sup>1026</sup> CJCE, aff. T-115/94, *Opel Austria*, 22 janv. 1997, *Rec. 1997*, II-70.

<sup>1027</sup> D'après le rapport général des Etats généraux de la justice, la redevabilité s'entend comme la conséquence qui résulte de la violation des engagements consensuels par la RDC, à savoir ses responsables politiques, policiers et militaires. Ces derniers devraient répondre de leurs actes en cas de violation desdits engagements.

<sup>1028</sup> Le Groupe thématique Justice et droits humaines est une structure créée en 2012 pour assurer le suivi des réformes de la justice. Elle a remplacé le Comité Mixte de la Justice (CMJ) qui était un cadre de concertation, de dialogue et de coordination créé en 2009 pour la même fin.

<sup>1029</sup> CIJ, 10 oct.2002, arrêt, *Frontière Cameroun-Nigeria*, *Rec. 2002*, § 264.

<sup>1030</sup> Entre 2016 et 2018, il s'est multiplié des discours médiatiques du gouvernement exigeant le respect de la souveraineté de la RDC et tendant à dénoncer l'ingérence supposée des partenaires financiers et techniques dans les affaires intérieures de la RDC.

Les deux partenaires ont vécu dans ce paradoxe de la déconnexion totale entre la sphère politique de la RDC et les politiques de coopération de l'UE. Cet affrontement vécu par l'Union et le Congo-Kinshasa laisse également comprendre que les droits de l'homme en RDC préoccupent l'Union.

## **B. Les droits de l'homme en RDC, une question préoccupante pour la Commission européenne ?**

Dans une étude traitant de la place de la conditionnalité démocratique et du développement durable dans les relations extérieures de l'Union, Patrick MEUNIER souligne que

*« l'Europe, au moyen de son système institutionnel, de son ordre juridique et de son marché intérieur s'attribue la mission d'« apporter » à un ensemble social un niveau d'évolution caractérisé par le respect de valeurs communes irréductibles pour garantir la paix. Il s'agit pour l'Union et ses États membres de propager ses normes afin de valoriser les ordres juridiques des États tiers consentant à être liés à l'Union par le biais d'accords internationaux, notamment commerciaux<sup>1031</sup>. »*

L'Union suit la même démarche en RDC où la Commission européenne finance les programmes sur les droits de l'homme grâce à l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH). L'IEDDH est utilisé comme complément à l'aide au développement et à la coopération ainsi qu'aux programmes de soutien à la gouvernance.

Un travail encourageant est effectué par la Commission européenne avec la société civile congolaise pour la réalisation des principes de la Déclaration universelle sur les droits de l'homme et l'Accord de Cotonou. Les Organisations de la Société civile (OSC) font partie des acteurs du partenariat de Cotonou. En tant que parties non étatiques, l'article 4 de l'Accord de Cotonou leur confie un rôle complémentaire devant leur permettre de potentiellement contribuer au processus de développement, notamment aux niveaux national et régional.

---

<sup>1031</sup> MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne », *Op.cit.*, p.94.

A cet effet, l'UE et les ACP ont un double devoir vis-à-vis des OSC. D'abord, ils doivent les tenir informés et impliquer dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique. Ensuite, ils doivent leur offrir une assistance au renforcement des capacités dans les domaines critiques afin de renforcer leurs capacités, plus particulièrement en termes d'organisation et de représentation, ainsi que l'établissement des mécanismes de consultation, y compris les canaux de communication et de dialogue, et de promouvoir les alliances stratégiques.

Le nouvel accord post-Cotonou prend également en compte les OSC. Il reconnaît leur rôle et leur contribution en tant qu'acteur du nouveau partenariat UE-OEACP<sup>1032</sup>. L'UE et les membres de l'OEACP ont pris l'engagement de promouvoir et de renforcer la participation effective des OSC en vue de favoriser des processus politiques plus inclusifs et multipartites. Cela implique plusieurs choses, à savoir les informer et les consulter sur les stratégies et les politiques sectorielles, reconnaître leur contribution au large processus de dialogue, leur faire bénéficier d'un renforcement des capacités dans les domaines critiques et les faire participer à la mise en œuvre des programmes de coopération dans les domaines qui les concernent.

Ce crédo professé dans le partenariat UE-OEACP (ex-ACP) concernant le rôle que doivent jouer les OSC est mis en pratique en RDC, à travers le soutien et la protection de la société civile par l'IEDDH. Dans ce dernier Etat tiers, l'Union a lancé des programmes de renforcement du rôle de cette société civile dans le processus démocratique, dans la réconciliation pacifique et dans la représentation politique. La Commission européenne a lancé des appels à propositions en soutien aux micro-projets (600 000 euros de budget) et aux macro-projets (1 million d'euros d'enveloppe).

A titre illustratif, de 2013 à 2014, l'UE a travaillé sur un programme en matière de subventions pris en charge par l'IEDDH de la délégation de l'UE en RDC. Son acte de base ou sa source de financement était le Règlement n°1340/2011 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 portant révision du Règlement n°1905/2006 établissant l'IEDDH. L'objectif prioritaire de ce programme était l'appui à des initiatives de la Société

---

<sup>1032</sup> Article 5, point 3 du nouvel accord Post-cotonou.



civile pour la promotion des droits humains de base et/ou la prévention – transformation des conflits dans le contexte de la RDCongo.

Deux axes prioritaires étaient identifiés. Un premier axe comprenait les actions en faveur du monitoring, plaidoyer, suivi des cas de violations des droits humains de base<sup>1033</sup> avec plusieurs activités éligibles<sup>1034</sup>. Un second axe couvrait les actions visant à prévenir, mitiger, gérer les conflits locaux<sup>1035</sup> avec des activités éligibles également<sup>1036</sup>.

Cet appel à propositions était d'un montant de 1 million d'euros. Un taux maximum de cofinancement de l'UE était fixé. La subvention que pouvait demander un acteur non étatique dans le cadre dudit appel devait être comprise entre 50 et 90% du total des coûts éligibles de l'action.

En RDC, l'UE a également soutenu le « cadre global pour la protection des droits de l'homme, de la justice, de l'Etat de droit et la promotion de la démocratie » par l'IEDDH. Ce soutien part du postulat que la promotion des droits de l'homme est le moyen de consolider la démocratie et l'Etat de droit. A titre illustratif, il peut être cité l'implication de la Commission dans les missions d'observation électorale afin de garantir la pleine jouissance du droit de vote (vérification de la fiabilité et de la transparence des élections). Il s'agit des missions d'observateurs européens lors des élections législatives et présidentielles de 2006 et 2011.

Il convient de préciser que la RDCongo est un pays prioritaire dans le cadre de l'IEDDH. C'est la raison pour laquelle les droits de l'homme dans ce pays est une question

---

<sup>1033</sup> Ces droits humains de base sont notamment les droits des migrants, droits des détenus, droits des minorités.

<sup>1034</sup> Il s'agit notamment des mécanismes de monitoring, rapportage, documentation de cas ; du système d'alerte ; des processus de dissémination de l'information ; du mécanisme de plaidoyer et la notification des parties prenantes ; du système de référence et le partenariat avec acteurs compétents pour assistance ; de la procédure de suivi de cas ; de la mobilisation ou de l'assistance ponctuelle pour rétablir les droits (ex : l'aide légale).

<sup>1035</sup> Les conflits locaux concernent notamment l'accès à la terre, le partage des ressources naturelles, les tensions communautaires.

<sup>1036</sup> Il convient de citer notamment l'étude, la recherche, la documentation objective, factuelle des situations de conflit ; l'identification des racines des dynamiques conflictuelles et des mécanismes de résolution possible ; l'initiative de conciliation, échange, concertation, dialogue entre parties prenantes ; l'appui des micro-projets intégrateurs ; la diffusion des bonnes pratiques, la collaboration ou l'échange avec autres actions similaires.

préoccupante pour la Commission européenne. Dans le même ordre d'idées, l'UE a fait de la personne humaine le centre et la périphérie de toute action étatique, ce qui justifie son soutien à la mise en place de la décentralisation au Congo-Kinshasa.

## **§2. La promotion de la décentralisation par l'UE comme trame du développement humain en RDC**

L'Etat de droit est la nouvelle architecture institutionnelle que veulent construire la RDC et l'UE. Dans la construction de cette nouvelle architecture, l'Union mobilise des instruments juridico-politiques pour promouvoir la décentralisation (A) parce que cette dernière a un rôle à jouer dans le nouveau processus (B).

### **A. Les sources juridiques et politiques mobilisées par l'UE pour promouvoir la décentralisation en RDC**

Face au caractère naissant du droit européen de l'autonomie locale, il est intéressant d'identifier les sources juridiques et politiques mobilisées par l'UE pour promouvoir l'autonomie locale (décentralisation) au niveau national européen et dans ses relations extérieures. L'Union conçoit la décentralisation comme l'expression de la pratique démocratique. Au niveau du Conseil de l'Europe, les Etats membres considèrent, dans le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale, que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique<sup>1037</sup>. Cependant, le droit européen de l'autonomie locale paraît évoluer avec une contradiction: d'une part, elle rend obligatoire l'application des principes fondamentaux formant son noyau dur; d'autre part, il ne prévoit pas de système institutionnalisé ou de surveillance pour le contrôle de l'application de la décentralisation au niveau national, ce qui n'est pas le cas en droit africain de la décentralisation<sup>1038</sup>.

---

<sup>1037</sup> 3<sup>ème</sup> considérant de la Charte européenne de l'autonomie locale.

<sup>1038</sup> A ce jour, la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local du 27 juin 2014, dite Charte de Malabo, est l'unique instrument juridique international qui prévoit un système institutionnalisé ou de surveillance pour le contrôle de l'application des normes relatives à la décentralisation dans son article 18. L'institutionnalisation d'une évaluation périodique de la Charte et des recommandations y relatives faites aux organes délibérants de l'Union africaine par la Commission, la présence

Les sources de l'autonomie locale sont majoritairement politiques et minoritairement juridiques. La Charte européenne de l'autonomie locale est non seulement le premier instrument juridique dans le domaine de l'autonomie locale qu'a adopté un continent mais aussi le premier traité international contraignant dans ce domaine. Elle est le fruit de la reconnaissance de la démocratie locale par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Le caractère contraignant de cet instrument se vérifie à travers notamment la consécration d'un mécanisme de noyau dur obligatoire constitué des principes fondamentaux pour lesquels aucune réserve n'est possible dans l'article 12 de la Charte. Ces principes sont comme des « standards tracés ». Toutefois, à côté de ce noyau dur obligatoire, la Charte reconnaît la diversité des systèmes juridiques et des structures de collectivités locales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette reconnaissance a également impliqué l'acceptation des principes dont l'application nécessite une contextualisation de la part des Etats conformément aux réalités nationales. Ces principes peuvent être vus comme des « *standards mesure*<sup>1039</sup> ».

L'Union s'appuie également sur les instruments juridiques et politiques existants sur le plan international en vue de promouvoir la décentralisation (l'autonomie locale) dans ses relations extérieures en général et en RDCongo en particulier.

Si le droit européen de l'autonomie locale est naissant, le droit « international » de l'autonomie locale, quant à lui, est balbutiant. Au niveau international, la question de la décentralisation a d'abord été envisagée dans une dimension politico-économique avant qu'elle ne soit ensuite prise en charge juridiquement. Les institutions de Bretton Woods (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale) sont les précurseurs de la promotion de

---

d'une plateforme consultative continentale ou d'un forum approprié pour permettre aux gouvernements locaux de parler d'une seule voix et d'entreprendre des actions collectives dans le cadre de l'Union africaine soutenue et facilitée par la Commission, l'élaboration des Directives relatives à la mise en œuvre de la Charte de Malabo par la Commission, etc. sont autant des systèmes de surveillance pour la mise en œuvre de ladite Charte au niveau continental dont pourrait s'inspirer le droit « international » de l'autonomie locale, voire le droit européen de l'autonomie locale.

<sup>1039</sup> Sur la différence entre « standard mesure » et « standard tracé », lire avec intérêt OUEDRAOGO Awalou, « Standard et standardisation : la normativité variable en droit international », in *Revue québécoise de droit international*, 2013, pp.170-179.

la décentralisation à la sortie de la deuxième guerre mondiale. Elles l'ont envisagée comme une question politique et économique en l'intégrant dans les projets de développement, tels que le Plan d'ajustement structurel (PAS), destinés aux Etats nouvellement indépendants.

En l'absence d'un instrument unique de référence ou d'une Charte internationale de la décentralisation à l'échelle internationale, comme c'est le cas en Europe avec la Charte européenne de l'autonomie locale, l'Union mobilise les instruments juridiques disparates et non contraignants pour promouvoir la décentralisation en RDC. Autrement dit, malgré l'absence d'une Charte internationale de la décentralisation (source formelle unique) qui servirait de fondement et de référence à un éventuel droit « international » de la décentralisation, les résolutions onusiennes sur la décentralisation en particulier et les instruments juridiques multilatéraux non contraignants sur la démocratie locale en général servent de sources juridiques et politiques à l'Union pour promouvoir la décentralisation.

En effet, la prise en charge juridique de la question de la décentralisation au niveau international s'est faite tardivement. La tentative de la mise en place d'un instrument juridique sur l'autonomie locale a débuté avec le projet de Charte de l'administration locale autonome entre 1998 et 2000. Plusieurs résolutions<sup>1040</sup> prises par des organes onusiens, tels que ONU-Habitat, sur l'autonomie locale furent également adoptées. La dernière en date est celle adoptée le 20 avril 2007 par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat (Résolution 21/3). Elle porte sur les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales. L'adoption de ces principes fondamentaux sur la décentralisation au niveau international est vue par ONU-Habitat comme le résultat de plus d'une décennie de travail normatif<sup>1041</sup>. Elle constitue, par ailleurs, « *une étape importante vers l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies d'un cadre légal international de référence sur la décentralisation*<sup>1042</sup>. » Il se pose, en revanche, un problème quant à la valeur juridique ou la force obligatoire de la résolution 21/3 ou dudit cadre légal international. C'est de cette valeur

---

<sup>1040</sup> Résolutions 19/12 et 19/18 du Conseil d'administration d'ONU-Habitat de mai 2003 portant respectivement sur le dialogue sur la décentralisation et création du groupe consultatif d'experts sur la décentralisation (AGRED), résolutions 20/5 et 20/18 du Conseil d'administration d'ONU-Habitat de 2005, Recommandations de l'ECOSOC (E/ESCAP/CPR(2)/1 du 6 octobre 2005), etc.

<sup>1041</sup> ONU-HABITAT, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*, 2009, p.8.

<sup>1042</sup> Communiqué de presse de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) du 23 avril 2007.

que dépendront l'existence ou non-d'un droit « international » de la décentralisation, son effectivité et sa capacité à atteindre les objectifs assignés.

L'article 38 du statut de la Cour internationale de justice (CIJ) énumère les sources formelles du droit international. Il s'agit des traités ou accords internationaux, de la coutume internationale et des principes généraux de droit international. Les résolutions des organes onusiens sont formellement exclues de cette énumération. Aussi, outre les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies sur base du chapitre 7 de la Charte des Nations unies qui sont revêtues du caractère obligatoire, les résolutions adoptées par les autres organes sont dépourvues de force obligatoire.

Les autres instruments juridiques internationaux touchant également à la démocratie locale qui existent et sur lesquels l'UE s'appuie pour promouvoir l'autonomie locale sont la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948<sup>1043</sup>, les deux Pactes internationaux de 1966 sur les droits civils et politiques (PIDCP)<sup>1044</sup> et sur les droits économiques et sociaux<sup>1045</sup> (PIDES).

Il en résulte que l'UE ne promeut pas la décentralisation en s'appuyant uniquement sur les sources conventionnelles mais elle a également à sa disposition des sources coutumières. La Charte de Malabo prévoit que ses dispositions ne sont pas interprétées d'une manière non conforme aux principes pertinents du droit international, y compris le droit coutumier international<sup>1046</sup>. La question que soulève cette disposition est celle de savoir s'il existe un droit international coutumier de la décentralisation. Ce questionnement n'est pas inintéressant surtout quand on sait que dans l'affaire du Plateau continental<sup>1047</sup>, la Cour internationale de Justice (CIJ) a admis que les conventions multilatérales peuvent avoir un rôle important à jouer en enregistrant et définissant les règles dérivées de la coutume ou même en les développant. Dès lors, les résolutions onusiennes sur la décentralisation, la DUDH et les deux

---

<sup>1043</sup> Article 21 de la DUDH.

<sup>1044</sup> Article 25, a) du PIDCP.

<sup>1045</sup> Article 15, a) du PIDES.

<sup>1046</sup> Article 21 de la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local du 27 juin 2014 dite Charte de Malabo.

<sup>1047</sup> CIJ, Affaire relative au Plateau continental de la mer du Nord, Arrêt du 20 février 1969, §§60-81.

précités Pactes internationaux qui promeuvent la démocratie locale peuvent-ils avoir un rôle important à jouer dans l'identification des règles dérivées de la coutume internationale sur la décentralisation ou même dans leur développement ? Autrement dit, peut-on s'y appuyer pour identifier le droit international coutumier de la décentralisation que les sujets (acteurs) sont susceptibles d'enfreindre ou auquel ils sont soumis ?

Aussi, dans l'affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci<sup>1048</sup>, la CIJ a confirmé l'opinio juris, donnant naissance à une règle dont l'existence est confirmée par la pratique, comme élément de la coutume internationale. Pour identifier l'opinio juris des Etats, la CIJ se réfère notamment à leurs attitudes à l'égard de certaines résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, des traités multilatéraux.

D'ailleurs, les lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales contenues dans la résolution 21/3 du 20 avril 2007 sont présentées comme « *le produit d'un consensus général entre tous les partenaires du Programme pour l'habitat qui ont pris part à leur élaboration*<sup>1049</sup>. » Elles s'inscrivent dans la conception de la « communauté » dite internationale de la décentralisation, à savoir l'une des politiques en matière des administrations publiques qui résulte dans une gestion plus efficace et plus transparente des ressources financières et humaines<sup>1050</sup>.

Ainsi, la « coutume internationale sur la décentralisation » pourrait être identifiée à partir des attitudes des Etats à l'égard des résolutions onusiennes sur la décentralisation, de la DUDH et de deux Pactes internationaux. Elle complète le cadre légal international sur la décentralisation et sur laquelle s'appuie également l'UE.

---

<sup>1048</sup> CIJ, Affaire relative *aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Arrêt du 27 juin 1986, §§172-188.

<sup>1049</sup> ONU-HABITAT, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*, 2009, p.8.

<sup>1050</sup> DE GRAUWE Anton, « La mise en œuvre de la décentralisation : des constats d'Asie et d'ailleurs », in *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], Colloque : L'éducation en As en 2014 : Quels enjeux mondiaux ?, mis en ligne le 22 mai 2014, consulté le 12 juin 2021. URL :<http://journals.openedition.org/ries/379>, p.2.

Ces différentes sources entretiennent des rapports entre elles. L'étude de ces rapports peut être envisagée sous un double angle, à savoir sous l'angle de la recherche du fondement de l'autonomie du droit européen de l'autonomie locale et de ce qu'il convient d'appeler « un éventuel droit international de l'autonomie locale » et sous l'angle de l'étude des moyens (outils) juridiques et politiques utilisés aux niveaux international et européen pour faire appliquer la décentralisation au niveau national comme « standard ». Sous ce dernier angle, il pourrait être étudié la possibilité de la mise en place des systèmes institutionnalisés ou de surveillance aux niveaux international et européen pour le contrôle de l'application de la décentralisation au niveau national.

D'abord, l'autonomie de ces droits pourrait résulter de l'emprunt normatif ou de l'innovation normative. La résolution 21/3 du 20 avril 2007, les instruments juridiques internationaux sur la décentralisation ou la Charte européenne de l'autonomie locale contiennent des normes soit empruntées, soit innovées.

A titre d'exemple d'emprunt normatif, le Conseil d'administration d'ONU-Habitat affirme que le principe de subsidiarité constitue la base du processus de décentralisation<sup>1051</sup>. Il implique que les responsabilités publiques s'exercent par les autorités élues les plus proches des citoyens<sup>1052</sup>. La décentralisation au sein de l'ONU n'a de sens que si elle sert au développement humain.

Bien avant l'adoption des Lignes directrices par l'ONU-Habitat, le droit européen de l'autonomie locale admettait déjà que le principe de subsidiarité implique le transfert des compétences aux collectivités locales et permet la décentralisation du pouvoir au niveau le plus proche des citoyens.

Il en résulte que la diffusion du principe de subsidiarité à travers les ordres juridiques a permis de lui donner un sens identique en droits « international » et européen de l'autonomie

---

<sup>1051</sup> ONU-HABITAT, *Op.-cit.*, Présentation de Mrs. Anna TIBAIJUKA, Directrice Exécutive, 2009, p.5.

<sup>1052</sup> *Idem.*

locale. Analysé de plus près aux niveaux international et européen, ce principe consacre la décentralisation démocratique<sup>1053</sup>.

Cependant, la spécificité du droit européen de l'autonomie locale est qu'il comprend aussi bien des normes à placer au rang des standards mesure, c'est-à-dire les normes dont l'application nécessite une contextualisation de la part des Etats conformément aux réalités nationales, que celles qui peuvent être considérées comme des standards tracés, c'est-à-dire les normes pour lesquelles aucune réserve n'est possible<sup>1054</sup>. C'est le cas du mécanisme de noyau dur obligatoire de l'article 12 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ce mécanisme de noyau dur est une innovation normative apportée par le droit européen de l'autonomie locale.

D'où la question de savoir qu'est-ce qui justifierait les emprunts normatifs entre les droits « international » et européen de l'autonomie locale? Si la globalisation pourrait justifier la diffusion des normes de l'autonomie locale au niveau mondial, en constitue-t-elle le seul facteur explicatif? A quels niveaux peut-on identifier l'innovation normative sur la question de la décentralisation après (ou dans le processus de) la construction des droits « international » et européen de l'autonomie locale?

Ensuite, face à des formes étatiques différentes (Etat fédéral, régionalisé ou unitaire) avec des traditions diverses (traditions romano-germaniques, anglo-saxon, traditions des pays asiatiques, traditions des pays du monde arabe), l'ONU-Habitat a opté pour la mise en place d'un droit « international » de la décentralisation qui ne serait pas uniforme et rigide mais s'adapterait aux situations nationales<sup>1055</sup>. Le choix du principe de la décentralisation comme « *standard mesure*<sup>1056</sup> » et non-pas « standard tracé » ouvre ainsi une perspective des

---

<sup>1053</sup> La décentralisation démocratique est à différencier de deux autres formes de décentralisation que sont la décentralisation administrative et la décentralisation financière. v. dans le même sens La note du secrétariat de l'ECOSOC du 6 octobre 2005 (E/ESCAP/CPR(2)/1), pp.2-3.

<sup>1054</sup> A la différence du droit européen de l'autonomie locale, le droit « international » de la décentralisation est constitué des normes qui peuvent être considérées comme des standards mesure.

<sup>1055</sup> Résolution 21/3 du 20 avril 2007 portant Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, point 3.

<sup>1056</sup> Dans le même ordre d'idée, la Charte de Malabo conçoit la décentralisation comme standard mesure lorsqu'elle fait d'elle le fondement du principe de la diversité et de la différenciation, principe selon lequel les



recherches intéressante concernant l'effectivité des droits « international » et européen de l'autonomie locale. Comment ces droits peuvent-ils garantir le respect du standard « décentralisation » ou « autonomie locale » et contrôler son application?

Pour faire respecter le standard « décentralisation », les droits « international » et européen de l'autonomie locale peuvent s'appuyer sur les moyens (outils) juridiques<sup>1057</sup> et les moyens (outils) politiques<sup>1058</sup>.

L'étude de la Charte de Malabo pourrait être d'une importance capitale. A ce jour, cette Charte est l'unique instrument juridique international qui prévoit un système institutionnalisé ou de surveillance pour le contrôle de l'application des normes relatives à la décentralisation<sup>1059</sup>. Il existe plusieurs systèmes de surveillance pour la mise en œuvre de ladite Charte au niveau continental dont pourrait s'inspirer le droit « international » de l'autonomie locale, voire le droit européen de l'autonomie locale. Il s'agit notamment de l'institutionnalisation d'une évaluation périodique de la Charte et des recommandations y relatives faites aux organes délibérants de l'Union africaine par la Commission; de la présence d'une plateforme consultative continentale ou d'un forum approprié pour permettre aux gouvernements locaux de parler d'une seule voix et d'entreprendre des actions collectives dans le cadre de l'Union africaine soutenue et facilitée par la Commission; de l'élaboration des Directives relatives à la mise en œuvre de la Charte de Malabo par la Commission.

Toutefois, en raison de l'importance de l'autonomie locale et des menaces qui pourraient peser sur elle, les simples instruments non contraignants qui la régissent au niveau international ne suffisent pas. D'où la nécessité pour les Etats de se doter, comme en Europe, d'un instrument juridique contraignant. Ce dernier pourrait également contenir quelques dispositions souples qui tiennent compte de la diversité de systèmes juridiques (romano-germanique, anglo-saxon, etc...) et de structures des collectivités locales dans le monde.

---

gouvernements locaux ou les autorités locales exercent leurs pouvoirs en tenant compte des réalités, valeurs et coutumes locales, ainsi que des principes, normes et standards nationaux, notamment.

<sup>1057</sup> Les mécanismes juridictionnels internationaux ou continentaux envisageables, sanctions internationales, etc.

<sup>1058</sup> L'aide publique au développement, l'assistance technique, le renforcement des capacités institutionnelles, techniques et managériales des administrations locales, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, etc.

<sup>1059</sup> v. article 18 de la Charte de Malabo.

C'est en se référant aux sources juridiques et politiques européennes et internationales sur la décentralisation que l'UE pourrait aider la RDC à solidifier sa nouvelle architecture institutionnelle.

## **B. Le rôle attendu de la décentralisation par l'UE dans la nouvelle architecture institutionnelle de la RDC**

Dans le cadre de sa nouvelle architecture institutionnelle issue des processus électoraux, la gouvernance, en général, et la gouvernance administrative et locale, en particulier, sont un défi à relever par la RDCongo car, l'Etat de droit implique aussi la garantie de la bonne gouvernance. Dans ce contexte, le rôle central de la décentralisation est de contribuer au développement de la démocratie locale, à travers le transfert progressif des compétences.

La Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, prévoit une nouvelle architecture institutionnelle pour la RDC qui est un Etat unitaire fortement décentralisé<sup>1060</sup>. Elle est composée de 25 provinces et de Kinshasa qui a un statut particulier (Kinshasa est en même temps une ville, c'est-à-dire une Entité territoriale Décentralisée et une province, c'est-à-dire une entité politique)<sup>1061</sup>. Elle est, enfin, composée des Entités territoriales décentralisées (ETD) que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie<sup>1062</sup>.

D'une part, la Constitution répartit les compétences entre l'Etat et les provinces<sup>1063</sup>. Elle réserve son titre III pour ce faire. D'autre part, elle renvoie la tâche de fixer la composition, l'organisation, le fonctionnement des ETD ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces à une loi organique<sup>1064</sup>.

---

<sup>1060</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

<sup>1061</sup> *Ibid.*, Article 2, alinéa 1.

<sup>1062</sup> *Ibid.*, Article 3, alinéa 2.

<sup>1063</sup> *Ibid.*, Article 2, alinéa 4.

<sup>1064</sup> *Ibid.*, Article 3, alinéa 4.

Les principes qui régissent les ETD sont notamment la libre administration et l'autonomie de gestion des ressources économiques, humaines, financières et techniques<sup>1065</sup>. C'est la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 qui pose les principes fondamentaux relatifs à la composition, l'organisation et au fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces en RDC. Elle prévoit comme organes de chaque ETD : un organe délibérant<sup>1066</sup> (Conseil urbain pour la Ville, Conseil communal pour la Commune, Conseil de Secteur ou de Chefferie) et un organe de gestion<sup>1067</sup> (Collège Exécutif urbain pour la Ville, Collège Exécutif communal pour la Commune, Collège Exécutif de Secteur ou de Chefferie).

Les ETD entretiennent des rapports, avec l'Etat et les provinces, organisés par le titre III de la loi du 07 octobre 2008 qui se situent à deux niveaux : au niveau de la représentation de l'Etat et de la Province et au niveau de de la tutelle sur les actes des ETD. La loi prévoit que le Maire, le Bourgmestre, le Chef de secteur et le Chef de chefferie sont des autorités exécutives locales et représentent l'Etat et la province dans leurs juridictions respectives<sup>1068</sup>.

Les rapports entre les ETD et la province sont régis par le principe de tutelle. Le Gouverneur de province exerce une tutelle sur les actes des ETD laquelle s'exerce par un contrôle a priori et un contrôle a posteriori<sup>1069</sup>. La loi prévoit qu'en plus de la tutelle, le Gouverneur de province appuie les entités territoriales décentralisées dans la mise en oeuvre de leurs compétences décentralisées, en disposant des services techniques<sup>1070</sup>.

L'autorité locale a, toutefois, la possibilité de réquisitionner les services des organismes de l'Etat ou de la province installés dans son ressort pour l'exécution des travaux d'intérêt

---

<sup>1065</sup> *Ibid.*, Article 3.

<sup>1066</sup> Articles 8, 48 et 70 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

<sup>1067</sup> *Ibid.*, Articles 28, 54 et 78.

<sup>1068</sup> *Ibid.*, Articles 93.

<sup>1069</sup> *Ibid.*, Articles 95.

<sup>1070</sup> *Ibid.*, Articles 102. Cet appui consiste en la planification et l'élaboration des projets; les travaux publics et le développement rural; l'agriculture, la pêche et l'élevage; la santé; l'éducation; l'environnement et les nouvelles sources d'énergie; les finances et le budget; les services démographiques et les statistiques de la population.

local<sup>1071</sup>. L'aspect financier est important parce qu'il permet de cerner de plus près ce rapport tripartite ETD-Provinces-Gouvernement central. A cet effet, il est prévu que les finances d'une entité territoriale décentralisée sont distinctes de celles de la province<sup>1072</sup>. Ces finances comprennent les ressources propres, celles provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, celles de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles.

Les ressources propres d'une entité territoriale décentralisée comprennent l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux<sup>1073</sup>. Les ETD ont également droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces<sup>1074</sup>. Elles peuvent, en outre, bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution<sup>1075</sup>. Enfin, une ETD peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements<sup>1076</sup>, bénéficier des dons et legs<sup>1077</sup>.

La province et le gouvernement central entretiennent des rapports qui ne sont pas toujours cordiaux. La Constitution pose le principe de la libre administration des provinces<sup>1078</sup> néanmoins encadrée par la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

La province est composée de deux organes que sont l'Exécutif (gouvernement provincial) et l'Assemblée provinciale<sup>1079</sup>. Elle est financée par ses ressources propres et par les ressources provenant des recettes à caractère national. Les ressources propres de la province comprennent les impôts, les taxes, les droits provinciaux et locaux ainsi que les

---

<sup>1071</sup> *Ibid.*, Articles 103.

<sup>1072</sup> *Ibid.*, Articles 104.

<sup>1073</sup> *Ibid.*, Articles 108.

<sup>1074</sup> *Ibid.*, Articles 115.

<sup>1075</sup> *Ibid.*, Articles 117.

<sup>1076</sup> *Ibid.*, Articles 118.

<sup>1077</sup> *Ibid.*, Articles 119.

<sup>1078</sup> Article 123, point 1 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

<sup>1079</sup> Article 6 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

recettes de participation<sup>1080</sup>. Le financement de la province par les ressources provenant des recettes à caractère national se fait par le mécanisme de la retenue à la source<sup>1081</sup>. La loi du 31 juillet 2008 prévoit que la retenue à la source s'effectue par un versement automatique de 40 % dans le compte de la province et de 60% dans le compte général du Trésor.<sup>1082</sup>

Dans la pratique, la retenue à la source ne s'applique pas toujours<sup>1083</sup>. Il s'est développé une pratique dite la rétrocession selon laquelle le gouvernement central retroccède 40% des revenus à la province après que celle-ci a transféré à celui-là la totalité des recettes à caractère national. Cette rétrocession ne se fait toujours pas, certaines provinces préférant appliquer la retenue à la source telle que prévue par la loi de 2008. Ceci permet d'appréhender la méfiance caractérisant les rapports entre le Gouvernement central et les provinces. Cette méfiance se justifie par les manquements du Gouvernement central à son obligation légale de permettre à la province d'appliquer une retenue de 40% des recettes parmi les ressources provenant des recettes à caractère national.

Les rapports entre la province et le gouvernement central se situent à trois niveaux : au niveau de la collaboration entre le Parlement et l'Assemblée provinciale<sup>1084</sup>, au niveau de la représentation de l'Etat en province<sup>1085</sup> et au niveau du contrôle juridictionnel des actes de la province<sup>1086</sup>.

D'abord, l'Assemblée provinciale participe à la constitution du Parlement par l'élection des sénateurs. Ces derniers la représentent au Sénat. Cette représentation implique notamment la consultation par le Sénat des Présidents des Assemblées provinciales dans la mission constitutionnelle de représentation qu'il assure, la possibilité d'envoi par les chambres du Parlement d'une délégation des parlementaires pour une mission ponctuelle, l'habilitation des

---

<sup>1080</sup> *Ibid.*, Article 48.

<sup>1081</sup> *Ibid.*, Article 54.

<sup>1082</sup> *Idem.*

<sup>1083</sup> v. « RDC : Les provinces en difficultés, les services d'assiette obligés d'envoyer toutes les recettes à Kinshasa en violation de la loi » en ligne sur <https://www.mediaterrre.org/actu,20211119091204,6.html>, consulté le 15/04/2022 à 16h00'.

<sup>1084</sup> Chapitre 1 du titre III de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008.

<sup>1085</sup> *Ibid.*, Chapitre 2 du titre III.

<sup>1086</sup> *Ibid.*, Chapitre 3 du titre III.

Assemblées provinciales par les deux chambres du Parlement à prendre des édits sur des matières de la compétence exclusive du pouvoir central ou l'habilitation de l'une de deux chambres du Parlement par l'Assemblée provinciale à légiférer sur des matières de la compétence exclusive de la Province et la primauté de la législation nationale sur l'édit provincial<sup>1087</sup>.

Ensuite, non seulement que le Gouverneur de province représente le Gouvernement central en province<sup>1088</sup> mais il répond aussi de ses actes devant le Gouvernement central<sup>1089</sup> qui peut les annuler, réformer ou se substituer à lui<sup>1090</sup>.

Enfin, la Cour administrative d'appel connaît en premier ressort des recours en annulation pour violation de la loi, des édits et des règlements nationaux formés contre les actes ou décisions des autorités provinciales ou locales et les organismes décentralisés placés sous la tutelle de ces autorités<sup>1091</sup>. Les conflits de compétence pouvant naître entre l'Etat et les provinces sont de la compétence de la Cour constitutionnelle conformément à l'article 161 de la Constitution<sup>1092</sup>. La Cour constitutionnelle connaît également de la constitutionnalité des édits<sup>1093</sup>.

Pour la bonne mise en œuvre de la décentralisation en RDC, il existe un Conseil interministériel pour la décentralisation, présidé par le Premier ministre. Son rôle est de fournir les orientations stratégiques et la direction politique à la cellule décentralisation basée au ministère de l'Intérieur.

Au regard de la nouvelle architecture institutionnelle de la RDC, l'appui de la Commission européenne aux autorités congolaises a pris plusieurs formes. Il a, en premier lieu, consisté en un appui à la programmation et un suivi de la mise en œuvre de la décentralisation et à l'élaboration des cadres législatifs et réglementaires, ainsi qu'à

---

<sup>1087</sup> *Ibid.*, Articles 61 et 62.

<sup>1088</sup> *Ibid.*, Article 63.

<sup>1089</sup> *Ibid.*, Article 65.

<sup>1090</sup> *Ibid.*, Article 66.

<sup>1091</sup> *Ibid.*, Article 74.

<sup>1092</sup> *Ibid.*, Article 72.

<sup>1093</sup> *Ibid.*, Article 73.

l'identification et la mise en œuvre des réformes administratives. Il a, ensuite, pris la forme d'une étude sur la Caisse Nationale de Péréquation (CNP). Il s'est, enfin, concrétisé par la mise en œuvre de la décentralisation au niveau de deux provinces, choisies en fonction de plusieurs critères en coordination avec les autorités nationales.

L'appui global de la Commission européenne pour la mise en œuvre de la décentralisation en RDC est évalué à 88 millions d'euros.

La Commission a entrepris d'autres actions<sup>1094</sup>. En 2007, elle a participé à l'exercice de coordination et d'harmonisation des appuis reçus par les différents bailleurs, mené en coordination avec le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Décentralisation. En 2008, elle a participé au sous-groupe thématique sur la décentralisation coordonné par le ministère du Plan et qui réunit les institutions nationales et les bailleurs.

Cet appui a une double finalité. A court terme, il visait à contribuer à la poursuite des objectifs décrits dans le Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) élaboré par le Gouvernement de Transition et remis aux institutions de Bretton Woods<sup>1095</sup>. À long terme, il devrait permettre aux provinces d'assumer progressivement leurs nouvelles responsabilités et aider à l'efficacité de l'administration publique<sup>1096</sup>.

Il existe également un projet d'appui au démarrage de la décentralisation (PA2D) signé le 20 mai 2010 entre l'UE et la RDC. D'un montant de 15 millions d'euros, ce projet a appuyé « *le pilotage de la décentralisation au niveau national et renforcé les capacités permettant aux provinces de Kinshasa et du Nord Kivu d'améliorer leur efficacité, notamment dans la fourniture de services essentiels et la gestion des finances publiques*<sup>1097</sup>. » La finalité du projet est « *de rendre le processus de décentralisation plus opérationnel et mieux partagé et ainsi de*

---

<sup>1094</sup> v. « Soutenir la décentralisation », [https://www.eeas.europa.eu/\\_en](https://www.eeas.europa.eu/_en), consulté le 15/04/2022.

<sup>1095</sup> *Idem.*

<sup>1096</sup> *Idem.*

<sup>1097</sup> <http://www.cofed.cd/projet/projet-dappui-au-demarrage-de-la-decentralisation-pa2d/>, consulté le 19/01/2016 à 16h51'.

*contribuer à améliorer les conditions de vie et à réduire en perspective la pauvreté des populations provinciales*<sup>1098</sup>. »

Le PA2D devrait aussi déboucher à la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire, complété par des instruments d'appropriation et de vulgarisation.

Cet appui de l'UE à la décentralisation en RDC s'inscrit dans le cadre du soutien aux microréalisations au niveau local prévu à l'article 70 de l'accord de Cotonou. Il est censé répondre aux besoins des collectivités locales congolaises en matière de développement. Très prochainement, l'UE pourrait également financer les microréalisations au niveau local qui ont un impact économique et social sur la vie des populations, répondent à un besoin prioritaire exprimé et constaté et sont mises en oeuvre à l'initiative et avec la participation active de la collectivité locale bénéficiaire. Ces microréalisations pourraient être financées par les ressources financières de la coopération au développement UE-RDC.

Ces ressources pourraient complémentarément financer la nouvelle approche de développement du gouvernement congolais centrée sur le monde rural. Lancée en décembre 2021, cette approche est baptisée « Programme de Développement Local des 145 Territoires (PDL-145T) ». Financé principalement par l'Etat, le PDL-145T est un programme spécifique orienté vers le monde rural, dont les priorités ont été définies par les bénéficiaires eux-mêmes, dans le cadre d'un processus consultatif et participatif des acteurs de ces 145 territoires. Il est adossé au pilier 5 du Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023 dans son volet relatif au développement équilibré des provinces.

Ce programme est vu comme un changement paradigmatique dans le mode de gouvernance. Il vise, à long terme, à mettre fin aux fortes disparités entre les villes et le monde rural en facilitant une convergence rapide des revenus et des conditions des vies des populations rurales vers ceux des populations urbaines, d'une part, et à consolider la stabilité sociale, la sécurité et la paix, d'autre part. A moyen terme, il devrait promouvoir l'émergence des économies des Territoires et améliorer les conditions et cadres de vie des populations rurales, à travers des investissements publics massifs.

---

<sup>1098</sup> *Idem.*



Toutes les actions analysées dans ce chapitre ont été exécutées et pourraient continuer de l'être par l'UE sur le fondement de l'accord de Cotonou<sup>1099</sup> et de la PESC. La mobilisation de la PESC a également permis à l'UE de s'assurer du respect des obligations de l'accord de Cotonou par la RDC.

---

<sup>1099</sup> Prochainement, les actions de l'UE en RDC seront exécutées sur le fondement de l'accord Post-Cotonou).

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

## **CHAPITRE II. LES SANCTIONS EUROPEENNES CIBLEES COMME MOYEN D'INSTAURATION DE L'ETAT DE DROIT EN RDC**

Les mesures restrictives, autrement appelées sanctions ciblées sont prises conformément aux articles 29 du TUE et 215, §2 du TFUE comme mesures mises en œuvre au niveau national pour l'instauration de l'Etat de droit. Dans les circonstances de l'espèce, il paraît nécessaire de réfléchir sur les deux principales difficultés que soulève le recours à ces mesures que nous assimilerons aux sanctions. La première est celle de leur application extraterritoriale<sup>1100</sup> puisqu'elles doivent s'appliquer en dehors de l'UE et dans l'espace territorial d'une autre organisation internationale régionale. Dès lors, il se pose la question de leur articulation avec les règles de droit international qui régissent les relations internationales (Section 1). La seconde difficulté est relative à une ambivalence qui en ressortirait. D'une part, ces sanctions épargnent la population civile de leurs effets secondaires. D'autre part, elles seraient susceptibles de porter atteinte à certains droits fondamentaux (Section 2).

### **Section I. L'articulation avérée avec le droit international**

L'application extraterritoriale des sanctions ciblées de l'UE à l'encontre des autorités congolaises ne viole pas le droit international. Au contraire, ces sanctions sont la conséquence du non-respect des obligations découlant de l'accord de Cotonou et ses programmes complémentaires liant l'Union et la RDC (§1). Pour mieux cerner leur compatibilité avec le droit international, il sera utile d'analyser le régime applicable aux sanctions ciblées et de voir en quoi il diffère du régime juridique applicable à d'autres réactions de l'Union à la violation de l'accord de Cotonou par les autorités congolaises (§2).

---

<sup>1100</sup> Une étude intéressante intitulée *Extraterritorialités et droit international* mérite d'être consultée pour approfondir les connaissances sur l'application extraterritoriale des mesures restrictives de l'UE. v. MIRON Alina, TAXIL Béangère (Dir.), *Extraterritorialités et droit international*, Paris, Editions Pedone, 2020.

## **§1. L'application extraterritoriale justifiée des sanctions ciblées dans le cadre du partenariat UE-RDC**

Avant d'interroger le partenariat UE-RDC afin de savoir si l'accord entre les deux sujets de droit international autorise les mesures restrictives (B), il convient d'abord de déterminer en quoi consistent ces mesures (A).

### **A. La nature protéiforme des sanctions ciblées à l'encontre des autorités congolaises**

Rappelons que les sanctions ciblées sont des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'UE à l'encontre des personnes physiques ou morales, dans le but d'obtenir de leur part un changement de comportement. Elles permettent à l'Union de respecter et consolider sa politique étrangère mettant plus d'accents sur le respect des valeurs qu'elle promeut (paix et sécurité internationales, droits de l'homme, démocratie et Etat de droit). Elles sont adoptées soit dans le cadre d'une délégation de pouvoir faite par l'ONU, ce qui contribue à soutenir la paix et la sécurité internationales, soit de manière autonome au titre de la PESC, ce qui contribue à soutenir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. Lorsqu'elles découlent d'une décision PESC prise en exécution d'une résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies, elles peuvent s'appliquer aux personnes listées indépendamment de leur situation territoriale.

En revanche, lorsque l'UE use de son pouvoir autonome, les sanctions qu'elle adopte soulèvent la question de la compétence territoriale de l'UE à infliger aux ressortissants des Etats tiers de telles sanctions, ce qui suscite toujours un débat scientifique. Tel est le cas des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'UE à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises sur base de la décision (PESC) 2016/2231 du 12 décembre 2016. Ces mesures ont été renouvelées à six reprises<sup>1101</sup>.

Le 12 décembre 2016, le Conseil de l'Union européenne (UE) a pris des mesures restrictives autonomes (Décision (PESC) 2016/2231) à l'encontre de 7 autorités congolaises

---

<sup>1101</sup> Les décisions ayant renouvelé ces sanctions sont: la décision (PESC) 2017/905 du 29 mai 2017, la décision (PESC) du 11 décembre 2017, la décision (PESC) 2019/2019 du 9 décembre 2019, la décision (PESC) du 10 décembre 2020, la décision (PESC) du 9 décembre 2021 et la décision (PESC) 2022/2398 du 8 décembre 2022.

responsables de certaines politiques ou actions. A cette liste, ont été ajoutées, le 29 mai 2017 (Décision d'exécution (PESC) 2017/905), 9 autres autorités. En décembre 2022, le Conseil de l'UE a prolongé la décision PESC de 2016 pour douze mois. Il est reproché à ces autorités d'obstruer la poursuite du cycle électoral à travers des violations flagrantes des droits fondamentaux et le rétrécissement de l'espace politique et, par voie de conséquence, d'être des obstacles majeurs à l'avènement de l'Etat de droit en République démocratique du Congo (RDC).

L'UE a pris à l'encontre des autorités congolaises deux types des sanctions : les restrictions à l'admission et les restrictions financières. Les premières concernent l'interdiction de visa ou de voyage aux personnes listées. Les secondes sanctions concernent le domaine monétaire. Elles consistent en un gel des avoirs que détiennent ces personnes. Elles touchent donc leur patrimoine économique.

Conformément à l'article 1er de la Décision (PESC) du 12 décembre 2016, les mesures restrictives consistent en un gel de tous les fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques que les personnes ou entités cibles possèdent ou contrôlent directement ou indirectement, ou qui sont détenus par des entités que ces personnes ou entités ou toute personne ou entité agissant pour leur compte ou sur leurs instructions possèdent ou contrôlent directement ou indirectement. Il est également interdit de mettre directement ou indirectement à la disposition de ces personnes ou d'utiliser à leur profit des fonds, autre avoir financier ou ressource économique.

Toutefois, l'application de ces gels des fonds et interdictions peut connaître quelques assouplissements. Il est possible qu'un Etat membre de l'UE puisse accorder des dérogations à ces mesures. Une liste des raisons qui peuvent justifier ces dérogations a été établie par le Conseil<sup>1102</sup>.

En effet, d'après une certaine opinion nationale (positions des autorités publiques congolaises) et régionale africaine (position de l'UA), cette pratique violerait la souveraineté externe de la RDC en vertu de laquelle il est interdit à cette dernière de se soumettre à

---

<sup>1102</sup> Article 5, point 3 de la Décision 2010/788/PESC du Conseil du 20 décembre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République.

d'autres sujets de droit international (notamment l'UE). Plusieurs réactions venant des autorités congolaises et des institutions de l'UA ont fustigé la prise des sanctions par l'UE à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises. La récente en date fut celle de l'ancien Vice-premier ministre, ministre des affaires étrangères et intégration régionale congolais, Léonard She Okitundu. Ce dernier les qualifiait « *d'ingérence inacceptable dans le processus électoral congolais de la part de l'Union européenne*<sup>1103</sup> ».

L'ancien ministre de la communication et des médias congolais, Lambert MENDE OMALANGA, avant la levée des sanctions à son encontre en 2019<sup>1104</sup>, avait lui aussi qualifié les sanctions ciblées européennes :

« (...) *des sanctions illégitimes* contre des personnalités en vue de la République démocratique du Congo afin de mieux les subjuguer au mieux de leurs (partenaires internationaux de la République démocratique du Congo) propres intérêts économiques et géostratégique ; *des sanctions unilatérales et illégales au regard du droit international* qui participent en réalité à une entreprise de chantage sans phare (...)»<sup>1105</sup>.

Ces différentes réactions offrent l'opportunité d'analyser l'accord de Cotonou pour savoir s'il autorise ces sanctions.

## **B. Des sanctions adoptées et autorisées dans le cadre d'un rapport conventionnel avec l'Etat cible**

Dans l'introduction de la présente étude, il a été mis avant l'ambiguïté du concept « Etat de droit ». Cette ambiguïté confère aux parties à l'accord de Cotonou la qualité d'interpréter de manière unilatérale une violation des obligations de l'article 9 (clause « élément essentiel ») dudit accord. La violation de la clause « élément essentiel » pourrait être avancée comme argument justifiant la prise des mesures appropriées de l'article 96 du même accord

---

<sup>1103</sup> Allocution du Vice-Premier ministre, ministre des affaires étrangères et intégration régionale au corps diplomatique, Kinshasa, 30 novembre 2018, point 12.

<sup>1104</sup> Décision (PESC) 2019/2109 du Conseil du 9 décembre 2019 modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo.

<sup>1105</sup> <https://youtu.be/888KPvVMXyc>, consulté le 29/12/2017 à 10h37'.

(a). Toutefois, il existe des conditions à remplir pour que les mesures appropriées soient conformes au droit international (b).

**a. Les sanctions ciblées comme « garantie » de la clause « élément essentiel » de l'accord de Cotonou**

Les sanctions européennes à l'encontre des autorités congolaises visent la promotion ou la restauration de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

Si le caractère unilatéral de ces sanctions ne fait l'objet d'aucun doute, peut-on néanmoins affirmer qu'elles sont prévues par l'accord de Cotonou ? En effet, le multilatéralisme garde tout sens dans un espace international coopératif. C'est la raison pour laquelle selon l'article 21 du TUE, les actions que l'UE mène dans le cadre de sa PESC doivent assurer un haut degré de coopération et favoriser des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies. Le multilatéralisme est une condition d'évaluation de la légitimité d'une action internationale. C'est ainsi que « *lorsqu'il n'est pas possible que l'UE adopte des sanctions dans le cadre des Nations unies, elle devrait s'attacher à obtenir le soutien le plus large possible de la communauté internationale afin de faire pression sur le pays visé*<sup>1106</sup> », ce qui renforce<sup>1107</sup> aussi la légitimité de ses mesures restrictives autonomes.

La condition du multilatéralisme est opérante dans le cadre du droit de la sécurité collective. En revanche, en droit international économique, l'unilatéralisme peut être admis lorsqu'il est prévu et consenti par les parties à un traité ou encore lorsqu'il existe une crise qui mettrait en péril l'Etat en lui-même ou sa survie<sup>1108</sup>. Dans le cadre de l'OMC, les articles XX

---

<sup>1106</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §.56.

<sup>1107</sup> On peut retenir trois niveaux de renforcement de la légitimité des mesures restrictives autonomes : le niveau international (soutien le plus large possible), le niveau européen (messages communs, communication active et systématique) et le niveau national (opinion publique et acceptabilité démocratique).

<sup>1108</sup> cfr. Négociation du TAFTA (Transatlantic Free Trade agreement). C'est le surnom du TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Le TAFTA est un projet d'accord de libre-échange entre l'Europe et les USA intervenu à l'issue de la crise économique de 2008. Son objectif était de libéraliser le commerce entre l'UE et les USA en réduisant les droits de douane et les barrières réglementaires. C'était une réponse à l'échec de l'OMS à libéraliser le commerce. Pour plus d'information voir VAUDANO Maxime, « Qu'est-ce que le Tafta, dont la

et XXI du GATT admettent la possibilité de prendre des mesures unilatérales. Elles doivent viser notamment la protection de la moralité publique, des intérêts essentiels à la sécurité de l'Etat, l'application des engagements internationaux au titre de la Charte des Nations unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'accord de Cotonou prévoit, lui aussi, les contre-mesures, sans en préciser, de manière exhaustive, la forme<sup>1109</sup>, lorsqu'un partenaire viole les engagements qu'il renferme. Puissions-nous relever que la particularité des sanctions ciblées ou mesures restrictives de l'UE à l'encontre de certaines autorités congolaises est qu'elles ont pour base juridique aussi bien le droit primaire issu du TUE<sup>1110</sup> et du TFUE<sup>1111</sup> que celui issu d'un accord international<sup>1112</sup>.

L'article 96 de l'accord de Cotonou donne la possibilité aux parties de prendre des mesures « appropriées » en cas de violation de la « clause élément essentiel ». Ces dernières doivent être entendues comme des mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation des obligations découlant de l'article 9 de l'accord de Cotonou et visant à obtenir le respect dudit article à travers le changement de comportement, ce qui les rapproche des contre-mesures. Cet article prévoit aussi une procédure de consultation entre parties avant ou après la prise de ces mesures ainsi qu'une clause de suspension de l'accord comme dernier recours. Ces consultations doivent permettre aux parties de cerner l'objet du différend et d'identifier la solution possible pour remédier à la situation (faire cesser la violation de l'accord).

Deux remarques mériteraient d'être faites concernant cette disposition de l'accord de Cotonou. L'ambiguïté des concepts employés, à savoir « mesures appropriées » et « consultations » expose ces derniers à des interprétations diverses. D'après Herbert HART, les textes voués à signification normative sont assez rarement dotés d'un sens clair et que le

---

France demande l'arrêt des négociations ? », en ligne sur [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/10/13/si-vous-n-avez-rien-sui-vi-au-tafta-le-grand-traite-qui-effraie\\_4788413\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/10/13/si-vous-n-avez-rien-sui-vi-au-tafta-le-grand-traite-qui-effraie_4788413_4355770.html), consulté le 01/01/2018 à 23h25'.

<sup>1109</sup> Article 96 de l'Accord de Cotonou.

<sup>1110</sup> Article 29 du TUE.

<sup>1111</sup> Article 215, §2) du TFUE.

<sup>1112</sup> Article 96, 2 a et c de l'accord de Cotonou.



droit présente, au contraire, une « *texture ouverte*<sup>1113</sup> ». La texture ouverte est l'imprécision qui caractérise tout langage humain laquelle pousse à l'usage des termes généraux. Il existe deux sources d'imprécision du langage juridique: une imprécision due à l'utilisation par le droit du langage ordinaire et une imprécision propre au droit (aux règles juridiques). Dans le cas qui nous concerne, l'imprécision de l'article 96 est due à l'utilisation du langage ordinaire. Cette disposition nous plonge donc dans une indétermination linguistique.

L'article 96 soulève deux problèmes de droit. Le premier est celui de savoir si les consultations peuvent être assimilées à la négociation, mode diplomatique de règlement des différends du chapitre 6 de la CHNU. Le second problème est celui de savoir si les consultations sont soumises à un quelconque formalisme. Pour répondre à ces deux questions, il sied de commencer par cerner le contenu que le droit international donne au concept « négociation ». La CIJ précise que « *l'obligation n'est pas seulement d'entamer des négociations, mais encore de les poursuivre autant que possible en vue d'arriver à des accords*<sup>1114</sup>. »

Cependant, dans une autre affaire<sup>1115</sup>, la Cour de la Haye proclame l'absence de formalisme des négociations. Elle retient que les échanges moins formels peuvent constituer des négociations. Celles-ci impliquent, à tout le moins, que l'une des parties tente vraiment d'ouvrir le débat avec l'autre partie en vue de régler le différend. Aussi, la négociation n'implique pas un accord entre les parties. Il n'est, cependant, pas nécessaire qu'un accord soit effectivement conclu entre les parties au différend pour prouver qu'il y a eu tentative de négociations ou négociations. Pour conclure que les négociations ont échoué, il faut qu'il y ait une impasse.

---

<sup>1113</sup> GERARD Philippe, VAN de KERCHOVE Michel, « La réception de l'œuvre de H.L.A. dans la pensée juridique francophone », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Editions universitaire Saint-Louis-Bruxelles, Vol.59, 2007/2, p.150.

<sup>1114</sup> CPJI, Affaire relative au *Trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne*, Avis consultatif, Série A/B no 42, 1931, p. 116; v. également CIJ, Affaire relative au *Plateau continental de la mer du Nord (République fédérale d'Allemagne/Pays-Bas)*, Arrêt, Recueil 1969, p. 48, par. 87; CIJ, Affaire relative à *l'Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, Arrêt, Recueil, 2010 (I), p. 68, par. 150.

<sup>1115</sup> CIJ, Affaire relative à *l'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Géorgie c. Fédération de Russie, Exceptions préliminaires, Arrêt du 01 avril 2011, §§150-162.

D'une part, les consultations se rapprochent de la négociation en ce qu'elles consistent en des échanges entre parties à l'accord de Cotonou portant sur l'interprétation et/ou l'application de son article 9. D'autre part, même si, d'après l'article 96 dudit accord, les consultations ont pour finalité de remédier à la situation qui concerne les parties, l'absence de solution ne les remet pas en cause. Autrement dit, les consultations n'impliquent pas forcément un accord entre les parties. Tel est d'ailleurs le cas des consultations ouvertes par l'UE en 2009 avec le gouvernement malgache au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou qui n'avaient pas abouti à un accord, accord qui n'a été trouvé qu'à la suite de négociations parallèles sous l'égide de l'Union africaine (tierce partie à l'accord de Cotonou). Cet accord prévoyait notamment la mise en place d'institutions en charge du processus de transition et la tenue des élections présidentielle et législatives dans les quinze mois<sup>1116</sup>.

Puisque consultation de l'article 96 de l'accord de Cotonou et négociation du chapitre VI de la Charte des Nations unies (CHNU) sont synonymes, force est d'admettre que les consultations ne sont soumises à aucun formalisme. Les échanges moins formels suffisent à prouver qu'il y a eu consultations.

En l'espèce, l'UE est une partie lésée par les violations des engagements de Cotonou par la RDCongo. Ces violations touchent les valeurs promues par elle dans le cadre de cet accord (Etat de droit, démocratie et droits de l'homme). Ce sont des valeurs qui structurent sa politique étrangère et sont retranscrites dans l'accord de Cotonou. Ainsi, elle dispose d'un outil politico-juridique pour exiger leur respect : c'est la PESC. Rien ne s'oppose donc à l'utilisation par l'UE de sa PESC comme instrument pour la mise en mouvement des contre-mesures si le volet politique de l'accord de Cotonou n'est pas respecté. Dans le 4<sup>ème</sup> considérant de sa décision (PESC) 2016/2231 du 12 décembre 2016, l'UE déclare que les sanctions sont l'un des moyens à sa disposition pour faire respecter l'Etat de droit. Avant l'adoption desdites mesures, plusieurs échanges ont eu lieu entre la Délégation de l'Union européenne en République démocratique du Congo (DUEURDC) et les autorités politiques congolaises autour de la situation politique en RDC qui n'était plus en harmonie avec l'article

---

<sup>1116</sup> COM (2010) 181 final du 26/04/2010, *Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de la procédure avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE*, en ligne sur <https://www.senat.fr/ue/pac/E5281.html> ; consulté le 17/10/2020 à 09h31'.

9 de l'accord de Cotonou. Des échanges qui n'ont malheureusement pas contribué au changement de comportement de la part de la partie congolaise.

Toutefois, les principes de souveraineté, de non-intervention et de coopération limitent l'exercice extraterritorial des compétences étatiques<sup>1117</sup>. En droit international, la légalité prime sur la légitimité. Il est impérieux de faire que ce qui est légitime soit aussi légal. Toute la question reste de savoir si l'exercice extraterritorial des compétences d'une organisation internationale régionale est admis en droit international et dans quelle mesure cela est autorisé? Ainsi, il convient d'étudier les conditions de la licéité, en droit international, des sanctions extraterritoriales européennes à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises.

#### **b. Les conditions exigées pour la conformité des mesures appropriées de l'article 96 de l'accord de Cotonou au droit international**

Il sera analysé de manière cumulée les conditions généralement admises en droit international pour la validité des sanctions et les conditions spécifiques aux mesures appropriées telles qu'il ressort de l'accord de Cotonou. Rappelons que les sanctions ciblées ou les mesures restrictives sont vues comme les formes que peuvent prendre les mesures appropriées<sup>1118</sup>. Aussi, l'accord de Cotonou est succédé, depuis le 15 avril 2021, par l'accord de partenariat entre [l'Union européenne / l'Union européenne et ses Etats membres], d'une part, et les membres de l'organisation des Etats d'Afrique, des caraïbes et du pacifique (OEACP), d'autre part. Les dispositions de l'accord de Cotonou qui seront traitées, à savoir les articles 9 et 96, correspondent respectivement aux articles 9 et 101 du nouvel accord post-Cotonou puisque ceux-ci sont la transposition de ceux-là dans le nouvel accord non encore entré en vigueur.

---

<sup>1117</sup> ASCENSIO Hervé, « L'extraterritorialité comme instrument », Contribution à la discussion initiée par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme et les entreprises transnationales et autres entreprises, John Ruggie, 10 décembre 2010, p.1.

<sup>1118</sup> BEAUCILLON Charlotte, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p.271.

En droit international, trois conditions sont requises pour la validité des sanctions. Elles sont aussi valables pour la validité des mesures restrictives de l'Union européenne<sup>1119</sup> qui, pour nous, sont des sanctions internationales relevant du droit international spécial liant l'UE et la RDCongo<sup>1120</sup>. Il s'agit de la conformité avec le droit international<sup>1121</sup>, du respect des droits fondamentaux<sup>1122</sup> et de la graduation des sanctions<sup>1123</sup>. La Charte des Nations unies confie au Conseil de sécurité la responsabilité de prendre des sanctions (mesures) lorsque la paix et la sécurité internationales sont menacées. Le Conseil de sécurité peut déléguer ce pouvoir à d'autres organismes (l'UE, l'OTAN, l'OIF, le CICR, les ONG). Tel fut le cas lorsqu'il a délégué aux organismes régionaux la prise des « mesures nécessaires » pour faire cesser les graves violations des droits de l'homme perpétrées en Libye dans le §4 de la résolution 1973 en 2011. De même que « *pour ce qui est des mesures mettant en œuvre des résolutions du CSNU, les instruments juridiques de l'UE devront se conformer rigoureusement à ces résolutions*<sup>1124</sup>. » Dans les lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la PESC, le Conseil de l'UE insiste sur le fait que « *l'UE devrait veiller à ce que les objectifs visés par les mesures restrictives soient conformes au cadre plus large des actions (...) des Nations unies*<sup>1125</sup>. »

Le respect des droits fondamentaux fait partie des exigences de la légalité des sanctions. Ceci implique la conformité des sanctions aux instruments formant la charte internationale des droits de l'homme (la DUDH, son protocole additionnel abolissant la peine de mort, les 2 pactes internationaux de 1977, les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme). Les sanctions européennes doivent être élaborées à la lumière de

---

<sup>1119</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §.9.

<sup>1120</sup> Pour nous, une sanction internationale est soit toute mesure justifiée par la violation d'une obligation internationale, soit toute mesure destinée à assurer le respect et l'exécution effective de ladite obligation ou du droit international. Dans tous les cas, la mesure doit être prise par un sujet du droit international. v. dans le même sens, CORNU Gérard (Dir.), *Op.cit.*, p.943.

<sup>1121</sup> VERHOEVEN Joe, « Communautés européennes et sanctions internationales », in *R.B.D.I.*, 1984-1985, p.94.

<sup>1122</sup> SCHNEIDER Cathérine (Dir.), *Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen*, Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, Grenoble, 10 mai 2011, p.2.

<sup>1123</sup> Article 96, 2,c, de l'accord de Cotonou.

<sup>1124</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §.3.

<sup>1125</sup> *Ibid.*, p.5.

l'obligation faite à l'UE à l'article 6, §3, du TUE de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Elles doivent aussi être prises de manière graduelle allant des sanctions non coercitives aux sanctions coercitives, ce qui, toutefois, exclut toute sanction armée, excepté celle exercée conformément aux dispositions de la Charte des nations unies par un organisme régional au sens de celle-ci<sup>1126</sup>. Une illustration de la graduation des sanctions peut être faite avec des exemples tirés des articles 40 à 42 de la Charte des nations unies puis de l'article 96, 2, c de l'accord de Cotonou. Ce dernier article se lit comme suit : « *Les « mesures appropriées » au sens du présent article sont des mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours.* » Toute la question reste à savoir s'il existe un lien entre la décision de 2016/2231 du Conseil de l'UE imposant des mesures restrictives à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises et l'article 96 de l'accord de Cotonou.

Hormis les restrictions à l'admission imposées par ces mesures, il y a aussi des restrictions économiques (gel des avoirs) qui appellent une analyse au regard du droit international économique (DIE). En effet, il n'existe pas une règle en DIE qui interdit la prise unilatérale des sanctions économiques par un sujet de droit international contre un autre ou ses ressortissants. L'ordre international n'étant pas centralisé, les sanctions unilatérales ne sont pas non plus prohibées. La seule situation où la centralisation de la sanction est exigée c'est lorsqu'il y a menace contre la paix et la sécurité internationales. Autrement dit, « *les mesures n'entraînant pas l'usage de la force n'ont pas à être soumises à une autorisation préalable du Conseil de Sécurité*<sup>1127</sup>. » L'unilatéralisme n'est donc prohibé en général qu'en droit de la sécurité collective conformément au chapitre VII de la Charte des nations unies et, plus particulièrement, en cas de recours à la force armée prohibé par l'article 2 §4 de la Charte des nations unies.

Enfin, l'autonomie du droit de l'Union par rapport au droit international est souvent invoquée dans l'analyse de la légalité internationale des sanctions européennes prises dans le

---

<sup>1126</sup> VERHOEVEN Joe, *Op.cit.*, p.94.

<sup>1127</sup> DGRIS, *Pertinence des sanctions/rétorsions au XXI<sup>e</sup> siècle : mutations, objectifs et moyens. Etudes prospectives et stratégiques*, Rapport final, Ministère de la défense français, 29 avril 2015, p.49.

cadre de la PESC. Dans l'arrêt Costa du 15 juillet 1964 (aff.6/64, Rec.1142II) <sup>1128</sup>, « *la CJUE abandonnera le rattachement du droit communautaire au droit international, mais pour en accentuer l'autonomie, ne visant sa « nature spécifique originale »*<sup>1129</sup> ». Si cette décision de la Cour a été prise dans le cadre d'une matière douanière, force est de constater que dans d'autres matières, telles que la mise en œuvre de la PESC, le juge de l'Union n'a cessé de clamer l'autonomie du droit de l'UE par rapport au droit international. Il a ainsi été amené à rappeler le « seft-contained » dans l'arrêt Kadi II. La grande chambre de la Cour de Justice n'a pas manqué l'occasion de faire une lecture dualiste des rapports de système, ce qui l'a amenée à contrôler la légalité du règlement de l'UE pris en exécution d'une résolution du Conseil de sécurité.

Une attitude contradictoire du juge européen doit être tout de même relevée concernant la question relative au rapport entre l'autonomie du droit de l'Union et le respect du droit international dans le cadre de la mise en œuvre de la PESC. Dans les arrêts Ahmed ALI YUSUF et Al Barakaat International Foundation puis Yassin ABDULAH KADI (arrêt Kadi I) du 21 septembre 2005, le juge européen a admis que « *la Communauté ne peut violer les obligations incombant à ses Etats membres en vertu de la Charte des Nations Unies ni entraver leur exécution, et se doit, en vertu même du traité par lequel elle a été instituée, d'adopter, dans l'exercice de ses compétences, toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses Etats-membres de se conformer à ces obligations*<sup>1130</sup>. » Dans ces arrêts, le Tribunal de première instance, devenu Tribunal de l'UE, a renchéri en admettant qu'il se doit, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer le droit de l'Union d'une manière qui soit compatible avec les obligations des Etats-membres au titre de la Charte des Nations Unies.

Contradictoirement, après le pourvoi de M. Kadi devant la grande chambre de la Cour de Justice, celle-ci a affirmé le 3 septembre 2008 que le contrôle, par elle, de la validité de

---

<sup>1128</sup> CJCE, 15 juill.1964, *Costa c/ ENEL*, aff.6/64.

<sup>1129</sup> KARPENSCHIF Michael, NOURISSAT Cyril (Dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne. Les 100 grandes décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne*, Paris, Puf, 2010, p.8.

<sup>1130</sup> Tribunal de première instance, *Affaire Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation contre le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes* (Affaire T – 306/01) et *Affaire Yassin Abdulah Kadi c. le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes* (Affaire T – 315/01), Arrêts du 21 septembre 2005.

tout acte communautaire au regard des droits fondamentaux devait être considéré comme l'expression, dans une communauté de droit, d'une garantie constitutionnelle découlant du traité CE en tant que « système juridique autonome » à laquelle un accord international – à savoir, en l'occurrence, la Charte des Nations Unies elle-même – ne saurait porter atteinte<sup>1131</sup>. La Cour assure donc le respect de l'autonomie du droit de l'Union par rapport au droit international. Pour ce faire, elle est investie de la compétence exclusive conformément à l'article 220 CE<sup>1132</sup>. Une position qui l'a obligée à annuler le règlement portant inscription de M. Kadi sur la liste qui était pris en exécution de la résolution 1267 du Conseil de sécurité du 15 octobre 1999. Ceci peut être considéré comme un contrôle indirect de la résolution du Conseil de sécurité, restreint soit-il, un contrôle non envisagé par le droit international. Interprétant cette position du juge de l'Union, la doctrine<sup>1133</sup> affirme que le juge de l'Union s'est donné le luxe d'exercer un « contrôle restreint » sur un acte relevant de la compétence discrétionnaire du Conseil de sécurité et un « contrôle plein » sur un acte relevant de la compétence liée du Conseil de l'UE ou de la Commission européenne (acte d'exécution). Cette position du juge de l'Union est restée constante dans les arrêts subséquents relatifs à l'affaire Kadi, à savoir les arrêts du 30 septembre 2010 et 2013.

Au regard de ce qui précède, force est d'admettre que « *les arrêts Kadi introduisent une confusion dangereuse entre une conception purement judiciaire des sanctions et une conception politique. La première punit un comportement illicite au regard du droit, alors que la seconde tente de prévenir, de manière discrétionnaire, une menace contre la paix*<sup>1134</sup>. » Le juge de l'Union a eu à affirmer en 2008 que les obligations qu'impose un accord international ne sauraient avoir pour effet de porter atteinte aux principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux. Ce respect constitue une condition de leur légalité qu'il incombe à la Cour de contrôler dans le cadre du système complet de voies de recours qu'établit ce traité<sup>1135</sup>. Il convient, toutefois, de s'en tenir à la prévalence des obligations

---

<sup>1131</sup> CJCE, gr.ch., 3 sept.2008, n<sup>os</sup> jtes C-402 et 415/05, *Kadi c/ Conseil et Commissions*, point 316.

<sup>1132</sup> *Ibid.*, point 282.

<sup>1133</sup> LABOUZ Marie-Françoise, « Les sanctions ciblées et l'articulation entre ordre juridique international et ordre juridique de l'Union », in SCHNEIDER Cathérine (Dir.), *Op.cit.*, pp.35-37.

<sup>1134</sup> DGRIS, *Op.cit.*, p.54.

<sup>1135</sup> CJCE, gr.ch., 3 sept.2008, n<sup>os</sup> jtes C-402 et 415/05, *Kadi c/ Conseil et Commissions*, point 285.

déoulant de la Charte des Nations Unies sur celles des accords régionaux, telle que consacrée à l'article 103 de la même Charte, et rappelée par la CIJ dans l'affaire Lockerbie en 1992. L'autonomie du droit de l'Union ne saurait la remettre en cause. D'ailleurs, malgré le revirement jurisprudentiel du juge de l'Union en 2008 confirmé en 2010, dans les lignes directives sur les mesures restrictives de 2012, le Conseil de l'UE reconnaît qu'en cas de conflit entre les mesures adoptées par l'UE et les obligations internationales de l'Union ou de ses Etats membres, il est admis la nécessité de dégager une approche commune pour résoudre ce type de conflit<sup>1136</sup>. Il ne fait l'ombre d'aucun doute qu'une telle approche devra donner primauté au droit international.

Le rappel des positions contradictoires du juge de l'Union permet de voir comment, après l'arrêt Kadi du 3 septembre 2008 et ceux qui l'ont succédé<sup>1137</sup>, l'autonomie du droit de l'Union face au droit international continue à s'affirmer dans la pratique. L'une des manifestations de cette autonomie est aujourd'hui l'application extraterritoriale des sanctions ciblées prises dans le cadre la PESC en RDCongo. Cette application extraterritoriale des mesures restrictives européennes doit être analysée à travers le double prisme du respect du droit international et de sa complémentarité avec le droit international spécial établi par l'accord de Cotonou<sup>1138</sup> et ses programmes spécifiques d'exécution. Nonobstant le fait qu'elle respecte le droit international général, la décision PESC 2016/2231 imposant les mesures restrictives à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises est conforme à l'accord de Cotonou.

Les mesures restrictives sont assimilables aux mesures appropriées de l'article 96 de l'accord de Cotonou. Ainsi, pour être conformes à cet accord, elles doivent respecter certaines conditions. Primo, elles doivent être graduelles. Le caractère graduel des mesures sous examen consiste en ce que l'UE a, d'abord, pris des mesures conservatoires applicables à des projets et programmes de coopération en cours, à savoir la suspension des projets, des programmes et d'autres formes d'aide. Elle a, ensuite, adopté les mesures restrictives. Elle

---

<sup>1136</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §12.

<sup>1137</sup> CJUE, gr.ch., 16 NOV. 2011, *Bank Melli Iran c/ Conseil*, aff. C-548/09 P, points 100-105 ; CJUE, gr.ch., 3 déc.2009, *Hassan et Ayadi c/ Conseil et Commissions*, aff.jtes C-399 et 403/06 P, points 69-75 ; Trib. UE, 28 oct.2015, *Al-Faqih e.a. c/ Commission*, aff.T-134/11.

<sup>1138</sup> v. Articles 9 et 96 de l'accord de Cotonou.



a, enfin, sursis la mise en œuvre intégrale du volet « aide au développement » prévu par l'accord. Secundo, elles doivent être proportionnelles à la violation des éléments essentiels du partenariat. C'est le cas des mesures restrictives de l'UE contre certaines autorités congolaises. Les développements qui suivent le démontrent bien. Tertio, elles doivent avoir un effet négatif aussi limité que possible sur la population. Les mesures traitées sont dirigées contre les personnes qui ont porté atteinte aux éléments essentiels du partenariat, sauf que les mesures conservatoires appliquées aux projets et programmes de coopération en cours en RDCongo, à savoir la suspension des projets, des programmes et d'autres formes d'aide, le sursis de la mise en œuvre intégrale du volet « aide au développement », prises entre 2016 et 2018, ont partiellement produit un effet négatif sur la population. Certains Etats membres, tels que la France, avaient restreint, voire suspendu, la procédure d'octroi des visas d'études aux étudiants congolais suite à ces mesures entre 2016 et 2018. Par principe, certains projets et programmes de coopération visés rentrent dans le volet « aide publique au développement » (APD) de la coopération entre l'UE et la RDCongo. Or, l'APD a pour destinataire la population civile et non ses dirigeants. Si ceux-ci ne respectent pas les éléments essentiels du partenariat, il sied de leur destiner les mesures restrictives et leurs effets et s'appuyer sur les OSC conformément à l'article 4 de l'accord de Cotonou<sup>1139</sup> pour sauvegarder le volet « aide au développement ».

La décision PESC 2016/2231 constitue également un complément non moins négligeable au volet politique de l'accord de Cotonou<sup>1140</sup>. Le lien indéfectible qui existe entre la PESC et l'accord de Cotonou est affirmé dans un communiqué du Conseil de l'UE, fait en marge du renouvellement de ces sanctions en 2017. Tout en décidant des mesures restrictives à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises, l'UE réitère sa disponibilité à engager un dialogue politique au plus haut niveau conformément à l'article 8 de l'Accord de Cotonou<sup>1141</sup>. Ce dialogue est inclus dans l'action intégrée et globale dans laquelle s'inscrivent ces sanctions<sup>1142</sup>.

---

<sup>1139</sup> Cet article est l'équivalent de l'article 5, point 3 du nouvel accord Post-Cotonou conclu le 15 avril 2021.

<sup>1140</sup> Article 9 de l'accord de Cotonou.

<sup>1141</sup> v. Communiqué de presse 296/17 du 29/05/2017.

<sup>1142</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, Annexe I.

Après avoir vu que l'application territoriale des mesures restrictives est envisageable dans le cadre du partenariat UE-RDC, analysons à présent le régime de ces mesures.

## **§2. Le régime différencié régissant les réactions de l'UE à la violation de l'accord de Cotonou par les autorités congolaises**

Face à la violation de l'accord de Cotonou par la RDCongo, l'UE a pris deux mesures de réaction : la suspension du volet coopération au développement dudit accord et les sanctions ciblées à l'encontre des autorités congolaises. Si les deux mesures de réaction sont des mesures conservatoires qui poursuivent un seul et même but<sup>1143</sup>, à savoir amener la RDC à respecter l'accord de Cotonou, force est de constater qu'elles obéissent à des régimes juridiques distincts. Le régime juridique applicable à la suspension du volet coopération au développement de l'accord de Cotonou découle du rapport entre l'accord de Cotonou et la Convention de Vienne sur le droit des Traités (CVDT) du 23 mai 1969 (A), tandis que le régime juridique applicable aux sanctions ciblées découle du rapport entre l'accord de Cotonou et le droit de la responsabilité de l'Etat (B).

---

<sup>1143</sup> Ce constat est sans préjudice des différences qui peuvent exister entre les mesures de réaction mises en œuvre au titre du droit des traités (article 60 de la CVDT) et celles mises en œuvre au titre du droit de la responsabilité de l'Etat (les contre-mesures). En effet, « *le recours à des contre-mesures tend à contraindre la partie défaillante à faire cesser sa violation du droit international et/ou à restaurer la situation qui aurait existé si une telle violation n'avait pas été commise. Par contraste, les réactions fondées sur le principe inadimplenti non est adimplendum visent à remédier à une situation dans laquelle l'équilibre des droits et obligations au sein d'une relation conventionnelle a été bouleversé en raison d'une violation antérieure du traité en cause par l'Etat défaillant. En théorie au moins, ces mesures doivent être limitées aux obligations synallagmatiques, alors qu'une partie recourant à des contre-mesures peut choisir, moyennant le respect d'un certain nombre d'exceptions spécifiques, quelle obligation elle entend violer. En outre, les deux formes de réactions peuvent être distinguées quant à leur effet sur la norme en question. Une contre-mesure consiste en une violation (justifiée) d'une obligation ; elle n'a pas d'effet sur l'existence continue de la norme en tant que telle. Par contraste, les réactions basées sur l'article 60 impliquent l'extinction temporaire ou permanente d'une norme ; autrement dit, elles suppriment, à tout le moins temporairement, le lien juridique existant entre les parties au litige.* » CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Tome III, Bruxelles, Bruylant, 2006, p.2136.

## **A. Le régime applicable à la suspension du volet coopération au développement de l'accord de Cotonou**

Un double constat juridique peut être fait. D'une part, la suspension du volet coopération au développement de l'accord de Cotonou par l'UE est prévue à l'article 96 du même accord. La CVDT prévoit un régime général de l'exception d'inexécution en matière des traités<sup>1144</sup>. L'article 96 de l'accord de Cotonou est un droit spécial qui organise cette exception. Dès lors, la suspension du volet coopération au développement de l'accord de Cotonou par l'Union peut être considérée comme une réaction fondée sur le principe « inadimplenti non est adimplendum » (a). D'autre part, la suspension du volet coopération au développement et les sanctions ciblées de l'Union à l'encontre des autorités congolaises sont toutes deux prévues à l'article 96 de l'accord de Cotonou. Cette disposition doit être analysée conformément, non seulement à l'article 60, §4 de la CVDT qui prévoit l'exception d'inexécution mais aussi, aux dispositions relatives à la PESC contenues dans le TUE et TFUE (b).

### **a. La réaction de l'UE fondée sur le principe « inadimplenti non est adimplendum »**

A titre liminaire, il convient de préciser que l'accord de Cotonou est conclu entre les Etats ACP et une organisation internationale, à savoir l'UE. Les développements qui suivent font application des règles énoncées dans la Convention de Vienne sur le Droit des Traités (CVDT) à l'accord de Cotonou en tant qu'expression du droit international général de nature coutumière<sup>1145</sup>. D'ailleurs, l'article 3, b de la CVDT n'interdit pas une telle application. De même, dans son avis consultatif du 20 décembre 1980 sur l'interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, la CIJ n'a pas hésité à se référer à l'interdiction de la dénonciation unilatérale d'un traité faite à l'article 56 de la CVDT comme principe et règle

---

<sup>1144</sup> Article 60, §4 de la CVDT.

<sup>1145</sup> CJCE, Aff. C-346/08, *Brita*, 25 févr. 2010, §§ 40-41 ; CIJ, Affaire relative à la *Présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain)*, Avis consultatif du 21 juin 1971, Rec.1971, p.71, §§94-95 ; CIJ, Affaire *Gabcikovo Nagymaros*, Arrêt du 25 septembre 1997, Rec.1997, p.62, §99 ; BASTID Suzanne, *Les traités dans la vie internationale. Conclusion et effets*, Paris, Economica, 1985, p.19 ; CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Les conventions de vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Tome I, Bruxelles, Bruylant 2006, p.116.

applicables dans la relation conventionnelle entre l'OMS et l'Egypte<sup>1146</sup>. A partir de ce précédent, il est également justifié d'appliquer les principes et règles de la CVDT dans la relation conventionnelle entre l'UE et la RDCongo.

L'article 60 de la CVDT consacre le principe « *inadimplenti non est adimplendum* » « *selon lequel une partie ne peut être tenue de respecter les obligations prévues dans un traité si l'autre partie refuse d'honorer les siennes et si les deux obligations forment un rapport synallagmatique. Le principe modifie par conséquent la règle *pacta sunt servanda* en y incorporant une idée de réciprocité négative*<sup>1147</sup>. »

La CVDT pose également le principe « *Pacta sunt servanda* », à son article 26, au nom duquel tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi<sup>1148</sup>. L'exécution de bonne foi du traité implique notamment son application raisonnable<sup>1149</sup>. C'est ainsi que Herbert HART estime que « *la règle *pacta sunt servanda* est incompatible avec une conception de la souveraineté supérieure aux normes juridiques quelles qu'elles soient*<sup>1150</sup>. »

Le principe de bonne foi protège le consensualisme qui est la caractéristique principale du droit international. En effet, ce principe apporte au droit international une certaine sécurité juridique en contribuant à la bonne exécution et à la protection des engagements de l'Etat sur la scène internationale aussi bien au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral.

D'abord, en tant que gage de la bonne exécution des traités, la bonne foi témoigne la confirmation de l'estoppel par le droit des traités. L'admission de l'estoppel en droit des traités se conçoit comme l'interdiction faite à un Etat de changer de comportement au regard d'un traité le liant à d'autres sujets de droit international, en considérant finalement ledit traité

---

<sup>1146</sup> CIJ, 20 décembre 1980, avis consultatif, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, Réc.1980, p.73, §48-50.

<sup>1147</sup> CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Op.cit.*, pp.2134-2135.

<sup>1148</sup> CIJ, 1er juillet 1994, arrêt, *Délimitation maritime et questions territoriales Qatar/Bahreïn*, Rec. 1994, 122 ; CIJ, 20 déc. 1974, arrêt, *Essais nucléaires*, Rec. 1974, 268 et 473; *id.*, 22 déc. 1986, arrêt, *Différend frontalier Burkina Faso/Mali*, Rec. 1986, 573; *id.*, 20 déc. 1988, arrêt, *Actions armées frontalières et transfrontalières*, Rec. 1988, 105.

<sup>1149</sup> CIJ, 25 sept. 1997, arrêt, *Gabcikovo*, Rec. 1997, § 142.

<sup>1150</sup> HART Herbert, cité par CRAWFORD James, *Op.cit.*, p.90.

comme une simple entente politique dépourvue d'obligations juridiques<sup>1151</sup>. C'est au nom du principe de bonne foi que cette interdiction est faite. La conséquence qui en résulte est que le but du traité et l'intention commune des parties doivent prévaloir sur son application littérale.

Ensuite, en tant que gage de la bonne exécution des traités, la bonne foi permet à un Etat partie à un traité d'exiger de ses cocontractants le respect des obligations dudit traité. Mais il peut arriver qu'un Etat partie à un traité refuse d'exécuter ses obligations, comme ce fut le cas de la RDCongo qui n'a pas exécuté les obligations auxquelles elle a consenti dans l'accord de Cotonou. Dans ce cas, la CVDT prévoit l'exception d'inexécution à son article 60. Conformément à cet article, la partie lésée du fait de l'inexécution du traité, en l'occurrence l'UE, peut soit mettre fin au traité, soit suspendre son application en totalité ou en partie. Dans tous les cas, l'article 60 consacre le régime général de l'exception d'inexécution des obligations d'un traité en laissant ainsi la possibilité aux sujets de droit international d'en définir les modalités spécifiques d'application dans le cadre d'autres accords. C'est dans ce contexte que l'accord de Cotonou a consacré un régime spécial de l'exception d'inexécution dans son article 96 (l'équivalent de l'article 101, points 6, 7 et 8 du nouvel accord post-Cotonou) en cas de violation de la clause « élément essentiel ».

L'article 96 de l'accord de Cotonou prévoit la possibilité de réagir immédiatement en cas de violation des éléments essentiels visés à l'article 9, §2 dudit accord. Le partenaire qui ne respecte pas la clause « élément essentiel » viole substantiellement l'accord de Cotonou parce que l'article 9 est une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet et du but de cet accord. La réaction immédiate peut consister en la prise des mesures conservatoires, telles que la suspension de l'application de l'accord ou les sanctions ciblées. C'est pourquoi, la violation de la clause « élément essentiel » par la RDCongo avait poussé l'UE à suspendre la coopération avec cet Etat tiers en 2016. Cette suspension est assimilable à l'exception d'inexécution qui est une exception au principe « pacta sunt servanda ». De même, si l'UE ne respecte pas la clause « élément essentiel », la RDC pourrait invoquer l'exception d'inexécution. Il reviendrait au Congo-Kinshasa de donner à cette exception une forme particulière compatible avec le droit international comme l'a fait l'UE.

---

<sup>1151</sup> CIJ, 1<sup>er</sup> juillet 1994, arrêt, *Délimitation maritime et questions territoriales Qatar/Bahreïn*, Rec. 1994, 122; CIJ, 25 Septembre 1997, arrêt, *Gabcikovo*, Rec. 1997, § 142.

Les mesures conservatoires, intervenues entre 2016 et 2018, que l'Union a appliquées aux projets et programmes de coopération en cours avec le pays de LUMUMBA constituent la preuve de l'application de l'exception d'inexécution. Cette dernière a pris la forme de la suspension des projets, des programmes et d'autres formes d'aide, du sursis de la mise en œuvre intégrale du volet « aide au développement » de l'accord de Cotonou. A travers ces mesures, l'UE a donc suspendu le volet coopération au développement de l'accord de Cotonou. Il résulte de la jurisprudence de la CJUE qu'une disposition comme l'article 96 de l'accord de Cotonou peut être un facteur important pour exercer le droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension ou la cessation de l'accord de Cotonou lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'homme<sup>1152</sup>.

Il convient de préciser que l'UE peut opposer à la RDC le principe « inadimplenti non est adimplendum » soit comme règle conventionnelle issue de l'article 60 de la CVDT, soit comme règle coutumière en vertu de laquelle « *une partie peut suspendre ou mettre fin à un traité en réponse à des violations manifestes et intentionnelles commises par l'autre partie*<sup>1153</sup>. » C'est dans ce sens que s'est prononcée la CIJ dans l'avis consultatif relatif à la Namibie quand elle considère que l'article 60 de la CVDT « *peut à bien des égards, être considéré comme une codification du droit coutumier existant dans ce domaine*<sup>1154</sup>. »

Le recours à l'article 96 de l'accord de Cotonou par l'Union pour réagir à la violation de ce dernier accord ne s'analyse pas seulement au regard de la CVDT mais peut aussi l'être sous le prisme du TFUE ou du TUE.

---

<sup>1152</sup> CJCE, *Affaire C-268/94*, République portugaise c. Conseil de l'UE, Recueil de jurisprudence 1986, p.I-6217, §27.

<sup>1153</sup> CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Op.cit.*, p.2137.

<sup>1154</sup> CIJ, *Affaire relative à la Présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain)*, Avis consultatif du 21 juin 1971, Rec.1971, p.47, §§94-95.

**b. La corrélation existante entre la violation de l'accord de Cotonou et le déclenchement de l'article 215 du TFUE**

Le chapitre 2 du titre V du TUE contient les dispositions spécifiques concernant la PESC. L'article 215 du TFUE donne la possibilité au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, de prendre des décisions relatives aux mesures restrictives conformément au chapitre 2 du titre V du TUE (décisions PESC). Deux raisons appuient l'idée de la complémentarité entre les décisions PESC prises dans le cadre des TUE et TFUE et l'accord de Cotonou, notamment son volet politique. D'abord, ces décisions protègent ou soutiennent la valeur « Etat de droit », soubassement nécessaire de l'accord de Cotonou et motif du déploiement de la PESC. Ensuite, ces décisions viennent matérialiser « l'obligation des autorités publiques de répondre de leurs actes » prônée par les programmes spécifiques d'exécution de l'accord de Cotonou. Il pèse donc sur les autorités publiques une obligation de comportement qui est censée garantir la bonne réalisation des objectifs poursuivis par les programmes spécifiques d'exécution de l'accord de Cotonou.

L'Etat de droit est une valeur promue par l'accord de Cotonou et protégée par la décision PESC 2016/2231 imposant les mesures restrictives ainsi que les autres décisions la modifiant. L'UE l'a précisé dans son communiqué de presse du 29/05/2017 en ces termes :

*« La décision de ce jour concerne l'ancien et l'actuel ministres de l'intérieur, le gouverneur du Kasai central, l'ancien gouverneur du Haut-Katanga, deux haut gradés militaires, un chef de milice, et le directeur de l'Agence nationale du renseignement, listés pour avoir contribué, en les planifiant, dirigeant ou commettant, à des actes constituant de graves violations des droits de l'homme en RDC. Le ministre de la communication et des médias et porte-parole du gouvernement est également listé en tant que responsable de la politique répressive menée envers les médias en RDC, politique qui viole le droit à la liberté d'expression et d'information et compromet une solution consensuelle et pacifique en vue de la tenue d'élections<sup>1155</sup>. »*

---

<sup>1155</sup> v. Communiqué de presse 296/17 du 29/05/2017.

Cet extrait du communiqué de presse du Conseil de l'UE permet de comprendre l'attachement de l'UE aux valeurs qu'elle promeut dans sa politique extérieure. Ces valeurs constituent des standards internationaux à protéger aussi bien aux niveaux international, régional qu'interne. « Obstruction du processus politique » et « nouvelles violences » sont les deux leitmotivs des mesures restrictives et de mesures restrictives supplémentaires<sup>1156</sup>. L'obstruction du processus politique contribue à l'illégitimité des institutions ainsi que de leurs animateurs. Les élections en tant que source de légitimité démocratique sont en elles-mêmes un standard international.

Les sanctions ciblées contre les autorités publiques congolaises consolident la politique étrangère de l'UE axée sur les valeurs démocratiques. Elles sont conformes aux objectifs de la PESC. Cette dernière repose sur les principes qui ont présidé à la création de l'UE, à son développement et à son élargissement. L'UE les promeut dans le reste du monde. Les sanctions ciblées consolident la PESC en ce qu'elles visent le rétablissement de la démocratie, de l'État de droit en RDC, proclament l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la Charte des Nations Unies et du droit international conformément à l'article 21.1 du TUE.

Les sanctions ciblées consolident la conception de l'Etat de droit du partenariat de Cotonou. Celui-ci appréhende l'Etat de droit comme un Etat dans lequel la démocratie est le système politique par excellence qui œuvre pour le développement économique et social<sup>1157</sup>.

Ces sanctions permettent aussi à l'Union d'assurer la cohérence, exigée à l'article 21, §3 du TUE, entre les différents domaines de son action extérieure vis-à-vis de la RDC notamment le domaine économique dans le cadre de l'accord de Cotonou ou le domaine de la justice dans le cadre des Etats généraux de la Justice ou de la politique nationale pour la réforme de la justice (PNRJ) et la PESC. L'implication du Conseil et de la Commission, assistés par le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, dans la prise de ces sanctions vise à assurer cette cohérence. Par exemple, en 2017, pour la prolongation de douze mois de mesures restrictives en RDC, la Haute représentante a

---

<sup>1156</sup> v. Communiqué de presse 752/16 du 12/12/2016.

<sup>1157</sup> Article 9 de l'accord de Cotonou.



été invitée par l'UE à initier un travail, dans ce sens<sup>1158</sup>, qui a permis de cibler ceux qui sont responsables de graves violations des droits de l'Homme, incitent à la violence ou qui font obstacle à une sortie de crise consensuelle, pacifique et respectueuse de l'aspiration du peuple congolais à élire ses représentants. C'est, plus précisément, dans le domaine de la justice que « l'obligation des autorités publiques de répondre de leurs actes » a été abordée par les deux partenaires.

L'exécution de cette obligation peut se heurter à un problème fondamental qui est celui de l'utilisation de la souveraineté de l'Etat comme paravent pour camoufler une violation de l'accord de Cotonou. Tel est le cas dans la coopération UE-RDC. Malgré que « l'obligation des autorités publiques de répondre de leurs actes » a été librement acceptée par les deux partenaires dans les engagements spécifiques complémentaires à l'accord de Cotonou les liant, ces derniers ne se sont pas mis d'accord en ce qui concerne son exécution.

L'Union voit en cette obligation un élément majeur pour le rétablissement ou le renforcement de l'Etat de droit. Dans sa logique promotrice de ses valeurs à travers le monde, elle n'a cessé de souligner que « *le rétablissement de l'Etat de droit ne devrait pas s'entendre uniquement au sens strict, à savoir comme consistant à réformer les lois et les institutions, mais devrait aussi viser, plus concrètement, à faire en sorte (...) que les institutions soient (...) tenues de rendre des comptes (...)*<sup>1159</sup> ». Elle a réaffirmé que lorsque les violations des droits de l'homme sont commises, il convient de s'assurer notamment que les responsables répondent de leurs actes<sup>1160</sup>.

*« (...) Le gouvernement, qui a attaqué ces sanctions devant les instances compétentes, engage tous ceux qu'elles visent, dont moi-même, à rester droits dans leurs bottes et à raffermir leur détermination à défendre et à sauvegarder à tout prix les intérêts nationaux<sup>1161</sup>. »*

---

<sup>1158</sup> v. Conclusions du Conseil sur la République démocratique du Congo du 06/06/2017.

<sup>1159</sup> Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, *Op .cit.*, p.8.

<sup>1160</sup> v. Cadre stratégique en matière des droits de l'homme et de démocratie, adopté par le Conseil le 25 juin 2012.

<sup>1161</sup> <https://youtu.be/888KPvVMXyc>, consulté le 29/12/2017 à 10h37'.

« (...) *Les Etats souverains ! Comment voulez-vous sanctionner les citoyens d'un autre Etat et sans que cet Etat ait été avisé ? (...) Nous avons bon espoir que ceux qui ont pris ces sanctions, des sanctions sans fondement pourront les retirer*<sup>1162</sup>. »

Ces extraits, respectivement du point de presse de l'ancien ministre congolais de la communication et des médias, M. Lambert MENDE, et de l'ancien vice-Premier ministre et ministre de l'intérieur et de la sécurité de décembre 2014 à décembre 2016, M. Evariste BOSHA, laissent apparaître que la souveraineté est un principe au cœur des relations internationales. Vue sous cet angle, la souveraineté est traitée comme une question purement factuelle. Dans la conception de Carl SCHMITT, le souverain reste à l'écart du droit<sup>1163</sup> puisque la souveraineté ne procéderait pas du droit mais le précéderait. Dans ce cas, son utilisation vise simplement à soutenir des affirmations inattaquables et à éviter de remettre en cause la conduite de l'Etat. En ce sens, la souveraineté devient « *un concept facile à détourner, une béquille rhétorique, permettant d'exclure la responsabilité*<sup>1164</sup>. »

Le respect de la souveraineté est une obligation internationale sur laquelle est fondée l'ONU. C'est à dessein que le paragraphe 1 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies affirme l'égalité souveraine des Etats. Cependant, en droit international, tout ce laïus est aussi accompagné des obligations visant à rendre l'Etat responsable de ses actes.

La souveraineté implique la présence du domaine réservé de l'Etat dans lequel sa compétence n'est pas liée. L'une des mutations du droit international enregistrée depuis l'arrêt Lotus de la CPJI<sup>1165</sup> est la détermination du domaine réservé de l'Etat en fonction des engagements internationaux de ce dernier. Cette mutation se traduit par le passage de la souveraineté absolue à la souveraineté relative. Cette dernière a permis de concevoir le respect des engagements internationaux par l'Etat comme l'autre face de sa souveraineté. Dans l'affaire du vapeur Wimbledon, la CPJI a relevé que le droit de contracter des engagements internationaux est « *un attribut de la souveraineté de l'Etat*<sup>1166</sup>. » Par Etat

---

<sup>1162</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=WD\\_kKQUER8](https://www.youtube.com/watch?v=WD_kKQUER8), consulté le 05/01/2018 à 05h45'.

<sup>1163</sup> SCHMITT Carl cité par CRAWFORD James, *Op.cit.*, p.87.

<sup>1164</sup> CRAWFORD James, *Op.cit.*, p.100.

<sup>1165</sup> CPJI, *Affaire du Lotus*, Arrêt du 7 septembre 1927, Série A, n°10.

<sup>1166</sup> CPJI, *Affaire du vapeur Wimbledon*, Arrêt du 17 août 1923, Série A, n°1, p.25.

souverain, il faut désormais entendre l'Etat qui respecte ses engagements internationaux. D'ailleurs dans le rapport de la CIISE sur la « responsabilité de protéger » (R2P), l'Etat souverain est aussi défini par la capacité de protéger sa population civile contre les crimes les plus haineux (crimes de génocide, crimes de guerre, l'épuration ethnique et crimes contre l'humanité). Bien avant ce rapport, dans l'affaire du Lotus<sup>1167</sup>, la CPII a émis un double « obiter dictum ». Dans un premier temps, elle a consacré que les engagements internationaux volontairement consentis par l'Etat le lient. Dans un second temps, elle a admis que les limitations de la souveraineté de l'Etat<sup>1168</sup> ne se présument pas.

La souveraineté est un fait (conception factuelle) mais auquel on applique du droit (construction juridique). Une fois qu'on lui applique du droit, elle y procède et y trouve tout son sens. Sans lui, elle se transformerait en élément perturbateur de l'ordre établi. Il s'agit d'une position conciliante entre les deux écoles de pensées qui traitent la souveraineté soit comme une question purement factuelle (Austin et Schmitt), soit comme une construction juridique (Kelsen et Lauterpatch). La souveraineté est donc aussi bien une question sociologique que juridique (elle relève de la sociologie du droit). C'est pourquoi, comme l'affirme Marti KOSKENNIEMI, « *un Etat ne peut pas référer à sa souveraineté pour justifier son action, mais doit trouver une règle de droit qui lui a donné le droit, la liberté ou la compétence pour agir d'une certaine manière*<sup>1169</sup>. » Autrement dit « *la souveraineté n'exclut pas la possibilité d'être soumis au moins à un certain nombre d'obligations de droit international (...)*<sup>1170</sup>. »

En effet, les attitudes fustigeant les sanctions européennes prises à l'encontre des personnalités congolaises se fondent sur l'idée malheureusement répandue selon laquelle le droit international est réduit au seul droit de l'ONU. On a l'impression qu'il n'existe que le droit international général. Or, à côté du droit international général, il existe « *le droit international particulier établi par les conventions multilatérales en vigueur entre les*

---

<sup>1167</sup> CPII, Affaire du Lotus, Arrêt du 7 septembre 1927, Série A, n°10.

<sup>1168</sup> Sur les limites de la souveraineté de l'Etat, lire avec intérêt BEDJAOUI Mohammed, THIERRY Hubert, « Avenir du droit international », in BEDJAOUI Mohammed, *Droit international : bilan et perspectives*, Vol.1, Paris, Pédone, 1991, pp.1305-1317.

<sup>1169</sup> KOSKENNIEMI Marti, *La politique du droit international*, Paris, Editions A. Pédone, 2007, p.231.

<sup>1170</sup> CRAWFORD James, *Op.cit.*, p.90.

*parties*<sup>1171</sup> ». Il est de jurisprudence que si « (...) *la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat*<sup>1172</sup> », il n'en demeure pas moins qu'« *il est possible de déroger par voie d'accord aux règles de droit international général dans des cas particuliers ou entre certaines parties (...)*<sup>1173</sup> ».

Les obligations découlant de l'accord de Cotonou font partie du droit international spécial entre l'UE et la RDCongo. La concrétisation des obligations de l'article 9 de l'accord de Cotonou est rendue possible grâce à l'adoption des programmes consensuels dans le domaine de la justice par l'UE et la RDC. Les sanctions européennes à l'endroit des personnalités congolaises s'inscrivent dans le cadre de ce droit et sont prises conformément à la PESC.

Dans le cadre de sa relation avec l'UE, l'Etat congolais a accepté que ses autorités répondent de leurs agissements dans le rapport final des Etats généraux de la justice et dans la PNRJ. Ces rapports ont certes une valeur sociologique mais il n'en demeure pas moins qu'ils permettent de mesurer le niveau d'application de la norme juridique internationale qui lie l'UE à la RDC, à savoir l'accord de Cotonou. Les travaux de la PNRJ ont été validés par tous les partenaires notamment le Ministre de la justice et le responsable de la DUERDC, chef de file des partenaires. Ces programmes sont donc pleinement consensuels. Tout cet arsenal fait partie du droit international spécial qui lie l'UE et la RDC.

Quand il y a des divergences de vue entre les deux partenaires, il est également évoqué le principe de la non-ingérence. En droit international, ce principe est consubstantiellement lié à la théorie du domaine réservé. Il protège ce domaine parce que c'est dans le domaine réservé que l'Etat assure sa compétence discrétionnaire ou exerce sa pleine souveraineté, sauf que dans le domaine dans lequel l'Etat s'est engagé sur le plan international, sa compétence est liée.

---

<sup>1171</sup> CIJ, Affaire relative *aux Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, Arrêt du 27 juin 1986, §173.

<sup>1172</sup> CPJI, *Vapeur Wimbledon*, *Op.cit.*, p.25.

<sup>1173</sup> CIJ, Affaire relative *au Plateau continental de la mer du Nord*, République fédérale d'Allemagne/ Danemark ; République fédérale d'Allemagne/ Pays-Bas, Arrêt du 20 février 1969, §72.

En l'espèce, l'Etat congolais s'est engagé à respecter les obligations découlant des instruments le liant avec l'UE qui exigent le respect des valeurs (démocratie, Etat de droit et droits de l'homme). La souveraineté de l'Etat congolais tant clamée devrait être contrebalancée par sa responsabilité. Puisqu'il n'arrive pas à les respecter, il est du droit du partenaire lésé de prendre des contre-mesures qui, du reste, ne sont pas prohibées en droit international. L'UE utilise sa PESC comme moyen de mise en œuvre de ses contre-mesures à l'égard de la RDC. D'ailleurs, les Nations unies n'ont jamais déclaré la PESC contraire au droit international.

Après la suspension de la coopération au développement par l'UE, s'en sont suivies d'autres mesures conservatoires que sont les sanctions ciblées contre les autorités congolaises. En effet, la suspension de la coopération au développement UE-RDC prévue et organisée par l'article 60 de la CVDT et 96 de l'accord de Cotonou doit être nettement distinguée d'autres réactions de l'UE à la violation de l'accord de Cotonou et, en particulier, les contre-mesures dont font partie les sanctions ciblées de l'UE contre les autorités congolaises<sup>1174</sup>. Celles-ci sont donc des mesures décentralisées de réaction à un acte illicite prévues et organisées aussi par l'article 96 de l'accord de Cotonou et le droit de la responsabilité de l'Etat.

### **B. Les sanctions ciblées de l'UE comme réaction d'une organisation lésée à l'illicéité au sens du droit de la responsabilité de l'Etat**

La réaction à l'illicéité<sup>1175</sup> n'est licite que si elle s'inscrit dans le strict respect des conditions édictées par le droit de la responsabilité de l'Etat. L'UE doit, notamment, justifier d'une lésion spécifique de ses intérêts juridiques du fait de la violation d'une obligation internationale par la RDCongo (a). Cependant, la compréhension de cette justification est renforcée par la double portée de la clause « élément essentiel » de l'accord de Cotonou que la réaction entend protéger (b).

---

<sup>1174</sup> CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Op-cit.*, p.2135.

<sup>1175</sup> Sur l'adoption proprio motu de mesures décentralisées de réaction à l'illicéité par l'UE, lire avec intérêt BEAUCILLON Charlotte, *Op-cit.*, p.263.

**a. La violation du droit portant atteinte aux intérêts juridiques propres de l'UE**

Les sanctions ciblées et les mesures conservatoires appliquées aux projets et programmes de coopération en cours en RDCongo depuis 2016, telles que la suspension des projets, des programmes et d'autres formes d'aide, s'analysent également comme des contre-mesures. La définition que propose Laurence BOISSON DE CHAZOURNES concernant les mesures constitutives de contre-mesures est la suivante : « *le vocable de contre-mesures recouvre différents types de mesures unilatérales de réaction : qu'il s'agisse des mesures de représailles, des mesures de rétorsion, des mesures de réciprocité, des sanctions institutionnelles ou des mesures de suspension ou d'extinction d'un traité*<sup>1176</sup>. » La pratique de ces mesures témoigne la présence d'un phénomène de justice privée dans les relations internationales<sup>1177</sup>. Ce phénomène se déploie de manière variée dans l'ordre juridique international, ce qui permet d'observer leur caractère dynamique.

La contre-mesure est une sanction décentralisée en droit international comme l'a reconnu la sentence du tribunal arbitral du 9 décembre 1978 relative à l'interprétation de l'accord aérien du 27 mars 1946 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France. Il a été précédemment rappelé que le droit international étant un droit décentralisé, la seule centralisation de la sanction n'est concevable qu'en droit de la sécurité collective ou droit de la paix et de la sécurité internationales<sup>1178</sup>. Le droit international économique échappe aux contraintes d'une conception centralisée de la sanction laquelle crée des rapports verticaux entre sujets de droit international. Il prône, en revanche, la sanction qui s'inscrit dans un rapport horizontal telle la contre-mesure.

Il convient de préciser que la contre-mesure vise la protection des intérêts privés du sujet du droit international qui réagit à l'illicéité. Pour le cas de l'UE, il faut différencier deux hypothèses : celle où l'Union peut prendre une mesure contre un Etat membre et celle où la

---

<sup>1176</sup> BOISSON DE CHAZOURNES Laurence, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Paris, Editions A. Pedone, 1992, pp.21-22.

<sup>1177</sup> ALLAND Denis, *Justice privée et ordre juridique international. Etude théorique des contre-mesures en droit international public*, Paris, Editions A. Pedone, 1994, pp.34-216.

<sup>1178</sup> Lire avec intérêt COMBACAU Jean, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Editions A. Pedone, 1974.

mesure est dirigée contre un Etat tiers. Dans la première, la mesure est dite sanction institutionnelle et s'inscrit dans un rapport vertical<sup>1179</sup>. En revanche, dans la seconde hypothèse, la mesure adoptée est dite « contre-mesure décentralisée » et s'inscrit dans un rapport horizontal<sup>1180</sup>.

L'ordre juridique international a institutionnalisé ce phénomène de justice privée en le reconnaissant comme un véritable droit. C'est au regard du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat, annexé à la résolution 56/83 du 12 décembre 2001, qu'il convient d'analyser ce droit. Les dispositions de ce projet d'articles sont invoquées dans le cadre des relations entre l'UE, une organisation internationale, et la RDCongo, un Etat, à titre des dispositions relevant du droit international coutumier. Les instruments de la responsabilité en droit international, construits initialement pour les Etats (sujets primaires), s'adaptent également aux organisations internationales<sup>1181</sup> (sujets secondaires).

Les contre-mesures sont prévues à l'article 22 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat, annexé à la résolution 56/83 du 12 décembre 2001, comme une réaction à un fait internationalement illicite. C'est-à-dire une réaction contre le fait d'un Etat qui est non conforme à l'une de ses obligations internationales. La contre-mesure vise à obtenir la cessation de ce fait et la réparation du préjudice subi. James CRAWFORD souligne que « *dans la doctrine relative aux contre-mesures, il est parfois question de l'application d'une sanction ou d'une réaction* » à un fait internationalement illicite survenu antérieurement<sup>1182</sup>. »

---

<sup>1179</sup> FORLATI Laura Picchio, SICILIANOS Linos-Alexandre (Dir.), *Les sanctions économiques en droit international*, Académie de droit international, 2004, pp.17-19.

<sup>1180</sup> *Idem.* Dans le même ordre d'idée, il est intéressant de lire une étude portant sur les mesures unilatérales adoptées par la Communauté européenne face à la crise yougoslave chez KALPYRIS Eugenios, VORK Richardt, NAPOLITANO Antonio, *Les sanctions des nations-unies dans le conflit de l'ex-Yougoslavie*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J, 1995, pp.58-63.

<sup>1181</sup> Lire avec intérêt KLEIN Pierre, « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI ? », in *Annuaire français de droit international*, Volume 58, 2012, pp. 1-27.

<sup>1182</sup> CRAWFORD James, *Les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'Etat. Introduction, texte et commentaires*, Paris, Editions Pedone, 2003, p.201.

Cependant, le droit international soumet l'exercice des contre-mesures à différentes conditions. Denis ALLAND qualifie ces conditions de test de déterminations résolument « légales »<sup>1183</sup>. Ainsi, il existe deux conditions de fond<sup>1184</sup> pour qu'une contre-mesure soit licite. L'auteur de la contre-mesure doit, d'abord, justifier soit que la contre-mesure est une conséquence d'un manquement à une obligation internationale, soit une lésion d'intérêts non accompagnée « forcément » de la violation d'une obligation internationale. L'auteur doit, ensuite, justifier la proportionnalité de la mesure en réaction avec le fait générateur<sup>1185</sup>.

Ces conditions, tirées des dispositions des articles 42, 49 et 51 du projet d'articles de 2001 de la CDI sur la responsabilité de l'Etat, permettent de définir la qualité pour agir concernant l'exercice des contre-mesures.

Les mesures restrictives de l'UE vont à présent passer au test de déterminations résolument légales. L'Union justifie d'une lésion spécifique de ses intérêts juridiques du fait de la violation de la clause « élément essentiel » de l'accord de Cotonou par la RDCongo. Cette clause contient en son sein des valeurs que promeut l'organisation régionale européenne dans ses relations extérieures. Elle constitue le soubassement de ces relations.

L'étendue du dommage subi, la gravité du fait illicite et les droits en cause sont des critères qui permettront d'apprécier la condition de proportionnalité<sup>1186</sup>. Ces critères peuvent être utilisés cumulativement et/ou alternativement. Si un seul de ces critères permet l'appréciation de la proportionnalité de la contre-mesure prise, cela suffit. Dans ses analyses sur le rapport entre droit des traités et responsabilité internationale, Paul REUTER apporte des précisions intéressantes concernant ces critères. D'une part, il argue qu'« *il existe en matière de responsabilité un principe de proportionnalité qui met en relation la gravité de la violation*

---

<sup>1183</sup> ALLAND Denis, *Op-cit.*, p.218.

<sup>1184</sup> Un développement plus détaillé de ces conditions peut être consulté chez BOISSON De CHAZOURNES Laurence, *Op-cit.*, pp.113-200.

<sup>1185</sup> CIJ, Affaire relative *aux activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Rec.1986, Arrêt au fond, §249 ; CII, *Avis consultatif sur la Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 8 juillet 1996, Rec. 1996, §41 ; CII, Affaire relative *au Projet Gabcikovo-Nagymaros*, 25 septembre 1997, Rec.1997, §85.

<sup>1186</sup> FORLATI Laura Picchio, SICILIANOS Linos-Alexandre (Dir.), *Op-cit.*, p.51.



*et les réactions que cette violation autorise*<sup>1187</sup>. ». D'autre part, il rappelle que « *le principe de proportionnalité implique une relation quantitative entre les dommages provoqués par la « réaction » à l'acte illicite et les dommages soufferts et que ce n'est que dans le respect de cette proportion qu'il est normal que la « réaction » porte d'abord sur les obligations les plus solidaires de l'obligation initialement violée*<sup>1188</sup>. » Il est, à ce jour, difficile d'évaluer quantitativement le préjudice subi par l'UE, ce qui n'est pas de nature à nous permettre de mobiliser le critère de l'étendue du dommage subi pour évaluer la proportionnalité des mesures restrictives.

La gravité du fait illicite de la RDCongo réside dans la violation d'une disposition substantielle de l'accord de Cotonou<sup>1189</sup> au sens de l'article 60 de la CVDT. En droit des traités, les sujets de droit international disposent « *d'une marge d'appréciation assez large dans la détermination d'une « violation substantielle » et cette appréciation porte autant sur l'ampleur de la violation que sur les caractères de l'obligation, qui constituent des données que l'on ne peut dissocier*<sup>1190</sup>. » Même s'il « *n'est pas possible de déterminer (...) de façon générale des critères plus précis d'une violation substantielle*<sup>1191</sup>. » Dans le cadre d'un traité multilatéral, la partie qui est atteinte d'une violation substantielle d'une manière spéciale dispose, dans le mécanisme de la responsabilité internationale la plus classique, d'un droit à la réparation<sup>1192</sup>. Elle peut également prendre la décision individuelle de suspendre l'application du traité en totalité ou en partie.

En effet, les sanctions ont été prises par l'UE parce que l'Etat de droit était gravement menacé en RDCongo, en témoignent le rétrécissement de l'espace politique, les profondes divergences d'interprétation sur l'agenda politique entre la « Communauté » dite internationale et le gouvernement de la RDC ou les plus hautes autorités de la RDC, les cas de privation des libertés individuelles, l'insécurité qui se développent dans un certain nombre des provinces du pays, etc.

---

<sup>1187</sup> REUTER Paul, *Introduction au droit des traités*, 3<sup>e</sup> édition revue et augmentée par Philippe Cahier, Paris, PUF, 1995, p.171.

<sup>1188</sup> *Ibid.*, p.172.

<sup>1189</sup> Article 9 de l'accord de Cotonou.

<sup>1190</sup> REUTER Paul, *Op.cit.*, p.173.

<sup>1191</sup> *Ibid.*, p.174.

<sup>1192</sup> *Idem.*

Si le critère de nécessité, pouvant également permettre d'apprécier la condition de proportionnalité, n'a pas été retenu par la CDI, il n'en demeure pas moins que la jurisprudence internationale l'utilise comme outil pour évaluer la proportionnalité<sup>1193</sup>. Dans le cadre de la présente étude, cet outil est également mobilisé pour apprécier la proportionnalité des mesures restrictives étudiées. Les mesures restrictives de l'UE répondent au critère de nécessité car, elles ont été prises pour conduire les autorités congolaises à se soumettre aux obligations de l'article 9 de l'accord de Cotonou.

Il est évident que la prise des sanctions a pour objet principal de mettre fin à la menace à l'Etat de droit, nonobstant les autres considérations ou motivations en présence. Elles tiennent compte des circonstances particulières de la RDCongo dans une approche ciblée et différenciée<sup>1194</sup>. En effet, toutes les positions officielles des autorités européennes et les différents appels au respect des droits et libertés en RDC ou encore le dialogue politique ouvert avec ce dernier Etat tiers dans le cadre de l'accord de Cotonou étaient presque voués à l'échec. Alors même que « (...) *le dialogue est conçu de manière à éviter que la phase de consultation ne soit enclenchée*<sup>1195</sup>. » D'ailleurs, l'UE a invité tous les acteurs politiques, tant du côté du gouvernement que de l'opposition, à entendre son appel à assumer leurs responsabilités. Elle a, par ailleurs, appelé le gouvernement congolais à coopérer à une enquête transparente et indépendante ayant pour objectif de traduire en justice les responsables des violations fustigées dans ses sanctions<sup>1196</sup>. Dans ce contexte, le recours aux sanctions est le dernier ressort.

---

<sup>1193</sup> FORLATI Laura Picchio, SICILIANOS Linos-Alexandre (Dir.), *Op-cit.*, p.52.

<sup>1194</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, 15 juin 2012, §14.

<sup>1195</sup> MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique et politique commerciale de l'Union européenne », in CARPANO Eric, MARTI Gaelle (Dir.), *Démocratie et marché dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, p.334.

<sup>1196</sup> v. Communiqué de Presse 752/16 du 12/12/2016, *République démocratique du Congo (RDC) : L'UE adopte des sanctions contre 7 personnes responsables de violences* ; v. Communiqué de Presse 112/17 du 06/03/2017, *Conclusions du Conseil sur la République démocratique du Congo*.

L'ampleur et la durée des sanctions européennes tiennent compte de l'évolution de la situation politique<sup>1197</sup>. Les mesures restrictives sont ponctuelles. En fonction de l'évolution politique et des droits de l'Homme en RDCongo, de la démocratie et de l'Etat de droit, l'Union pourra envisager des mesures restrictives additionnelles ou, à l'inverse, en retirer certaines<sup>1198</sup>, en témoignent la prorogation des mesures restrictives en décembre 2012 et le retrait du nom de deux personnes de la liste figurant à l'annexe II de la décision 2010/788/PESC dans la décision du 9 décembre 2019<sup>1199</sup>. Sur ce point, les sanctions ciblées répondent à la logique des contre-mesures en droit international. Celles-ci ont l'obligation de cesser dès que la violation a cessé<sup>1200</sup>. Dans l'affaire Célestin KANYAMA contre Conseil de l'Union européenne, le tribunal a rappelé sa jurisprudence selon laquelle « *les mesures restrictives ont une nature conservatoire et, par définition, provisoire, dont la validité est toujours subordonnée à la perpétuation des circonstances de fait et de droit ayant présidé à leur adoption ainsi qu'à la nécessité de leur maintien en vue de la réalisation de l'objectif qui leur est associé*<sup>1201</sup>. » La fixation des dates de futures élections, l'organisation effective de celles-ci, l'ouverture de l'espace politique ou des négociations de paix susceptibles d'entraîner un changement dans la situation politique sont des faits qui pouvaient justifier le retrait des mesures restrictives. Malgré la signature de l'accord de la Saint Sylvestre le 31 décembre 2016<sup>1202</sup> et l'organisation de l'élection présidentielle en 2018, l'UE a maintenu les noms des

---

<sup>1197</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §4.

<sup>1198</sup> v. Communiqué de presse 296/17 du 29/05/2017.

<sup>1199</sup> Décision (PESC) 2019/2109 du Conseil du 9 décembre 2019 modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo.

<sup>1200</sup> Article 52.3.a. de l'annexe à la résolution 56/83 du 12 décembre 2001 sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite.

<sup>1201</sup> T-167/18, Affaire *Célestin Kanyama/Conseil*, Arrêt du 12 février 2020, §58 ; Arrêt du 21 mars 2014, *Yusef/Commission*, T-306/10, EU:T:2014:141, points 62 et 63.

<sup>1202</sup> Signé entre les représentants, d'une part, des composantes de la majorité présidentielle, de l'opposition, de la société civile signataires de l'Accord du 18 octobre 2016 de la Cité de l'Union africaine et, d'autre part, du Rassemblement du Front pour le respect de la Constitution et de la Société civile non signataires dudit accord, sous la médiation de la CENCO, l'Accord de la Saint Sylvestre devrait mettre fin à la crise politique issue de la non tenue de l'élection présidentielle dans le délai fixé par la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, à la fin du deuxième et dernier mandat constitutionnel de l'ex Président Joseph KABILA en prévoyant l'organisation de ladite élection en décembre 2017.

autorités congolaises sur la liste par ses décisions<sup>1203</sup> de 2017, 2019, 2020, 2021 et 2022. Ceci est justifié pour deux raisons. D'une part, cet accord, qui est vu comme le fruit d'une négociation de paix susceptible d'entraîner un changement dans la situation politique, et excluait le maintien de l'ancien Président au-delà de 2017<sup>1204</sup>, n'avait pas été respecté par les personnes sanctionnées. Il s'observait toujours les privations des libertés et le rétrécissement de l'espace politique. D'autre part, l'élection présidentielle de décembre 2018 n'a pas été susceptible d'entraîner un changement dans le comportement des personnes sanctionnées lesquelles restent influentes dans l'appareil de l'Etat malgré l'avènement du nouveau régime, exceptées celles dont les noms ont été retirés, à l'instar de M. Lambert MENDE OMALANGA. Dès lors, le maintien d'autres personnes sur la liste est fondé sur les mêmes motifs que ceux qui ont justifié l'adoption de l'acte initial imposant les mesures restrictives.

Les sanctions européennes sont proportionnelles aux violations de l'accord de Cotonou et ses programmes d'exécution. Au regard de la situation politique en RDC, les conséquences desdites sanctions n'ont pas été de nature à produire plus de maux à la population congolaise qui souffrait des agissements anti-démocratiques de ses dirigeants. Au contraire, selon les constatations effectuées sur le terrain, elles ont contribué à l'avènement de l'alternance démocratique en 2019 et semblent décourager les violations verticales des droits et libertés des individus<sup>1205</sup>. Il est, toutefois, souhaitable de tout mettre en œuvre pour que « *les*

---

<sup>1203</sup> Il s'agit de la décision d'exécution (PESC) 2017/905 du 29 mai 2017, la décision de prolongation des mesures restrictives du 11 décembre 2017 jusqu'au 12 décembre 2018, la décision (PESC) 2019/2019 du 9 décembre 2019, la décision (PESC) 2020/2033 du 10 décembre 2020, la décision (PESC) 2021/2181 du 9 décembre 2021 et la décision (PESC) 2022/2398 du 8 décembre 2022.

<sup>1204</sup> v. Communiqué de Presse 112/17 du 06/03/2017, *Conclusions du Conseil sur la République démocratique du Congo*.

<sup>1205</sup> Dans une étude des cas d'Hufbauer et Oegg, il a été examiné 115 cas des sanctions unilatérales et multilatérales après la première guerre mondiale. Il résulte de cette étude que « *les sanctions économiques ont aidé à atteindre des objectifs politiques vis-à-vis d'un pays étranger dans 34% des cas et que le taux de succès de sanctions ciblées est d'environ 25%.* » Hufbauer et Oegg cité par LESSARD Michaël, *Les sanctions économiques globales contre l'Irak (1990-2003) étaient-elles compatibles avec le respect effectif de la Charte de l'ONU, des droits humains et du droit international humanitaire ?*, Essai de Maîtrise en relations internationales, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, 2004, p.47. L'impact politique lent des sanctions ciblées de l'UE en RDC semble jusque-là confirmé cette étude. Néanmoins, elles gardent toujours leur utilité dans la mesure où elles sont un moyen de pression louable sur les autorités congolaises.

*différentes incitations ne récompensent pas le non-respect*<sup>1206</sup>. » L'efficacité des sanctions dépend de leur capacité à atteindre les objectifs définis. Le critère de la mise en balance des conséquences est aussi rempli. Les sanctions ciblées sont dirigées contre les personnalités politiques parce que l'idée ici c'est aussi d'éviter que la population civile soit victime de leurs effets secondaires.

Les sanctions de l'UE sont-elles de nature à permettre d'atteindre les objectifs qu'elles poursuivent en RDC ? En effet, il a souvent été reproché à l'UE l'absence d'actions concrètes vis-à-vis des Etats non respectueux des exigences démocratiques<sup>1207</sup>. Les sanctions ciblées sont des actions concrètes pouvant influencer sur les comportements des acteurs politiques congolais. Une telle démarche reflète l'engagement beaucoup plus actif de l'UE en RDC. Les sanctions à l'endroit des autorités congolaises peuvent être vues comme un cap franchi pour l'avènement de l'Etat de droit ou un soutien à celui-ci. Aussi longtemps que la cause reste juste, c'est-à-dire la justesse des fins est doublée de celle des moyens<sup>1208</sup>, elles demeureront importantes pour l'accomplissement des objectifs économiques du nouvel accord Post-Cotonou conclu le 15 avril 2021. La morale et le bon sens devront également commander leur édicition. Dans le rapport « Dans un monde plus sûr : notre affaire à tous », le panel d'experts des Nations unies retient la morale et le bon sens comme critères pour légitimer toute action internationale<sup>1209</sup>.

---

<sup>1206</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §.4.

<sup>1207</sup> On peut, à titre d'exemple, noter que l'Union utilise plusieurs instruments unilatéraux applicables à ses relations avec les Etats subsahariens. Il s'agit notamment des instruments financiers qui imposent la conditionnalité politique et incitent au respect des droits de l'homme dans les Etats subsahariens (IcSP, ICD et IEDDH, le système de préférences généralisées, FED). A ce sujet, Adam ABDOU HASSAN relève que « Nonobstant l'idée d'une « culture des droits de l'homme », une analyse objective de ces instruments montre que l'Union priorise plus ses intérêts que la défense des droits de l'homme. (...) Le droit dérivé de l'Union est au service de la défense des intérêts commerciaux de l'Union et non au service d'une protection des droits individuels des ressortissants subsahariens. » ABDOU HASSAN Adam, *Les droits de l'homme dans les relations entre l'Union européenne et les Etats de l'Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Rouen-Normandie, 2018, p.305.

<sup>1208</sup> ANDREANI Gilles et HASSNER Pierre cités par DECAUX Emmanuel, « Légalité et légitimité du recours à la force : De la guerre juste à la responsabilité de protéger », in *Droits fondamentaux*, n°5, janvier-décembre 2005, à consulter dans [www.droits-fondamentaux.org](http://www.droits-fondamentaux.org), p.10.

<sup>1209</sup> A/59/565 du 2 décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, §205.

L'objectif de ces mesures était aussi de conduire à la résolution de ce qu'on pourrait qualifier de litige entre les deux partenaires. Vu sous cet angle, elles réalisent l'objet des contre-mesures consacré à l'article 49 du projet d'articles de la CDI de 2001.

Les finalités assignées au recours à des mesures restrictives par l'UE et la portée qu'elles revêtent vont permettre enfin d'apprécier la nécessité, qui est elle-même un outil d'appréciation de la condition de proportionnalité. Au regard de tous ces développements, il convient de conclure que les mesures restrictives de l'UE contre les autorités congolaises sont proportionnelles au fait générateur.

L'article 52 du projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat impose également deux conditions procédurales (de forme) avant de prendre des contre-mesures. En premier lieu, il faut demander à l'Etat responsable (...) de s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du droit international. En second lieu, il faut notifier à l'Etat responsable toute décision de prendre des contre-mesures et offrir de négocier avec cet Etat. L'auteur d'une contre-mesure peut toutefois faire fi de la condition de notification en cas d'urgence. Dans ce cas, il lui est possible de prendre une contre-mesure urgente pour préserver ses droits.

Les mesures restrictives de l'UE contre certaines autorités congolaises sont des contre-mesures qui s'exercent dans le cadre de la procédure de règlement des différends prévue à l'article 96 de l'accord de Cotonou (l'équivalent de l'article 101, points 6, 7 et 8 du nouvel accord Post-Cotonou). Cet article exige que les conditions de procédure soient respectées en cas d'exercice des mesures appropriées dont les mesures restrictives de l'UE contre certaines autorités de la RDCongo font partie. Il est exigé un dialogue politique. Ce dialogue doit être mené dans le cadre de la procédure de consultation qui ne doit pas durer plus de cent vingt jours. Les consultations sont censées commencer au plus tard trente jours après l'invitation et se poursuivre pendant une période déterminée d'un commun accord, en fonction de la nature et de la gravité du manquement. Cette procédure a été respectée par l'UE <sup>1210</sup>.

Les mesures restrictives prises à l'encontre des autorités congolaises sont un exemple des contre-mesures urgentes. Elles ont été prises après que l'UE ait demandé au

---

<sup>1210</sup> §1, B de la première section du présent chapitre.

gouvernement congolais de s'acquitter des obligations qui incombent à la RDCongo en vertu de l'accord de Cotonou. L'absence de notification préalable des mesures restrictives à la RDC vise à préserver leur efficacité. C'est « l'effet de surprise » qui les rend efficaces. L'objectif est aussi d'éviter que les personnes concernées usent des manœuvres dilatoires pour obstruer au processus d'adoption des mesures.

Si la violation de la clause « élément essentiel » de l'accord de Cotonou par la RDC permet de justifier la lésion spécifique des intérêts juridiques de l'UE, cette clause renferme une portée spécifique dont l'analyse permettra de comprendre davantage la réaction de l'UE à l'illicéité en tant qu'organisation lésée.

#### **b. La double portée de la clause « élément essentiel » de l'accord de Cotonou justifiant la portée des sanctions ciblées**

La clause « élément essentiel » de l'accord de Cotonou a une double portée : une portée idéologique et une portée politico-juridique.

D'un point de vue idéologique, à travers cette clause, on appréhende la conception libérale du développement. Pour l'occident, le développement est non séparable avec les droits de l'homme. De telle sorte que développement et droits de l'homme sont comme l'ubac et l'adret, deux faces d'une même pièce. Alors que l'autoritarisme gouvernemental était jadis vu comme facteur de la croissance des Etats est-asiatiques<sup>1211</sup>, le processus de développement des Etats occidentaux fut lancé avec les exigences du respect des droits de l'homme. Ceci justifie aussi la construction de l'UE autour du triptyque démocratie-droits de l'homme-Etat de droit. L'UE est le principal promoteur de ce triptyque sur la scène internationale. Elle ne s'engage dans des accords internationaux que si ces derniers acceptent de consacrer ce triptyque comme soubassement de l'accord et valeurs devant structurer la coopération à mettre en place<sup>1212</sup>. C'est l'idée sous-jacente de l'article 9 de l'accord de Cotonou. Une telle idée ne peut être protégée que par des méthodes, telles que les sanctions ciblées, et des

---

<sup>1211</sup> Pour aller loin, lire LUABEYA Pacifique H., « Etat développementaliste capitaliste au XXI<sup>e</sup> Siècle et respect des droits de l'homme », in *Thinking Africa*, NDR n°17, mai 2015, p.3.

<sup>1212</sup> MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne », *Op.cit.*, pp.92-96.

instruments juridiques qui en constituent le fondement à la disposition de l'UE (accord de Cotonou, TUE, TFUE, CVDT, Résolution 56/83).

D'un point de vue politico-juridique, la clause sous examen renforce les instruments existants en matière des droits de l'homme et de la politique extérieure de l'UE axée sur les droits de l'homme. C'est pourquoi, l'article 96 de l'accord de Cotonou renvoie aux obligations et engagements internationaux des parties en matière des droits de l'homme. Cela renforce « la nature coutumière des normes consacrées par la DUDH ». Ces normes sont aussi reproduites par les instruments régionaux des droits de l'homme, tels que la Charte européenne des droits fondamentaux à laquelle l'UE est soumise et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples à laquelle est liée la RDCongo. D'ailleurs, le préambule de l'accord de Cotonou rappelle la DUDH et considère les deux précitées Chartes comme des contributions régionales positives au respect des droits de l'homme dans l'Union européenne et l'OEACP (ex-ACP).

C'est cette portée juridique de la clause « élément essentiel » qui permet aussi de comprendre la portée de la réaction de l'UE. L'UE a agi en vertu d'un droit et non pas d'une faculté. L'illicéité a créé, à son profit, un droit de réagir unilatéralement et a entraîné l'exercice par l'UE du pouvoir d'autoqualification du fait illicite. Puisque droit et obligation sont indissociables dans la pensée juridique et ne trouvent leurs significations respectives que l'un par rapport à l'autre<sup>1213</sup>, il existe, à la charge de l'Etat congolais, une obligation correspondant au droit créé au profit de l'UE. C'est ce que Linos-Alexandre SICILIANOS qualifie de rapport de droit bilatéral entre l'auteur du fait illicite et le sujet lésé créé par la perpétration d'une violation ordinaire du droit international<sup>1214</sup>.

Si les mesures restrictives de l'UE à l'encontre de certaines autorités congolaises sont conformes au droit international, il est aussi intéressant de les analyser sous le prisme de la politique extérieure et du droit de l'Union européenne.

---

<sup>1213</sup> FORLATI Laura Picchio, SICILIANOS Linos-Alexandre (Dir.), *Op-cit.*, p.24.

<sup>1214</sup> *Ibid.*, p.43.



## **Section II. L'ambivalence supposée au regard de la politique extérieure et du droit de l'Union européenne**

L'Union a orienté les mesures restrictives vers les autorités congolaises plutôt que vers l'Etat congolais. La justification de cette politique doit être conforme au droit de l'Union (§1). D'où il convient de passer ces mesures restrictives au crible de l'analyse judiciaire afin de vérifier leur conformité au droit de l'Union (§2).

### **§1. L'évitement des effets secondaires sur la population civile**

Depuis les précédents fâcheux connus de premières sanctions onusiennes contre l'Irak, la Serbie ou le Monténégro, Haïti, etc., la population civile n'est plus en arrière-plan lors de la prise des sanctions internationales. Elle est désormais au cœur de leur édicton, car les sanctions internationales ont souvent eu des conséquences sur la qualité de vie des populations. C'est une logique qui est désormais développée lors de la prise des sanctions ciblées européennes. Cette logique est soutenue par la double fonction de celles-ci : la fonction utilitariste (A) et la fonction intelligible (B).

#### **A. La fonction utilitariste des sanctions ciblées contre les autorités congolaises**

Les sanctions économiques contre l'Irak (de 1990 à 2003) ont souvent été qualifiées de plus globales, de plus sévères et de plus « extensives » de l'histoire de l'ONU. Elles ont infligé des souffrances et des dommages énormes à sa principale victime : la population civile de l'Irak, pays-ciblé<sup>1215</sup>. C'est ainsi que « *dans le cadre d'une éthique utilitariste, le résultat n'est pas joué d'avance et plus précisément, lorsqu'il s'agit de sanctions économiques « globales » appliquées à un pays-ciblé. Le résultat est généralement décevant et la balance penche alors du côté des coûts, ce qui prive les sanctions de légitimité en tant qu'instrument des relations internationales*<sup>1216</sup>. »

---

<sup>1215</sup> Institut des Hautes études de défense nationale, *Les sanctions internationales sont-elles utiles ?*, Rapport présenté par le Comité 1, 178<sup>e</sup> session : Clermont-Ferrand-Saint-Etienne, 2009, p.14.

<sup>1216</sup> *Idem*.

Fort de ce constat, l'UE a développé une logique qui allie les effets des sanctions et l'intérêt des populations civiles. En RDCongo, l'Union soutient la population congolaise confrontée quotidiennement à de sérieuses difficultés socio-économiques<sup>1217</sup>. Il en découle que les sanctions doivent dorénavant minimiser les conséquences négatives pour les personnes qui ne sont pas responsables des politiques et actions qui ont déclenché la décision de l'UE d'imposer des mesures restrictives<sup>1218</sup>. C'est la logique utilitariste des sanctions ciblées.

Cette logique pourrait paraître paradoxale si l'on doit se pencher sur la notion de la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite notamment la responsabilité de l'Etat pour fait de ses agents. Un fonctionnaire qui agit dans le cadre de l'exercice de ses missions engage l'Etat en droit la responsabilité internationale. Si son agissement viole le droit international, c'est l'Etat qui répond de cet agissement sur la scène internationale et non la personne du fonctionnaire. Or, les personnes sanctionnées par l'UE l'ont été es qualité. Au lieu que ce soit l'Etat congolais au nom duquel elles agissaient ou agissent qui soit sanctionné, ce sont ces personnes qui subissent individuellement les sanctions.

Le droit international spécial crée par l'accord de Cotonou, et exécuté par le FED et la PESC, déroge aux règles du droit de la responsabilité de l'Etat. L'Union ne pouvait pas rendre l'Etat congolais responsable des actes commis par les autorités publiques pour le sanctionner. Elle a évité que ses sanctions aient des conséquences sur la qualité de vie de la population congolaise<sup>1219</sup>.

Dans le contexte congolais, l'intérêt social autour duquel se structure la prise des mesures restrictives est la préservation des acquis démocratiques. Le cycle électoral qui a débuté en 2006 s'est malheureusement arrêté dix ans après. Le manque de volonté politique en est la principale cause. Dans un Etat fragile, la rupture du processus démocratique remet

---

<sup>1217</sup> Communiqué de Presse 112/17 du 06/03/2017, *Conclusions du Conseil sur la République démocratique du Congo*.

<sup>1218</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §13.

<sup>1219</sup> Les sanctions ciblées sont un moyen d'instaurer l'Etat de droit au niveau interne. Par ses effets, les mesures restrictives sont susceptibles d'aggraver la précarité dans laquelle vit une population civile. Or, dans un Etat de droit, la population civile doit être protégée. C'est pourquoi, elles sont directement orientées vers les autorités publiques et non pas l'Etat.

davantage en cause la capacité de l'Etat à se redresser économiquement. L'absence des élections, de transparence dans la vie politique, de séparation des pouvoirs, de justice, de participation de la population dans la gestion de la res publica et l'irrespect des droits fondamentaux sont les causes profondes des crises économiques et politiques dans bon nombre d'Etats fragiles.

Or, tout processus démocratique a besoin de ces éléments pour se consolider. L'absence de ces derniers hypothèque aussi bien le processus démocratique que les avancées économiques de l'Etat. La RDC en est un exemple éloquent. La crise politique due à l'interruption du processus électoral a accentué la crise économique, occasionné l'inflation et renforcé la pauvreté de la population. D'après une étude de la banque mondiale, « *les estimations montrent un ralentissement de la croissance pour la RDC, qui est passée de 9,5 % en 2014 à 6,9 % en 2015. Les projections pointent un ralentissement supplémentaire en 2016, et le gouvernement a révisé ses prévisions de croissance à 2,4 % à la fin de l'année 2016*<sup>1220</sup>. » Or, ces périodes sont celles au cours desquelles se sont tenus des dialogues politiques<sup>1221</sup> ayant pour but la résolution de la crise politique ouverte à cause de la non tenue des élections à tous les échelons (local, provincial et national).

Le Conseil de l'UE observe, en mars 2017<sup>1222</sup>, qu'en RDC la situation politique aggrave la crise économique et budgétaire qui touche durement la population. Dès lors, la crise institutionnelle, sécuritaire et socio-économique profonde que traverse le pays ne peut être maîtrisée que par la constitution d'un gouvernement disposant de suffisamment de légitimité pour mener le pays aux élections. Par ailleurs, en mai 2017, il note que « *la situation socio-économique critique, aggravée par la mauvaise gouvernance et le détournement de ressources nationales, laisse une très grande partie de la population, et spécialement les jeunes, avec peu de perspectives d'avenir et constitue un risque de déstabilisation*<sup>1223</sup>. » C'est donc face à la détérioration importante de la situation que l'UE a

---

<sup>1220</sup> Rapport No. 112733-ZR, République démocratique du Congo. Diagnostic systématique pays, Priorités de politiques pour réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité partagée dans un pays fragile sortant d'un conflit, Mars 2018 p.20.

<sup>1221</sup> Concertations nationales en 2013, Dialogue de la cité de l'UA et Dialogue de la CENCO en 2016.

<sup>1222</sup> Communiqué de Presse 112/17 du 06/03/2017, *Op.cit.*

<sup>1223</sup> v. Communiqué de presse 296/17 du 29/05/2017.

pris la décision d'imposer de nouvelles mesures restrictives à l'encontre de neuf individus responsables de graves violations des droits de l'Homme<sup>1224</sup>. Il en découle que cette décision allie les effets des sanctions et l'intérêt des populations civiles. L'UE a tenu compte des effets que pourraient avoir les sanctions sur la population civile si elles étaient dirigées contre l'Etat congolais. C'est pourquoi, en lieu et place d'être dirigées vers celui-ci, les sanctions visent les personnes responsables des politiques et actions.

Une deuxième justification de l'orientation des mesures restrictives vers les autorités congolaises plutôt que vers l'Etat congolais peut être avancée et légitime ces mesures.

## **B. La fonction intelligible des sanctions ciblées contre les autorités congolaises**

L'ancien secrétaire de l'ONU, Kofi Annan, indiquait dans ses rapports annuels que la logique des sanctions causait un dilemme moral pour l'ONU. C'est pour cela qu'il proposait que les sanctions onusiennes soient plus « *ciblées (targeted)*<sup>1225</sup>. »

Les sanctions ciblées sont qualifiées des sanctions intelligentes ou smart sanctions. Est intelligente :

*« une sanction économique généralisée qui touche les dirigeants du pays concerné par la mesure, mais qui ne porte pas atteinte au bien-être de la population et qui ne pénalise pas les pays voisins en limitant leurs échanges. La sanction économique intelligente ne doit perturber ni la micro-économie locale, ni les équilibres commerciaux régionaux, tout en permettant d'atteindre les objectifs fixés. Elle doit par conséquent permettre d'esquiver l'instrumentalisation des sanctions par le régime<sup>1226</sup>. »*

---

<sup>1224</sup> *Idem.*

<sup>1225</sup> O.N.U., Press release, DSG/SM/26/Rev.1, 28 octobre 1998. ; *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 1997, § 89 ; 1998, § 63 ; 2000, § 99 ; 2001, § 85.

<sup>1226</sup> Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (F.I.D.H.), « Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable, Une analyse juridique », (Déc. 2001) 321 *La lettre de la FIDH : Rapport hors-série*, FIDH, p.18.

L'UE a adopté cette logique dans sa PESC, en témoigne le volet économique des sanctions ciblées contre les autorités congolaises. Les avoirs de celles-ci, se trouvant dans l'espace européen, sont gelés. Ceci est doublé de l'interdiction de mettre des fonds et ressources économiques à la disposition des personnes listées. L'intelligibilité c'est aussi la capacité des sanctions ciblées à atteindre leurs objectifs, à apporter une solution concrète au problème pour lequel elles ont été prises. Quant à savoir si les sanctions ciblées de l'UE ont atteint leurs objectifs fixés, il sied de relever qu'il existe des indicateurs permettant de répondre affirmativement à la question posée. Après l'adoption desdites sanctions, les autorités congolaises n'ont pas arrêté la mise en place des machinations politiques pour ne pas organiser les élections. Elles ont, au contraire, reporté les élections présidentielle et législatives en 2017, alors qu'elles étaient censées se tenir en 2015. Aussi, les tueries, la liberté d'expression ou encore le rétrécissement de l'espace politique n'ont pas cessé. Toutefois, le maintien de ces sanctions, à travers leur renouvellement intervenu en décembre 2017, s'est avéré important pour mettre la pression sur les autorités congolaises car il a permis l'organisation des élections présidentielle et législatives en 2018 et contribué à la première alternance démocratique en RDC en 2019.

« L'acceptabilité démocratique » est un moyen de renforcement de la légitimité des sanctions ciblées au niveau national. Elle permet, par ailleurs, de lutter contre leur instrumentation qui peut prendre plusieurs formes. D'abord, il peut s'agir, de la part du gouvernement, de soumettre volontairement sa population à une extrême pauvreté en la privant des besoins de premières nécessités en vue de l'asservir. Dans ce cas, les autorités publiques listées peuvent présenter les sanctions à la population comme la cause directe de leur pauvreté. Tel fut le cas du régime de Saddam HUSSEIN en Irak<sup>1227</sup>. Ensuite, il peut s'agir, toujours de la part du gouvernement, de justifier le fondement des sanctions sur une logique impérialiste. Et cela, au travers d'un discours politique et des médias. Les autorités publiques congolaises soutenaient le discours selon lequel l'UE qui les a sanctionnées serait mal intentionnée. A travers ses mesures restrictives, l'Union voudrait soumettre la RDC à un dictat en vue de la satisfaction de ses intérêts inavoués<sup>1228</sup>. Dans le contexte politique

---

<sup>1227</sup> « L'Irak de Saddam HUSSEIN sous le feu des sanctions », en ligne sur <https://www.lesechos.fr/1991/08/lirak-de-saddam-husse-in-sous-le-feu-des-sanctions-951059>, consulté le 20/03/2023 à 08h02'.

<sup>1228</sup> <https://www.mediacongo.net/article-actualite->

congolais, une frange de la population assez mal informée était susceptible d'épouser, voire avait épousé, ce discours politique. Dans les deux cas (Irak et RDCongo), l'objectif poursuivi est de retrancher la population dans un nationalisme excessif et de diaboliser les sanctions.

La mise à contribution de l'opinion publique nationale est dès lors nécessaire. L'idée que la population du pays-ciblé se fait des sanctions ciblées (leur appréhension sociale) est très importante. Elles doivent être acceptées par la population civile car, elles touchent les dirigeants qu'elle a « choisis ». Un travail au niveau de la base devrait être fait par les organisations de la société civile (OSC) pour expliquer à la population leur bien fondé. Il est indispensable que « l'UE et ses Etats membres procèdent à une communication active et systématique sur les sanctions de l'UE auprès de la population du pays visé<sup>1229</sup>. » Il est également opportun que l'Union fasse recours aux acteurs de l'article 4 de l'accord de Cotonou (l'équivalent de l'article 5 du nouvel accord Post-Cotonou) afin d'envisager une acceptation démocratique de ses sanctions. A travers le ralliement de la population aux sanctions ciblées, les dirigeants politiques seront dans l'obligation de répondre de leurs actes vis-à-vis de leur société. Cette responsabilité au niveau social pourrait permettre d'accentuer la pression sur eux et de leur faire changer de conduite.

Il convient d'analyser, à présent, les mesures restrictives au regard du droit de l'Union proprement dit.

## **§2. La compatibilité controversée avec certains droits fondamentaux**

« Les décisions PESC du Conseil prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales font (...) l'objet d'un contrôle juridictionnel<sup>1230</sup> ». La CJUE joue un rôle non moins négligeable dans la prévision des garanties dont doivent bénéficier les personnes et entités appelées à figurer sur une liste<sup>1231</sup> (A). Néanmoins, certaines garanties ne seraient pas observées lors de la prise de la décision PESC de mai 2017 concernant certaines autorités congolaises (B).

---

22588\_lambert\_mende\_les\_sanctions\_de\_l\_ue\_sont\_illegales.html, consulté le 20/03/2023 à 08h15'.

<sup>1229</sup> PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §.4.

<sup>1230</sup> *Ibid.*, §7.

<sup>1231</sup> *Ibid.*, §.15.

## **A. L'évaluation au regard des garanties imposées par la CJUE**

L'arrêt Kadi II soumet l'adoption des mesures restrictives à plusieurs exigences. Il s'agit de la solidité suffisante des bases factuelles sur lesquelles se fondent ces mesures, du respect des règles de forme et de compétence, du respect des garanties procédurales et du respect de l'obligation de motivation.

« Primo, la solidité suffisante des bases factuelles » exige que la décision d'inscrire ou de maintenir le nom d'une personne déterminée sur la liste repose sur une base factuelle suffisamment solide. Ceci implique que les faits allégués dans l'exposé des motifs qui soutient ladite décision ne doivent pas être abstraits mais suffisants en soi pour soutenir cette même décision<sup>1232</sup>. L'autorité compétente doit se baser sur des éléments de preuve suffisamment solides qui lui permettent d'étayer les motifs en soutien à sa décision<sup>1233</sup>. Ces éléments sont analysés en considération du contexte dans lequel ils s'insèrent. Si le Conseil peut, devant le juge de l'Union, présenter un faisceau d'indices suffisamment concret, précis et concordant se rapportant à la personne listée, le juge, quant à lui, doit rechercher la crédibilité des éléments qui lui sont présentés.

« Secundo, quant au respect des règles de forme et de compétence », la CJUE a eu l'occasion de rappeler que l'exigence du respect des garanties procédurales vise la protection des droits fondamentaux au rang desquels figurent, notamment, le respect des droits de la défense et le droit à une protection juridictionnelle effective<sup>1234</sup>. A cet effet, les droits de la défense<sup>1235</sup> comportent le droit d'être entendu et le droit d'accès au dossier dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité<sup>1236</sup>.

---

<sup>1232</sup> CJUE, gr.ch., 18 juillet 2013, aff. jtes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, point 119.

<sup>1233</sup> T-582/17, Affaire *Evariste Boshab et consorts/Conseil*, Arrêt du 26 mars 2019, §63.

<sup>1234</sup> CJUE, gr.ch., 18 juillet 2013, aff. jtes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, point 98.

<sup>1235</sup> Article 41, §2 de la Charte des droits fondamentaux.

<sup>1236</sup> CJUE, gr.ch., 18 juillet 2013, aff. jtes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, point 99.

Tertio, le droit à une protection juridictionnelle effective<sup>1237</sup> exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard soit par la lecture de la décision elle-même, soit par une communication de ces motifs faite sur sa demande, sans préjudice du pouvoir du juge compétent d'exiger de l'autorité en cause qu'elle les communique. Ceci lui permet de défendre ses droits dans les meilleures conditions possibles et de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, ainsi que pour mettre ce dernier pleinement en mesure d'exercer le contrôle de la légalité de la décision en cause<sup>1238</sup>.

Néanmoins, l'inclusion initiale de la personne ou de l'entité concernée dans la liste se fait sans communication préalable des motifs. Le but étant d'éviter de compromettre l'efficacité des mesures de gel de fonds et de ressources économiques imposées par le règlement et de préserver l'effet de surprise.

Toutefois, quatre conditions sont nécessaires pour justifier les limitations à ces droits : le respect de la substance (« du contenu essentiel », d'après la Cour) du droit fondamental en cause, le respect du principe de proportionnalité, la nécessité et la poursuite des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union.

Quarto, prévue à l'article 296 TFUE, « l'obligation de motivation » implique en toutes circonstances, y compris lorsque la motivation de l'acte de l'Union correspond à des motifs exposés par une instance internationale, que cette motivation identifie les raisons individuelles, spécifiques et concrètes, pour lesquelles les autorités compétentes considèrent que la personne concernée doit faire l'objet de mesures restrictives<sup>1239</sup>. Dans l'affaire Evariste BOSLAB et consorts contre Conseil de l'Union du 26 mars 2019, le Tribunal de l'UE rappelle que « *l'obligation de motiver un acte faisant grief, ainsi prévue à l'article 296, deuxième alinéa, TFUE, a pour but, d'une part, de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'un vice*

---

<sup>1237</sup> Article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

<sup>1238</sup> CJUE, gr.ch., 18 juillet 2013, aff. jtes C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, point 100.

<sup>1239</sup> *Ibid.*, point 116.



*permettant d'en contester la validité devant le juge de l'Union et, d'autre part, de permettre à ce dernier d'exercer son contrôle sur la légalité de cet acte*<sup>1240</sup>. »

L'obligation de motivation joue, en ce qui concerne les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC, un rôle majeur en ce qu'elle comble la non reconnaissance du droit d'audition préalable à l'adoption d'une décision initiale d'inscription de la personne concernée<sup>1241</sup>. Elle implique, d'abord, que l'acte faisant grief contienne des références explicites aux critères litigieux, c'est-à-dire le Conseil doit se fonder sur des éléments spécifiques et concrets l'ayant conduit à adopter des mesures restrictives à l'encontre d'une personne. Ensuite, la suffisance de la motivation dudit acte afin de permettre à la partie concernée de vérifier son bien-fondé et de se défendre devant le Tribunal. Autrement dit, la motivation doit fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si l'acte est bien fondé ou s'il est éventuellement entaché d'un vice permettant d'en contester la validité devant le juge de l'Union européenne<sup>1242</sup>, même s'« *Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où le caractère suffisant d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée*<sup>1243</sup>. » Enfin, que la motivation permette au Tribunal d'exercer son contrôle de légalité.

C'est en se fondant sur ces quatre critères que la CJUE exerce le contrôle de légalité sur le règlement de l'Union déclinant une décision PESC au titre de l'article 215 TFUE. Si « *le contrôle exercé par le juge de l'Union sur les mesures restrictives est un contrôle approfondi*<sup>1244</sup> », force est de constater qu'il est de jurisprudence que l'intensité du contrôle de la Cour trouve sa justification dans la protection des droits fondamentaux<sup>1245</sup>.

---

<sup>1240</sup> T-582/17, Affaire *Evariste Boshab et consorts/Conseil*, Arrêt du 26 mars 2019, §38.

<sup>1241</sup> *Ibid.*, §39.

<sup>1242</sup> T-167/18, Affaire *Célestin Kanyama/Conseil*, Arrêt du 12 février 2020, §32.

<sup>1243</sup> T-582/17, Affaire *Evariste Boshab et consorts/Conseil*, Arrêt du 26 mars 2019, §41.

<sup>1244</sup> X.DUPRE DE BOULOIS (Coord.), *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2017, p.149.

<sup>1245</sup> v. notamment Trib.UE, 19 nov.2015, *North Drilling c/ Conseil*, aff. T-539/14.

Tout ceci rappelle que la mise en mouvement des mesures restrictives doit composer avec le respect des droits fondamentaux. Ainsi, il sied d'étudier l'application pratique des conditions susmentionnées par le juge de l'Union.

## **B. La confirmation jurisprudentielle de la conformité aux droits fondamentaux des mesures restrictives prises à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises**

Le Tribunal de l'UE a rendu deux arrêts importants<sup>1246</sup> relatifs aux mesures restrictives de l'UE à l'encontre des autorités congolaises. Dans ses arrêts du 26 mars 2019 (a) et du 12 février 2020 (b), le Tribunal de l'UE a confirmé la conformité aux droits fondamentaux, en tant que standards internationaux, des mesures restrictives prises à l'encontre des autorités congolaises car, elles répondent aux conditions posées par le droit de l'Union tel qu'interprété par sa jurisprudence.

### **a. L'affaire Evariste BOS HAB et consorts devant le Tribunal ou la légalité de l'inscription sur la liste**

Le Tribunal de l'UE<sup>1247</sup> a rendu, en date du 26 mars 2019, un arrêt sur l'affaire relative à l'inscription initiale de certaines autorités publiques congolaises sur les listes. Cette inscription a été décidée par le règlement d'exécution (UE) 2017/904 du Conseil, du 29 mai 2017, mettant en œuvre l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1183/2005 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la République démocratique du Congo, et la décision

---

<sup>1246</sup> Les autres affaires des autorités congolaises portées devant le Tribunal de l'Union européenne sont : - T-163/18, Gabriel Amisi Kumba c. Conseil de l'UE - T-164/18, Ilunga Kampete c. Conseil de l'UE - T-165/18, Delphin Kahimbi Kasagwe c. Conseil de l'UE - T-166/18, Ferdinand Ilunga Luyoyo c. Conseil de l'UE - T-167/18, John Numbi c. Conseil de l'UE - T-169/18, Roger Kibelisa Ngambasai c. Conseil de l'UE - T-171/18, Muhindo Akili Mundos c. Conseil de l'UE - T-173/18, Emmanuel Ramazani Shadary c. Conseil de l'UE - T-174/18, Kalev Mutondo c. Conseil de l'UE - T-175/18, Eric Ruhorimbere c. Conseil de l'UE - T-176/18, M. Lambert Mende Omalanga c. Conseil de l'UE.

<sup>1247</sup> T-582/17, Affaire *Evariste Boshab et consorts/Conseil*, Arrêt du 26 mars 2019. Cet arrêt a été confirmé en appel. v. CJUE, n° C-708/21, Arrêt de la Cour, *Évariste Boshab contre Conseil de l'Union européenne*, 9 février 2023.

d'exécution (PESC) 2017/905 du Conseil, du 29 mai 2017, mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo. Dans cet arrêt, rendu suite à la requête de M. Evariste BOS HAB et consorts, le Tribunal de l'UE a examiné la conformité aux droits fondamentaux des mesures restrictives prises à l'encontre des autorités publiques congolaises par le Conseil. Un examen qui s'est fait aussi bien au niveau de la forme de la décision attaquée que de son fond.

Sur la forme, le Tribunal<sup>1248</sup> devait se prononcer sur l'unique moyen tiré de l'obligation de motivation. Il a eu l'occasion de rappeler, à cet effet, que l'obligation de motiver un acte constitue une forme substantielle. Ainsi, vérifiant si le Conseil avait motivé la décision attaquée par les requérants, le Tribunal constate que le Conseil s'est fondé sur des éléments spécifiques et concrets l'ayant conduit à adopter des mesures restrictives à l'encontre des autorités congolaises. Ces éléments prennent appui sur le contexte politique congolais bien connu et prennent en compte les fonctions occupées par les personnes listées. De même, le Tribunal constate que la suffisance de la motivation de l'acte attaqué a permis aux requérants d'être en mesure de connaître les raisons de leur inscription sur les listes litigieuses et de contester utilement le bien-fondé des mesures restrictives adoptées à leur encontre, ce qu'ils ont d'ailleurs fait dans le recours déposé devant lui et lui a permis d'exercer son contrôle de légalité.

Sur le fond, le Tribunal<sup>1249</sup> devait se prononcer sur le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation qui remettrait en cause le bien-fondé de la décision attaquée. A cet effet, il a précisé que la question du bien-fondé des motifs relève de la légalité au fond de l'acte litigieux, ce qui la distingue de l'obligation de motiver un acte constituant une forme substantielle. Cette question s'analyse en fonction de preuves et indices permettant au juge de l'Union de confirmer ou d'infirmier une décision PESC imposant des mesures restrictives prises à l'encontre d'une personne.

D'une part, le Tribunal examine les éléments de preuve ayant permis au Conseil d'étayer les motifs en soutien à sa décision, tels que le rapport du bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme (BCNUDH) ayant comme objet l'« analyse de la situation des

---

<sup>1248</sup> T-582/17, *Op.cit.*

<sup>1249</sup> *Idem.*

droits de l'homme en 2016 », le rapport préliminaire d'enquête du BCNUDH sur les violations des droits de l'homme et violences perpétrées dans le cadre des manifestations de Kinshasa entre les 19 et 21 septembre 2016 et le rapport du BCNUDH sur les violations des droits de l'homme en République démocratique du Congo dans le contexte des événements du 19 décembre 2016. Il constate qu'ils sont suffisamment solides et crédibles. La méthode de leur élaboration, à savoir l'audition des autorités publiques congolaises lors de la collecte et la confirmation de l'information, la publicité de ces rapports et leur origine (origine onusienne) ne laissent planer aucun doute sur leur crédibilité et confirment leur valeur probante. En revanche, le Tribunal a dû rejeter certains documents versés au dossier par les requérants comme éléments de preuve, documents élaborés quelques jours après l'adoption des mesures restrictives par les institutions dont faisaient ou font partie les requérants. Tout simplement parce que les circonstances de leur élaboration sont de nature à susciter des doutes quant à la vraisemblance et à la véracité de l'information qui figure dans les documents en question. D'autant plus qu'ils ne sont corroborés par aucun autre moyen de preuve provenant de sources externes auxdites institutions. Leur valeur probante a été considérée comme étant faible.

Cependant, le Tribunal a considéré comme sans incidence dans l'appréciation de la validité des motifs de désignation sur une liste une simple erreur factuelle regrettable de la part du Conseil, telle que l'erreur sur la localisation d'une ville, dès lors qu'elle ne remet pas en question les motifs plus larges retenus contre la personne listée. En l'espèce, le Conseil a situé Mwanza Lomba, où certaines violations des droits de l'homme se sont produites, dans le Kasai Central alors que cette localité ne s'y situe pas.

D'autre part, le Tribunal s'est appuyé sur un faisceau d'indices suffisamment concrets, précis et concordants permettant d'établir la responsabilité des personnes listées dans la violation des droits de l'homme en RDC, le blocage au processus électoral et les obstructions à l'Etat de droit. Ce faisceau d'indices est composé de la constitution de la RDC, des actes réglementaires et législatifs ayant permis d'établir un lien entre les personnes listées en qualité (c'est-à-dire en considération des responsabilités importantes exercées par elles) et les faits décrits dans les motifs de leur désignation dans la décision attaquée. Ceci a conduit le Tribunal à confirmer le bien-fondé de la décision prise en leur rencontre, en ce qu'elle repose

sur une base factuelle suffisamment solide, et à rejeter le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il résulte du raisonnement du Tribunal, aussi bien sur la forme que sur le fond de la décision attaquée, que le contexte occupe une place importante dans la prise et l'examen d'une décision PESC imposant des mesures restrictives à l'encontre d'une personne. D'une part, les standards internationaux en matière des droits de l'homme consacrés par sa jurisprudence, que doit respecter une telle décision (la solidité suffisante des bases factuelles sur lesquelles se fondent ces mesures, le respect des règles de forme et de compétence, le respect des garanties procédurales et le respect de l'obligation de motivation), ne sont que des standards-mesures et non pas des standards tracés. Leur application exige une contextualisation, c'est-à-dire il faut les appliquer au cas par cas. D'autre part, le juge de l'UE, en contrôlant la décision PESC imposant des mesures restrictives, se doit de « *faire le doigté d'un artisan habile et non pas le travail d'une machine aveugle*<sup>1250</sup>. » Dans l'exercice de son contrôle, il doit tenir compte du contexte dans lequel la décision a été prise.

Il existe trois moyens initialement soulevés par les requérants mais que ces derniers ont retirés par la suite. Il s'agit de : l'absence de notification individuelle des actes attaqués, l'absence de communication préalable des éléments à charge et la violation du droit d'être entendu et du droit à une protection juridictionnelle effective. Quoique non examinés par le Tribunal, ces moyens méritent tout aussi de s'y intéresser, dans la mesure où ils font resurgir la question des garanties procédurales.

En effet, l'une des recommandations intégrées dans les méthodes de travail en vue de l'adoption de sanctions autonomes de l'UE porte sur des questions telles que la notification et la communication d'information sur le droit pour les parties concernées de faire connaître leur point de vue. La notification de la décision et des motifs justifiant l'inscription sur une liste permet d'informer les personnes, les groupes et les entités concernés de leur droit de présenter des observations et de demander un réexamen de la décision prise par le Conseil, ainsi que de

---

<sup>1250</sup> Al-Sanhoury cité par OUEDRAOGO Awalou, « Standard et standardisation : la normativité variable en droit international », in *Revue québécoise de droit international*, 26.1 (2013), p.169.

contester la décision du Conseil devant le Tribunal conformément aux dispositions pertinentes des traités de l'UE<sup>1251</sup>.

Il en découle que l'information ne se fait que postérieurement à la décision pour garder l'effet de surprise, voire l'efficacité, des sanctions. L'objectif est aussi d'éviter que les personnes concernées usent des manœuvres dilatoires pour obstruer au processus d'adoption des mesures. Les personnes dont les mesures font grief disposent toutefois d'une voie de recours juridictionnel. Cette voie a été empruntée par les autorités publiques congolaises<sup>1252</sup> dont les noms sont inscrits sur la liste.

Par ailleurs, la liste des personnes physiques doit contenir les informations reprenant leurs noms, accompagnés d'une translittération appropriée, des pseudonymes, du sexe, de la date et du lieu de naissance, de la nationalité, de l'adresse actuelle et du numéro de la carte d'identité ou du passeport<sup>1253</sup>. Force est de constater que sur la liste, ni le sexe ni l'actuelle adresse de M. Evariste BOSLAB, comme d'autres autorités d'ailleurs, ne sont repris. Est-ce, pour autant, un élément suffisant pour formuler un recours en annulation pour non-respect des mentions substantielles ? En effet, ces différentes informations permettent que l'identification d'une personne sur une liste soit suffisamment précise en vue d'une identification sans équivoque de la personne visée. En l'espèce, l'absence d'adresse ou de sexe pour M. Evariste BOSLAB n'est pas de nature à créer une identification équivoque du concerné. Les éléments repris dans la liste suffisent à eux-seuls pour l'identifier compte tenu des hautes fonctions qu'il a exercées en RDC.

Par ailleurs, dans les extraits tirés des points de presse de l'ancien vice-Premier ministre et ministre de l'intérieur et de la sécurité de décembre 2014 à décembre 2016, M. Evariste BOSLAB, on peut lire :

*« (...) Je pensais surtout que le principe du contradictoire devrait prévaloir en droit. J'apprends que j'ai été sanctionné sur base d'une procédure inquisitoriale*

---

<sup>1251</sup> v. PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §17 et annexe 1.

<sup>1252</sup> v. M. Évariste Boshab, M. Alex Kande Mupompa, M. Jean-Claude Kazembe Musonda, M. Lambert Mende, M. Muhindo Akili Mundos, M. Éric Ruhorimbere, M. Ramazani Shadary, M. Kalev Mutondo.

<sup>1253</sup> v. PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Op.cit.*, §21.

*parce qu'il n'y a personne qui a fait une quelconque démarche pour venir me voir. L'Union européenne décide de vous sanctionner : on ne vous a jamais entendu, on ne vous a jamais opposé ce que l'on a mis à votre charge. Mais des griefs secrets, des griefs cachés sur base de ça, on prend une sanction. C'est déplorable<sup>1254</sup>. »*

*« Les sanctions européennes c'est un non-sens. Comment peut-on sanctionner les gens qui n'ont pas été préalablement entendus ? Où se trouve le respect du principe de la présomption d'innocence ?<sup>1255</sup> »*

De telles affirmations, si elles étaient portées devant le juge de l'Union, ne pourraient prospérer parce que, comme dit supra, le droit d'audition préalable à l'adoption d'une décision initiale d'inscription de la personne concernée n'est pas envisageable. C'est pourquoi, il est remplacé par l'obligation faite au Conseil de motiver sa décision concernant les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC<sup>1256</sup>. Néanmoins, le Conseil devra procéder à la communication des motifs à la personne ou à l'entité concernée et ouvrir le droit à l'audition de cette dernière concomitamment avec l'adoption de la décision de gel des fonds ou immédiatement après celle-ci<sup>1257</sup>.

Si l'affaire Evariste BOSLAB et consorts concerne l'inscription initiale sur la liste, il convient aussi d'analyser l'arrêt subséquent du Tribunal pris dans l'affaire concernant le renouvellement d'une telle inscription pour en dégager la portée et voir comment le juge de l'Union peut contribuer aussi bien à la protection des droits fondamentaux qu'à la consolidation de la PESC.

---

<sup>1254</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=0DH4qrSTDDQ>, consulté le 05/01/2018 à 05h45'.

<sup>1255</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=WD\\_kKQUER8](https://www.youtube.com/watch?v=WD_kKQUER8), consulté le 05/01/2018 à 05h45'.

<sup>1256</sup> T-582/17, Affaire *Evariste Boshab et consorts/Conseil*, Arrêt du 26 mars 2019, §39.

<sup>1257</sup> Arrêt du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 61.

**b. L'affaire Célestin KANYAMA devant le Tribunal ou la légalité du renouvellement ultérieur de l'inscription sur la liste**

Contrairement à l'arrêt du 26 mars 2019 qui porte sur la légalité de la décision 2016/2231 et du règlement 2016/2230 relatifs à l'inscription des autorités publiques congolaises sur la liste annexée à la décision 2010/788, celui du 12 février 2020 porte sur la légalité de la décision (PESC) 2017/2282 du Conseil, du 11 décembre 2017, concernant le renouvellement ultérieur d'une telle inscription et modifiant la décision 2010/788/PESC. Cet arrêt a été rendu à la suite du recours en annulation introduit par Célestin KANYAMA dont le nom a été confirmé sur la liste.

L'arrêt du Tribunal du 12 février 2020 a répondu à deux moyens sur la forme et trois moyens sur le fond. Sur la forme, il a examiné les moyens tirés de l'obligation de motivation et du droit d'être entendu. D'abord, en plus du contenu donné à l'obligation de motivation dans l'affaire Evariste Boshab et consorts, le Tribunal a apprécié l'exigence de motivation en fonction de trois choses : le contenu de l'acte, la nature des motifs invoqués et l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications<sup>1258</sup>.

Une mention particulière doit être faite par rapport à la position du Tribunal selon laquelle l'obligation de motivation est remplie dès lors que la décision est intervenue dans un contexte connu de l'intéressé, qui lui permet de comprendre la portée de la mesure prise à son égard<sup>1259</sup>. Cette position du Tribunal vient confirmer sa jurisprudence antérieure qui, d'une part, n'exige pas que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents et, d'autre part, exige d'apprécier le caractère suffisant d'une motivation au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée.

Par ailleurs, en se fondant sur sa jurisprudence abondante, le Tribunal a rappelé que « *la motivation d'un acte du Conseil imposant une mesure restrictive ne doit pas seulement identifier la base juridique de cette mesure, mais également les raisons spécifiques et*

---

<sup>1258</sup> T-167/18, Affaire *Célestin Kanyama /Conseil*, Arrêt du 12 février 2020, §33.

<sup>1259</sup> *Idem*.



*concrètes pour lesquelles le Conseil considère, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, que l'intéressé doit faire l'objet d'une telle mesure<sup>1260</sup>. »*

Or, la décision du Conseil, dans la présente affaire, s'est appuyée sur les fonctions qu'exerçait le requérant au moment de son adoption pour ainsi dégager sa responsabilité dans les griefs qui lui sont reprochés par le Conseil. En plus, le requérant connaissait le contexte dans lequel cette décision était intervenue, ce qui lui a d'ailleurs permis de contester la légalité de son inscription et du renouvellement ultérieur d'une telle inscription devant le Tribunal. Dès lors, le Tribunal admit que l'obligation de motivation a été remplie dans la décision de renouvellement ultérieur de l'inscription du nom du requérant sur la liste.

Autrement dit, le Tribunal constate que, dans sa décision, le Conseil a exposé les raisons spécifiques et concrètes pour lesquelles les critères d'inscription étaient applicables au requérant. Il a également mentionné la base juridique clairement identifiée et qui renvoie aux critères d'inscription ainsi que l'existence des motifs se rapportant aux activités du requérant lui permettant de comprendre les raisons ayant justifié l'inscription de son nom sur la liste litigieuse.

Par cette position, le juge de l'Union confirme sa nature protectrice des droits fondamentaux. Cette protection lui impose prudence dans l'examen de la décision PESC imposant des mesures restrictives à l'encontre d'une autorité publique, auteur des violations des droits de l'homme ou obstacle à l'avènement de l'Etat de droit. La prudence ne permet donc pas au juge de l'Union de faire droit aux arguments tirés du caractère succinct de la décision PESC ou encore de l'absence d'accusation précise ou enfin de l'existence des faits généraux évoqués par le requérant. La personne listée étant une autorité publique, elle bénéficie de certains privilèges pouvant lui permettre soit de facilement effacer les traces de ses faits ne laissant ainsi aucune possibilité aux enquêteurs de mener à bien les enquêtes, soit de retenir les vraies informations sur les violations des droits de l'homme commises sous sa responsabilité.

Tel est d'ailleurs le cas de l'attitude des autorités publiques congolaises dans l'assassinat de deux experts des nations unies, un Américain de 34 ans, Michael SHARP et

---

<sup>1260</sup> *Ibid.*, §36.

une Suédo-Chilienne de 37 ans, Zaida CATALAN, en mars 2017 qui enquêtaient sur le dossier Kamuina NSAPU dans le Kasai. Les autorités publiques congolaises ont difficilement accepté qu'une enquête mixte, menée par les juridictions congolaises et les enquêteurs internationaux, soit ouverte sur cet assassinat et n'ont pas permis aux enquêteurs d'avoir accès à toutes les informations. Tout simplement parce que certaines d'entr'elles seraient impliquées dans cet assassinat selon une enquête menée conjointement par RFI et Reuters<sup>1261</sup>.

Face à la difficulté d'accès à l'information détenue par l'Etat dans une situation où les autorités publiques sont impliquées dans les violations des droits de l'homme, il découle de l'arrêt sous examen que seul le contexte dans lequel les événements ou faits reprochés à une autorité publique se sont produits reste déterminant pour l'inscrire sur une liste.

Par ailleurs, l'argument tiré de l'absence d'implication directe de la personne listée dans les violations des droits de l'homme est inopérant. Ceci permet, d'abord, au juge de l'Union de contribuer à la consolidation de l'obligation qu'a toute autorité publique de répondre de ses actes. Ensuite, il y a un renforcement, d'une part, des engagements de l'Union avec la RDC, engagements imposant cette obligation, et une exigence, d'autre part, à l'égard des autorités publiques d'introduire un peu d'humanité dans leur conduite.

Le Tribunal a également relevé l'étendue de l'effet surprise et de l'application immédiate de la mesure du gel des avoirs. Cet effet n'est valable que lors de l'inscription du nom de la personne sur la liste, mais, à l'occasion du maintien d'une telle inscription, le Conseil se doit de communiquer des éléments retenus à charge ainsi que donner de l'opportunité à la personne ou à l'entité concernée d'être entendue<sup>1262</sup>. Il va de soi que, pour l'efficacité de la mesure, le maintien du nom d'une personne sur la liste ne doit pas violer le principe du contradictoire et viser seulement la protection du principe de l'effet surprise et du principe de l'application immédiate d'une mesure du gel des avoirs. Ceci est, par ailleurs, conforme à l'article 41, paragraphe 2, sous a), de la Charte des droits fondamentaux de

---

<sup>1261</sup> Cette enquête est disponible sur <http://www.rfi.fr/fr/afrique/20171220-meurtre-experts-onu-rdc-role-agents-etat-zaida-catalan-michael-sharp>, consulté le 01/03/2020 à 17h58'.

<sup>1262</sup> Arrêt du 21 décembre 2011, France/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, point 62.

l'Union européenne qui prévoit que toute personne a le droit d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son égard.

Une précision importante a été apportée par le Tribunal lorsqu'il admet que « *ce droit d'être entendu préalablement à l'adoption de tels actes s'impose lorsque le Conseil a retenu, dans la décision portant maintien de l'inscription de son nom sur cette liste, de nouveaux éléments contre cette personne, à savoir des éléments qui n'étaient pas pris en compte dans la décision initiale d'inscription de son nom sur cette même liste*<sup>1263</sup>. »

Dans le cas qui nous concerne, cela implique la communication par le Conseil, à M. Célestin KANYAMA, des éléments nouveaux par lesquels le Conseil avait réactualisé les informations concernant non seulement la situation personnelle du requérant, mais également la situation politique et sécuritaire en République démocratique du Congo<sup>1264</sup>.

L'Union européenne étant une union de droit, la communication des éléments d'actualisation d'une mesure restrictive est une exigence que rappelle le juge de l'Union afin de rendre efficace la décision du Conseil. Ce que confirme d'ailleurs le Tribunal lorsqu'il admet que « *le Conseil ne saurait être déchargé de l'obligation qui pèse sur lui de respecter les droits de la défense au motif qu'une personne faisant l'objet de mesures restrictives a la possibilité de demander que de telles mesures cessent de lui être appliquées*<sup>1265</sup>. »

Toutefois, la présente affaire renseigne sur les conséquences du non-respect par le Conseil d'une telle obligation. Le juge de l'Union retient que l'absence de communication d'éléments d'actualisation, par voie de conséquence la violation des droits de la défense, par le Conseil à une personne dont le nom est maintenu sur la liste n'emporte pas annulation de la décision de renouvellement de son inscription si et seulement si, il y a lieu de croire qu'après communication desdits éléments, le résultat resterait le même<sup>1266</sup>, à savoir le maintien du nom

---

<sup>1263</sup> T-167/18, Affaire *Célestin Kanyama/Conseil*, Arrêt du 12 février 2020, §54; Arrêts du 18 juin 2015, *Ipatau/Conseil*, C-535/14 P, EU:C:2015:407, point 26 et jurisprudence citée, et du 7 avril 2016, *Central Bank of Iran/Conseil*, C-266/15 P, EU:C:2016:208, point 33.

<sup>1264</sup> T-167/18, Affaire *Célestin Kanyama/Conseil*, Arrêt du 12 février 2020, §61.

<sup>1265</sup> *Ibid.*, §65.

<sup>1266</sup> *Ibid.*, §§68-69.

du requérant sur la liste. Autrement dit, la décision de renouvellement de l'inscription sur la liste du Conseil sera entachée d'irrégularité, mais cette dernière n'est pas suffisante pour que le juge l'annule. Il en résulte qu'en fin de compte, c'est le résultat, à obtenir après communication d'éléments d'actualisation, qui détermine le sort de la décision du Conseil entachée d'irrégularité. De telle sorte que l'irrégularité est couverte si les circonstances de l'espèce permettent au Conseil de croire que la communication d'éléments d'actualisation n'aurait pas influencé sa décision de maintenir le nom du concerné sur la liste ou que l'issue de la procédure n'eût pas pu être différente.

Il s'ensuit que le Tribunal s'est détaché d'un formalisme procédural, en tenant compte du contexte dans lequel la décision a été prise, dans le but de ne pas appliquer mécaniquement l'exigence procédurale de la communication d'éléments d'actualisation. Le Tribunal a donc, à travers le contrôle de légalité de la décision (PESC) 2017/2282 du Conseil, du 11 décembre 2017, concilié les impératifs des garanties procédurales effectives et l'efficacité des mesures restrictives au bénéfice de l'Union.

Sur le fond, les différents moyens sur lesquels le Tribunal était appelé à se prononcer sont les suivants : l'erreur de droit et l'erreur manifeste d'appréciation ; la violation du droit au respect de la vie privée et familiale, du droit de propriété et du principe de proportionnalité ; l'illégalité de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la décision 2010/788 et de l'article 2 ter, paragraphe 1, sous b), du règlement no 1183/2005.

L'examen du moyen tiré de l'erreur de droit a permis de rappeler la nature des mesures restrictives. Elles doivent rester des mesures conservatoires devant être modifiées lorsque les objectifs poursuivis sont atteints et ne doivent pas avoir un caractère pénal. La démarcation entre le caractère conservatoire et pénal d'une décision nécessite d'interpréter celle-ci en tenant compte de son effet utile, ce qui implique de mettre en lumière le sens des mots employés et le but poursuivi par la décision. Ainsi, pour établir que la décision de renouvellement n'a pas un caractère pénal et ne contient aucune erreur de droit et préserver son effet utile, le Tribunal a expliqué le sens du temps employé dans l'une des dispositions de ladite décision, à savoir l'article 9, paragraphe 2, seconde phrase, de la décision 2010/788, tel que modifié par la décision attaquée, à la lumière des objectifs poursuivis par elle. C'est en se

référant à sa jurisprudence<sup>1267</sup> que le juge de l'Union a admis que le participe présent employé dans cette disposition renvoie au sens général propre aux définitions légales, et non à une période temporelle donnée, ce qui n'est pas de nature à conférer à la décision de renouvellement un caractère pénal.

Pour confirmer le respect du droit de propriété par la décision de renouvellement, le Tribunal a d'abord défini la nature de ce droit. De l'interprétation faite par le Tribunal de la nature du droit de propriété, il se dégage que ce dernier, tel que consacré à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte européenne des droits fondamentaux est un droit relatif et non pas absolu, car il est susceptible de faire l'objet de limitations, dans les conditions énoncées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, ce que sa jurisprudence<sup>1268</sup> a déjà rappelé. Par ailleurs, la limitation du droit de propriété par la décision attaquée est conforme au droit de l'Union puisqu'elle remplit les trois conditions posées par la jurisprudence du Tribunal<sup>1269</sup>. La limitation est légale, elle est prise pour atteindre les objectifs poursuivis par l'Union dans le cadre de sa PESC, notamment le soutien aux droits de l'homme, à l'Etat de droit, à la démocratie, à la paix, et n'est pas excessive dans la mesure où elle est nécessaire, proportionnelle et ne vide pas le droit garanti par la Charte de sa substance.

Quant au principe de la présomption d'innocence, la décision de renouvellement attaquée y satisfait, dans la mesure où, comme dit supra, les mesures restrictives prévues par elle, telles que le gel des avoirs, ont un caractère conservatoire et non pas pénal en ce que ces avoirs n'ont pas été gelés en tant que produits du crime. Or, le principe de présomption d'innocence ne s'oppose pas à la prise des mesures conservatoires à l'issue d'une procédure administrative comme celle engagée par le Conseil dans l'adoption des mesures restrictives, dès lors que les mesures conservatoires sont prévues par la loi, adoptées par une autorité compétente et présentent un caractère limité dans le temps<sup>1270</sup>. Tel est le cas des mesures conservatoires prises à l'encontre de M. Célestin KANYAMA.

---

<sup>1267</sup> Arrêt du 23 octobre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Conseil*, T-256/07, EU:T:2008:461, point 108.

<sup>1268</sup> Notamment Arrêt du 27 février 2014, *Ezz e.a./Conseil*, T-256/11, EU:T:2014:93, point 195.

<sup>1269</sup> Arrêt du 27 février 2014, *Ezz e.a./Conseil*, T-256/11, EU:T:2014:93, points 197 à 200.

<sup>1270</sup> Arrêt du 21 juillet 2016, *Hassan/Conseil*, T-790/14, EU:T:2016:429, point 74.

Enfin, la légalité de l'article 3, paragraphe 2, sous b), de la décision 2010/788, unique fondement ayant un lien avec la décision attaquée, est appréciée à la lumière du principe de la sécurité juridique. Ce principe a été respecté, car la précitée disposition pose une règle de droit claire, précise et prévisible dans ses effets, étant donné que la décision a des conséquences défavorables sur le requérant<sup>1271</sup>.

Somme toute, il sied de rappeler que la décision PESC 2010/788 du 20/12/2010 imposant l'embargo sur les armes en RDC en exécution de la résolution 1807 (2008) du CSNU du 31 mars 2008 a subi sept fois des modifications<sup>1272</sup> par souci de clarté et de transparence. Le texte consolidé adopté le 8 décembre 2022 a permis de redémarrer la période au cours de laquelle l'instrument peut être contesté en justice. C'est en cela que les sanctions ciblées de l'UE diffèrent de celles adoptées dans le cadre de l'ONU. Elles offrent aux individus et entités privées une protection minimale de leurs droits fondamentaux procéduraux à travers la possibilité qui leur est reconnue d'introduire un recours de légalité devant le juge.

---

<sup>1271</sup> Arrêt du 29 avril 2015, *Bank of Industry and Mine/Conseil*, T-10/13, EU:T:2015:235, point 77.

<sup>1272</sup> Les décisions de modifications sont : la décision (PESC) 2016/2231 du 12 décembre 2016, la décision d'exécution (PESC) 2017/905 du 29 mai 2017, la décision de prolongation des mesures restrictives du 11 décembre 2017 jusqu'au 12 décembre 2018, la décision (PESC) 2019/2019 du 9 décembre 2019, la décision (PESC) 2020/2033 du 10 décembre 2020, la décision (PESC) 2021/2181 du 9 décembre 2021 et la décision (PESC) 2022/2398 du 8 décembre 2022.

## **Conclusion du titre I : Quelle évaluation faire ?**

Plusieurs actions sont menées par l'UE pour appuyer institutionnellement le gouvernement congolais et accompagner le processus de construction et de pérennisation de l'Etat de droit. Tantôt l'UE appuie la gouvernance politique pour renforcer la légitimité et le rôle de l'Etat (appui au cycle électoral, au parlement et à la réforme du secteur de sécurité) ; tantôt elle apporte son soutien à la gouvernance judiciaire et démocratique (soutien dans les domaines de la justice et des droits de l'homme et promotion de la décentralisation). Les actions européennes ont permis au gouvernement congolais d'avoir une nouvelle architecture institutionnelle. Elles se fondent sur l'accord de Cotonou, le FED, l'IEDDH et la PESC/PSDC. La PESC a parfois été mobilisée pour préserver les acquis de l'accord de Cotonou qui sera prochainement remplacé par l'accord de partenariat entre [l'Union européenne / l'Union européenne et ses Etats membres], d'une part, et les membres de l'Organisation des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part, conclu le 15 avril 2021<sup>1273</sup>. Elle a également permis à l'UE de prendre des mesures restrictives ou sanctions européennes ciblées. A travers ces mesures, l'Union participe au processus de réaction décentralisée à l'illicéité. Ceci permet de voir de plus près comment les outils ou instruments de la justice privée en droit international, construits initialement pour les Etats (sujets primaires), s'adaptent aux organisations internationales (sujets secondaires).

L'action extérieure de l'Union en RDCongo resterait cohérente si l'organisation internationale européenne adopterait également des mesures restrictives motivées par la volonté de lutter contre le détournement des fonds publics, ce qui contribuerait à l'efficacité de son aide publique au développement (APD) et soutiendrait l'évolution démocratique recherchée par la population congolaise. Ces mesures s'appuieraient sur l'article 97 de l'accord de Cotonou (l'équivalent de l'article 101 de l'accord post-Cotonou). De telles mesures auraient déjà été prises par le passé en Tunisie, en Egypte et au Libéria.

---

<sup>1273</sup> A chaque fois qu'allusion est faite aux articles 9, 96 et 97 de l'accord de Cotonou, il convient de se référer aux articles 9, 12 et 101 du nouvel accord. Autrement dit, l'article 9 de l'accord de Cotonou est l'équivalent des articles 9 et 12 du nouvel accord, tandis que les articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou correspondent à l'article 101, points 6, 7 et 8 du nouvel accord. Ces articles du nouvel accord ne sont qu'une transposition de ceux de l'accord de Cotonou.

Dans le cadre des relations UE-RDC, elles pourraient être envisagées comme une réaction à la violation du droit (violation de l'obligation de la bonne gestion des affaires publiques faite à l'article 9 de l'accord de Cotonou (l'équivalent de l'article 12 de l'accord post-Cotonou)) et des mesures d' « accompagnement » de la transition démocratique en cours en RDCongo.

Ceci ouvre la voie à la mise en place d'un nouveau type de partenariat améliorant et renforçant en même temps le partenariat en vigueur aux niveaux de la gouvernance socio-économique et de la gouvernance judiciaire.



## **TITRE II. VERS UN NOUVEAU TYPE DE PARTENARIAT UE-RDC?**

L'analyse faite des actions de l'Union européenne dans le titre précédent a permis de cerner les apports et limites desdites actions. Leurs limites sont une opportunité pour réfléchir sur les inflexions d'orientation aussi bien dans la gouvernance socio-économique (Chapitre 1) que dans la gouvernance judiciaire (Chapitre 2).

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

## **CHAPITRE I. LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE-RDC SUR LA GOUVERNANCE SOCIO-ECONOMIQUE**

Le nouvel accord post-Cotonou s'articule autour de six domaines prioritaires<sup>1274</sup> : droits de l'homme, démocratie et gouvernance ; paix et sécurité ; développement humain et social ; durabilité environnementale et changement climatique ; croissance économique et développement durables et inclusifs ; Migration et mobilité<sup>1275</sup>. Ces domaines prioritaires constituent des objectifs de la coopération UE/RDC tels qu'ils sont définis dans les programmes indicatifs nationaux des 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> FED, et dans la perspective du nouveau cadre de coopération post-Cotonou<sup>1276</sup>.

La gouvernance socio-économique à laquelle allusion est faite dans le présent chapitre concerne certains domaines prioritaires du nouvel accord post-Cotonou, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance puis le développement humain et social. La coopération au développement entre l'UE et la RDC sera analysée au regard de ces objectifs prioritaires.

Le nouveau partenariat UE-RDC pourrait s'inscrire dans la recherche continue de l'efficacité de la coopération au développement (Section I). D'ailleurs, l'aide publique au développement (APD) est un instrument de la coopération au développement<sup>1277</sup>. L'article 56

---

<sup>1274</sup> v. 2<sup>ème</sup> partie de l'accord UE-OEACP (nouvel accord post-Cotonou).

<sup>1275</sup> Article 2 du Protocole régional UE-Afrique annexé à l'accord UE-OEACP.

<sup>1276</sup> Annexe du Programme d'appui à l'ordonnateur national du FED en RDC, p.3.

<sup>1277</sup> Ayant des origines lointaines au XV<sup>ème</sup> siècle, l'aide publique au développement (APD) est devenue aujourd'hui un instrument de la coopération au développement. C'est à la fin de la deuxième guerre mondiale que l'APD va resurgir avec beaucoup d'engouement. L'un des exemples, qui expliquent cet engouement, est la création en 1961 du Comité d'aide au développement (CAD), une structure de l'OCDE qui deviendra entre autres un lieu de coordination entre pays donateurs. Cependant, avec la crise qui ne fait que s'accroître dans certaines régions du sud (l'Afrique en particulier), les Nations-Unies se sont vues obligées de définir, d'abord, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et, ensuite, les Objectifs de développement durable (ODD). Les ODD constituent des priorités recensées par les Etats face à la situation caractérisée par la pauvreté. A eux seuls les ODD ne peuvent pas réduire la pauvreté. Il fallait, en sus, dans le cadre de la coopération onusienne avec les pays partenaires, définir certains principes et consacrer des engagements des donateurs dans des documents internationaux. D'où l'adoption de la Déclaration de Paris en 2005 et du Programme d'action

de l'accord de Cotonou énonce l'efficacité de l'aide comme principe devant guider la coopération pour le financement du développement convenu au niveau international. L'article 81 du nouvel accord Post-Cotonou réaffirme le principe d'efficacité du développement<sup>1278</sup>. Dans le même ordre d'idée, le programme d'appui à l'ordonnateur national (ON) du FED en RDC « vise à renforcer l'efficacité de la coopération entre l'Union européenne et la République démocratique du Congo, en ligne avec les principes d'efficacité de l'aide définis par la déclaration de Paris et l'agenda d'Accra (appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle), ainsi qu'avec les concepts de redevabilité mutuelle et le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement<sup>1279</sup>. » Le nouvel accord post-Cotonou ne remet pas en cause cette vision.

C'est ainsi que pour son efficacité, la coopération au développement UE-RDC pourrait aussi s'inscrire dans la logique du renforcement prioritaire du cadre normatif de la transparence des affaires publiques (Section II). C'est de cette façon qu'elle pourra espérer atteindre son objectif principal ou global, à savoir la construction et la pérennisation d'un Etat de droit dans lequel le peuple est au centre de tout<sup>1280</sup>. Droits de l'homme, démocratie et gouvernance, d'une part, et développement humain et social, d'autre part, sont deux domaines prioritaires du nouvel accord post-Cotonou qui concernent l'Etat de droit.

---

d'Accra en 2008 par les membres du CAD. Ces deux instruments sont vus par les Etats membres du CAD comme des moyens efficaces pour atteindre les ODD.

<sup>1278</sup> Dans le cadre du nouvel accord Post-Cotonou, l'efficacité du développement implique l'appropriation des priorités de développement par les pays partenaires, les partenariats inclusifs, l'accent mis sur les résultats, la transparence et la responsabilité mutuelle. Ce sont là les 5 déclinaisons du principe d'efficacité du développement.

<sup>1279</sup> *Idem.*

<sup>1280</sup> Le nouvel accord Post-Cotonou, dans le titre 1 de sa deuxième partie, fait du peuple le centre des droits de l'homme, de la démocratie et de la gouvernance.

## **Section I. La recherche continue de l'efficacité de la coopération au développement UE-RDC**

L'accord de Cotonou comprend notamment comme piliers<sup>1281</sup> : la coopération au développement<sup>1282</sup>, la coopération économique et commerciale<sup>1283</sup> et le dialogue politique<sup>1284</sup>.

Nous avons exclu la coopération économique et commerciale de nos analyses parce que, dans le cadre de l'accord de Cotonou, celle-ci s'établit par les Accords de Partenariat économique (APE). Les APE sont signés dans chaque sous-région de l'Afrique sur base des besoins propres aux Etats membres de la sous-région. La RDC fait partie de l'Afrique centrale. Or, en Afrique centrale, seul le Cameroun a signé un APE avec l'UE depuis le 15 janvier 2009. C'est pourquoi, nous ne nous intéressons qu'à la coopération au développement entre l'UE et la RDC. Cette coopération au développement pourrait être un vecteur non seulement de l'alternance démocratique (§1) mais aussi du développement humain et social (§2).

### **§1. La coopération au développement comme vecteur de l'alternance démocratique**

La 4<sup>ème</sup> partie de l'accord de Cotonou est réservée à la coopération pour le financement du développement. La coopération financière et la coopération technique en sont le tandem. Il est nécessaire de répertorier la nature des financements octroyés à la RDC par l'UE dans le cadre du financement de la coopération au développement afin d'identifier ceux-sur lesquels il est indispensable de s'appuyer pour faire évoluer les comportements dans le cadre du nouvel accord post-Cotonou (A). La conditionnalité positive peut être mise au service de l'alternance démocratique si elle est accentuée dans certains cas (B).

---

<sup>1281</sup> En guise de rappel, les piliers de l'accord de Cotonou sont: le soutien financier, le dialogue politique, l'approche participative, la lutte contre la pauvreté, la coopération économique et commerciale.

<sup>1282</sup> v. 3<sup>ème</sup> partie, titre I de l'accord de Cotonou.

<sup>1283</sup> *Ibid.*, 3<sup>ème</sup> partie, titre II.

<sup>1284</sup> *Ibid.*, Article 8.

## **A. Les types d'aide sur lesquels s'appuyer pour faire évoluer les comportements**

L'identification des aides prévues par l'accord de Cotonou paraît nécessaire (a) avant de scruter celles qui sont consacrées par son successeur (b).

### **a. L'accord de Cotonou et ses aides**

La coopération au développement peut être une coopération technique ou une coopération financière. L'aide, dans ce cas, est aussi soit technique, soit financière. Dans le cadre de l'accord de Cotonou, la coopération au développement se réalise de plusieurs manières parmi lesquelles on peut citer l'assistance technique, les prêts<sup>1285</sup>, le cofinancement<sup>1286</sup> (financements conjoints ou financements parallèles). Il s'agit là de différentes formes que peut prendre l'aide publique au développement (APD). C'est dans cet esprit qu'est rédigé l'article 55 de l'accord de Cotonou qui prévoit que la coopération pour le financement du développement a pour objectif, par l'octroi de moyens de financement suffisants et une assistance technique appropriée, d'appuyer et de favoriser les efforts des États ACP, visant à atteindre les objectifs définis dans le présent accord sur la base de l'intérêt mutuel et dans un esprit d'interdépendance.

L'article 61, point 1 de l'accord de Cotonou prévoit plusieurs types de financement de la coopération au développement. Il s'agit des projets et programmes; des lignes de crédit, mécanismes de garantie et prises de participation; une aide budgétaire, soit directe, pour les États ACP à monnaie convertible et librement transférable, soit indirecte, par l'utilisation des fonds de contrepartie générés par les divers instruments communautaires; des ressources humaines et matérielles nécessaires à l'administration et à la supervision efficaces des projets et programmes; des programmes sectoriels et généraux d'appui aux importations.

Le même accord prévoit aussi un cadre financier pluriannuel<sup>1287</sup> dont les ressources peuvent être utilisées en vue soit d'alléger la charge de la dette des États ACP et d'atténuer

---

<sup>1285</sup> *Ibid.*, Articles 63, point 2 et 64.

<sup>1286</sup> *Ibid.*, Article 65.

<sup>1287</sup> *Ibid.*, Article 67.

leurs problèmes de balance des paiements<sup>1288</sup>, soit d'appuyer les réformes macroéconomiques et sectorielles mises en œuvre par les ACP<sup>1289</sup>. Le cadre financier pluriannuel comprend une aide financière de l'UE aux ACP révisable tous les cinq ans. Pour la période 2014-2020, ce cadre financier était d'un montant de 31 589 millions d'euros<sup>1290</sup>. L'UE s'est également engagée à examiner la façon dont, à plus long terme, d'autres ressources européennes pourraient être mobilisées en appui des initiatives de réduction de la dette convenues au plan international<sup>1291</sup>.

Etant donné que les économies des Etats ACP ont une dépendance extrême vis-à-vis des exportations, un système de soutien additionnel est instauré dans ce cadre financier pluriannuel de coopération afin d'atténuer les effets négatifs à court terme de chocs exogènes, y compris les effets sur les recettes d'exportation<sup>1292</sup>. Il vise également à préserver les réformes et politiques socio-économiques qui risquent d'être affectées par une baisse des recettes et de remédier aux effets négatifs à court terme de tels chocs<sup>1293</sup>.

Quant à la coopération au développement UE-RDC, elle est une coopération verticale ou Nord-Sud ou encore entre le centre et la périphérie<sup>1294</sup>. Cette coopération mobilise

---

<sup>1288</sup> *Ibid.*, Article 66.

<sup>1289</sup> *Ibid.*, Article 67, point 1.

<sup>1290</sup> *Ibid.*, Article 62, point 1 et annexe IC.

<sup>1291</sup> *Ibid.*, Article 66, point 1.

<sup>1292</sup> *Ibid.*, Article 68, point 1.

<sup>1293</sup> *Ibid.*, Article 68, points 2 et 3.

<sup>1294</sup> « Raul PREBISH divisait le monde en deux, une partie d'étiquetage au centre et l'autre, la périphérie. Le centre appelé les économies avancées, produisant principalement des produits industriels; la périphérie comprend les pays en développement, les producteurs de produits primaires. PREBISH a défini une relation asymétrique entre les deux, avec le centre gagnant au détriment de la périphérie. Pour PREBISH, les gains de productivité dans le Nord (au centre) ont été traduits dans la hausse des salaires, et non pas la baisse des prix, en raison du pouvoir de marché des entreprises et des syndicats. Dans le Sud (la périphérie), quoiqu'il y ait des excédents du travail, le salaire était gardé bas et la croissance lente de la productivité dans l'agriculture et l'exploitation minière a agi comme un frein à l'économie. La distribution inégale de gains économiques a été due principalement à la baisse (déclinaison) des termes de l'échange, comme les pays en voie de développement devraient exporter de plus en plus pour pouvoir importer les mêmes quantités qu'auparavant. Il est évident que par ce point PREBISH a rejeté l'idée que l'avantage comparatif était la réponse à la croissance des pays en développement et a opté pour d'autres prescriptions politiques. » v. TAYLOR Alan M, « Import Substitution

également la coopération technique et la coopération financière. La coopération technique a permis d'appuyer l'Ordonnateur national du FED, à savoir le ministre des Finances, dans l'exercice de ses prérogatives. Il bénéficie d'une cellule technique travaillant en étroite collaboration avec la délégation de l'Union européenne (DUE) en RDC. Il s'agit de la cellule d'appui à l'Ordonnateur national du Fonds européen de développement (COFED). Mise en place en 2004 par un arrêté du ministre des Finances (Arrêté ministériel n° 026/CAB/MIN/FINANCES/2004) et dirigée par un Coordonnateur national, « *la COFED a pour mandat d'assurer la mise en œuvre du Fonds européen de développement et joue le rôle de secrétariat technique chargé d'assister l'Ordonnateur national dans l'exercice de ses prérogatives, tel que prévu par l'accord de Cotonou en son article 35*<sup>1295</sup>. »

L'UE a aussi porté un soutien technique à la RDC à travers des programmes<sup>1296</sup> visant l'amélioration de la gouvernance judiciaire<sup>1297</sup>, politique<sup>1298</sup> et économique<sup>1299</sup>. La mise en œuvre de cette coopération technique est facilitée par un instrument appelé Facilité de Coopération Technique (FCT). Cet instrument a permis de sensibiliser et former les acteurs clés de la coopération au développement UE-RDC, ainsi que de prendre en charge les séminaires, conférences, manifestations culturelles.

La coopération financière est réalisée notamment par les dons. Ceux-ci peuvent prendre plusieurs formes notamment les interventions humanitaires<sup>1300</sup> qui passent par l'agence humanitaire ECHO (service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission

---

Industrialization. Looking Inward for the Source of Economic Growth », p. 57, à consulter dans [www.colby.edu/economics/faculty/pmfranko/.../3.pdf](http://www.colby.edu/economics/faculty/pmfranko/.../3.pdf).

<sup>1295</sup> <http://www.cofed.cd/qui-sommes-nous/>, consulté le 19/01/2016 à 17h31'.

<sup>1296</sup> v. Annexe 1 pour connaître la durée, le budget ainsi que les objectifs globaux de ces projets et programmes.

<sup>1297</sup> Le programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ).

<sup>1298</sup> Le programme d'appui au démarrage de la décentralisation (PA2D), le programme d'appui au processus électoral, la mission européenne de réforme du secteur de sécurité (EUPOL RDC), le programme d'appui à la réforme de la police (PARP), le projet d'appui au programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC), le projet d'appui aux Parlements (PAP).

<sup>1299</sup> Le Programme d'Aide au Commerce (AIDCOM), le projet d'appui à la modernisation des Finances publiques (PAMFIP), le projet d'accélération de l'atteinte des objectifs 4 et 5 du millénaire pour le développement de la RDC.

<sup>1300</sup> L'aide humanitaire, l'aide d'urgence et l'aide postérieure à la phase d'urgence de l'UE aux ACP sont prévues à l'article 72 de l'accord de Cotonou.



européenne). La stratégie ECHO touche trois axes : les problèmes dus aux déplacements de populations, la protection contre les violations des droits de l'homme et les autres atrocités commises envers les civils<sup>1301</sup>. Il convient également de citer le financement des études et projets à court terme dans le cadre de la décentralisation, le fonds pour la lutte contre les violences sexuelles<sup>1302</sup>.

Plusieurs instruments politico-juridiques permettent de mettre en œuvre la coopération financière. Il s'agit notamment du FED, de l'IEDDH, du budget de l'Union européenne avec ses lignes thématiques, de l'instrument de stabilité, de la PESC/PSDC, du programme indicatif inspiré du document de stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (DSCRPII) et reprenant les axes du programme du gouvernement congolais, etc.

Selon le programme indicatif national du 11ème FED 2014-2020, l'UE a mis à la disposition de la RDC les ressources financières programmables indicatives d'un montant de 620 millions d'euros<sup>1303</sup>. La mise à disposition de ces ressources vient en exécution de l'article 3.2 (a) de l'annexe IV de l'accord de Cotonou (enveloppe A<sup>1304</sup>). Le montant indicatif pour le renforcement de la gouvernance et de l'Etat de droit en RDC s'élève à 160 millions d'euros<sup>1305</sup>.

Il s'agit là des instruments financiers, politiques et juridiques mobilisés par l'UE dans le cadre de la coopération au développement avec la RDC. Ces mêmes instruments peuvent être mobilisés pour faire évoluer les comportements du partenaire. Surtout quand on connaît les défis auxquels cette coopération fait face notamment l'irrégularité de l'alternance démocratique et le manque de transparence. En tant que principal partenaire financier des membres de l'OEACP (ex-ACP), l'UE pourrait profiter de cette position pour faire évoluer les comportements.

---

<sup>1301</sup> <http://www.cofed.cd/projet/programme-echo/>, consulté le 19/01/2016 à 16h49'.

<sup>1302</sup> v. Annexe 1.

<sup>1303</sup> Programme indicatif national du 11ème FED 2014-2020, p.2.

<sup>1304</sup> Cette enveloppe est destinée au soutien macroéconomique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets. En revanche, l'enveloppe B est destinée à couvrir des besoins imprévus, tels que l'aide humanitaire, l'aide d'urgence et l'aide postérieure à la phase d'urgence. v. Programme indicatif national du 11ème FED 2014-2020, p.2.

<sup>1305</sup> *Ibid.*, p.16.

## **b. Quels types d'aide dans le cadre du nouvel accord Post-Cotonou?**

La 4<sup>ème</sup> partie de l'accord entre l'UE et l'OEACP identifie les moyens de coopération et de mise en œuvre de celle-ci dans le cadre du nouveau partenariat. Les ressources tant financières que non financières sont à mobiliser par les parties pour atteindre les objectifs prioritaires de cet accord<sup>1306</sup>. L'UE s'engage à mettre à disposition le niveau approprié de ressources financières conformément à ses règlements et procédures internes<sup>1307</sup> et à mobiliser des ressources pour soutenir des programmes dans les Etats ACP<sup>1308</sup>.

A l'instar de l'accord de Cotonou, le nouvel accord post-Cotonou conçoit la coopération au développement dans une double dimension : la coopération technique<sup>1309</sup> et la coopération financière<sup>1310</sup>. La coopération technique peut prendre les formes suivantes : des programmes d'appui aux politiques sectorielles, des mesures de coopération administrative et technique, le renforcement des capacités, des arrangements triangulaires. La coopération financière consiste en la fourniture aux membres de l'OEACP de différents types de financement et de procédures, y compris l'appui budgétaire, les garanties budgétaires et opérations de mélange, le cofinancement, l'aide humanitaire et d'urgence. Il est également prévu un financement pluriannuel spécifique<sup>1311</sup>.

Il en va de soi que l'aide technique et financière de l'UE à la RDC, sous l'ère post-Cotonou, ainsi que les instruments qui l'accompagnent resteront les mêmes que ceux utilisés dans le cadre de l'accord de Cotonou. D'ailleurs, il est aisé d'analyser ces deux accords dans une logique de complémentarité. Nonobstant ses quelques spécificités<sup>1312</sup>, le nouvel accord

---

<sup>1306</sup> Article 81 du nouvel accord Post-Cotonou.

<sup>1307</sup> *Ibid.*, article 82, point 1.

<sup>1308</sup> *Ibid.*, article 82, point 3.

<sup>1309</sup> *Ibid.*, article 82, point 4.

<sup>1310</sup> *Idem.*

<sup>1311</sup> *Ibid.*, article 82, point 9.

<sup>1312</sup> Le nouvel accord post-Cotonou comprend un tronc commun (l'accord entre l'UE et l'OEACP) et trois protocoles régionaux Afrique, Caraïbes et Pacifique, alors que l'accord de Cotonou avait 7 annexes et trois protocoles (un protocole relatif aux frais de fonctionnement des institutions conjointes, un autre relatif aux privilèges et immunités et un dernier protocole relatif à l'Afrique du Sud).

post-Cotonou s'inscrit dans la continuité de l'ancien sans remettre en cause le fondement idéologique du partenariat UE-ACP. C'est, en tout cas, ce qui ressort de son préambule. Cinq éléments soutiennent ce constat.

D'abord, les parties réaffirment leur engagement à la consolidation de leur partenariat afin de façonner les résultats mondiaux lorsqu'ils agissent conjointement<sup>1313</sup>. Ensuite, elles confirment leur volonté de placer les principes démocratiques et les droits de l'homme au coeur de la coopération au développement<sup>1314</sup>. En outre, elles rappellent leur attachement à la paix et à la sécurité internationales et à la justice. A cet effet, elles sont déterminées à prévenir et poursuivre les crimes les plus graves qui préoccupent la communauté internationale<sup>1315</sup>. Aussi, elles réaffirment leur engagement à promouvoir le multilatéralisme, à s'y appuyer afin de réaliser le développement durable et de construire l'État de droit<sup>1316</sup>. Enfin, elles réaffirment « *leur engagement à favoriser le développement humain et social, à éradiquer la pauvreté et à lutter contre la discrimination et les inégalités, en ne laissant personne de côté*<sup>1317</sup>. »

Au regard de ce qui précède, l'UE peut s'appuyer sur la conditionnalité démocratique<sup>1318</sup> contenue dans le partenariat de Cotonou afin de mettre en œuvre la réorientation de son aide au développement en RDC ou de bien la programmer.

## **B. L'accentuation de la conditionnalité démocratique positive comme soutien à l'alternance démocratique en RDC**

La conditionnalité démocratique fait partie des stratégies qu'utilise l'UE pour exporter ses valeurs<sup>1319</sup>. En ratifiant l'accord qui la prévoit, l'Etat tiers accepte de partager les valeurs

---

<sup>1313</sup> *Ibid.*, §6 du préambule.

<sup>1314</sup> *Ibid.*, §7 du préambule.

<sup>1315</sup> *Ibid.*, §8 du préambule.

<sup>1316</sup> *Ibid.*, §9 du préambule.

<sup>1317</sup> *Ibid.*, §15 du préambule.

<sup>1318</sup> Lire avec intérêt MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union », *Op.cit.*, pp.91-126.

<sup>1319</sup> La stratégie juridique européenne vis-à-vis de la RDC repose sur une normativité souple et une normativité imposée. La première permet à l'UE d'adopter des normes éthiques et incitatives à l'égard de la RDC

de l'UE comme valeurs communes. Le partenariat de Cotonou et celui qui le succède prévoient également la conditionnalité démocratique. Cependant, sa mise en œuvre et son usage par l'UE en RDC reste un défi (a). Toutefois, le souhait est de ne pas se servir de la conditionnalité démocratique comme mécanisme de colonisation idéologique et culturelle de la RDC (b).

#### **a. L'usage idéal de la conditionnalité démocratique positive dans le cadre du partenariat UE-RDC**

Nous distinguons la conditionnalité démocratique négative de la conditionnalité positive utilisées dans les relations extérieures de l'UE avec les ACP. La première prend la forme des sanctions (clause de non exécution) en cas de non respect de la clause élément essentiel<sup>1320</sup>. La seconde prend la forme des incitations ou des mesures destinées à encourager ou à récompenser les progrès réalisés par un Etat tiers dans les réformes politiques et socio-économiques<sup>1321</sup>. Le présent chapitre traite de la conditionnalité démocratique positive.

L'accord de Cotonou contient une clause concernant la conditionnalité démocratique positive. Son article 61, point 2 la prévoit pour l'octroi des financements aux gouvernements des Etats ACP par l'UE. Il exige que l'aide budgétaire directe en appui des réformes macroéconomiques ou sectorielles soit accordée lorsque des politiques et stratégies de développement nationales ou sectorielles bien définies, axées sur la lutte contre la pauvreté,

---

(conditionnalité démocratique positive). La seconde stratégie a permis à l'UE d'adopter des normes contraignantes à l'égard de certaines autorités congolaises (sanctions ciblées ou conditionnalité démocratique négative). L'UE est dans la projection de sa stratégie juridique (projection de la valeur Etat de droit à travers la normativité souple et la normativité imposée) vis-à-vis de la RDC. Elle a adopté une posture de négociation de cette stratégie à l'égard des Etats comme la Corée du Sud et la Chine. La stratégie juridique extérieure de l'UE négociée vis-à-vis de ces deux Etats tiers justifie l'absence de la conditionnalité démocratique dans les accords de libre échange avec lesdits Etats. L'UE n'a donc pas projeté son droit. Il en découle une pratique à géométrie variable de la conditionnalité ou une ambivalence des stratégies juridiques de l'UE sur la scène internationale.

<sup>1320</sup> Articles 9, 96 et 97 de l'accord de Cotonou ou articles 9 et 101 du nouvel accord post-Cotonou.

<sup>1321</sup> JACQUEMIN Ode, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme? Mise en œuvre, critiques et bilan », in *CRIDHO*, 2006/03, p.4. Disponible en ligne sur <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.031.pdf>, consulté le 22/04/2022 à 17h36'.

ont été mises en place ou sont en cours de mise en œuvre. L'aide précitée vise également à soutenir des politiques macroéconomiques de stabilité bien définies, établies par le pays et évaluées positivement par ses principaux bailleurs de fonds, y compris, le cas échéant, les institutions financières internationales, ont été mises en place ou sont en cours de mise en œuvre. Elle est, enfin, accordée lorsque la gestion des finances publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace.

A cette liste s'ajoute la mise en œuvre des réformes visant à la libéralisation économique intrarégionale, impliquant des coûts transitionnels nets<sup>1322</sup>.

L'accord post-Cotonou prévoit aussi une conditionnalité démocratique positive. Son article 82, point 7 stipule que les parties conviennent que toute décision de fournir un appui budgétaire doit être fondée sur un ensemble clair de critères d'éligibilité et sur une évaluation minutieuse des risques et des avantages et sur l'appropriation par les pays, la responsabilité mutuelle et l'engagement partagé envers les valeurs et principes universels. Elle inclut également un dialogue politique renforcé, une gouvernance améliorée, des efforts complémentaires pour collecter plus et dépenser mieux. Cette décision sera différenciée de manière à mieux répondre au contexte politique, économique et social du pays bénéficiaire.

Dans les deux accords, il s'agit d'une conditionnalité de l'aide au développement au respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme. Dès lors, la question se pose de savoir comment l'UE peut mettre en œuvre cette conditionnalité et quel usage peut-elle en faire dans le cadre de son nouveau partenariat avec la RDC ?

Le postulat sur lequel nous nous appuyons est que l'UE pourrait déployer la conditionnalité positive à travers un ensemble des politiques préventives, incitatives devant s'inscrire dans le cadre du dialogue politique. Dans ce cas, les sanctions ne devraient être envisagées que si les démarches positives, préventives et constructives, prédominantes dans sa politique n'ont pas abouti à faire cesser les violations des valeurs et principes universels.

Certes, il faut veiller à ne pas réduire la démocratie et les droits de l'Homme à la tenue d'élections multipartites<sup>1323</sup>. Cependant, en RDC, l'absence d'alternance démocratique a été

---

<sup>1322</sup> Article 61, point 4 de l'accord de Cotonou.

pendant plusieurs années une source d'illégitimité des institutions ainsi que de leurs animateurs puis la cause profonde des crises politiques répétitives. L'UE pourrait instaurer une politique pro-active remontant aux causes profondes du problème en RDC.

C'est ici que le dialogue politique pourrait servir de terrain d'action et d'entente avec la RDC afin d'éviter de tomber dans les critiques d'ingérence dans les affaires intérieures de cet Etat tiers. La crise observée entre 2016 et 2018 dans le cadre de la coopération au développement UE-RDC est éloquent à ce sujet.

L'UE doit accorder une haute priorité à une approche positive encourageant le respect des droits de l'homme et favorisant la démocratie. Cette volonté que pourrait continuer d'afficher l'UE de privilégier une conditionnalité positive a pour objectif de mettre en place en RDC un environnement propice au développement durable<sup>1324</sup>. D'ailleurs, le développement durable fait partie des domaines prioritaires du nouvel accord post-Cotonou.

La RDC a besoin de l'assistance de l'UE dans son projet de construire l'Etat de droit fondé sur la démocratie, le développement durable et le respect des droits de l'homme. Ainsi, la conditionnalité positive pourrait être une alternative à l'inefficacité décriée de la stratégie des sanctions économiques et à leur nuisance pour la population du pays incriminé.

La nouvelle stratégie pour traiter des situations qui ne relèvent pas de violations étatiques mais qui sont des obstacles à la démocratie, au respect des droits de l'Homme et au développement mérite d'être encouragée.

Les soutiens positifs de l'UE à la RDC peuvent être de diverses natures, à savoir la promotion de droits de l'Homme, l'assistance technique, l'aide financière, etc. Les efforts allant dans ce sens constatés dans les programmes étudiés précédemment pourraient être accentués. Il s'agit notamment de l'assistance démocratique pour promouvoir l'indépendance des médias, la liberté d'expression et de la presse dans le cadre de l'IEDDH et le soutien à l'instauration de la démocratie et l'amélioration des droits de l'homme. Il importe également de citer l'aide à l'assistance et à l'observation des élections, la mise en œuvre et du soutien de

---

<sup>1323</sup> JACQUEMIN Ode, *Op.cit.*, p.15.

<sup>1324</sup> *Ibid.*, p.14.

l'Etat de droit, notamment par des actions de soutien à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à son renforcement via la formation du personnel juridique, la formation des fonctionnaires aux droits de l'Homme, l'équipement administratif, etc.

L'UE pourrait donc continuer d'envisager de financer un développement centré sur l'Homme et fondé sur la démocratie et les droits de l'Homme à travers des actions plus concrètes. Toute volonté politique affichée dans ce sens devrait être suivie du volet financier.

Pour que la conditionnalité positive produise des effets escomptés, il convient de veiller à ce que les réformes, de bonne gouvernance ou économique, en RDC ne bénéficient pas principalement aux pays donateurs ou aux multinationales européennes.

Toutefois, « *en soutenant la démocratie et l'Etat de droit, l'Union doit aussi être vigilante à ne pas importer dans les pays tiers un modèle occidental qui ne se fonderait sur aucune base locale*<sup>1325</sup>. »

#### **b. Eviter « une colonisation idéologique et culturelle<sup>1326</sup> » à travers la conditionnalité démocratique**

Le partenariat de Cotonou et celui qui le succède privilégient une approche différenciée de la coopération avec les ACP respectant notamment la diversité culturelle. L'acceptation de la diversité des peuples et des cultures devrait toujours être demise car, elle participe de l'égalité souveraine des Etats, sacro-saint principe de l'article 2, §1 de la Charte des nations unies.

L'accord post-Cotonou a été conclu sur fond des divergences des vues qui risquent de compromettre son application à l'avenir. Un exemple éloquent est tiré de son article 29, §5 qui prévoit une conditionnalité démocratique relative à la santé sexuelle et reproductive. Il prévoit que les parties soutiennent l'accès universel aux produits de santé sexuelle et

---

<sup>1325</sup> *Ibid.*, p.15.

<sup>1326</sup> v. dans le même sens BAUER Nicolas, « Accord post-Cotonou : le chantage à l'aide au développement », en ligne sur <https://eclj.org/geopolitics/eu/accord-post-cotonou--le-chantage-a-laide-au-developpement?lng=fr>, consulté le 22/04/2022 à 18h53'.

reproductive et aux services de santé, y compris pour la planification familiale, l'information et l'éducation, et l'intégration de la santé reproductive dans les stratégies et programmes nationaux, sauf que, dans le partenariat UE-RDC, la santé dite « sexuelle et reproductive » ne doit pas comprendre l'avortement puisque contraire à la culture africaine en général et congolaise en particulier. En effet, *« lorsque la Commission européenne utilise la notion de santé sexuelle et reproductive, elle inclut explicitement l'avortement. Au contraire, pour de nombreux États concernés par l'accord post-Cotonou, l'avortement n'est inclus ni dans cette même notion, ni dans celle de « planification familiale ». C'est l'avis des États signataires de la Déclaration de consensus de Genève d'octobre 2020, dont font partie [certains États] ACP et même deux États membres de l'UE (Pologne, Hongrie). Il n'existe donc pas de consensus sur la signification de l'article 29 § 5<sup>1327</sup>. »*

D'une part, dans sa réponse du 9 mars 2021 à la question écrite E-005924/2020, portant sur la « Situation du droit à l'avortement en Pologne », Mme DALLI de la Commission européenne précise que *« les compétences législatives en ce qui concerne la santé et les droits en matière de sexualité et de procréation, y compris l'avortement, appartiennent aux États membres, qui sont également responsables de la définition de la politique de santé. L'action de l'Union peut la compléter pour améliorer la santé publique au moyen de l'information et de l'éducation afin de promouvoir la coopération entre les États membres et de soutenir leurs actions<sup>1328</sup>. »*

D'autre part, la liste des signataires<sup>1329</sup> de la Déclaration de consensus de Genève du 22 octobre 2020 comprend les signatures de 17 États d'Afrique<sup>1330</sup>, d'un État des Caraïbes (Haïti) et un État du Pacifique (Nauru).

---

<sup>1327</sup> BAUER Nicolas, *Op.cit.*

<sup>1328</sup> v. Réponse donnée par Mme Dalli au nom de la Commission européenne, Référence de la question : E-005924/2020, en ligne sur [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005924-ASW\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005924-ASW_FR.html), consulté le 22/04/2022 à 19h07'.

<sup>1329</sup> A/75/626 du 7 décembre 2020, *Lettre datée du 2 décembre 2020, adressée au Secrétaire général par la Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies*, pp.4-5.

<sup>1330</sup> Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République du Congo, République démocratique du Congo, Djibouti, Egypte, Eswatini, Gambie, Kenya, Libye, Niger, Sénégal, Soudan, Soudan du Sud, Ouganda, Zambie.



Ceci permet d'appréhender la divergence des vues entre les partenaires. Cette divergence des vues présage une éventuelle première difficulté dans l'application de l'accord post-Cotonou et risquerait de laisser court, en cas de persistance, à une malheureuse pratique du passé. L'adoption sous contrainte des législations autorisant l'avortement par les Etats ACP peut être envisagée. Cette pratique s'assimilerait à une colonisation idéologique et culturelle.

Il sied de préciser que l'avortement en RDC est pénalisé. Les articles 165 et 166 du Décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais, tel que modifié à ce jour, punissent, respectivement, de cinq à quinze ans de servitude pénale, celui qui, par aliments, breuvages, médicaments, violences ou par tout autre moyen aura fait avorter une femme et, de cinq à dix ans de servitude pénale, la femme qui volontairement se sera faite avorter.

Derrière ces deux dispositions se cache toute une dimension culturelle. Le rapport qu'a le Bantou avec la vie est bien traduit dans ces dispositions. Ce rapport est mieux expliqué dans le panvitalisme<sup>1331</sup>, une théorie philosophique qui présente le Bantou comme un attaché à la vie au point qu'il est prêt à utiliser tous les moyens nécessaires pour la préserver.

Il est clair qu'imposer à la RDC une législation autorisant l'avortement reviendrait non seulement à remettre en cause sa particularité culturelle mais aussi à la placer dans un rapport culturel hiérarchisé proclamant la primauté de la culturelle occidentale sur la culture africaine en général et congolaise en particulier.

Cependant, si l'Etat congolais accepte d'être lié par des accords qui remettent en cause la culture de son peuple, la contrainte ne peut plus être invoquée. C'est le cas de l'acceptation du Protocole de Maputo à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes du 11 juillet 2003 par les Etats africains, y compris la RDC. Ces Etats ont accepté de prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les droits reproductifs,

---

<sup>1331</sup> VAILLANT Bertrand, *La philosophie de la vie de Raymond Tuyer*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en philosophie, Ecole doctorale de philosophie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 5 décembre 2020, pp.10-16.

particulièrement en autorisant l'avortement médicalisé, en cas d'agression sexuelle<sup>1332</sup>. Le reproche peut être fait aux représentants des Etats qui concluent ce genre d'accord sans tenir compte de la culture de leurs peuples et les informer en amont (au moment de leur négociation) ou, à tout le moins, ne les vulgarisent pas en aval.

Somme toute, il convient d'éviter que l'aide soit un instrument de pression<sup>1333</sup> préjudiciable à l'identité culturelle et aux valeurs familiales et sociales des partenaires. Elle doit, en revanche, être le vecteur du développement humain et social.

## **§2. La coopération au développement comme vecteur du développement humain et social**

La promotion du développement humain et social dans la coopération au développement<sup>1334</sup> est l'un des domaines prioritaires du nouvel accord post-Cotonou. Dans le cadre de la nouvelle approche du partenariat UE-RDC, le développement humain et social peut être atteint si le partenariat public-privé (PPP) (A) est mobilisé et orienté vers les secteurs susceptibles de booster rapidement le développement, tels que le secteur agricole (B).

### **A. Le renforcement indispensable du partenariat public-privé pour renforcer et compléter les efforts de la coopération UE-RDC**

La COFED assiste l'Ordonnateur national du FED (le ministre des Finances) dans la gestion des ressources octroyées à la RDC par l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement. La bonne gestion de l'aide est certes un moyen efficace pour espérer récolter les fruits de la coopération, sauf qu'il s'observe par moment que la coopération UE-RDC laisse de côté certaines stratégies susceptibles de la renforcer et la compléter. C'est le cas du partenariat public-privé (PPP).

---

<sup>1332</sup> Article 14, 2c du protocole de Maputo à la Charte africaine africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes du 11 juillet 2003.

<sup>1333</sup> CHARNOZ Olivier, SEVERINO Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, Paris, Editions La Découverte, 2007, pp.99-100.

<sup>1334</sup> KOCH Dirk-Jan, *Coopération internationale et développement*, Paris, L'Harmattan, 2012, p.10.

L'accroissement des capacités de financement de l'économie, l'élargissement du marché intérieur, l'amélioration des infrastructures du capital humain (santé, éducation) sont autant des conditions du développement. C'est grâce à une stratégie permettant de combiner tous les facteurs fondamentaux du développement, à savoir les ressources humaines, les ressources financières, les ressources naturelles, que l'on peut espérer atteindre le développement humain et social.

La RDC a des ressources naturelles, mais ses ressources humaines sont moins productives et manquent des technicités. Ses plus grandes contraintes sont l'insuffisance de ressources financières, de technologie, de stratégie du développement et l'instabilité politique. Dans le cadre de sa coopération avec l'UE, la RDC offre ses ressources naturelles et son marché. En contrepartie, l'UE pourrait lui garantir la technologie, le savoir-faire managérial et les investissements.

Ainsi, le nouvel axe de coopération qui pourrait compléter la coopération à l'initiative publique (l'aide publique au développement) est la coopération à l'initiative privée (coopération entre les entreprises privées). Les investisseurs privés (les investissements des entreprises européennes : multinationales, PME) sont donc des ressources financières externes pour réaliser les projets de développement UE-RDC.

Mais que faut-il entendre par partenariat public-privé (PPP) ? En l'absence de définition formelle, le concept PPP pourrait être entendu comme un mécanisme permettant aux personnes morales publiques (Etat, collectivités locales, établissements publics) de confier des projets d'intérêts publics aux personnes privées<sup>1335</sup>. Les personnes publiques participent dans les projets confiés aux personnes privées. Pour illustrer ce concept, les exemples sont légion : une personne publique peut concéder un terrain à un opérateur économique, peut déléguer à une entité privée la gestion d'un équipement public, peut participer financièrement dans le projet, peut octroyer des garanties.

---

<sup>1335</sup> LICHERE François, MARTOR Boris, PEDINI Gilles, THOUVENOT Sébastien, *Pratique des partenariats public-privé. Choisir, évaluer, monter et suivre son PPP*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, LexisNexis, 2009, pp.1-3.

D'origine anglo-américaine, le PPP est développé dans les années 1970-80 à propos d'opération d'urbanisme aux Etats Unis<sup>1336</sup>. Il est introduit en Angleterre dans les années 1990 (« Private Finance Initiative » (PFI)). La France a adopté l'Ordonnance du 17 juin 2004, de type PFI anglais pour y faire recours<sup>1337</sup>. Le PPP est une catégorie particulière de financement de projet. L'Etat porte un double statut, à savoir une partie contractante du projet et l'autorité qui applique les lois et les règlements.

Le livre vert de l'UE du 30 avril 2004<sup>1338</sup> énumère plusieurs caractéristiques des opérations de PPP. Premièrement, il y a « la durée relativement longue de la relation », impliquant une coopération entre le partenaire public et le partenaire privé sur différents aspects d'un projet à réaliser. Deuxièmement, il y a « le mode de financement du projet », assuré pour partie par le secteur privé, parfois par le biais de montages complexes entre divers acteurs. Des financements publics, parfois très importants, peuvent néanmoins venir s'ajouter aux financements privés. Troisièmement, il y a « le rôle important de l'opérateur économique », qui participe à différents stades du projet (conception, réalisation, mise en œuvre, financement). Le partenaire public se concentre essentiellement sur la définition des objectifs à atteindre en termes d'intérêt public, de qualité des services offerts, de politique des prix, et assure le contrôle du respect de ces objectifs. Quatrièmement, il y a « la répartition des risques » entre le partenaire public et le partenaire privé, sur laquelle sont transférés des aléas habituellement supportés par le secteur public. Les PPP n'impliquent, toutefois, pas nécessairement que le partenaire privé assume tous les risques, ou la part la plus importante des risques liés à l'opération.

L'accord de Cotonou prévoit l'investissement et le développement du secteur privé. Il assigne comme mission à la coopération au développement notamment d'appuyer, par une assistance financière et technique, les politiques et stratégies de développement de l'investissement et du secteur privé<sup>1339</sup>. Les partenaires sont ainsi exhortés à prendre des mesures pour stimuler les investissements privés. Ces mesures doivent se conformer aux

---

<sup>1336</sup> *Idem.*

<sup>1337</sup> *Ibid.*, pp.4-7.

<sup>1338</sup> Commissions des communautés européennes, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, 30 avril 2004, p.3.

<sup>1339</sup> Article 74 de l'accord de Cotonou.

objectifs et aux priorités de la coopération au développement ACP-UE, ainsi qu'aux lois et règlements applicables de leurs États respectifs<sup>1340</sup>.

Le nouvel accord post-Cotonou poursuit dans la même lignée puisque les partenaires se sont engagés à promouvoir des environnements qui augmentent les flux privés nationaux et stimulent le commerce en tant que moteur du développement<sup>1341</sup>.

Les flux de capitaux privés seront des compléments essentiels des efforts nationaux de développement en RDC. Cette dernière devrait élaborer des politiques et, le cas échéant, renforcer les cadres et instruments réglementaires pour mieux aligner les incitations du secteur privé sur les objectifs publics. L'UE et la RDC pourraient coopérer pour mobiliser des investissements durables et responsables, pour encourager le secteur privé à s'engager en tant que partenaire dans le processus de développement et pour investir dans des domaines essentiels au développement durable en RDC<sup>1342</sup>.

Une utilisation combinée des subventions et des prêts ainsi que des garanties peuvent servir des leviers pour attirer des financements privés en RDC et remédier aux défaillances du marché, tout en limitant les distorsions du marché<sup>1343</sup>.

Les envois de fonds peuvent être utilisés comme une source privée essentielle de financement du développement durable en RDC. Il est nécessaire que la législation nationale et des cadres réglementaires pertinents facilitent la création d'un marché compétitif et transparent pour des transferts d'argent moins chers, plus rapides et plus sûrs par les voies légales et officielles et établissent des solutions de transfert innovantes et abordables. Le besoin de création de produits financiers innovants et des incitations pour renforcer la contribution de la diaspora congolaise au développement est pressant. Il est indispensable que s'organise un dialogue entre toutes les parties prenantes publiques et privées concernées pour faciliter les flux de transferts de fonds en vue d'accroître leur impact sur le développement<sup>1344</sup>.

---

<sup>1340</sup> *Ibid.*, Article 75.

<sup>1341</sup> Article 83, point 1 du nouvel accord Post-Cotonou.

<sup>1342</sup> *Ibid.*, Article 84, point 1.

<sup>1343</sup> *Ibid.*, Article 84, point 2.

<sup>1344</sup> *Ibid.*, Article 84, point 3.

Se lancer dans le PPP emporte avantages et inconvénients. L'allègement des besoins financiers des autorités publiques, l'efficacité élevée de la gestion des projets et le transfert de la technologie par la coopération à long terme sont les avantages que l'on peut tirer du PPP. En revanche, la complexité de la structure du projet (difficulté de réaliser le partage équitable des bénéfices et des risques, difficulté d'évaluer la capacité de tous les participants, possibilité des différends entre les participants) et les différends au cours de la préparation, de la réalisation et de l'opération du projet comme risques pouvant être provoqués par la coopération de longue durée entre les participants sont des inconvénients du PPP.

Il existe déjà un cadre légal des investissements en RDC sur lequel les partenaires peuvent s'appuyer pour mettre en place le PPP. L'article 2 de la loi 004-2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements en RDC définit l'investissement étranger direct comme « tout investissement dont la participation étrangère dans le capital social d'une entreprise dans laquelle l'investissement réalisé est au moins égal à 10 % ».

Le code des investissements congolais prévoit certains avantages dont le bénéficiaire par tout investisseur exige de lui le dépôt d'un dossier de demande d'agrément, auprès de l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (ANAPI). Ce dossier doit être présenté conformément au modèle repris à l'annexe de la loi<sup>1345</sup>.

Ces avantages sont douaniers, fiscaux et parafiscaux. Les avantages douaniers consistent en l'exclusion de la redevance administrative. Les investissements d'utilité publique bénéficient de l'exonération totale des droits et taxes à l'importation pour les machines, l'outillage et le matériel neufs, les pièces de rechange de première dotation ne dépassant pas 10 % de la valeur CIF desdits équipements, après présentation de leurs demandes approuvées par l'ANAPI<sup>1346</sup>. Ensuite, pour les avantages fiscaux et parafiscaux, les bénéfices réalisés par les investissements nouveaux agréés sont totalement exonérés de la contribution professionnelle sur les revenus<sup>1347</sup>.

---

<sup>1345</sup> Article 5 de la loi 004-2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements en RDC.

<sup>1346</sup> *Ibid.*, Article 10.

<sup>1347</sup> *Ibid.*, Article 13.

L'article 19 souligne que les petites et moyennes entreprises ou petites et moyennes industries bénéficient aussi de mêmes exonérations.

Le code des investissements répartit les provinces et certaines villes en fonction de leur degré de développement économique et de divers sinistres subis en trois régions économiques<sup>1348</sup>. Ainsi, les investissements agréés au code bénéficieront des avantages y afférents<sup>1349</sup> pour une durée variable selon la région accordée<sup>1350</sup>.

Les deux partenaires ont intérêt à mobiliser le PPP surtout pour booster le développement du secteur agricole congolais qui souffre d'un manque d'investissement.

## **B. La nécessaire incitation des investissements privés dans le secteur agricole**

L'organisation économique en RDC est dominée par l'agriculture de subsistance. Or, les conditions préalables au démarrage de l'agriculture sont l'apparition des entrepreneurs, l'extension de la formation et l'accélération du progrès technique. Ceci permettra que l'investissement s'élève fortement, le progrès technique soit exploité par la production et des industries de transformation apparaissent et le travail salarié se développe dans le secteur agricole.

Un engagement dans ce sens a été pris par les deux parties dans l'article 17 du Protocole régional UE-Afrique annexé à l'accord UE-OEACP. D'une part, elles ont décidé de coopérer pour accroître la production, la productivité et la transformation agricoles durables et de qualité, en vue de renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'améliorer les moyens de subsistance, de créer des emplois décents, d'améliorer les chaînes de valeur et d'augmenter les revenus. D'autre part, elles se doivent d'assurer la transition vers des systèmes alimentaires durables en prêtant attention à toutes les dimensions de la durabilité et renforcer la résilience

---

<sup>1348</sup> *Ibid.*, Article 2. La région économique A (ville de Kinshasa); la région économique B (Kongo-Central (ex-Bas-Congo), ville de Lubumbashi, ville de Likasi, ville de Kolwezi; la région économique C (Bandundu, Equateur, Kasai-Occidental, Kasai-Oriental, Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Province Orientale, Katanga).

<sup>1349</sup> *Ibid.*, Article 9.

<sup>1350</sup> Trois (3) ans lorsqu'ils sont réalisés dans la région économique A; quatre (4) ans lorsqu'ils sont réalisés dans la région économique B; cinq (5) ans lorsqu'ils sont réalisés dans la région économique C.

de leurs systèmes agroalimentaires face aux risques climatiques et environnementaux et aux chocs exogènes.

Une telle coopération pourrait se réaliser à travers la stimulation des investissements publics et privés<sup>1351</sup>, le rapprochement des entreprises congolaises et européennes du secteur agroalimentaire, les échanges des meilleures pratiques et le rassemblement de l'expertise de l'UE et de la RDC pour le développement agricole. La coopération s'inscrirait également dans le cadre du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA<sup>1352</sup>) qui « est l'un des cadres continentaux de l'Agenda 2063 et vise à aider les pays africains à éliminer la faim et réduire la pauvreté en favorisant la croissance économique par un développement axé sur l'agriculture ainsi que la promotion d'une augmentation des crédits budgétaires nationaux pour le secteur agricole<sup>1353</sup>. »

Il est aussi nécessaire de mettre en place des règles et réglementations favorables aux investisseurs pour promouvoir l'investissement privé responsable et lui permettre de prospérer dans le secteur agroalimentaire. Un soutien au développement de chaînes de valeur agroalimentaires durables, notamment par l'amélioration des infrastructures rurales, le renforcement de la formation et de l'enseignement professionnels, la recherche et les technologies agricoles et un accès facile au financement et aux marchés, est indispensable.

La coopération pourrait améliorer les possibilités d'accès des producteurs, transformateurs et exportateurs agricoles aux marchés congolais, de l'UE et internationaux<sup>1354</sup>. L'UE pourrait renforcer les capacités de la RDC dans le domaine des normes SPS, des programmes de commerce équitable pour l'agro-industrie, de l'accès aux services, des conseils agricoles et des technologies appropriées, en mettant particulièrement l'accent sur les capacités des jeunes agriculteurs, des femmes, des petits exploitants et des agriculteurs familiaux. L'UE pourrait, en outre, renforcer les capacités des organisations agricoles familiales et des Petites et Moyennes Entreprises (PME), dans les techniques de

---

<sup>1351</sup> KOCH Dirk-Jan, *Op.cit.*, p.115.

<sup>1352</sup> NEPAD, *Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine. Intégration des sous secteurs élevage, forêts et pêche dans le PDDAA*, Document d'accompagnement, juin 2006, p.v.

<sup>1353</sup> <https://au.int/fr/developpement-agricole>, consulté le 21/03/2023 à 03h56'.

<sup>1354</sup> Commissions des communautés européennes, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, 30 avril 2004, p.4.



production et de transformation à travers des politiques d'autonomisation, notamment des jeunes et des femmes.

La coopération pourrait, enfin, être axée sur la gouvernance du secteur agricole, notamment les mesures de soutien aux systèmes d'information et d'alerte précoce pour prévenir les crises, l'élaboration de politiques inclusives et le renforcement des capacités des organisations professionnelles aux niveaux national, régional et continental. Une facilité d'accès aux terres agricoles et aux droits de succession, y compris pour les agriculteurs familiaux, les jeunes et les femmes pourrait être envisagée.

L'UE et la RDC peuvent s'inspirer du « Projet d'implantation d'un complexe agro-alimentaire pour la fabrication des huileries dans la Province du Kongo-Central (ex-Bas-Congo) en RDC ». Ce projet a nécessité un partenariat entre le Ministère de l'agriculture et du développement rural de la RDC (MINADAR) et la Chambre de commerce et de l'industrie de la RDC.

Plusieurs motifs peuvent être avancés pour justifier un tel projet. Le gouvernement de la RDC s'est lancé à la relance du secteur agricole de la RDC depuis l'élaboration du plan de gouvernement en 2010 avec l'assistance des experts coréens. Ce projet vient alors répondre à ce souci de relance du secteur agricole<sup>1355</sup> à travers la fabrication des huileries.

En effet, depuis la nationalisation des entreprises en 1973<sup>1356</sup> et les pillages de 1991 et 1993, toutes les entreprises agro-industrielles la RDC sont tombées en faillite<sup>1357</sup>. La production d'huile de Palme en RDC (ex-Zaïre) était très développée dans les années 70. Il sied de rappeler que la RDC pouvait à cette époque exporter, grâce à ces entreprises agro-industrielles, près de 167 000 Tonnes d'huile de palme, ce qui la classait deuxième exportatrice mondiale d'huile de palme après la Malaisie. Aujourd'hui, elle importe cette huile par manque d'entreprises.

---

<sup>1355</sup> BONKENA BOKOMBOLA Papy, *Projet de développement du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (PAI-BL). Etude d'impact environnemental et social*, Rapport final, mars 2018, p.6.

<sup>1356</sup> NICOLAÏ Henri, « Le Congo et l'huile de palme. Un siècle. Un cycle ? », in *Revue belge de géographie*, N°4, 2013, p.20.

<sup>1357</sup> *Ibid.*, p.21.

Ainsi, il était temps que le gouvernement se lance dans un partenariat public-privé pour redorer l'image d'antan. Dans le cadre de ce projet, le MINADAR pourrait s'engager à mettre à la disposition de la CCI-RDC des espaces de terres pour l'installation d'une infrastructure socio-économique et d'une zone industrielle notamment un complexe agro-alimentaire de fabrication des huileries dans la province du Kongo central. Pour sa part, la CCI-RDC devrait investir des capitaux dans le secteur agricole, spécifiquement dans l'implantation de l'agro-industrie à travers la province susmentionnée. Elle devrait, en outre, organiser des campagnes de vulgarisation de la politique agricole du gouvernement et employer dans cette concession agricole des jeunes dont le profil répond aux exigences posées. A cet effet, le gouvernement s'est engagé à mettre à disposition 30 millions USD pour financer la campagne agricole.

Un tel projet pourrait avoir des effets économiques positifs. Depuis très longtemps, le secteur agricole occupe une place non moins importante dans la croissance, voire dans le PIB de la RDC. On se souviendra déjà que durant la période 2000-2008, l'économie de la RDC a connu un taux de croissance de l'ordre de 5%, avec un pic de 7,9% en 2005. Le secteur agricole a été l'un des moteurs de cette croissance, ayant contribué au PIB pour 31%, 50% et 41,1% respectivement en 1990, 2000 et 2007.

En 2013, avec une croissance annuelle de 7%, l'agriculture est parmi les moteurs du redressement économique avec 24% de contribution au PIB. La croissance économique, notamment dans le secteur agricole, a été supérieure à 7 % pendant la période 2007-2010, soit plus du double du chiffre officiel (3 %).

Il va de soi qu'un tel projet contribuera énormément à la croissance économique de la RDC étant donné que la main d'œuvre pour son exécution est disponible. De même, le marché est très favorable aux produits que fabriquera ce complexe agro-alimentaire. L'huile étant l'un des produits les plus consommés non seulement en RDC, plus particulièrement dans la province du Kongo central, mais aussi mondialement<sup>1358</sup>.

---

<sup>1358</sup> *Ibid.*, p.39.

Comme tout projet, l'exécution dudit projet était encline à différents risques. Il s'agit des risques de marché, des risques techniques, des risques juridiques, des risques politiques et des risques environnementaux.

- Les risques de marché :

Le marché de la province du Kongo central (ex Bas-Congo) est généralement favorable aux huiles telles que l'huile de palme. Toutefois, la RDC importe l'huile de palme de la Malaisie depuis la faillite de ses entreprises agro-alimentaires. Cette huile a le monopole sur le marché car il n'existe plus d'huiles fabriquées par d'autres agro-alimentaires pour la conquérir. Ainsi, les consommateurs de cette province s'y sont déjà habitués. Ceci fait qu'avec ce monopole du marché, les huiles que le nouveau complexe agro-alimentaire de ce projet va fabriquer risquent de ne pas tenir tête face à celle existante déjà sur le marché provenant de la Malaisie à cause de l'habitude et la confiance des consommateurs par rapport à l'huile malaisienne.

- Les risques techniques :

Les industries agro-alimentaires en RDC sont particulièrement exposées au risque électrique, du fait de la présence récurrente dans leur atmosphère de poussières (explosivité) et d'humidité (conductivité) surtout dans la province du Kongo central. En effet, un incendie sur cinq est d'origine électrique en RDC. Les causes principales de ces sinistres sont des surtensions dues à un matériel inadapté ou à des négligences dans l'exploitation et la surveillance des installations. Ces surtensions entraînent, en effet, l'échauffement de certains composants. La qualité du système électrique n'est pas vérifiée annuellement par des vérificateurs agréés « Assurance ».

Ainsi, les transformateurs, disjoncteurs, gaines, équipotentialité des installations, protections contre les effets de la foudre qui sont les principaux points à surveiller sont délaissés.

- Les risques juridiques :

Les PPP sont des opérations spécifiques pour lesquelles le cadre juridique actuel<sup>1359</sup> en RDC ne donne pas entière satisfaction. Les dispositions légales et réglementaires existantes ne sont pas adaptées pour permettre un développement harmonieux de ces opérations, dans le respect de leurs spécificités. La reconnaissance des spécificités des opérations de partenariat public-privé dans la loi sur les marchés publics de la RDC fait défaut. Cette reconnaissance n'a pas pour effet de sortir les opérations de partenariat de la réglementation sur les marchés publics, ni de créer une nouvelle catégorie de commandes publiques. L'objectif est uniquement de réserver aux PPP un traitement juridique différencié des autres marchés publics en raison des particularités de ce type d'opérations<sup>1360</sup>.

- Les risques politiques :

Le soutien et la volonté politiques sont également nécessaires, non seulement pour conduire les initiatives mais aussi pour la résolution des conflits en cas de désaccord entre partenaires. Le manque de volonté politique des autorités congolaises constaté à l'occasion de l'exécution d'autres projets antérieurs similaires constitue un risque non négligeable pour l'exécution de l'engagement consenti par le gouvernement congolais aux termes de ce partenariat à savoir : la mise à disposition de la Chambre de commerce et de l'industrie de la RDC (CCI-RDC) des espaces de terres pour l'installation d'une infrastructure socio-économique et d'une zone industrielle notamment un complexe agro-alimentaire de fabrication des huileries dans la province du Kongo central et la mise à disposition de 30 millions USD pour financer la campagne agricole qui doit être lancée par la CCI-RDC.

- Les risques environnementaux :

La production de l'huile de palme occasionne notamment la déforestation. Elle nécessite de brûler des milliers d'hectares des forêts pour faire pousser les palmiers<sup>1361</sup>. Ceci pourrait également contribuer à la disparition des plantes, des animaux et de leurs habitats ainsi qu'à

---

<sup>1359</sup> Loi n°18/016 du 9 juillet 2018 relative au partenariat public-privé, in *JO de la RDC*, N°spécial, 5 avril 2019.

<sup>1360</sup> L'article 122, points 3, 8 et 11 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, reconnaît ces particularités des PPP raison pour laquelle il leur a établi un régime juridique spécial.

<sup>1361</sup> <https://fne.asso.fr/dossiers/c-est-quoi-le-probleme-avec-l-huile-de-palme>, consulté le 06/07/2023 à 22h32'.

l'augmentation importante du gaz à effet de serre<sup>1362</sup>. Toutefois, l'humanité pourrait tirer un avantage à la production de l'huile de palme. En effet, une étude de France Nature Environnement affirme que « (...) l'huile de palme représente 40 % de la production mondiale d'huile végétale, elle n'occupe que 7 % des surfaces cultivées pour ces huiles. Moins de surface pour plus de nourriture, l'huile de palme pourrait donc contribuer à une meilleure préservation de nos ressources naturelles<sup>1363</sup>. » A l'instar du dispositif RPSO (Table Ronde pour une huile de palme durable), l'Etat congolais pourrait, à travers le PPP, garantir une huile de palme durable.

L'efficacité de la coopération au développement UE-RDC dépend aussi du renforcement du cadre normatif de la transparence des affaires publiques.

## **Section II. Le renforcement du cadre normatif de la transparence des affaires publiques comme priorité de la coopération au développement UE-RDC**

Pour que la gestion des finances publiques soit suffisamment transparente, fiable et efficace comme l'exige l'article 61, point 2 de l'accord de Cotonou, il faut absolument renforcer le cadre normatif de la transparence des affaires publiques.

Le nouvel accord Post-Cotonou prévoit, à cet effet, l'amélioration de l'équité, la transparence, l'efficacité et l'efficace des systèmes fiscaux, notamment en élargissant l'assiette fiscale et en poursuivant les efforts pour intégrer le secteur informel dans l'économie formelle en fonction des circonstances nationales<sup>1364</sup>.

La transparence administrative se manifeste soit par l'accès aux documents administratifs, soit par la déclaration des patrimoines et/ou d'intérêt. Ces deux variantes de la transparence administrative sont des figures cardinales et constitutives de l'Etat de droit et de la démocratie.

---

<sup>1362</sup> <https://www.geo.fr/environnement/huile-de-palme-ses-veritables-consequences-sur-lenvironnement-193387>, consulté le 06/07/2023 à 22h32'.

<sup>1363</sup> *Idem*.

<sup>1364</sup> Article 83, point 2 du nouvel accord post-Cotonou.

Ainsi, la construction de l'Etat de droit au niveau national exige aussi de faire avancer la transparence de la vie publique soit en adoptant des lois relatives à la transparence, soit en rendant celles qui existent effectives. Pour ce faire, l'UE pourrait aider l'Etat congolais à renforcer le cadre normatif de la transparence des affaires publiques. Cela passe par un travail conjoint UE-Parlement et autres institutions congolaises concernées. L'objectif poursuivi est double : faciliter la lisibilité des actions des gouvernants (§1) et favoriser la déclaration des patrimoines et/ou d'intérêt par les autorités publiques (§2).

### **§1. Un cadre normatif facilitant la lisibilité des actions des gouvernants**

L'inexistence d'un cadre normatif de la transparence des affaires publiques en RDC est principalement due à l'absence d'une politique claire de transparence du gouvernement ainsi que des stratégies devant l'accompagner. La coopération au développement pourrait être une bonne aubaine dont peut profiter la RDC pour la mise en place de cette politique que l'on pourrait dénommer « Initiative congolaise de Transparence » (ICT) (A). Ainsi, le cadre normatif voulu ne serait qu'une mise en application juridique de ladite politique. Il serait également un moyen qui permettrait de cristalliser le droit d'accès à l'information des citoyens congolais (B).

#### **A. Pour la mise en place d'une « Initiative Congolaise de Transparence » (ICT)**

La transparence administrative<sup>1365</sup> (transparence de l'Etat) contribue au bon fonctionnement de la démocratie. Elle s'oppose à la transparence individuelle. Si celle-ci concerne les situations individuelles notamment la vie privée, celle-là consiste « *dans la divulgation (disclosure) des documents ou informations détenus par l'administration, que cette divulgation soit le fait d'une action spontanée de l'administration (proactive disclosure) ou qu'elle soit requise par le citoyen faisant exercice de son droit d'accès (reactive*

---

<sup>1365</sup> VITALIS André cité par BLANC-GONNET JONASON Patricia, « Démocratie, transparences et Etat de droit- La transparence dans tous ses états », in *ERPL/REDP*, vol.27, no 1, spring/printemps 2015, p.1.

*disclosure*)<sup>1366</sup>. » Toutefois, les deux types de transparence sont « *deux axes nécessaires à l'essor et au maintien de la démocratie et de l'Etat de droit*<sup>1367</sup>. »

L'expérience européenne mérite d'être partagée pour mieux cerner la proposition relative à la mise en place d'une « Initiative congolaise de Transparence » (ICT).

L'UE a adopté plusieurs textes juridiques sur la transparence afin de combler le déficit démocratique qu'on lui reproche. Le règlement 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission s'applique aux institutions et autres organes européens. Lancées le 30 avril 2008, les discussions sur la révision de ce règlement sont en cours. La résolution du Parlement européen du 28 avril 2016 sur l'accès du public aux documents établit le lien entre la transparence et la démocratie. La transparence est, par ailleurs, proclamée dans le droit primaire comme principe fondateur et démocratique de l'Union<sup>1368</sup>.

L'UE s'est dotée d'une Initiative européenne en matière de Transparence (IET). Lancée le 9 novembre 2005, l'IET a été adoptée le 3 mai 2006 par la Commission européenne dans un livre vert. Il s'agit d'une politique mise en place pour améliorer la gouvernance européenne.

Au niveau de ses relations extérieures, l'Union a retenu la transparence parmi les principes et normes en matière de droits de l'homme constituant à la fois un moyen et une fin pour la coopération internationale<sup>1369</sup>.

---

<sup>1366</sup> BLANC-GONNET JONASON Patricia, *Le principe de transparence : enjeux juridiques et éthiques contemporains*, Argumentaire du séminaire Données personnelles, vie privée et éthique - Formation labellisée Ethique, ED.SJPG, Université de Lille, 5 juin 2018, p.2.

<sup>1367</sup> *Ibid.*, p.6.

<sup>1368</sup> Elle est proclamée dans les articles 1, 10, 11 et 16 du TUE, 15 et 298 du TFUE, 41 et 42 de la charte européenne sur les droits fondamentaux. Il convient d'ajouter à cet édifice juridique la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 en matière environnementale qui consacre le droit d'accès aux documents ainsi que la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003.

<sup>1369</sup> v. l'approche de la coopération au développement de l'UE fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme, puis les conclusions du Conseil y afférentes dans le Document de travail des services de la Commission intitulé « Tool Box-A Rights Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Co-Operation » (Boîte à outils- Une approche de la coopération au développement de l'UE fondée

La RDC pourrait s'inspirer de l'IET. Le contexte particulier à la RDC exige qu'une Initiative congolaise en matière de Transparence (ICT) soit mise en place. Cette initiative pourrait s'articuler autour de deux grandes thématiques : la transparence active<sup>1370</sup> et la formalisation des règles d'éthique s'appliquant aux gouvernants ou stratégie dite « éthique ».

La transparence active a trait à la divulgation des documents administratifs. Elle concerne aussi la mise à disposition du public d'informations sur les contacts et l'évolution des dossiers administratifs afin de lui permettre de surveiller les participants à l'élaboration d'un projet politique.

Elle pourrait, également, s'élargir à la disponibilité de l'information sur les bénéficiaires des fonds du trésor public. Elle impliquerait, enfin, la participation des citoyens et l'amélioration de la communication entre l'administration et ces derniers. C'est ici que les initiatives proposées dans le cadre de l'ICT permettront à l'administration étatique congolaise de surmonter le fossé entre elle et les citoyens congolais. Elles participent non seulement d'une politique de communication, mais aussi d'une ouverture de la gouvernance politique.

L'ICT pourrait renforcer la loi n° 20/017 du 25 novembre 2020 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication<sup>1371</sup> en posant les bases de la politique et la législation en matière de protection des données à caractère personnel. Il faudrait envisager les conditions dans lesquelles la divulgation de certaines catégories des données à caractère personnel pourraient être acceptables dans le cadre de la

---

sur les droits, englobant tous les droits de l'homme), doc. SWD (2014) 152. Les 4 autres principes sont : 1) légalité, universalité et indivisibilité des droits de l'homme, 2) participation, 3) non-discrimination, 4) responsabilité.

<sup>1370</sup> On retrouvera ce terme également chez MAES Marc, « La révision du Règlement (CE) n°1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission », In *La Gazette des archives*, n°215, 2009-3, p.54.

<sup>1371</sup> Cette loi apporte comme innovations notamment la mise en place des mécanismes relatifs à la protection des données à caractère personnel. A cet effet, elle détermine le cadre juridique et institutionnel et assure la protection des droits et libertés fondamentaux des personnes physiques, à l'égard du traitement des données à caractère personnel.



transparence active. Ceci permettrait, par exemple, de divulguer des versions non expurgées des documents contenant des données à caractère personnel.

La stratégie « éthique » de l'ICT concernerait les orientations relatives à l'intégrité des gouvernants et les normes éthiques qui leur seraient applicables. Elle pourrait imposer aux gouvernants de donner des informations sur leurs affiliations professionnelles et leurs sources de revenus. Elle devrait permettre la mise en place des procédures de contrôle éthique capables de préserver une image positive de l'administration congolaise. Pour protéger les citoyens contre les risques de fausses informations au sujet de ses gouvernants, l'Etat congolais pourrait recourir au mécanisme « infoéthique » promu par l'UNESCO dans le Programme Information pour tous (PIPT). L'« infoéthique » se définit comme une technique de communication mettant l'accent sur les aspects éthiques, juridiques et sociétaux des sociétés de l'information et du savoir en tant que pierre angulaire de la paix<sup>1372</sup>. Elle s'inspire des principes et droits proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme à savoir le droit à la liberté d'expression<sup>1373</sup>, l'accès à l'information<sup>1374</sup>, le droit à l'éducation<sup>1375</sup>, l'égalité des genres dans l'espace numérique<sup>1376</sup>, etc. Ce mécanisme sera mis au service aussi bien des citoyens que des gouvernants. L'Etat garantira ainsi la sécurité de l'information et pourra faire face aux incidences éthiques de la société de l'information.

En effet, le monde est aujourd'hui connecté grâce à internet. Le monde connecté a des effets positifs comme négatifs sur la société. L'utilisation abusive et à mauvais escient d'internet représente un danger. C'est ainsi que le mécanisme d'infoéthique sera assurément un moyen de lutter contre les effets négatifs du monde connecté (lutte contre les fakenews par exemple).

Certaines règles éthiques s'appliquant au fonctionnaire congolais sont consacrées dans la législation sur les fonctionnaires en RDC, à savoir le Décret-loi 017-2002 du 3 octobre

---

<sup>1372</sup> <https://www.unesco.org/fr/ifap/information-ethics>, consulté le 22/03/2023 à 05h12'.

<sup>1373</sup> Article 19 de la DUDH.

<sup>1374</sup> *Idem*.

<sup>1375</sup> Article 26 de la DUDH.

<sup>1376</sup> Article 1 de la DUDH

2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat<sup>1377</sup> et dans le Décret n° 075/2003 du 03 avril 2003 portant organisation et fonctionnement d'un service public dénommé Observatoire du Code d'Ethique Professionnelle, en sigle « O.C.E.P. ». Le code définit l'agent public comme toute personne qui exerce une activité publique de l'Etat et/ou rémunérée par ce dernier<sup>1378</sup>. Il s'applique aussi aux employés des entreprises privées ou d'économie mixte exerçant une activité publique pour le compte de l'Etat<sup>1379</sup>, sauf qu'il contient des règles disparates sur la transparence. Il ne constitue pas en soi un cadre normatif de la transparence dans les affaires publiques. Il est différent de celui qui pourrait être issu de l'ICT qui mettra en place un régime général de la transparence des affaires publiques applicables à toute personne qui est impliquée dans l'exécution d'un service public, telles que les privés qui participent dans le PPP.

Le renforcement du cadre normatif de la transparence des affaires publiques en RDC traduit la nécessité de la mise en place d'un droit de la vie politique.

Au regard de ce qui précède, penser la standardisation des normes dans le domaine de la transparence est un défi à relever dans le cadre de la globalisation juridique car la transparence s'affirme de plus en plus comme la figure cardinale et constitutive de tout Etat de droit et de toute démocratie. Dans ce cadre, l'ordre juridique congolais gagnerait plus en s'inspirant de l'ordre juridique européen qui a érigé des standards mesure et tracés en matière de transparence dont s'inspirent les Etats membres de l'UE.

L'ICT devrait être la base du contrôle démocratique en RDCongo. Plus d'ouverture dans la gouvernance politique pourrait améliorer la participation démocratique dans ce pays. En s'appuyant sur cette politique congolaise sur la transparence, l'UE pourrait aider techniquement l'Etat congolais à se doter d'une législation sur l'accès aux documents administratifs qui permettrait de cristalliser le droit d'accès à l'information des citoyens.

---

<sup>1377</sup> Articles 1, 4, 6, 26, 28 du Code de conduite de l'agent de l'Etat congolais.

<sup>1378</sup> *Ibid.*, article 1<sup>er</sup>.

<sup>1379</sup> *Idem.*

## **B. Un moyen devant permettre de cristalliser le droit d'accès à l'information des citoyens congolais**

L'amélioration de la réglementation nationale en matière de transparence est vue comme un moyen pour lutter contre les flux financiers illicites en vue de les éradiquer, contre la corruption, la fraude et le blanchiment d'argent, contre l'évasion fiscale et d'autres pratiques fiscales dommageables par le nouvel accord post-Cotonou<sup>1380</sup>.

En RDC, le droit d'accès à l'information est constitutionnalisé. L'article 24 de la constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, le consacre. Il laisse à la loi le soin d'en fixer les modalités d'exercice.

Une des variantes de ce droit est l'accès aux documents administratifs dans le cadre de la transparence active. Les exceptions suggérées en ce qui concerne la mise en œuvre de la transparence active se justifient au regard de la conception du constituant congolais de 2006 du droit d'accès à l'information. En renvoyant la fixation des modalités d'exercice de ce droit à la loi, le constituant érige le droit d'accès à l'information en droit relatif et non pas absolu<sup>1381</sup>.

Qu'à cela ne tienne, l'avènement d'un cadre juridique de mise en œuvre de l'ICT participera de la cristallisation du droit constitutionnel d'accès à l'information des citoyens congolais. Ce cadre juridique pourrait prendre la forme d'une loi organique mettant en application l'article 24 de la constitution congolaise.

Plusieurs questions méritent d'être posées concernant le droit à l'information dans le cadre de l'ICT ou de la gouvernance démocratique : Quelle serait l'étendue de ce droit à l'information ? Qui en seraient les créanciers et les débiteurs ? Quelles seraient les modalités d'accès à ces informations ? Dans quelles conditions ce droit pourrait-il être effectif ?

L'analyse du principe du droit à l'information dans le cadre de la gouvernance démocratique s'inspire du droit international de l'environnement. Des références

---

<sup>1380</sup> *Ibid.*, Article 83, point 3.

<sup>1381</sup> v. <https://www.coe.int/fr/web/echr-toolkit/definitions>, consulté le 08/04/2023 à 20h00'.

jurisprudentielles internationales de la CIJ et de la CourEDH très intéressantes sur le sujet seront mobilisées. Le recours à la jurisprudence internationale qui valorise ce principe va permettre de conforter substantiellement les développements de la thèse ou leur donner une assise juridique internationale.

En effet, le droit à l'information dans le cadre de l'ICT impliquerait les trois attributs de l'information suivants: l'accès à l'information, la participation du public dans la gouvernance et l'accès à la justice. La CourEDH constate que ces attributs sont des obligations consacrées au niveau international<sup>1382</sup> qui pèsent sur l'Etat. L'Etat congolais devrait faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Cela s'étendrait également à l'accès effectif dudit public à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours. Le droit pour chaque citoyen d'être informé et consulté et de participer au processus de décision (la participation du public à la prise de décision) serait inspiré du principe 10 de la déclaration de Rio. La notion d'information devrait être conçue dans sa globalité<sup>1383</sup>. Elle désignerait « *toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle portant sur l'état d'éléments de la gouvernance et sur les interactions entre eux, sur des facteurs qui ont eu ou qui risquent d'avoir des incidences sur ces éléments de la gouvernance*<sup>1384</sup> ».

Il résulte de ces définitions que le public serait le créancier du droit à l'information et l'autorité publique sa débitrice. Par « autorité publique », il faudrait entendre l'administration publique nationale ou régionale ou à un autre niveau, les personnes physiques ou morales qui exercent en vertu du droit interne des fonctions administratives publiques. En ce qui concerne le terme « public », il renverrait à une ou plusieurs personnes physiques ou morales et les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes<sup>1385</sup>. Il serait également exclu toute discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le

---

<sup>1382</sup> CEDH, 27 janv.2009, Tâtar c/Roumanie, req., n°67021/01, §118.

<sup>1383</sup> LAVIEILLE Jean-Marc, DELZANGLES Hubert, LE BRIS Cathérine, *Droit international de l'environnement*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, Ellipses, 2018, p.182.

<sup>1384</sup> Article 2, 3 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

<sup>1385</sup> Article 2, §4 de la Convention d'Aarhus.

cas d'une personne morale, toute discrimination concernant le lieu où elle a son siège ou un véritable centre d'activités<sup>1386</sup>. La RDCongo pourrait ainsi donner de l'importance aux associations en leur accordant la reconnaissance et l'appui voulu aux associations ou groupes qui ont pour objectif la protection des droits de l'homme<sup>1387</sup>.

Les modalités d'accès au droit à l'information diffèreraient selon chaque attribut de l'information. L'accès à l'information exigerait des autorités publiques congolaises de mettre à la disposition du public, dans le cadre de la législation nationale de la transparence des affaires publiques, les informations sur la gouvernance qui leur sont demandées sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier; elles pourraient le faire au plus tard dans un délai d'un mois. Plusieurs raisons pourraient néanmoins justifier le rejet de la demande<sup>1388</sup>. Serait ainsi rejetée toute demande portant sur des documents en cours d'élaboration ou toute demande dont la divulgation des informations a des incidences défavorables sur les relations internationales, la défense nationale ou la sécurité publique, les droits de la propriété intellectuelle. Il pourrait, également, être envisagé l'exclusion temporaire des documents faisant partie d'une enquête (enquêtes anti-fraude, administrative, etc). L'accès auxdits documents par les parties concernées devrait garantir le droit de la défense. L'idée ici est d'assurer un équilibre entre la protection des activités d'enquête et la transparence active. Les règles de la transparence active ne s'appliqueraient qu'après la clôture de l'enquête initialement ouverte. Toutefois, le rejet d'une demande devrait être notifié par écrit avec l'exposition des motifs. L'ICT pourrait aussi exiger de l'Etat congolais de publier et de diffuser à des intervalles réguliers ne dépassant pas trois ou quatre ans un rapport national sur la gouvernance. La CourEDH a mis en avant l'importance d'une telle publication<sup>1389</sup>. Non seulement qu'elle permet au public d'avoir accès aux conclusions de ce rapport mais elle lui permet aussi d'évaluer le danger auquel il est exposé par rapport à la manière dont la conduite des affaires publiques est faite. Ceci n'est pas le cas de la CIJ qui est restée muette sur la

---

<sup>1386</sup> *Ibid.*, article 3, §9.

<sup>1387</sup> Proposition inspirée de l'article 3, §4 de la Convention d'Aarhus.

<sup>1388</sup> v. également les exceptions prévues aux points 1 à 3 de l'article 4 du Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

<sup>1389</sup> CEDH, 10 novembre 2004, Taskin et autre s c.Turquie, req., n°46117/99, §119.

question d'accès à l'information dans l'affaire des Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay<sup>1390</sup>.

La participation du public relative à des activités de gouvernance concernerait des projets précis. Lorsqu'un processus décisionnel touchant la gouvernance serait engagé, le public concerné serait informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, et selon le cas, au début du processus. Le public devrait avoir la possibilité de formuler des observations. Les résultats de cette participation seraient pris en considération « dans toute la mesure du possible. »

Pour faciliter l'accès à la justice, la RDC pourrait prévoir dans sa législation nationale de la transparence des affaires publiques que toute personne, qui estime que la demande d'information qu'elle a présentée a été ignorée, rejetée abusivement en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée, ait la possibilité de former un recours devant, d'abord, un autre organe indépendant et impartial et, ensuite, une instance judiciaire. Il serait, également, efficace que la procédure soit rapide, gratuite ou peu onéreuse<sup>1391</sup>. Dans le même ordre d'idée, la CourEDH admet que « *les individus concernés doivent aussi pouvoir former un recours contre toute décision, tout acte ou toute omission devant les tribunaux, s'ils considèrent que leurs intérêts ou leurs observations n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel*<sup>1392</sup>. »

Le droit à l'information dans le cadre de la gouvernance démocratique serait effectif s'il est capable de déterminer chez l'Etat congolais le comportement recherché<sup>1393</sup>. L'obligation qui pèse sur l'Etat n'est pas auto-exécutoire. D'où, pour contribuer à rendre facile la mise en œuvre de ce droit, il faudra opter pour des obligations moins contraignantes, tel que c'est le cas pour les modalités d'accès relatives à la participation du public relative à des activités de gouvernance, et éviter les obligations très contraignantes pour l'Etat congolais afin que la question de l'effectivité ne se pose pas. En outre, on pourrait créer et adapter des mécanismes

---

<sup>1390</sup> CII, arrêt du 20 avril 2010, *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay* (Argentine c. Uruguay), §215.

<sup>1391</sup> Proposition inspirée de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

<sup>1392</sup> CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin et autre s c.Turquie*, req., n°46117/99, §119.

<sup>1393</sup> de VISSCHER Charles, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p.18.

classiques de réaction à la violation substantielle<sup>1394</sup> de ce droit. Nous pensons, par exemple, à la création d'un « organe de contrôle non contentieux » qui peut être saisi par le public. C'est un recours préalable à la saisine du juge. Cet organe ne pourrait pas adresser d'injonctions, mais il adopterait simplement des décisions de conformité ou de non-conformité de l'Etat à l'obligation de transparence administrative.

Somme toute, en tant qu'élément de la gouvernance démocratique, l'ICT aura une triple démarche: celle des citoyens pour qu'ils se comportent effectivement en défenseurs actifs des droits, celle du pouvoir administratif pour qu'il ait lui-même une démarche participative et loyale, et celle du pouvoir politique pour qu'il impose sa volonté de moderniser les relations pouvoir-citoyens ou administration-administrés<sup>1395</sup>.

Figurer l'ICT dans une loi organique facilitera la justiciabilité de la transparence et l'envisagera comme une épée de Damoclès sur la tête des gouvernants ou la redevabilité de ceux-ci. Les gouvernants seront donc amenés à répondre de leur gestion.

Un autre avantage de figer l'ICT dans une loi organique est que cette forme permettra de préserver le caractère constitutionnel du droit d'accès à l'information d'autant plus que la loi organique fait partie du bloc de constitutionnalité dans l'ordre juridique congolais. Dans l'imaginaire collectif congolais, tout ce qui est promu par la constitution est à protéger. Il n'est donc pas acceptable que les matières auxquelles la constitution accorde une certaine importance soient remises en cause par les gouvernants. De plus, il s'agirait d'un « continuum normatif » logique entre Constitution et Loi organique quant à la nature du droit protégé. Il y a là un sentiment d'attachement du citoyen congolais à la constitution, même s'il ne dispose pas toujours, dans la pratique, de la possibilité de faire valoir ses droits constitutionnels devant les instances judiciaires, l'accès à la justice faisant défaut.

Les Nations Unies défendent « *la vision de l'information comme bien public, contribuant ainsi à renforcer la coopération internationale dans le domaine de la mise en*

---

<sup>1394</sup> MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Paris, Iddri, 2003, p.23.

<sup>1395</sup> PRIEUR Michel, « La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale », cité par LAVIEILLE Jean-Marc, DELZANGLES Hubert, LE BRIS Cathérine, *Op.cit.*, p.184.

*oeuvre du droit à l'information en tant que droit fondamental*<sup>1396</sup>. » La coopération UE-RDC pourrait ainsi être au service de ce droit fondamental. Il est souhaitable que son renforcement, dans le cadre du partenariat post-Cotonou, puisse réellement garantir l'accès des citoyens congolais à l'information à travers l'ICT. Cela participera des efforts entrepris au niveau universel pour atteindre la cible 10 de l'ODD 16 (mesurée par l'indicateur 2, relatif à l'accès public à l'information).

Les panels de discussion tenus en marge de l'E-conférence commémorative mondiale des 28 et 29 septembre 2021 dans le cadre de la journée internationale de l'accès universel à l'information organisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ont reconnu le fait « *qu'une législation sur l'accès à l'information bien conçue et sa mise en œuvre rigoureuse favorisent le développement durable ainsi que la démocratie et les droits de l'homme*<sup>1397</sup>. »

L'appui de l'UE aux décideurs politiques congolais afin de promouvoir la mobilisation des ressources pour mettre en œuvre le cadre normatif de l'ICT soutiendra le développement du bien public mondial qu'est l'accès à l'information des citoyens congolais. Les OSC pourraient également plaider en faveur de l'existence et de la mise en œuvre de ce cadre normatif sur l'accès à l'information dans le cadre de l'ICT.

Ce cadre normatif pourrait non seulement être mis en place dans le cadre du partenariat post-Cotonou mais pourrait aussi se greffer au Programme Information pour tous (PIPT) lancé par l'UNESCO en 2001 pour offrir « *à tous les acteurs des sociétés du savoir une plate-forme leur permettant de participer aux débats internationaux sur les politiques et les directives d'action en matière d'accès à l'information et au savoir*<sup>1398</sup>. »

Le PIPT poursuit plusieurs objectifs<sup>1399</sup>. Il vise notamment à aider les Etats membres de l'UNESCO à définir et à mettre en œuvre une politique nationale de l'information et des

---

<sup>1396</sup> <https://www.un.org/fr/observances/information-access-day>, consulté le 23/04/2022 à 21h04'.

<sup>1397</sup> *Idem*.

<sup>1398</sup> <https://fr.unesco.org/programme/ifap>, consulté le 23/04/2022 à 21h31'.

<sup>1399</sup> Ces objectifs sont: Offrir une plate-forme pour les discussions politiques internationales, la coopération et l'élaboration de directives d'action dans le domaine de l'accès à l'information et au savoir; Aider les États



cadres stratégiques dans les six domaines prioritaires du PIPT que sont l'information au service du développement, la formation à la maîtrise de l'information, la préservation de l'information, l'infoéthique, l'accès à l'information et le multilinguisme.

Le cadre normatif sur la transparence en RDC pourrait aussi être le point de départ pour la mise en oeuvre effective du mécanisme de déclaration des patrimoines et/ou d'intérêt par les gouvernants. Autrement dit, ce cadre ne devrait pas seulement cristalliser la transparence active en promouvant le droit des citoyens d'accès à l'information, elle devrait également contribuer à formaliser des règles d'éthique s'appliquant aux gouvernants ou stratégie dite « éthique », telles que la déclaration des patrimoines et/ou d'intérêt par les gouvernants.

## **§2. Un cadre normatif favorisant la déclaration des patrimoines et/ou d'intérêt**

La déclaration des patrimoines et d'intérêt a plusieurs avantages. Principalement, elle permet de lutter contre les interférences entre les enjeux politiques et l'intérêt général (A). Cependant, l'effectivité des règles relatives à la transparence de la vie publique dépend du rôle que joue leur sentinelle (B).

### **A. La déclaration des patrimoines et d'intérêt comme moyen de lutte contre les interférences entre les enjeux politiques et l'intérêt général en RDC**

Depuis le 23 septembre 2010, la RDCongo est un Etat partie à la convention des Nations Unies contre la corruption de 2004. Cette convention instaure le mécanisme de déclaration des patrimoines et/ou d'intérêt dans son article 8, point 5. Ce dernier article tient compte de la confrontation qui peut exister entre les intérêts du décideur public en tant que personne publique et ceux du décideur public en tant que personne privée. Dès lors, à travers le mécanisme qu'il instaure, on devrait éviter que les biens affectés à l'intérêt public soient détournés au titre d'intérêt particulier.

---

membres à définir et à mettre en oeuvre une politique nationale de l'information et des cadres stratégiques dans les six domaines prioritaires du PIPT; Servir d'organe consultatif auprès du Directeur general; Travailler en étroite coopération et contribuer aux actions de l'UNESCO dans le cadre du SMSI; Collaborer avec d'autres organes intergouvernementaux de l'UNESCO.

La constitution congolaise impose au Président de la République et aux membres du gouvernement, avant leur entrée en fonction ou à l'expiration de celle-ci, de déposer devant la Cour constitutionnelle la déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, leurs biens immeubles, y compris terrains non bâtis, forêts, plantations et terres agricoles, mines et tous autres immeubles, avec indication des titres pertinents<sup>1400</sup>.

Elle exige, en outre, que le patrimoine familial inclut les biens du conjoint selon le régime matrimonial, des enfants mineurs et des enfants, même majeurs, à charge du couple.

La sanction constitutionnelle prévue, faute de cette déclaration, endéans les trente jours, est la démission d'office de la personne concernée. Le constituant de 2006 prévoit que, si la carence (défaut de déclaration) est établie, la personne concernée est réputée démissionnaire. La carence est constatée par la Cour constitutionnelle sur saisine d'un dixième au moins des Députés ou des Sénateurs<sup>1401</sup>.

Le code de conduite de l'agent public de l'Etat<sup>1402</sup> prévoit également que l'agent public de l'Etat doit procéder, à son entrée en fonction, annuellement, durant l'exercice et au terme de sa carrière ou de son mandat, à la déclaration de ses avoirs et dettes personnelles et de ceux de sa famille immédiate auprès de l'organe compétent de l'observatoire du Code d'éthique professionnelle.

Ce mécanisme est « sous-estimé et sous utilisé » en RDC<sup>1403</sup>. L'inexécution de l'obligation de déclaration de patrimoine explique la proportion inquiétante que revêt la corruption en RDC<sup>1404</sup>.

---

<sup>1400</sup> Article 99 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

<sup>1401</sup> Article 83 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

<sup>1402</sup> Article 9, §5 du Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002 portant Code de conduite de l'agent public de l'Etat.

<sup>1403</sup> <https://actualite.cd/2021/04/19/declaration-de-patrimoine-des-agents-publics-un-mecanisme-sous-estime-et-sous-utilise-en>, consulté le 24/04/2022 à 12h05'.

<sup>1404</sup> Rapport des Etats généraux de la justice congolaise, 2015, p.85.

Il ne suffit pas de consacrer la déclaration du patrimoine familial dans la constitution, il faut l'organiser dans une législation afin d'améliorer le fonctionnement des institutions étatiques. La Cour constitutionnelle est compétente pour statuer en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement illicite, mais la législation pourrait mettre en place un vrai régime répressif de la transparence de la vie publique et organiser les obligations telles que l'exemplarité dans la conduite des autorités publiques, l'interdiction de l'interférence entre les enjeux politiques et l'intérêt général, l'inscription des avoirs dans le mandat de gestion à confier aux banquiers.

La législation sur la déclaration du patrimoine familial permettrait de garantir l'effectivité du droit de la vie politique. Elle pourrait instituer un régulateur de cette vie qui sera comme une sentinelle dans le respect des règles relatives à la transparence de la vie publique. Ainsi, deux phases de contrôle pourraient être instituées : une phase administrative et une phase juridictionnelle. Dans la phase administrative, le régulateur agirait par voie d'avis (un peu comme le fait actuellement l'Inspection générale des finances (IGF) de la RDC avec ses rapports). Les citoyens pourraient saisir le régulateur pour dénoncer les actes frauduleux émanant des autorités publiques. L'avis rendu par le régulateur, dans la phase administrative, ne serait pas une décision administrative. Il ne serait donc pas susceptible de recours administratif. Il servirait simplement à dénoncer les malversations financières afin de permettre l'ouverture des enquêtes. Dans la phase juridictionnelle, il est possible de sanctionner la violation des règles sur la déclaration du patrimoine familial afin de garantir leur effectivité. La Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation pourraient jouer un rôle dans ce sens. Il va, ainsi, falloir mieux répartir les tâches entre ces juridictions dans la législation pour éviter des conflits de compétence qui seront d'ailleurs analysés dans le prochain point.

Il est, enfin, indispensable que la législation prévoie un mécanisme de recouvrement d'avoirs. Les Nations Unies voient en la restitution d'avoirs un principe fondamental dont la mise en œuvre nécessite un accord mutuel des États et l'assistance la plus étendue à cet égard<sup>1405</sup>. Cette législation pourrait permettre à l'Etat congolais d'engager devant les tribunaux d'autres Etats une action civile en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction établie par elle.

---

<sup>1405</sup> Article 51 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

La législation pourrait permettre aux tribunaux congolais d'ordonner aux auteurs d'infractions établies par elle de verser une réparation ou des dommages-intérêts à l'Etat congolais ou un autre État ayant subi un préjudice du fait de telles infractions. Elle pourrait, également, permettre aux tribunaux ou autorités compétentes congolaises, lorsqu'ils doivent décider d'une confiscation, de reconnaître le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État sur des biens acquis au moyen d'une infraction établie par elle. Elle pourrait, en outre, permettre aux autorités compétentes congolaises de donner effet à une décision de confiscation d'un tribunal congolais ou d'un tribunal d'un autre Etat.

La déclaration du patrimoine familial est une variante de l'obligation de publicité qui permet de cristalliser le droit d'accès à l'information comme instrument de la transparence active. La législation sur la déclaration du patrimoine familial pourrait envisager l'accès du public à cette déclaration. Il y a un double intérêt à cela. D'abord, les citoyens connaîtront les intérêts en présence (personnel ou général) afin de se saisir des conflits d'intérêts (déclaration d'intérêt). Ensuite, il y aura une lisibilité des actions des gouvernants dans la mesure où les citoyens congolais auront la possibilité de juger de la teneur de transparence de leurs autorités. A la fin de toute enquête sur les gouvernants en cas de soupçon des malversations financières, il devrait être possible pour les citoyens de savoir qui a été entendu, de connaître qui est intervenu et les documents qu'il a utilisés. L'idée est d'intégrer le regard des citoyens dans les délibérations pour plus de démocratie.

L'UE a mis en place une politique de lutte contre la corruption dont les législations en matière de transparence administrative de ses Etats membres s'inspirent<sup>1406</sup>. Elle pourrait aussi accompagner l'Etat congolais à assainir sa politique de lutte contre la corruption.

Dans le cadre de la coopération au développement UE-RDC, l'instauration des programmes de formation spécifiques à l'attention des personnels congolais chargés de prévenir et de combattre la corruption ainsi qu'un appui matériel peuvent être envisagés. Ces programmes pourraient notamment porter sur les mesures efficaces de prévention, de détection, d'investigation, de répression et de lutte dirigées contre la corruption, y compris l'utilisation des méthodes de rassemblement de preuves et d'investigation. Ils concerneraient

---

<sup>1406</sup> BLANC-GONNET JONASON Patricia, *Op.cit.*, p.16.

également le renforcement des capacités d'élaboration et de planification de stratégies contre la corruption; la formation des autorités compétentes à l'établissement de demandes d'entraide judiciaire qui répondent aux exigences de la loi; l'évaluation et renforcement des institutions, de la gestion du service public et des finances publiques (y compris des marchés publics), et du secteur privé. Ils comprendraient aussi un aspect relatif à la prévention des transferts du produit d'infractions établies conformément à la loi, la lutte contre ces transferts, et recouvrement de ce produit. Ils s'intéresseraient à la détection et gel des transferts du produit d'infractions établies conformément à la loi; la surveillance des mouvements du produit d'infractions établies conformément à la loi, ainsi que des méthodes de transfert, de dissimulation ou de déguisement de ce produit. Ils prendraient, enfin, en compte les mécanismes et méthodes judiciaires et administratifs appropriés et efficaces pour faciliter la restitution du produit d'infractions établies conformément à la législation congolaise; les méthodes employées pour la protection des victimes et des témoins qui coopèrent avec les autorités judiciaires; et la formation aux réglementations nationales et internationales et formation linguistique.

Un échange mutuel de données d'expérience pertinentes et de connaissances spécialisées entre l'UE et la RDC dans ces domaines serait la bienvenue.

L'obligation de transparence ne devient effective que si le juge peut légitimement sanctionner sa violation. Dès lors, il convient de renforcer la capacité du juge à se positionner comme véritable protecteur du cadre normatif de la transparence des affaires publiques.

## **B. Quelle « sentinelle » pour veiller aux règles relatives à la transparence de la vie publique en RDC ?**

Il est prévu que la Cour constitutionnelle congolaise reçoive les déclarations des patrimoines des autorités publiques avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci. C'est elle qui communique cette déclaration à l'administration fiscale.

Elle peut également être saisie, dans les trente jours suivant la fin des fonctions, faute de cette déclaration, en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause. La Cour de cassation peut aussi l'être.

Une fois qu'elle reçoit la déclaration du patrimoine familial du Président de la République et des membres du Gouvernement, la Cour constitutionnelle leur en donne acte<sup>1407</sup>. Elle la communique, dans les quinze jours de son dépôt, à l'administration fiscale et en réserve copie à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

La Cour des comptes a pour rôle d'assurer la transparence de l'utilisation des fonds publics. La loi lui accorde un pouvoir général et permanent de contrôle de la gestion des finances et des biens publics ainsi que de ceux de tous les établissements publics définis par elle. Elle est chargée notamment d'examiner le compte général du Trésor, d'examiner les comptes des comptables publics, de contrôler et vérifier la gestion et les comptes des établissements publics<sup>1408</sup>.

Elle juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. D'une part, il s'agit de toute personne qui, sans y être habilitée par l'autorité compétente, effectue des opérations de recettes, de dépenses, de détention et de maniement de fonds ou de valeurs appartenant à l'État, aux entités décentralisées et aux établissements publics. D'autre part, la personne doit procéder à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux personnes publiques désignées ci-dessus, mais dont les lois et règlements chargent les seuls comptables publics. Il est prévu que le comptable de fait est justiciable de la Cour des comptes, il est soumis aux mêmes obligations que le comptable public<sup>1409</sup>.

Les catégories des personnes soumises à la juridiction de la Cour des comptes, en matière de discipline budgétaire et financière, sont tous fonctionnaires ou agents de l'État et des entités décentralisées, tous responsables ou agents des établissements publics, auteurs d'une faute de gestion. La loi prévoit qu'ils peuvent être condamnés à une amende qui n'excède pas le double de leur traitement mensuel<sup>1410</sup>.

---

<sup>1407</sup> Article 83 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

<sup>1408</sup> Article 21 de l'Ordonnance-loi 87-005 du 6 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes.

<sup>1409</sup> *Ibid.*, Article 22.

<sup>1410</sup> *Ibid.*, Article 23.

Il existe aussi l'Inspection générale des finances (IGF) qui dispose d'une compétence générale en matière de contrôle des finances et des biens publics. Composée de 200 inspecteurs<sup>1411</sup>, l'Inspection générale des finances est placée sous l'autorité directe du Président de la République<sup>1412</sup>.

L'IGF vérifie et contrôle toutes les opérations financières de l'État, des entités administratives décentralisées, des établissements publics et organismes paraétatiques ainsi que des organismes ou entreprises de toute nature bénéficiant du concours financier de l'État, des entités administratives décentralisées et des établissements publics ou organismes paraétatiques sous une forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie<sup>1413</sup>.

Il est reconnu à l'IGF, en tant que service d'audit supérieur du gouvernement, de pouvoir procéder à toute mission de contre-vérification, au second degré, de toutes les situations douanières, fiscales ou parafiscales des contribuables ou redevables d'impôts, droits, taxes ou redevances, soit en cas de découverte d'une fraude lors de l'exécution normale d'une mission de contrôle ou de vérification, soit sur réquisition des autorités politiques et administratives, soit sur réquisition des autorités judiciaires, soit, enfin, sur dénonciation des tiers<sup>1414</sup>.

Récemment, il a été créé un organe appelé « Conseiller Spécial du Chef de l'Etat en matière de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption, le Blanchiment des Capitaux et le Financement du Terrorisme » à qui l'ordonnance présidentielle<sup>1415</sup> confie aussi la mission d'assurer la transparence de l'utilisation des fonds publics.

---

<sup>1411</sup> *Ibid.*, Article 3.

<sup>1412</sup> Article 4 de l'Ordonnance n° 87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, en abrégé «I.G.F.».

<sup>1413</sup> *Ibid.*, Article 2.

<sup>1414</sup> *Ibid.*, Article 2 bis.

<sup>1415</sup> Article 1 de l'Ordonnance n° 16/065 du 14 juillet 2016 portant organisation et fonctionnement des services du conseiller special du chef de l'etat en matiere de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Il est chargé<sup>1416</sup> de concevoir, élaborer et proposer au Chef de l'Etat les stratégies et politiques à mettre en œuvre par les institutions de la République pour promouvoir la bonne gouvernance et lutter efficacement contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il fait mener toutes les investigations, enquêtes, et instructions susceptibles d'identifier, interpellier et sanctionner toute personne ou groupe des personnes, organisations, organismes, entreprises ou autres services impliqués dans les actes de corruption, de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Il collabore avec l'Inspection Générale des Finances, la Cellule Nationale de Renseignements Financiers et autres services de contrôle pour ouvrir des investigations préparatoires et préalables à la saisine des instances judiciaires sur les dossiers de corruption, de concussion, de détournement des deniers publics, de fraude, de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme lui soumis par le Chef de l'Etat ou les dénonciateurs. Il dresse le monitoring des actes de corruption, de détournement des deniers publics, de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Il propose au Chef de l'Etat les orientations et sanctions éventuelles à appliquer dans chaque cas ou circonstances conformément à la Constitution et aux lois de la République, en vue de faciliter la collaboration éventuelle avec les services classiques d'investigation.

Certains membres travaillant dans l'équipe du Conseiller Spécial sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire à compétence générale en République Démocratique du Congo. La loi prévoit également que le Conseiller Spécial recourt aux services des magistrats du Parquet compétent et le cas échéant, au Ministre de la Justice, pour tout acte de sa compétence touchant à la mise en œuvre de l'action publique. Il doit préalablement en informer le Président de la République<sup>1417</sup>.

Il lui est possible de requérir toute personne ou service public susceptible de lui apporter son expertise pour l'établissement des faits dans les dossiers soumis à son examen, après en avoir informé le Directeur de Cabinet du Président de la République. L'ordonnance présidentielle impose à la personne ou le service ainsi requis d'y déférer<sup>1418</sup>.

---

<sup>1416</sup> *Ibid.*, Article 2.

<sup>1417</sup> *Idem.*

<sup>1418</sup> *Ibid.*, Article 3.



Il y a une « excroissance organique » susceptible de favoriser des conflits de compétences entre plusieurs organes intervenant dans le champ de la transparence administrative et de rendre difficile la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption en RDC. Le conflit de compétences pourrait donc se révéler être un véritable obstacle à la politique du Chef de l'Etat congolais de lutte contre la corruption à cause de la multitude d'intervenants dans le domaine de la transparence et de l'absence de complémentarité, de ce qu'on pourrait qualifier, de son cadre législatif et réglementaire. Il urge de trouver les leviers sur lesquels appuyer pour venir à bout d'un tel obstacle.

Compte-tenu du niveau très élevé de la corruption et du détournement des deniers publics en RDC et de leurs effets négatifs sur la société en général et sur le développement durable en particulier, l'institutionnalisation d'un « Parquet national financier (PNF) » par la législation sur la transparence devient pressante. Le PNF aurait pour principale mission de traquer la grande délinquance économique et financière en RDC<sup>1419</sup>.

Cela nécessiterait la modification du code de procédure pénale congolais et de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire. Le code pénal congolais et la loi n° 04/016 du 19 juillet 2004 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévoient déjà des infractions en matière économique et financière. Le code de procédure pénale pourrait être modifié pour prévoir la procédure applicable à ces infractions et les compétences du PNF. La loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire instituerait la ou les juridictions compétentes en matière économique et financière. Elle fixerait la liste et le ressort de ces juridictions. Ces juridictions et le PNF auraient seuls la compétence pour la poursuite, l'instruction et le jugement de précitées infractions. Le PNF pourrait exercer ses attributions sur toute l'étendue du territoire national.

---

<sup>1419</sup> A titre illustratif, il importe de souligner les apports principaux du PNF français. Il contribue à la lutte contre les atteintes à la probité, en particulier celles liées à la corruption d'agents publics étrangers. Il est le chef de file national dans la poursuite des faits de corruption d'agents publics étrangers. Il lutte contre la délinquance économique et financière d'envergure. v. [https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2021-02/PNF-brochure\\_A5\\_2201.pdf](https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2021-02/PNF-brochure_A5_2201.pdf), consulté le 07/07/2023 à 00h29'.

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du Congo*

La coopération au développement UE-RDC pourrait aussi connaître une nouvelle orientation dans sa conception de la gouvernance judiciaire.

## **CHAPITRE II. LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE-RDC SUR LA GOUVERNANCE JUDICIAIRE**

Pour mieux promouvoir l'Etat de droit comme valeur acceptée et partagée par ses partenaires et s'assurer de sa protection, l'Union européenne (UE) incite ces derniers à se doter des instruments juridiques, notamment une constitution, et d'un garant, à savoir le juge constitutionnel. Le juge constitutionnel doit, de ce fait, disposer des outils juridiques appropriés (techniques, méthodes et procédés juridiques d'interprétation) pour assurer son rôle de gardien de la constitution.

La justice constitutionnelle est le marbre sur lequel l'Etat de droit doit être construit. S'il s'observe déjà une certaine influence européenne dans la manière dont la justice constitutionnelle est rendue en RDCongo (Section 1), force est d'admettre que le chemin à parcourir pour construire et pérenniser l'Etat de droit en RDC reste encore long. Il est nécessaire que l'action européenne prenne également en compte les limites de l'œuvre du juge constitutionnel en particulier et du système judiciaire congolais en général (Section 2).

### **Section I. L'influence positive de l'Union européenne sur la justice constitutionnelle congolaise<sup>1420</sup>**

Il existe plusieurs outils juridiques régionaux et internationaux pour assurer la promotion et la protection des valeurs démocratiques promues par l'UE. Ces outils sont à la portée du juge constitutionnel congolais (§1). Cependant, il serait intéressant de voir comment ce juge s'en sert pour mieux appréhender l'influence qu'exerce l'Union sur son œuvre (§2).

---

<sup>1420</sup> Les analyses faites dans cette section ont fait l'objet d'un article que nous avons publié à la revue *politéia*. En voici la référence : LUABEYA Pacifique, « L'action du juge constitutionnel congolais sous le prisme des ordres juridiques international et européen : vers un ius constitutionale commune universalis ? », in *Politéia*, N°32, Automne 2017, pp.339-469.

## **§1. Les outils juridiques régionaux et internationaux disponibles pour assurer la promotion et la protection des valeurs démocratiques**

Les textes juridiques consacrant les valeurs démocratiques sont nombreux aux niveaux régional et international. Ils contribuent à leur promotion (A). A côté de ces textes, ont été conçues des techniques juridiques pour la protection et la diffusion desdites valeurs (B). Tout juge constitutionnel peut les utiliser.

### **A. Les textes juridiques consacrant les valeurs démocratiques**

Les principes ou valeurs démocratiques et les droits de l'homme ont connu une évolution contrastée. Certains Etats de l'Asie du Sud, tels que la Chine<sup>1421</sup> et la Corée du Sud, trouvaient en eux des courroies de transmission des valeurs occidentales non adaptées à leur réalité locale. D'autres Etats, en revanche, ne cessent de brandir leur souveraineté face à toute tentative visant à leur reprocher le non-respect de ces valeurs. La République démocratique du Congo (RDC) en fait partie. Néanmoins, malgré les revendications hostiles aux principes démocratiques et aux droits de l'homme, ces derniers s'affirment aujourd'hui incontestablement comme des valeurs universellement partagées<sup>1422</sup>.

D'après Alberto PEREZ CALVO, le patrimoine constitutionnel commun (*ius constitutionale commune universalis*) est le fruit du même parcours qu'ont suivi les différentes formules constitutionnelles malgré les nuances suivant les pays<sup>1423</sup>. Il s'ensuit que l'idée d'un droit constitutionnel commun n'est pas nouvelle. En face d'une multitude d'appellation visant à désigner ce droit constitutionnel commun, à savoir droit classique pour Joseph BARTHELEMY-DUEZ, droit constitutionnel général pour Boris MIRKINE-GUETZÉVICHT, Saint ROMANO et Biscaretti Di RUFFIA, il sera utilisé, pour désigner le

---

<sup>1421</sup> DELMAS-MARTY Mireille, *les forces imaginantes du droit (IV). Vers une communauté de valeurs?*, Paris, Seuil, 2011, pp.214-215.

<sup>1422</sup> *Ibid.*, pp.215-218.

<sup>1423</sup> PEREZ CALVO Alberto, « internationalisation et standardisation du droit constitutionnel », in BEN ACHOUR Yadh et al., *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Vol.XVI, Tunis, AIDC, Recueil des cours, 2007, p.193.

droit constitutionnel commun, l'expression « ius constitutionale commune universalis » par opposition au « ius constitutionale commune regional ».

Le ius constitutionale commune universalis comprend les droits et libertés fondamentaux, la démocratie et l'Etat de droit comme valeurs universellement admises. A ces valeurs, il sied d'ajouter les principes constitutionnels dont l'interprétation fait appel à l'utilisation de mêmes techniques par les juges des ordres juridiques distincts. Malgré les expressions différentes que chaque pays peut donner à la valeur « démocratie », la majorité des ordres juridiques conditionne, néanmoins, la légitimation du pouvoir au choix du peuple. Dans la démocratie, le peuple est la pierre angulaire pour la légitimation du pouvoir. C'est grâce au vote qu'il arrive à se choisir ses dirigeants et les sanctionner.

Défenseur acharné de l'Etat, Jean-Jacques ROUSSEAU le présente « *comme l'instrument du peuple, dirigé par le peuple et au service du peuple*<sup>1424</sup> ». C'est pourquoi l'Etat doit intervenir dans tous les domaines pour venir au secours des citoyens qui doivent à leur tour obéir à la Loi, quoi qu'elle ordonne car elle est une émanation de la volonté générale. ROUSSEAU a malheureusement ignoré l'autonomie des citoyens à telle enseigne que la démocratie occidentale contemporaine prend son contre-courant en estimant que « *l'individu dispose de certains droits propres opposables à la collectivité [...]. Ces droits sont garantis par la Constitution et protégés par un contrôle de constitutionnalité des lois qui tend à interdire à l'Etat d'empiéter sur la sphère d'autonomie reconnue à l'individu*<sup>1425</sup>. » Parmi ces

---

<sup>1424</sup> Voir cette pensée dans *Etatisme démocratique* développé par CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel à jour 2015*, 32<sup>e</sup> édition, Paris, Sirey, 2015, p.16.

<sup>1425</sup> *Idem*. La Constitution de la RDC va d'ailleurs loin en consacrant dans son article 64, alinéa 1<sup>er</sup> que tout Congolais a le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou qui l'exerce en violation des dispositions de la présente Constitution. Monique CHEMILLIER-GENDREAU développe ce droit de résistance de la façon suivante : « (...) devant le déplacement de la violence opéré par l'Etat, qui n'en use pas pour protéger, mais pour opprimer, et le fait dans des accès de rage sécuritaire destructeurs de toute liberté, le peuple est en droit de reprendre son destin en main. (...) C'est l'esprit qu'il faut revivifier partout. Se dressant pour faire valoir leur existence comme association politique d'hommes libres, les peuples peuvent actionner tous les leviers à leur disposition pour réinventer l'espace politique comme le lieu de leur liberté leur permettant de créer les conditions d'une vie bonne. (...) Lorsque le pouvoir est rendu sourd par le bruit de ses propres armes utilisées contre le peuple, alors celui-ci est en "droit" de se souvenir des instructions formulées par Auguste Blanqui (...). Il peut s'il en a la force, la volonté et l'organisation, légitimement rappeler au pouvoir qu'il ne détient le monopole de la violence légitime que par une délégation de

droits figure le droit de l'individu de se choisir ses propres dirigeants en se présentant comme électeur (droit de vote), ce qui fait de lui la principale source de légitimité du pouvoir. La légitimité crée ainsi un contrat entre l'élu avec ses électeurs qui lie le premier aux seconds de sorte que pour qu'il continue à diriger, l'élu a l'obligation d'un accord renouvelé entre sa volonté et la volonté du peuple<sup>1426</sup>.

La constitution des Etats-unis fut le premier texte à reconnaître le principe de souveraineté du peuple duquel surgissent tous les pouvoirs et toute légitimité<sup>1427</sup> avant qu'il ne le soit en Europe et en Afrique. Le droit de vote devient alors un droit de l'homme parmi tant d'autres. L'expression de son universalisation se trouve contenue dans l'article 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH). Dépourvue de caractère contraignant lors de son adoption, la DUDH est aujourd'hui devenue une norme par excellence de référence en matière des droits de l'homme aussi bien par les acteurs politiques que judiciaires.

Cependant, l'universalisation renforcée de la légitimité démocratique s'observe aussi au niveau régional. Tous les instruments juridiques de promotion des droits de l'homme la consacrent. La Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), en se référant à la DUDH dans le 1<sup>er</sup> considérant de son préambule, fonde le système européen de promotion des droits de l'homme sur elle et reconnaît les principes qu'elle consacre notamment la légitimité

---

*sa part et que le délégataire peut reprendre ce qu'il a délégué si l'usage en a été retourné contre lui. (...) Cette possibilité n'est compatible avec une politique du droit démocratique qu'à une série des conditions: que ce retournement de la violence contre le pouvoir soit soutenu par un projet politique, qu'il ait lieu dans les limites qu'imposent en toutes circonstances le respect de l'autre et le principe de la responsabilité pour autrui, ce qui permet de le distinguer de l'émeute, et que ce projet d'émancipation et de recherche du juste ne soit pas enfermé dans les limites d'un groupe, mais soit porté par un élan collectif prenant en compte le bonheur de tous, sans exception. » CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *Op.cit.*, pp.360-371. Dans sa conception du contrat social, Thomas HOBBS affirmait qu' « un homme ne peut pas se démettre du droit de résister à ceux qui l'attaquent par la force pour lui ôter la vie, parce qu'il est inconcevable qu'il vise de cette façon quelque bien pour lui-même. » (HOBBS Thomas, *Leviathan*, 1651, chapitre XIV et XVII (extraits).*

<sup>1426</sup> Cet aspect de la légitimité du pouvoir a aussi été défendu par le juriste politique gaulo-rousseauiste, René CAPITANT, lorsqu'il interprétait la Vème République française à l'aune de la conception du contrat social de Jean-Jacques ROUSSEAU. Lire DUHAMEL Olivier, TUSSEAU Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Seuil, 2020, p.80.

<sup>1427</sup> PEREZ CALVO Alberto, *Op.cit.*, p.194.

démocratique. Les systèmes interaméricain et africain de promotion des droits de l'homme ne méconnaissent pas non plus la légitimité comme socle de toute démocratie. Les articles 23, b de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et 13, point 1 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples admettent que le peuple reste la source du pouvoir politique.

Par ailleurs, la séparation des pouvoirs est un autre principe démocratique sur base duquel se construit l'édifice de l'Etat de droit. ARISTOTE fut le précurseur de la séparation des pouvoirs dès l'Antiquité grecque car, il y faisait déjà référence dans sa Politique en distinguant les pouvoirs<sup>1428</sup>. La théorie de la séparation des pouvoirs a, toutefois, connu sa forme la plus aboutie dans l'histoire de l'Angleterre en 1689 avant de s'imposer par la suite pour base des constitutions libérales<sup>1429</sup>. A cette époque en Angleterre, il s'agissait uniquement de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Cette naissance n'a, cependant, pas empêché au roi, titulaire du pouvoir exécutif, de disposer du droit d'initiative en matière législative et du droit de refuser sa sanction aux lois. Les premiers théoriciens de la séparation des pouvoirs sont John LOCKE, MONTESQUIEU, BLACKSTONE et Jean-Louis De LOLME. La séparation des pouvoirs devient aujourd'hui un principe d'organisation du gouvernement. Ce principe vise à empêcher les abus du pouvoir (exécutif ou législatif ou judiciaire) pour qu'il « *ne débouche sur un absolutisme attentatoire aux libertés individuelles*<sup>1430</sup> », selon l'expression chère à MONTESQUIEU.

Le renforcement de l'universalisation des principes démocratiques et des droits de l'homme est aussi l'œuvre des juges internationaux, régionaux et nationaux. C'est pourquoi en 1970, la CIJ a érigé, dans l'affaire *Barcelona Traction*<sup>1431</sup>, les obligations découlant des

---

<sup>1428</sup>MASCLET Jean-Claude et VALETTE Jean-Paul, *Méthodologie du droit constitutionnel. Dissertation, commentaire de texte, commentaire de décision du Conseil constitutionnel, cas pratique et calcul électoral*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Ellipses, 2014, p.62.

<sup>1429</sup> La constitution du 17 septembre 1787 des USA a reproduit la théorie de la separation des pouvoirs en y apportant un bémol avec l'invention du système de freins et de contrepoids appelé checks and balances qui établit un subtil équilibre entre les trois pouvoirs de l'Etat; puis la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 en France.

<sup>1430</sup> CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.96.

<sup>1431</sup> CIJ, *Affaire Barcelona Traction Light and Power Company*, 5 février 1970, *Rec.* 1970, §33, p. 32.

droits de l'homme en des obligations erga omnes, c'est-à-dire celles dont la protection doit être assurée par la communauté des Etats dans son ensemble.

Partant de l'idée que le peuple est souverain, la constitution en tant qu'œuvre qui émane de lui ne peut être violée par aucune autre norme même pas la loi. Le parlement, en tant qu'autorité législative, ne peut édicter des lois allant à l'encontre de la volonté du peuple exprimée dans la constitution. D'où la présence du contrôle de constitutionnalité des lois. Il sied de noter que ce mécanisme trouve sa naissance aux Etats-unis. Lors de la célèbre affaire *Marbury vs Madison*<sup>1432</sup>, la Cour suprême américaine a, pour la première fois de l'histoire du droit constitutionnel, admis que le juge disposait du pouvoir de déclasser une loi qui viole la constitution. Ce n'est qu'après que ce mécanisme a atteint l'Europe et les autres continents. Le contrôle de constitutionnalité est devenu depuis lors la conséquence directe de la démocratie<sup>1433</sup> et un mécanisme de protection de l'Etat de droit. Or, l'Etat de droit est érigé en standard international adopté par les systèmes régionaux.

La Cour EDH et la CJUE ont non seulement précisé le sens à donner à l'Etat de droit mais ont aussi professé le credo des systèmes du Conseil de l'Europe et de l'Union en cette notion. Elles rendent le contrôle juridictionnel une garantie et le dernier rempart de l'Etat de droit<sup>1434</sup>.

En effet, face à la multitude de représentation de l'Etat de droit, les bases définies par le Professeur Garrarena MORALES nous semblent représenter fidèlement la réalité de cette notion. Ainsi, trois caractéristiques permettent de reconnaître un Etat de droit :

- « - la conviction sur l'égalité de tous les êtres humains et sur la nécessité de garantir leur dignité et liberté ;*
- la confiance en la raison humaine pour limiter le pouvoir au moyen du droit ;*
- l'organisation du pouvoir sur la base de la séparation des fonctions et l'instauration d'un pouvoir bénéficiant d'une légitimité électorale<sup>1435</sup>. »*

---

<sup>1432</sup> Cour suprême américaine, Arrêt *Marbury v. Madison* 5 U.S. (1Cranch) 137 (1803).

<sup>1433</sup> PEREZ CALVO Alberto, *Op.cit*, p.207.

<sup>1434</sup> CourEDH, Arrêt *Klaas*, Série A, n°28, 6 septembre 1978, § 55, p.20 ; CourEDH, Arrêt *Golder contre Royaume-Uni*, Série A, n°18, §34, p.11 ; CJCE, Arrêt *Les Verts*, Rec., 23 avril 1986, p.1364, point 23.

<sup>1435</sup> PEREZ CALVO Alberto, *Op.cit*, p.198.



L'élan d'un « ius constitutionale commune universalis » a fait que Yadh BEN ACHOUR puisse proposer la création d'une Cour constitutionnelle internationale. Cette proposition est la conséquence du constat que les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit « *sont devenus les piliers incontournables de l'idéologie mondiale*<sup>1436</sup>. » Même si nous n'adhérons pas entièrement à sa proposition<sup>1437</sup>, il n'en demeure pas moins qu'elle est une affirmation de l'existence de ce droit constitutionnel commun universel. D'ailleurs René DAVID estime « *qu'il peut y avoir unification du droit lorsqu'on adopte une attitude commune à l'égard du droit, et, par exemple, lorsqu'on prend un système, un ensemble de méthodes et de concepts*<sup>1438</sup>. »

Puisque les droits et libertés fondamentaux, la démocratie et l'Etat de droit représentent une part importante du « ius constitutionale commune universalis », l'interprétation constitutionnelle doit veiller à leur protection. Ils constituent des normes de référence dans le contrôle de constitutionnalité. C'est en cela que par l'interprétation et le contrôle des normes, le juge constitutionnel facilitera la mise en œuvre du « ius constitutionale commune universalis » en droit interne.

Aussi, de la multitude d'interprétations de la théorie de « la marge nationale d'appréciation », due au pluralisme juridique qui exige le respect des spécificités juridiques des Etats, le système conventionnel européen a su dégager un minimum commun. Celui-ci « *consiste à affirmer que c'est une théorie qui repose sur deux fondements: la philosophie de la subsidiarité d'un côté et la souveraineté étatique de l'autre*<sup>1439</sup>. » Une communauté juridique devrait alors s'organiser autour des conventions internationales des droits de

---

<sup>1436</sup> SLIM Laghmani, cité par BEN ACHOUR, « L'internationalisation du droit constitutionnel », in BEN ACHOUR Yadh et al, *Op.cit.*, p.92.

<sup>1437</sup> Parce que les compétences ou les matières qu'il fait entrer dans la compétence de la Cour constitutionnelle internationale relèvent déjà de la compétence d'autres juridictions existantes. Si celles-ci rencontrent par moment des obstacles pour faire légitimer leur décision, rien ne ferait présager l'accomplissement satisfaisant de ce rôle par une autre juridiction.

<sup>1438</sup> DAVID René cité par TUNC André, « Standards juridiques et unification du droit », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol.22 N°2, Avril-juin 1970, p.251.

<sup>1439</sup> BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Les standards : normes imposées ou consenties ? », in *Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, N°2, 2011, p.30.

l'homme et entre les pays appartenant à la famille romano-germanique pour la simple raison qu'ils partagent ensemble certaines valeurs et institutions juridiques. Par exemple, les constitutions des Etats africains et européens partagent l'Etat de droit comme valeur juridique et le juge constitutionnel comme institution juridique chargée de le protéger. C'est en ça que les juges constitutionnels de ces Etats participent au « ius constitutionale commune universalis »; même si au niveau de la protection, les évolutions se produisent à une fréquence et un rythme différents dans les pays africains et européens.

Si en démocratie, le peuple est le souverain primaire de qui émanent le pouvoir politique et les lois chargées d'encadrer ce pouvoir, les techniques d'interprétations des principes démocratiques « *sont particulièrement indispensables et garantissent la soumission du juge au peuple*<sup>1440</sup>. » Toutefois, la justice constitutionnelle a ses spécificités. C'est pourquoi le juge constitutionnel dispose des techniques d'interprétation et de contrôle des normes qui lui sont propres. D'où tout l'intérêt d'apprécier ces techniques.

## **B. Les techniques juridiques disponibles pour la protection et la diffusion des valeurs démocratiques**

Benoit FRYDMAN distingue deux types d'interprétations: « *l'interprétation dialectique de l'antiquité, visant à découvrir la justice, et l'interprétation de l'époque moderne, conçue sur le modèle philosophique comme une science exacte, et visant à découvrir la norme qu'a voulu édicter un auteur*<sup>1441</sup>. » C'est cette dernière interprétation qui concernera la présente étude.

Dans son sens ordinaire, l'interprétation est « *l'action d'expliquer, de chercher à rendre compréhensible ce qui est dense, compliqué ou ambigu*<sup>1442</sup>. » Dans une acceptation juridique, « *il s'agit de percer le cadre d'application d'un texte peu clair, notamment d'en délimiter l'extension et de déterminer ses rapports avec d'autres normes*<sup>1443</sup>. » Plus précisément, comme le travail qui nous concerne touche aux normes ou règles constitutionnelles, nous

---

<sup>1440</sup> BASSET Antoine, *Pour en finir avec l'interprétation. Usages des techniques d'interprétation dans les jurisprudences française et allemande*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2015, p.11.

<sup>1441</sup> FRYDMAN Benoît, cité par BASSET Antoine, *Op.cit.*, p.9.

<sup>1442</sup> BASSET Antoine, *Op.cit.*, p.8.

<sup>1443</sup> *Idem.*

faisons nôtre la conception de Francis DELPERE<sup>1444</sup> selon laquelle interpréter, c'est d'abord « faire œuvre d'exégèse », c'est-à-dire chercher le sens des mots et des phrases, le sens de la volonté exprimée par le pouvoir constituant, le sens qui se dégage de plusieurs dispositions. Ensuite, c'est « expliquer ». C'est faire connaître les causes ou les conséquences qui s'attachent à une disposition dont la signification n'apparaît peut-être pas immédiatement. Enfin, c'est « accorder ». Il s'agit ici de concilier le texte à une situation précise, déterminée, circonscrite dans le temps et dans l'espace.

Ces acceptions ont l'avantage de concilier les deux écoles qui s'opposent en matière d'interprétation dans la doctrine constitutionnelle française. Il s'agit de l'école qui conçoit l'interprétation comme l'art de « découvrir » le sens déposé dans le texte par son auteur<sup>1445</sup> et celle qui estime que l'interprétation consiste à « choisir, inventer et créer » le sens du texte lorsque celui-ci ouvre sur une pluralité de signifiants<sup>1446</sup>.

Il découle des acceptions retenues que trois méthodes d'interprétation sont généralement admises en droit constitutionnel: la *lex lata*, le raisonnement de constitutione ferenda<sup>1447</sup> et les moyens complémentaires d'interprétation.

La *lex lata* permet au juge constitutionnel d'interpréter la règle de droit positif telle qu'elle se présente. Il s'en tient à la lettre du texte de la constitution ou au sens ordinaire des mots (exégèse). Le raisonnement de constitutione ferenda permet à l'interprète de constater et dénoncer les écarts entre l'action ou les attitudes des autorités publiques et le texte constitutionnel. Ceci lui donne la possibilité « *de suggérer les adaptations qui, dans un sens ou dans l'autre, permettront de rétablir l'harmonie entre les réalités et les textes de droit positif*<sup>1448</sup> » (accorder).

---

<sup>1444</sup> DELPERE Francis, *La droit constitutionnel de la Belgique*, Paris, LGDJ, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp.35-37.

<sup>1445</sup> ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2020, p.353.

<sup>1446</sup> *Ibid.*, p.354.

<sup>1447</sup> DELPERE Francis, *Op.cit.*, p.37.

<sup>1448</sup> *Ibid.*, p.37.

Il y a aussi les circonstances associées à la naissance de la Constitution, comme moyens complémentaires d'interprétation et qui, à leur tour, sont étroitement liées à la vie sociale du pays concerné. Il s'agit de recourir aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles la Constitution a été adoptée<sup>1449</sup> (expliquer).

Quant au contrôle de constitutionnalité, il permet, dans un Etat de droit, de vérifier trois points : le respect de la valeur suprême de la règle constitutionnelle par l'action ou le litige qu'elle suscite, le respect du principe de hiérarchie des règles juridiques et l'application correcte de la constitution dans un cas concret<sup>1450</sup>.

A côté des méthodes d'interprétation généralement admises en droit, les Etats développent plusieurs modalités<sup>1451</sup> et techniques de contrôle des normes. Il sied de voir celles développées par certains Etats en Europe, tels que la Belgique et la France, dont le droit congolais est proche. Les modalités de contrôle que consacrent les droits belge et français sont: le contrôle a priori et le contrôle a posteriori; le contrôle par voie d'action et le contrôle par voie incidente; le contrôle généralisé et le contrôle spécialisé.

Le contrôle a priori est un contrôle préventif. Il empêche en amont un texte inconstitutionnel de pénétrer dans l'ordre juridique et a, néanmoins, comme inconvénient le fait que l'interprète peut interférer dans le processus d'élaboration d'une règle de droit<sup>1452</sup>. Le contrôle a priori est abstrait dans la mesure où « *c'est la norme en elle-même dont la constitutionnalité est critiquée et non son application à un cas ou à une situation précise*<sup>1453</sup>. » Dominique ROUSSEAU et Philippe BLACHER précisent que, dans le cadre du contrôle préventif et abstrait, « *le juge est invité par les requérants à imaginer les défauts de la future norme juridique; il doit anticiper les potentielles inconstitutionnalités et les écarter*<sup>1454</sup>. » En droit français, ce contrôle connaît deux limites: l'impossibilité de contester la loi une fois entrée en vigueur et l'exclusion du citoyen au prétoire du Conseil

---

<sup>1449</sup> QUOC DINH NGUYEN et all., *Droit international public*, 8<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2009, p.263.

<sup>1450</sup> DELPERE Francis, *Op.cit.*, p.36.

<sup>1451</sup> Sur les modalités de contrôle admises dans les Etats en Europe, lire avec intérêt ROUSSEAU Dominique, BLACHER Philippe, *La justice constitutionnelle en Europe*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2020, pp.75-80.

<sup>1452</sup> DELPERE Francis, *Op.cit.*, pp.117-119.

<sup>1453</sup> ROUSSEAU Dominique, BLACHER Philippe, *Op.cit.*, p.80.

<sup>1454</sup> *Ibid.*, p.75.

Constitutionnel<sup>1455</sup>. Le contrôle a posteriori est un contrôle répressif qui sanctionne en aval le texte qui a pénétré inconstitutionnellement dans l'ordre juridique<sup>1456</sup>. Il s'applique à un cas d'espèce et permet au juge de vérifier les éventuelles atteintes à des droits et libertés constitutionnels par l'application d'une règle ou d'un acte juridique<sup>1457</sup>. Ce contrôle est donc concret parce qu'il examine la constitutionnalité d'un texte au moment où il en est fait application à un cas particulier<sup>1458</sup>. Ceci est sans préjudice du fait que le juge peut mettre en place, au moment du contrôle a posteriori, un raisonnement abstrait issu des considérations factuelles portées à sa connaissance. C'est le cas du juge constitutionnel français. L'avènement de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) ne l'a pas empêché de faire perdurer la domination des éléments abstraits dans le contrôle qu'il exerce<sup>1459</sup>.

Deux différences majeures entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori peuvent être relevées. D'abord, si le contrôle a priori ne peut être mis en mouvement qu'à l'initiative des autorités politiques, force est de constater que le contrôle a posteriori peut être déclenché à l'initiative aussi bien de celles-ci que des citoyens<sup>1460</sup>. Ensuite, le contrôle a posteriori permet de déceler et de purger, au moment où elles vont se produire, les atteintes aux droits et libertés des individus qu'une loi peut s'avérer porter<sup>1461</sup>. C'est pourquoi, le contrôle a priori est un contrôle simple, alors que le contrôle a posteriori est un contrôle efficace.

Le contrôle a posteriori a deux variantes: le contrôle par voie d'action et le contrôle par voie incidente ou d'exception. Le contrôle par voie d'action permet de déférer directement un acte devant le juge constitutionnel (la Cour d'arbitrage en Belgique et le Conseil constitutionnel en France) pour sanction avant que ne naisse un litige. Il sied tout de même de préciser que le contrôle par voie d'action peut également se concevoir dans le cadre du contrôle a priori. D'ailleurs, il en constitue la seule variante. Le contrôle par voie incidente ou d'exception est déclenché par le fait d'une question de constitutionnalité soulevée brusquement au cours d'une instance. Tel est le cas de la QPC en France.

---

<sup>1455</sup> *Ibid.*, p.77.

<sup>1456</sup> DELPERE Francis, *Op.cit.*, pp.117-119.

<sup>1457</sup> ROUSSEAU Dominique, BLACHER Philippe, *Op.cit.*, p.78.

<sup>1458</sup> *Ibid.*, p.84.

<sup>1459</sup> *Ibid.*, p.328.

<sup>1460</sup> *Ibid.*, p.84.

<sup>1461</sup> *Ibid.*, p.79.

Le contrôle généralisé s'exerce sur un texte en vue de protéger les droits des particuliers et répartir les attributions entre autorités publiques même à son stade embryonnaire (projet). Le contrôle spécialisé s'exerce dans le cadre limitativement prévu par les articles 10 (égalité), 11 (non-discrimination) et 24 (éducation) de la Constitution belge<sup>1462</sup>.

De la pratique du juge constitutionnel français, on retient traditionnellement quatre techniques de contrôle des normes<sup>1463</sup> utilisées: la prononciation sur l'intégralité du texte, la conformité sous réserve, la censure constructive et la vérification de la conformité d'une disposition législative à sa finalité.

La prononciation sur l'intégralité du texte permet au Conseil d'apprécier non seulement la disposition d'un texte qui lui est soumis mais aussi l'ensemble de ce texte avec possibilité de soulever d'office certains moyens<sup>1464</sup>. Dans l'affaire *Blocage des prix et revenus*, il a été demandé au Conseil de se prononcer sur la conformité à la Constitution des articles 1, 3 et 4 de la loi 82-660 du 30 juillet 1982 sur les prix et les revenus. Dans sa décision, le Conseil a considéré « *qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour lui de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen*<sup>1465</sup> ». Le Conseil constitutionnel peut soulever d'office un vice de constitutionnalité si les auteurs de la saisine ne l'ont pas invoqué. Le Conseil a donc la possibilité de sanctionner l'incompétence négative du législateur si celui-ci est resté en deçà de sa compétence, n'a pas assumé ou exercé ses responsabilités politiques<sup>1466</sup>. A travers cette technique, le Conseil exerce donc un contrôle complet sur le texte<sup>1467</sup>.

---

<sup>1462</sup> DELPERE Francis, *Op.cit.*, p.119.

<sup>1463</sup> Lire dans le même sens, MASCLET Jean-Claude, VALETTE Jean-Paul, *Op.cit.*, pp.165-167.

<sup>1464</sup> D'après Bernard CHANTEBOUT, « *si le Conseil constitutionnel examine toujours les articles qui lui sont spécialement déférés sous tous les aspects et se réserve la possibilité de soulever d'office des moyens qui n'avaient pas été invoqués dans la requête, il se reconnaît le droit, selon les cas, de limiter son examen à ces articles ou de se saisir de l'ensemble de la loi.* » CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.581.

<sup>1465</sup> Conseil constitutionnel, *Op.cit.*, par.14.

<sup>1466</sup> ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Op.cit.*, p.342.

<sup>1467</sup> C'est ce qu'il convient aussi d'appeler « globalité de la saisine » qui permet au juge constitutionnel d'exercer un contrôle global sur le texte ou le traité sans pour autant se limiter aux seules dispositions contestées par les saisissants ni aux seuls arguments invoqués par eux. CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.581.

En revanche, la conformité sous réserve permet au Conseil de disqualifier une disposition au profit de l'interprétation qu'il en donne. C'est grâce à cette technique qu'il indique aux juges et aux administrations la manière dont ils peuvent comprendre et appliquer une disposition<sup>1468</sup>. L'imposition d'une certaine interprétation de la loi à l'ensemble des autorités juridictionnelles et administratives dans les réserves d'interprétation prouve que le Conseil constitutionnel a une emprise sur la vie juridique<sup>1469</sup>. La réserve que formule le Conseil peut être concrète ou abstraite. Elle est concrète si elle consiste en un raisonnement factuel, contextuel, qui jette un pont vers la vie juridique et le droit tel qu'appliqué concrètement<sup>1470</sup>. Elle est abstraite si elle se contente d'orienter le sens de la norme générale contenue dans la loi<sup>1471</sup>.

La censure constructive, quant à elle, permet au Conseil de faire une suggestion au législateur en lui indiquant les conditions dans lesquelles une disposition peut être acceptable. De ce fait, lorsqu'il constate une erreur d'appréciation dans l'application d'une disposition, le Conseil a le pouvoir de la sanctionner puisque jugée inacceptable ou disproportionnée. Le principe de proportionnalité permet donc au Conseil de fonder une interprétation constructive qui rende la loi constitutionnelle<sup>1472</sup>. Désormais, toute atteinte portée à l'exercice d'une liberté par une loi doit être adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif de prévention poursuivi. Il s'agit là du triple test de proportionnalité (adaptation, nécessité et proportionnalité) créée par le Conseil dans sa décision du 21 février 2008 pour vérifier la conformité à la constitution d'une loi sur la rétention de sûreté<sup>1473</sup>.

Jean-Claude MASCLET et Jean-Paul VALETTE rapprochent cette technique à celle de la vérification de la conformité d'une disposition législative à sa finalité en ce sens que, grâce

---

<sup>1468</sup> MASCLET Jean-Claude, VALETTE Jean-Paul, *Op.cit.*, p.167.

<sup>1469</sup> ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Op.cit.* p.330.

<sup>1470</sup> *Idem.*

<sup>1471</sup> *Idem.*

<sup>1472</sup> *Ibid.*, p.364.

<sup>1473</sup> *Ibid.*, p.366.

à elle, il y a moyen de vérifier si ladite disposition n'est pas manifestement inappropriée à l'objectif recherché<sup>1474</sup>.

En effet, le contenu du « ius constitutionale commune universalis » et certaines techniques nationales d'interprétation des normes font aujourd'hui partie des transplants juridiques. Selon Alan WATSON, « *les transplants juridiques sont des règles, institutions, concepts ou structures que l'on importe d'un système dans un autre ; [...], mais pas tout l'esprit d'un ordre juridique, car la particularité du transplant est précisément de conserver une trace d'extranéité*<sup>1475</sup>. » Sur le plan international, les transplants contribuent à l'unification des ordres juridiques. C'est ainsi que nous les assimilerons aux standards.

D'après Jean du Bois de GAUDUSSON, il se construit aujourd'hui un droit de la mondialisation au sein des mouvements et sites qui mettent en concurrence plusieurs systèmes juridiques<sup>1476</sup>. Ce droit met en lumière des influences de certains systèmes juridiques sur d'autres. Néanmoins, ces influences ne doivent pas être de nature à omettre que « *le transplant et la réception des techniques et normes étrangères devraient s'accompagner d'un phénomène de réappropriation et d'acclimatation*<sup>1477</sup>. » Le transplant juridique ou le standard doit être utilisé dans l'optique d'« *une adaptation permanente du droit à une vie sociale changeante*<sup>1478</sup>. »

A titre illustratif, l'article 5 de la constitution française dispose que « *Le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.* » L'article 69 de la Constitution congolaise dispose dans la même logique que « (...) *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions ainsi que la continuité de*

---

<sup>1474</sup> MASCLET Jean-Claude, VALETTE Jean-Paul, *Op.cit.*, p.167.

<sup>1475</sup> WALSON Alan, cité par BASSET Antoine, *Op.cit.*, p.436.

<sup>1476</sup> de GAUDUSSON Jean du Bois, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs* 2009/2 (n°129), p.53.

<sup>1477</sup> *Ibid.*, pp.51-53.

<sup>1478</sup> MERCIER Jérémy, « Sur la standardisation constitutionnelle », Proposition de communication, Atelier n°5, IX<sup>e</sup> congrès mondial de l'AFDC : Les défis constitutionnels : globaux et locaux, Oslo, 16-20 juin 2014, p.249.



*l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux* ». En outre, l'article 7 de la constitution française dispose que « [...] *En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel [...], les fonctions du Président de la République, [...], sont provisoirement exercées par le Président du Sénat [...]* ». L'article 75 de la constitution congolaise dispose, quant à lui, que « *En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de Président de la République, [...], sont provisoirement exercées par le Président du Sénat* ».

Ces formules consacrent le principe de la continuité de l'Etat, la vacance présidentielle ou encore l'empêchement définitif en standards constitutionnels reconnus dans les pays dont la Constitution offre la possibilité d'une pratique présidentiale et parlementaire simultanément. Le juge constitutionnel qui veille à leur application doit les interpréter en tenant compte des impératifs impliqués par le contexte juridique de chaque pays car, « *si les standards juridiques viennent de la culture des peuples, leur portée varie selon l'optique politique dans laquelle on les envisage*<sup>1479</sup> ». C'est ici que trouve tout son sens l'affirmation du doyen ROSCOE Pound, un des précurseurs de la notion des standards<sup>1480</sup>. Dans une communication, lors du Congrès de l'American Bar Association en 1919, intitulée : *The Administrative Application of Legal Standards*, il affirmait que « *le rôle du juge est de confronter en permanence la technique juridique qui se traduit par des concepts, règles, principes ou standards, aux intérêts de la société dont il doit se faire l'interprète. Cependant, le rôle du juge dans l'ordre juridique n'est pas seulement de s'en tenir à l'interprétation technique du droit en vigueur, mais de rechercher, avec l'aide des théoriciens et praticiens, quels sont les intérêts sociaux qui se trouvent en présence pour aboutir à des solutions d'équilibres, compatibles avec le progrès de la société*<sup>1481</sup>.»

Il est, tout de même, souhaitable que, dans certaines situations, l'application ou l'appréciation des standards ou transplants juridiques soit cumulée avec d'autres règles

---

<sup>1479</sup> *Ibid.*, pp.258-259.

<sup>1480</sup> Le premier à employer le terme Standard étant WENDELL HOLMES Olivier dans son ouvrage *The Common Law* en 1881.

<sup>1481</sup> BRIMO Albert cité par OUEDRAOGO Awalou, *Op.cit.*, p.159.

constitutionnelles précises en vue d'éviter le subjectivisme ou l'arbitraire du juge. Dans l'arrêt du 11 mai 2016, le juge constitutionnel congolais a appliqué le principe de continuité de l'Etat comme standard consacré dans l'article 69 de la Constitution. Cette application devrait être normalement cumulée avec les règles précises contenues dans les articles 73 et 74 ainsi que le point 3 de l'exposé des motifs de la même Constitution pour contextualiser ce standard, ce qui n'a malheureusement pas été fait.

L'application cumulée du standard avec d'autres règles constitutionnelles précises permet au juge, en tant qu'interprète, de faire non seulement « le doigté de l'artisan habile » (imitation) mais aussi « le travail d'une machine aveugle » (transposition)<sup>1482</sup>. Dans le premier cas, il échappera aux inconvénients d'une justice abstraite en édictant un type-modèle de comportement admis dans telle ou telle autre circonstance. Dans le second, il évitera de rendre une justice individualisée en décidant sur base d'une norme objective, claire et préexistante applicable à la circonstance. Cette double dimension du standard constitutionnel, à la fois instrument de mesure et de direction, lui donne une efficacité comme facteur d'uniformisation du droit constitutionnel. D'ailleurs, Michel ROSENFELD<sup>1483</sup> voit en standard l'outil qui permet de mieux comprendre l'universalisme constitutionnel. De ce fait, il peut aussi être utilisé comme élément d'harmonisation.

Toutefois, deux procédés de participation au « ius constitutionale commune universalis » seront étudiés. Il s'agit de l'imitation d'un modèle intellectuel et la transposition de textes déjà existants<sup>1484</sup>. Le premier procédé permet au juge constitutionnel de faire une conciliation entre les normes ou les principes constitutionnels importés et les impératifs impliqués par le contexte politico-social de son ordre juridique. Le second l'invite uniquement à importer les normes ou principes constitutionnels. Dans un cas, il produira des normes déduites rationnellement des normes étrangères. Le juge constitutionnel fait ici « le doigté d'un artisan

---

<sup>1482</sup> Nous prenons le contre-pied d'Al-Sanhoury qui estime que « *Le standard exige [...] un pouvoir discrétionnaire de l'interprète. Il lui faut non pas « le travail d'une machine aveugle, mais le doigté d'un artisan habile* ». Al-Sanhoury, cité par OUEDRAOGO Awalou, « Standard et standardisation: la normativité variable en droit international », in *Revue québécoise de droit international*, 26.1 (2013), p.169.

<sup>1483</sup> ROSENFELD Michel cité par MERCIER Jérémy, « Sur la standardisation constitutionnelle », Proposition de communication, Atelier n°5, IX<sup>e</sup> congrès mondial de l'AFDC : Les défis constitutionnels : globaux et locaux, Oslo, 16-20 juin 2014, p.18.

<sup>1484</sup> BASSET Antoine, *Op.cit.*, p.24.

habile ». Dans l'autre, il répétera exactement, quoique dans un contexte différent, des énoncés déjà reconnus comme normatifs. Le juge constitutionnel agira mécaniquement comme le ferait une machine.

Ces procédés sont inspirés d'une étude d'Antoine BASSET dont la réflexion est la transposition en droit d'une autre étude sur « la littérature au second degré » de Gérard GENETTE. Ce dernier argue que « *l'hypertextualité, c'est-à-dire toute relation unissant un texte B (l'hypertexte) à un texte antérieur A (l'hypotexte) sur lequel il se greffe, [...], est un aspect universel de la littéralité. [...] Ce mode de production du texte [...], permet [...] la naissance d'œuvres littéraires à part entière*<sup>1485</sup>. » A l'instar de Antoine BASSET, nous appliquerons ce raisonnement à la justice constitutionnelle pour montrer comment elle participe à la consolidation du « ius constitutionale commune universalis ».

En effet, que ce soit par imitation ou par transposition, le juge constitutionnel s'appuie sur des normes étrangères (hypotexte) à partir desquelles il interprète les normes constitutionnelles de son ordre juridique et ressort leur vrai sens ou portée (hypertexte). C'est à partir de ces procédés que le droit entre dans un processus d'unification nonobstant le particularisme des ordres juridiques. D'où la naissance du « ius constitutionale commune universalis » (œuvre littéraire à part entière) qui n'est rien d'autre que cet ensemble des valeurs juridiques universellement partagées qui forment donc le patrimoine constitutionnel commun (corpus des normes constitutionnelles). A partir de ce corpus, il est, dès lors, possible d'utiliser les mêmes techniques d'interprétation ou de contrôle desdites normes. En ce qui concerne le juge constitutionnel congolais, il participe à la consolidation ou à la fragilisation du « ius constitutionale commune universalis » tantôt par imitation, tantôt par transposition.

## **§2. La participation espérée du juge constitutionnel congolais à la consolidation des valeurs démocratiques**

Instituée par l'article 157 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, la Cour constitutionnelle congolaise s'organise et fonctionne conformément à la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013. De l'analyse des attributions issues de ces textes, il

---

<sup>1485</sup> *Ibid.*, p.30.

ressort qu'elle agit comme régulateur du système politique et protecteur des libertés. Cependant, quand elle exécute ses attributions, tantôt elle consolide, tantôt elle fragilise le « ius constitutionale commune universalis ». Elle participe à sa consolidation en protégeant les principes de légitimité démocratique et de séparation des pouvoirs dans certaines situations qui font partie intégrante de ce « ius constitutionale commune universalis ». En revanche, elle le fragilise en contribuant à la violation desdits principes dans d'autres situations (A). Néanmoins, il arrive que la Cour constitutionnelle s'appuie sur des transplants juridiques, à savoir les méthodes et techniques d'interprétation étrangères, pour interpréter les principes issus de ce « ius constitutionale commune universalis » (B).

### **A. Les différents domaines d'intervention du juge constitutionnel congolais**

Le juge constitutionnel congolais intervient dans la protection soit de la légitimité démocratique (a), soit de la séparation des pouvoirs (b).

#### **a. Une intervention protectrice de la légitimité démocratique**

En RDC, le droit de vote est un droit constitutionnellement garanti. L'article 5 alinéa 5 de la constitution dispose que « Sans préjudice des dispositions des articles 72, 102 et 106 de la présente Constitution, sont électeurs et éligibles, dans les conditions déterminées par la loi, tous les Congolais de deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques ». C'est la raison pour laquelle, dans l'affaire dite CENI 1 (R.Const.0089/2015)<sup>1486</sup>, le Ministère public, dans son avis<sup>1487</sup>, a invité la Cour à se prononcer

---

<sup>1486</sup> Face aux obstacles financiers et matériels empêchant l'exécution du calendrier électoral, la CENI s'est vue dans l'obligation de saisir la Cour constitutionnelle le 29 juillet 2015 pour :

dans un premier temps, qu'elle interprète les lois (articles 10 de la loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces qui dispose que la durée de l'installation effective des institutions provinciales ne peut excéder cent vingt jours à dater de la mise en place des Commissions et 168 de la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée par la loi n°11/003 du 25 juin 2011 et la loi n°15/001 du 15 février 2015 à ce jour selon lequel l'élection du Gouverneur et du Vice-gouverneur de province a lieu, au plus tard, vingt et un jours après l'installation du bureau définitif de l'Assemblée provinciale ; dans un second temps, qu'elle donne son avis sur la poursuite du processus électoral tel que planifié par sa décision n°001/CENI/BUR/15 du 12 février 2015 portant publication du calendrier des élections provinciales,

sur l'inconstitutionnalité de la décision n°001/CENI/BUR/15 du 12 février 2015 portant publication du calendrier des élections provinciales, urbaines, municipales et locales 2015 et présidentielle et législatives 2016 qui omet l'enrôlement de nouveaux majeurs et, par conséquent, viole la constitution (en violant le droit de vote de nouveaux majeurs).

Si la Cour est restée muette sur cette préoccupation du Ministère public, il s'observe, néanmoins, que pour protéger la légitimité démocratique et favoriser la poursuite du processus électoral en RDC bloqué par le manque des moyens de la CENI<sup>1488</sup>, elle a enjoint au gouvernement de la RDC [...] de doter la CENI des moyens nécessaires pour l'organisation impérative de l'élection des Gouverneurs et Vice-Gouverneurs des nouvelles provinces avant toute l'élection des députés provinciaux sur toute l'étendue de la République. La CENI estimait que les contraintes logistiques, techniques, opérationnelles et financières sont de nature à fragiliser son autonomie et son indépendance et, par voie de conséquence, compromettent la poursuite du processus électoral. Dès lors, on comprend qu'avec cette position, la Cour réaffirme que, sans élections, les institutions ainsi que leurs animateurs se trouvent dans un cas d'illégitimité qui a été la source des crises politiques qu'a connues la RDC dans le passé<sup>1489</sup>. Ceci est un élément de la consolidation du « ius constitutionale commune universalis. »

La tendance à la consolidation s'est d'autant plus révélée dans l'arrêt dit CENI 2 (Arrêt R.Const.338)<sup>1490</sup>. Grâce au recours fait à l'exégèse (ou encore à l'interprétation *lex lata*) pour

---

urbaines, municipales et locales 2015 et des élections présidentielle et législatives 2016, surtout concernant l'organisation dans le délai des élections provinciales prévues le 25 octobre 2015.

<sup>1487</sup> Voir RMP III/067/PG.COUR CONST/MIN R.CONST.0089 du 18 août 2015.

<sup>1488</sup> Au sens de l'article 211 de la Constitution de la RDC, la Commission électorale nationale indépendante (CENI) est dotée de la personnalité juridique. Elle est chargée de l'organisation du processus électoral notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Elle assure la régularité du processus électoral et référendaire.

<sup>1489</sup> Sur l'illégitimité des institutions ainsi que de leurs animateurs comme source des crises politiques récurrentes en RDC, on lira l'exposé des motifs de la Constitution congolaise.

<sup>1490</sup> Le second et dernier mandat constitutionnel du Président Joseph Kabila expirait le 19 décembre 2016. Le scrutin pour l'élection de son successeur qui devrait être convoqué 90 jours avant le 19 décembre 2016 (article 73 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour) par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) ne l'a pas été parce que le gouvernement n'a pas mis à sa disposition les moyens nécessaires pour l'organisation de ladite élection. Devant une telle impasse, la CENI, par une requête, va saisir la

interpréter les articles 149 alinéa 2, 150 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, la Cour a déduit qu'en tant qu'organe du pouvoir judiciaire chargé de la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens notamment la protection du droit de vote prévu à l'article 5 de la Constitution, elle est compétente pour connaître de l'examen de la requête de la CENI. Ce credo sur le respect de l'article 5 implique aussi la protection de la légitimité démocratique. Par ailleurs, cette protection permet de reconnaître aux congolais le droit d'être dirigés par un Président, des députés et sénateurs régulièrement et démocratiquement élus. Tel est d'ailleurs le but de la requête de la CENI justifiant l'établissement de sa compétence selon la Cour.

En revanche, il semble peu indiquer que la Cour constitutionnelle ait voulu, dans l'arrêt dit CENI 2, qu'il soit organisé les élections des Gouverneurs et Vice-Gouverneurs avant toute l'élection des députés provinciaux sur toute l'étendue de la République. L'article 198 alinéa 2 de la Constitution dispose que : « *Le Gouverneur et le Vice-Gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République.* » Or, il se trouve que les députés provinciaux en fonction au moment de l'arrêt dit CENI 2 étaient en dépassement de leur mandat et, par conséquent, illégitimes.

Les Gouverneurs et Vice-Gouverneurs qu'ils ont eu à élire sont frappés eux-aussi de cette illégitimité. Ces députés sont dans un système de fraude juridique orchestrée principalement par l'exécutif national. Ce dernier n'a pas mis les moyens à la disposition de la CENI pour qu'elle organise leur élection lorsque le délai constitutionnel de leur mandat s'épuisait. Le pouvoir législatif a également contribué à la fraude parce qu'il a autorisé dans la

---

Cour constitutionnelle pour solliciter le report de ladite élection. Par ailleurs, l'article 90 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle congolaise exige un quorum minimum de 7 juges sur les 9 pour que celle-ci siège et statue valablement. N'ayant connu que 5 juges, l'audience du 10 octobre 2016 en vue de statuer sur la requête de la CENI a été reportée au 17 octobre 2016 faute de quorum. Le 17 octobre 2016, sans que le quorum n'ait été atteint (encore 5 juges présents sur 9), la Cour constitutionnelle a siégé et statué en se déclarant compétente pour connaître de l'affaire. Elle a, par ailleurs, déclaré la requête de la CENI recevable et fondée sans besoin d'aller au fond, constaté l'impossibilité pour la CENI d'organiser les scrutins prévus dans son calendrier du 12 février 2015 pour toutes les raisons invoquées par elle et l'autorise, par conséquent, à élaborer un nouveau calendrier électoral aménagé dans « un délai objectif et raisonnable exigé par les opérations techniques de refonte du fichier électoral afin de s'assurer de la régularité des scrutins prévus. » Ceci a permis le report de l'élection présidentielle.

loi de programmation de 2015 que ce soit ces mêmes députés illégitimes qui puissent élire les Gouverneurs et Vice-Gouverneurs de nouvelles provinces<sup>1491</sup>. La CENI a enfin participé à la fraude pour n'avoir pas saisi la Cour pour qu'elle enjoigne au gouvernement de mettre à sa disposition les moyens nécessaires pour que l'élection de ces députés soit organisée dans le délai constitutionnel tel qu'elle l'a d'ailleurs fait dans l'affaire dite CENI 1. Chacun est donc responsable à son niveau. De surcroît, ceci faisait entrer les nouveaux Gouverneurs et Vice-Gouverneurs élus dans ce système de fraude en vertu du principe juridique *fraus omnia corrumpit*, traduit dans sa version française par la fraude corrompt tout.

Ainsi, en vue de garantir la loyauté des rapports juridiques et le principe de bonne foi, le bon droit voulût plutôt que la Cour cherchât à ce qu'il s'organisât, avant tout, l'élection des députés provinciaux sur toute l'étendue de la République et, ensuite, celle des Gouverneurs et Vice-Gouverneurs. C'est pourquoi pour permettre au pays de lutter contre l'illégitimité des institutions ainsi que de leurs animateurs, le dispositif de l'arrêt dit CENI 1 devait être reformulé comme suit : « *La Cour enjoint au Gouvernement de la RDC de doter la CENI des moyens nécessaires pour l'organisation impérative de l'élection des députés provinciaux sur toute l'étendue de la République avant l'installation des bureaux définitifs des Assemblées provinciales et l'élection des Gouverneurs et Vice-Gouverneurs desdites provinces* ».

Mais, un préalable existe à ce niveau : la déclaration de la loi de programmation n°15004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces inconstitutionnelle en ce que son article 9 point 5 avait plongé le pays dans l'illégitimité des

---

<sup>1491</sup> Article 9 point 5 de la loi de programmation n°15004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces : « Le quinzième jour suivant la présentation du rapport par la Commission et sa prise d'acte par l'Assemblée provinciale existante, chaque Assemblée provinciale de la nouvelle Province se réunit de plein droit en session extraordinaire en vue de : (...) l'élection du Gouverneur et du Vice-gouverneur de Province, conformément à l'article 168 de la Loi électorale. La validation des pouvoirs visés à l'alinéa précédent vaut pour le reste du mandat à courir. La séance d'ouverture est présidée par le fonctionnaire ayant le grade le plus élevé dans l'administration publique de la nouvelle Province. La session extraordinaire prend fin à l'épuisement de l'ordre du jour. Lorsqu'une Assemblée provinciale ne se réunit pas dans le délai repris au premier alinéa ci-dessus sans motif valable, le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions la convoque en session extraordinaire. Dans ce cas, la séance d'ouverture est présidée par un délégué du Ministre de l'Intérieur. »

institutions ainsi que de leurs animateurs que l'actuelle constitution<sup>1492</sup> vise à combattre. En demandant aux Assemblées provinciales existantes en ce moment-là d'élire les Gouverneurs et les Vice-gouverneurs des provinces, le législateur violait intentionnellement la Constitution en son article 197 alinéa 4 qui dispose que les députés provinciaux sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable. Or, ces députés ont été élus en 2007 et au moment où il légiférait en 2015, le législateur était au courant qu'ils étaient déjà en dépassement de mandat et devrait militer pour le rétablissement de la légitimité des institutions ainsi que de leurs animateurs. Ainsi, il aurait dû formuler l'article 9 point 5 de la loi de programmation du 28 février 2015 comme suit : « *Après la présentation du rapport par la Commission et sa prise d'acte par la nouvelle Assemblée provinciale élue conformément aux prescrits de la constitution et de la loi électorale, chaque Assemblée provinciale de la nouvelle Province se réunit de plein droit en session extraordinaire en vue de [...] l'élection du Gouverneur et du Vice-gouverneur de Province, conformément à l'article 168 de la Loi électorale [...].* »

En effet, le mandat de député national comme provincial commence à la validation des pouvoirs par l'Assemblée nationale ou provinciale, selon le cas, et expire à l'installation de la nouvelle Assemblée<sup>1493</sup> en vue d'assurer la continuité des services publics comme l'a dit la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 11 mai 2016 en interprétation de l'article 70 alinéa 2 de la Constitution<sup>1494</sup>. L'Assemblée provinciale en dépassement des mandats n'a pas droit de poser des actes juridiques qui engagent l'Etat, tels que l'élection du Gouverneur et du Vice-Gouverneur, comme elle le ferait en temps normal<sup>1495</sup> car, elle ne dispose plus de mêmes prérogatives étant donné qu'elle gère, dans ces circonstances, les affaires courantes<sup>1496</sup>.

---

<sup>1492</sup> v. exposé des motifs.

<sup>1493</sup> Article 103 de la Constitution du 18 février 2006, *op.cit.*

<sup>1494</sup> Arrêt R.CONST.262 du 11 mai 2016 de la Cour constitutionnelle congolaise.

<sup>1495</sup> Parce qu'elle est frappée d'une incompétence *ratione temporis* du fait de l'expiration de son mandat.

<sup>1496</sup> En effet, une Assemblée provinciale qui gère les affaires courantes peut poser des actes juridiques dans les conditions et limites ci-après : 1. Ces actes doivent être justifiés par le souci d'assurer une gestion journalière indispensable à la continuité du service public ; 2. Ces actes doivent être des décisions qui souffrent de retard dans leur exécution ou prises par rapport à une urgence donnée ; 3. Ils ne doivent pas couvrir un choix politique nouveau ; 4. Ils ne doivent pas être des décisions à propos de l'objet qui serait à l'origine de la fin du mandat. Ces conditions sont cumulatives et non alternatives. En l'espèce, les actes pris par les Assemblées provinciales pour l'organisation des élections des gouverneurs et vice-gouverneurs ne les réunissent pas toutes.



Au regard de ce qui précède, cette loi de programmation devrait ainsi être déclarée inconstitutionnelle par la Cour sur saisine de ceux qui en ont la qualité au regard de la Constitution. Dans ce cas, au moyen de la technique dite de vérification de la conformité d'une disposition législative à sa finalité, elle aurait vérifié si « ladite disposition n'est pas manifestement inappropriée à l'objectif recherché. » En effet, le législateur a eu l'intention d'assurer la légitimité de l'institution politique provinciale qu'est le Gouverneur provincial au sens de l'article 195 de la Constitution dans la mesure où la loi de programmation a pour objet la mise en application de la volonté du constituant<sup>1497</sup>. Malheureusement, l'article 9 point 5 de ladite loi n'est pas manifestement approprié à cet objectif recherché car, il crée et favorise l'illégitimité de l'institution Gouverneur provincial. Ensuite, au moyen de la technique dite censure constructive, la Cour constitutionnelle aurait la possibilité de faire une suggestion au législateur en lui indiquant les conditions dans lesquelles l'article 9 de la loi de programmation de 2015 peut être acceptable.

Aussi, tout le paradoxe réside dans le fait que de la volonté exprimée de consolider le « ius constitutionale commune universalis », la Cour est passée à sa fragilisation. En effet, en siégeant dans l'affaire dite CENI 2 en violation de l'article 90 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour<sup>1498</sup>, la Cour n'est pas demeurée du côté du droit mais a débordé sur la politique en substituant son appréciation à celle du peuple. En effet, cette loi organique fait partie du bloc de constitutionalité dans la mesure où elle a été prise en exécution de la Constitution. Cette attitude de la Cour porte atteinte au système démocratique d'autant plus que la Constitution du 18 février 2016 telle que modifiée à ce jour est l'œuvre du peuple congolais et ni le principe « *salus populi suprema lex esto* » ou encore l'évitement du déni de justice ne sauraient justifier sa violation ou celle de la norme qui vient la compléter (la loi organique). Dans un Etat de droit, les normes inférieures doivent toujours leur validité aux normes supérieures. Cette interprétation de la Cour n'a donc pas respecté la volonté du

---

<sup>1497</sup> v. exposé des motifs de la loi de programmation n°15004 du 28 février 2015, *op.cit.*

<sup>1498</sup> Cet article se lit comme suit : « La Cour ne peut valablement siéger et délibérer qu'en présence de tous ses membres, sauf empêchement temporaire de deux d'entre eux au plus dûment constaté par les autres membres. » En l'espèce, lors de l'examen de la cause au cours de la 1<sup>ère</sup> plénière, la Cour a siégé avec 7 membres. Au moment où l'instruction devrait être poursuivie à la 2<sup>ème</sup> plénière pour que la CENI soit auditionnée, le quorum n'a pas été atteint. La cause fut alors renvoyée pour être examinée au cours d'une 3<sup>ème</sup> audience. A celle-ci, la Cour a néanmoins siégé avec 5 juges seulement.

souverain. Il s'agit là de l'entorse à une matière du « ius constitutionale commune universalis » (l'Etat de droit). A la suite de François DELPERE, il est plausible de réaffirmer que le contrôle de constitutionnalité permet, dans un Etat de droit, de vérifier notamment le respect du principe de hiérarchie des règles juridiques et non de le violer au nom d'un autre principe dont la juridicité reste à prouver.

Au demeurant, la Cour constitutionnelle ne s'est pas uniquement contentée de rappeler l'importance de l'organisation des élections mais a aussi rappelé le rôle de chaque organe de l'Etat dans la mise en œuvre du processus électoral en vue d'éviter les incursions malveillantes des uns dans les affaires relevant de la compétence des autres et, surtout, de favoriser l'indépendance de chaque organe.

#### **b. Une intervention protectrice de la séparation des pouvoirs**

En vue de respecter le principe de la séparation des pouvoirs, dans l'arrêt dit CENI 1, la Cour enjoint au Gouvernement de la RDC notamment [...] de doter la CENI des moyens nécessaires pour l'organisation impérative des élections. En effet, c'est le gouvernement qui exécute le budget de l'Etat, conduit la politique de la nation qu'il définit en concertation avec le Président de la République et en assume, par ailleurs, la responsabilité<sup>1499</sup> ; alors que la CENI n'est qu'un organe technique chargé de l'organisation et d'assurer la régularité des processus électoral et référendaire<sup>1500</sup>. Ses moyens de fonctionnement sont pris en charge par le budget de l'Etat dont la charge d'exécution revient au gouvernement.

Par ailleurs, en tant que régulateur du système politique, la Cour est appelée à agir, entre autre, comme répartiteur des compétences entre l'exécutif et le législateur. C'est ainsi que l'article 57 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 l'a commise pour connaître les

---

<sup>1499</sup> Article 91, alinéas 1 et 2 de la Constitution du 18 février 2006, *Op.cit* : « Le Gouvernement définit, en concertation avec le Président de la République, la politique de la Nation et en assume la responsabilité. Le Gouvernement conduit la politique de la Nation. ».

<sup>1500</sup> *Ibid.*, article 211 : « Il est institué une Commission électorale nationale indépendante dotée de la personnalité juridique. La Commission électorale nationale indépendante est chargée de l'organisation du processus électoral notamment de l'enrôlement des électeurs, de la tenue du fichier électoral, des opérations de vote, de dépouillement et de tout référendum. Elle assure la régularité du processus électoral et référendaire. Une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante. »

conflits de compétence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Cette compétence s'étend aussi aux conflits entre l'un de ces deux pouvoirs et tout organe relevant du système politique congolais, en ce compris toute institution d'appui à la démocratie et vice versa.

La question qui est au cœur du débat, à ce stade, est celle de savoir si le pouvoir de régulateur des institutions politiques de la Cour impliquerait aussi celui d'injonction sur le gouvernement de la RDC en ce qui concerne l'exécution du budget électoral.

D'aucuns argueraient la violation du principe de la séparation des pouvoirs qui caractérise tout Etat démocratique. En guise de rappel, il postule, suivant les termes de Montesquieu, que « *le pouvoir judiciaire reste indépendant des deux autres pouvoirs parce qu'il a entre ses mains la vie et l'honneur des hommes*<sup>1501</sup> ». Cependant, si ce principe interdit à tout pouvoir de recevoir les injonctions venant d'un autre en vue de son indépendance, il permet aussi d'éviter les interférences d'un pouvoir dans les compétences relevant d'un autre pouvoir, ce qui n'exclut, toutefois, pas la collaboration entre pouvoirs.

En RDC, le pouvoir judiciaire, dont fait partie la Cour constitutionnelle, a pour rôle « *de régler les litiges dus à l'application des lois et de contrôler l'activité des gouvernants*<sup>1502</sup>. » Le pouvoir de régler les litiges est reconnu à la Cour par l'article 161 alinéa 3 de la Constitution qui dispose que : « Elle [la Cour] connaît des conflits de compétences entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif ainsi qu'entre l'Etat et les Provinces. » Tandis que celui de contrôle est consacré par les articles 160 alinéa 1<sup>er</sup> et 162 alinéa 2 de la même constitution qui disposent respectivement que : « La Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi » ; « Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire. »

---

<sup>1501</sup> CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.105; Voir aussi MASCLLET Jean-Claude, VALETTE Jean-Paul, *Op.cit.*, p.63.

<sup>1502</sup> RENOARD Gilles, *Sciences sociales et politiques. Enseignement de spécialité. Livre du professeur*, Paris, Breal, 2012, p.4 en ligne sur <http://www.editions-breal.fr/medias/upload/articles/fichiers/120828161838-ldprof-site.pdf>.

Si le pouvoir de règlement des litiges est clairement consacré, force est de constater que celui de contrôler l'activité des gouvernants l'est aussi implicitement. Le contrôle de constitutionnalité des lois, des actes ayant force des lois et des actes réglementaires consacrés par les articles 161 alinéa 3 et 162 alinéa 2 implique indirectement le contrôle de l'activité des gouvernants car, ce sont eux qui sont amenés, dans le cadre de l'exercice de leur fonction, à prendre les actes dont allusion est faite, soit au sein du pouvoir législatif soit au sein du pouvoir exécutif. Ces deux missions (de règlement et de contrôle) font de la Cour constitutionnelle le régulateur de la vie politique, du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Etymologiquement, le verbe réguler vient du bas latin « *regulare* » qui signifie régler selon le Grand Larousse. Dans le même dictionnaire, réguler revient à « *assurer le fonctionnement correct, le rythme régulier d'un mécanisme, le développement d'un processus*<sup>1503</sup>.»

Ainsi, quand la Cour constitutionnelle est appelée à régler les litiges et à contrôler les gouvernants, c'est en vue d'assurer exactement le fonctionnement correct, le rythme régulier d'un mécanisme et le développement d'un processus, in specie casus, le mécanisme et le processus électoraux qui ne fonctionnent pas comme il se doit.

De ce qui précède, le ton coriace avec lequel la Haute Cour a agi dans cette affaire, et qui se constate à travers l'emploi du verbe « *enjoindre* »<sup>1504</sup> met en évidence « l'audace » qu'elle a eue vis-à-vis des gouvernants. Par conséquent, il sied de saluer cette position de la Cour qui rentre dans le cadre de l'exécution de ses missions constitutionnelles. En outre, elle ne peut pas être considérée comme une violation du principe de la séparation des pouvoirs, caractéristique d'un régime démocratique et second pilier, avec le système représentatif, du droit constitutionnel classique<sup>1505</sup>. Si la Cour a tenu ce ton c'est aussi pour assurer la séparation des pouvoirs entre différents organes de l'Etat (entre la CENI, organe technique chargé de l'organisation et de la régularité du processus électoral et référendaire, et le gouvernement, organe du pouvoir exécutif, chargé notamment de l'exécution du budget de l'Etat). Pour ce faire, elle a dû utiliser certaines techniques d'interprétation qu'il convient d'analyser.

---

<sup>1503</sup> Le Grand Larousse illustré de 2014, p.980.

<sup>1504</sup> Voir R.Const.0089/201, *Op.cit.*, huitième feuillet, Douzième feuillet, Dispositif.

<sup>1505</sup> CHANTEBOUT Bernard, *Op.cit.*, p.101.

## **B. Les techniques juridiques d'intégration des normes étrangères utilisées**

Deux procédés peuvent être utilisés par un juge constitutionnel pour intégrer des normes étrangères dans son ordre juridique, à savoir : l'interprétation par imitation (a) ou l'interprétation par transposition (b). Le juge constitutionnel congolais y fait également recours.

### **a. L'interprétation par imitation**

Dans l'arrêt R.Cons.338 (CENI 2), la Cour a introduit en droit congolais « le contrôle préventif » de constitutionnalité organisé par les droits belge et français en vue de s'assurer ex ante de la régularité des élections ou prévenir les irrégularités. Elle justifie le recours à cette modalité de contrôle des normes par le souci de protéger la légitimité démocratique.

On peut lire :

*« De ce qui précède, la Cour exercera sa compétence lui reconnue par la Constitution et la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2015 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, afin d'assurer la régularité des élections et d'éviter de paralyser le fonctionnement des pouvoirs publics, tout comme en cas de contestation d'une élection, donc après celle-ci, pour éviter qu'elle ne soit saisie par des contestations jugées inconstitutionnelles avant les opérations électorales, et pour ne pas avoir, si un acte d'organisation est illégal, à annuler, pour ce motif, de nombreuses élections par la suite. Ce contrôle préventif n'excède pas la lettre des compétences reconnues à la Cour constitutionnelle par la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour et la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ; Il est bien destiné à s'assurer, ex ante, de la régularité des élections. Il est donc conforme aux textes précités et il est traduit dans l'exposé des motifs de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, déjà jugé conforme à la Constitution par un arrêt de la Cour suprême de justice, faisant office de Cour constitutionnelle, en ces termes : « Elle est dotée des compétences en matière*

*électorale. A ce titre, elle juge de la régularité du processus des élections présidentielle et législatives au niveau national et du référendum ». »*

La Cour constitutionnelle a appliqué le contrôle préventif de constitutionnalité qu'il a concilié avec les impératifs impliqués par le contexte socio-politique congolais (prévenir des saisines multiples pour irrégularité) et y a même trouvé un fondement juridique (exposé des motifs de la Constitution, loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour). Toutefois, l'introduction du contrôle préventif en droit constitutionnel congolais se justifie par le rapprochement entre les systèmes juridiques belge, français et congolais. Elle permet de confronter l'idée selon laquelle les techniques d'interprétation et de contrôle des normes constitutionnelles sont devenues des transplants juridiques qui contribuent à la consolidation du « *ius constitutionale commune universalis*. »

Le juge constitutionnel congolais s'est également servi de l'interprétation par transposition pour intégrer les normes étrangères dans l'ordre juridique congolais.

## **b. L'interprétation par transposition**

Les articles 75 et 76 de la Constitution congolaise sont inspirés de l'article 7 de la constitution française. Dans l'arrêt R.Const.262<sup>1506</sup>, la Cour constitutionnelle a fait recours à

---

<sup>1506</sup> A l'approche de la fin du deuxième et dernier mandat constitutionnel du Président de la République en exercice en République Démocratique du Congo (RDC), le contexte politique est très tendu. Cela est dû à l'incertitude qui règne autour de l'organisation de l'élection de son successeur dans le délai constitutionnel malgré l'injonction faite au gouvernement par la Cour constitutionnelle en septembre 2015 dans l'arrêt dit CENI 1. La Cour avait enjoint au gouvernement de mettre à la disposition de la CENI les moyens nécessaires pour la poursuite du processus électoral qui se trouvait être bloqué. Si le gouvernement a tardé à mettre lesdits moyens à sa disposition en temps utile, la CENI, de son côté, tardait toujours à lancer les opérations préalables à la tenue de l'élection présidentielle [enrôlement de nouveaux majeurs, fiabilisation du fichier électoral pour former un nouveau corps électoral]. En effet, l'élection du nouveau Président de la République devrait avoir lieu en novembre 2016, d'après le calendrier électoral qu'elle a publié en 2015, après convocation du scrutin le 20 septembre 2016 [soit 90 jours avant l'expiration du mandat du Président en exercice] tel que voulu par l'article 73 de la Constitution. Il est à signaler que le mandat du Président en exercice se terminait le 19 décembre 2016. Devant une telle incertitude, par une requête signée le 14 avril 2016 et déposée au greffe de la Cour constitutionnelle le 18 avril de la même année, 276 députés nationaux ont saisi la Cour constitutionnelle sur base de l'article 161 de la Constitution afin de l'entendre interpréter l'article 70 al.2 de celle-ci qui dispose *qu'à la fin*

la technique de la transposition des normes<sup>1507</sup> pour les interpréter. En droit constitutionnel français, l'empêchement du Président de la République résulte des circonstances de fait (maladie, enlèvement, disparition, aliénation, etc) par lesquelles il se trouve dans

---

*de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu, en combinaison, d'une part, avec les articles 103, 105 et 197, et d'autre part, avec les articles 75 et 76 de la Constitution. En marge de cette saisine, deux tendances se dégagent. La première estime que le Président de la République devrait rester en fonction sur base de l'article 70 al.2 en cas de non tenue d'élection dans le délai dit constitutionnel, étant donné que sa situation sera similaire à celles des députés nationaux, sénateurs ainsi que des députés provinciaux prévues dans les articles 103, 105 et 197 de la Constitution. La seconde argue qu'il n'y a lieu qu'il reste en exercice en cas de non tenue d'élection présidentielle dans ledit délai parce qu'il y aura vacance qui devrait permettre au Président du Sénat d'assurer l'intérim sur base des articles 75 et 76 de la même Constitution. La requête a été communiquée au Ministère Public pour avis le 19 avril 2016. Dans son avis du 26 avril 2016, le Ministère public demande à la Cour:*

*de se déclarer compétente pour l'examiner,*

*de la déclarer recevable,*

*de dire que l'alinéa 2 de l'article 70 de la Constitution est clair et ne donne dès lors pas lieu à interprétation,*

*de dire que la vacance de la Présidence de la République et l'empêchement définitif concernent le Président en cours de mandat, et qu'en cas de non organisation de l'élection présidentielle dans le délai constitutionnel, le Président arrivé en fin du mandat demeure en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu.*

*Dans son arrêt du 11 mai 2016, la Cour :*

*se déclare compétente ;*

*reçoit la requête ;*

*dit que, pour consacrer "le principe de la continuité de l'Etat" affirmé par l'article 69 de la Constitution, l'article 70 alinéa 2 de la Constitution permet au Président de la République actuellement en exercice de rester en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu.*

<sup>1507</sup> La norme est, ici, prise dans un sens large incluant non seulement la loi mais aussi les principes constitutionnels faisant partie du *ius constitutionale commune universalis*. Cependant, puisque ces derniers sont des transplants juridiques ou forment le standard, celui-ci sera, quant à lui, aussi considéré comme une norme directive car, il oriente ou guide l'action du juge constitutionnel. C'est ce qu'il convient d'appeler *standard-tracé*. Dans ce sens, il est un instrument de direction et joue un rôle de "normativité" (exemple : les deux premiers alinéas de l'article 6 et alinéa 4 de l'article 7 de la constitution française et articles 70 alinéa 1<sup>er</sup> et 75 de la constitution congolaise). Au *standard-tracé*, on oppose le *standard-mesure* qui fait du standard la mesure de la conduite moyenne d'une personne normale dans des circonstances déterminées. Il est, dans ce cas-ci, un instrument de mesure et joue un rôle de "normalité" (exemple : articles 5 de la constitution française et 69 de la constitution congolaise). Cette distinction est une invention chère à Al-Sanhoury. Puisqu'il réunit les deux conditions de validité d'une règle, mesure et direction, Awalou OUEDRAOGO estime que, contrairement aux thèses classiques de Catherine THIBIERGE et Al-Sanhoury, le standard est une règle de droit. Voir OUEDRAOGO Awalou, *Op.cit.*, pp.170-171.

l'impossibilité d'exercer ses fonctions<sup>1508</sup>. C'est d'ailleurs ce sens que la Cour retient mécaniquement dans son arrêt.

On peut lire :

*« Concernant la vacance de la présidence de la République, la Cour relève des articles 75 et 76 de la Constitution que la vacance de la présidence de la République est la conséquence de certains événements qui surviennent en cours de mandat: décès, démission ou toute autre cause d'empêchement définitif.*

*Elle observe qu'aux termes de l'article 75, en effet, «En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de Président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont provisoirement exercées par le Président du Sénat ».*

*Elle juge, en outre, que la vacance de la présidence de la République renvoie à l'hypothèse où la fonction présidentielle reste sans titulaire, à la suite du décès du Président de la République, de sa démission ou de sa destitution par une décision de justice par exemple, c'est-à-dire la situation où le poste de Président de la République n'est plus occupé, où est constaté l'empêchement définitif du titulaire de cette fonction, pour l'une des causes énumérées par l'article 75 de la Constitution.*

*Elle observe, par ailleurs, que seul un empêchement définitif, défini par l'article 84 alinéa 3 de la Loi organique n° 13/ 026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle comme la situation où le Président de la République se trouve dans l'impossibilité absolue d'exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la Constitution et les lois de la République, permet de constater la vacance de la présidence de la République et d'enclencher la procédure définie par l'article 76 de la Constitution. »*

En droit constitutionnel et institutionnel général, il est admis que les fonctions du Président de la République peuvent cesser au terme ou avant le terme du mandat. Au terme du

---

<sup>1508</sup> CARCASSONNE Guy, GUILLAUME Marc, *La Constitution introduite et commentée*, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Seuil, 2019, p.76.



mandat, ses fonctions prennent fin au moment où s'achève celui-ci. Avant le terme du mandat, les hypothèses visées sont la démission, le décès ou un empêchement définitif<sup>1509</sup>.

La particularité du contexte juridique congolais est que l'empêchement définitif de l'article 75 de la constitution renferme une double acception. Ainsi, l'empêchement qui frappe le Président de la république peut être de fait ou de droit. L'empêchement de fait est celui consacré communément par les systèmes juridiques étrangers (droits français et belge) dont s'inspire le droit congolais. Il est occasionné par la maladie, la démence, le handicap physique, la haute trahison, les violations flagrantes et intentionnelles des droits de l'homme ou le manquement grave de sa part à ses obligations majeures. Ces cas concernent donc le Président en cours de mandat. Alors que l'empêchement de droit est dû à l'expiration de son mandat ou à l'illégitimité, il concerne le Président en fin mandat. Dans le vocabulaire juridique de Gérard CORNU, l'empêchement est défini comme « *un obstacle de fait ou de droit à l'accomplissement d'une mission*<sup>1510</sup> » et la vacance comme « [...] *l'absence définitive du titulaire d'une fonction, [...], par expiration de la durée pour laquelle la fonction avait été conférée*<sup>1511</sup>. » La particularité congolaise découle de l'exposé des motifs de la Constitution et permet d'enclencher la procédure de vacance prévue aux articles 75 et 76 de la constitution.

Autrement dit, la vacance devrait être, ici, automatiquement enclenchée, une fois que le mandat du Président de la République expire. S'il n'y a pas eu organisation de l'élection pour désigner son successeur dans le délai prévu, celui-ci est empêché automatiquement et de droit et ne peut rester en fonction conformément à l'exposé des motifs de la Constitution qui érige l'alternance démocratique en objectif de valeur constitutionnelle en RDC. Cette alternance ne peut donc se réaliser que par l'élection du Président de la République dont le nombre et la durée des mandats sont limités dans le temps (mandat de 5 ans renouvelable qu'une seule fois d'après l'article 70, alinéa 1<sup>er</sup>). En effet, les droits français et belge ne consacrent pas l'empêchement de droit pour la raison que la France et la Belgique sont des démocraties déjà assises qui n'ont pas les mêmes problèmes que la RDC. La légitimité des institutions ainsi que de leurs animateurs ne fait pas partie de leurs problèmes sociétaux, alors qu'elle est le

---

<sup>1509</sup> DELAUNAY Benoît, *L'indispensable du droit constitutionnel*, Levallois-Perret, Jeunes Editions-Studyrama, 2001, p.233.

<sup>1510</sup> CORNU Gérard (Dir.), *Op.cit.*, p.395.

<sup>1511</sup> *Ibid.*, p.1061.

principal problème sociétal en RDC. C'est pourquoi, il est signalé au tout premier paragraphe de l'exposé des motifs de la Constitution congolaise. De telle sorte que l'expiration du mandat présidentiel est devenue une autre cause de l'empêchement définitif (empêchement de droit).

Ainsi, ce développement ne permet pas de suivre la Cour lorsqu'elle affirme que, dans le contexte congolais, la vacance concerne uniquement le Président en cours de mandat. Cette motivation est une expression, une fois de plus, d'une lecture sélective et lacunaire de cette notion au regard du contexte propre à la RDC où, nous le rappelons encore et insistons, l'illégitimité due à l'expiration du mandat du Président de la République l'empêche définitivement d'exercer les fonctions constitutionnelles reconnues à l'institution Président de la République et permet d'enclencher la procédure de vacance.

Cependant, il était de bon droit pour la Cour de recourir non seulement à l'esprit de la Constitution mais aussi au contexte et aux circonstances de son adoption repris à l'exposé des motifs pour arriver à une interprétation complète des articles 75 et 76 concernant spécifiquement l'empêchement définitif. Ceci lui aurait permis, en outre, de confronter le droit constitutionnel et institutionnel général aux particularités propres au contexte congolais.

Toute entreprise tendant à l'importation des valeurs d'un système juridique donné dans un autre peut être butée à des obstacles. Le juge constitutionnel congolais n'y échappe pas.

## **Section 2. La nécessaire prise en compte des limites de l'œuvre du juge constitutionnel et du système judiciaire congolais par l'action européenne**

« *Quand domine l'Etat d'exception, la seule digue efficace est celle que pose le juge*<sup>1512</sup>. » Or, quand le juge fait face à des obstacles tendant à remettre en cause le pouvoir qui lui est reconnu, il lui sera difficile de construire une telle digue afin de s'ériger en vrai protecteur des droits et libertés fondamentaux. Tel est le cas des obstacles auxquels est butée l'œuvre du juge constitutionnel congolais (§1). Ces obstacles sont la traduction d'une partie des maux généraux dont souffre le système judiciaire congolais auquel appartient, d'ailleurs,

---

<sup>1512</sup> HOURQUEBIE Fabrice, GILLET Jean-Louis, SALAS Denis, « En hommage à Louis Joinet, pèlerin de la justice transitionnelle », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, p.317.

la Cour constitutionnelle. L'action européenne devrait également tenir compte de ces obstacles (§2).

### **§1. L'œuvre d'imitation et de transposition du juge constitutionnel congolais butée à des obstacles**

Il sera question d'identifier préalablement la nature des obstacles constatés (A) avant de proposer une solution alternative en ce qui concerne le procédé sur lequel le juge constitutionnel et d'autres acteurs étatiques peuvent s'appuyer pour intégrer les normes étrangères dans le système juridique congolais (B).

#### **A. La nature identifiée desdits obstacles**

Deux types d'obstacles peuvent être constatés : les obstacles sociologiques (a) et les obstacles techniques (b).

##### **a. Les obstacles sociologiques**

L'arrêt dit CENI 1 était un arrêt test pour la Cour constitutionnelle congolaise en ce qu'elle constitue sa première décision. La Cour constitutionnelle venait d'être installée au moment où elle a rendu cet arrêt. Il était question de savoir si elle pouvait se démarquer positivement des autres juridictions congolaises par son œuvre et résister à la pression politique vu les enjeux politiques de l'époque. Malheureusement, cet arrêt paraît comme un arrêt commandé à la carte par le pouvoir en place qui avait besoin d'une couverture juridique pour justifier la mise en place bâclée du démembrement des provinces. C'était une étape importante en prévision du découpage électoral préparatoire au gerrymandering<sup>1513</sup> ou charcutage électoral observé pendant les élections législatives et présidentielle de 2018.

Certes, l'arrêt dit CENI 1 réaffirme et protège certains principes constitutionnels, et c'est

---

<sup>1513</sup> Du nom de Elbridge GERRY, gouverneur du Massachusetts qui fit ce genre d'opérations en 1812, le gerrymandering est une organisation des circonscriptions électorales afin d'obtenir des avantages dans une élection prochaine. BAFFIE Jean, « Isabelle BEAULIEU, L'Etat rentier. Le cas de la Malaysia. Ottawa, Presse de l'Université d'Ottawa », Compte-rendu, in *Aséanie, Sciences humaines en Asie du Sud-Est*, N°23, 2009, p.230.

en cela d'ailleurs qu'on peut retrouver sa portée, sauf qu'il reste un arrêt « poisson-chat » car tout en réaffirmant et protégeant, sur certaines questions, les principes démocratiques consacrés dans la Constitution (légitimité démocratique et séparation des pouvoirs), il participe indirectement, sur d'autres questions, à la violation de la même Constitution. D'abord, il a ouvert la voie à des pratiques totalement ignorées par la Constitution et sans fondement juridique<sup>1514</sup> pour la justification desquelles le juge constitutionnel s'est servi d'un paravent (il s'est appuyé sur un principe constitutionnel à savoir la continuité des services publics<sup>1515</sup>). Ensuite, il a contribué à l'illégitimité de certaines institutions politiques provinciales telles que les Gouverneurs de nouvelles provinces élus par les députés provinciaux illégitimes. En effet, le principe constitutionnel de la continuité des services publics, tel qu'invoqué dans cette affaire, viole la Constitution. Dans la conception formelle de l'Etat de droit<sup>1516</sup>, fondée sur la hiérarchie des normes de l'autrichien Hans Kelsen, le principe de continuité des services publics (norme inférieure) devrait ainsi être écarté de la pyramide des normes en RDC puisqu'il viole la Constitution (la norme supérieure d'où il tire son autorité) et, de ce fait, le principe de délégation<sup>1517</sup>.

---

<sup>1514</sup> Nous citons ici l'autorisation que la Cour constitutionnelle, dans cet arrêt, a donné au gouvernement consistant, de la part de celui-ci, à prendre des dispositions transitoires exceptionnelles pour gérer les nouvelles provinces qui, du reste, étaient inopportunes étant donné que l'installation de ces provinces n'était pas urgente compte tenu du contexte politique tendu en RDC.

<sup>1515</sup> La continuité des services publics est au départ un principe général de droit. Car il est l'œuvre du juge administratif lorsqu'il contrôle la légalité des règlements. Ainsi, dans la pyramide des normes, sa conformité est vérifiée par rapport à la loi (norme supérieure à elle). Mais elle devient circonstancielle et pour le besoin de la cause, un principe constitutionnel ou de valeur constitutionnelle lorsqu'elle est érigée ainsi par le juge constitutionnel en interprétation de la Constitution. De ce fait, sa validité est tributaire de sa conformité à la Constitution, norme d'où elle tire son autorité. Voir aussi Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 ; Décision des 19 et 20 janvier 1981 sur la loi sécurité et liberté du Conseil constitutionnel français ; C.E., 13 juin 1980, Mme Bonjean.

<sup>1516</sup> Outre le respect de la hiérarchie des normes, l'architecture formelle de l'Etat de droit tracée par Jacques CHEVALIER implique « la consolidation du principe de légalité », à travers l'élargissement de la légalité, le renforcement de l'indépendance du juge et le perfectionnement des techniques de contrôle, et « la garantie de la primauté constitutionnelle » qui exige le développement du contrôle de constitutionnalité et l'implication du juge constitutionnel. v. CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien : Lextenso, 2010, pp. 68-87.

<sup>1517</sup> Le principe de délégation relie les différents étages de la hiérarchie ou pyramide des normes les uns aux autres selon Kelsen. TRUYOL SERRA Antonio, *op.cit.*, pp. 80-81.

En outre, dans les arrêts du 11 mai et du 17 octobre 2016 (CENI 2) de la même juridiction, a resurgi le fléau majeur qui jonche la justice congolaise. Du point de vue des techniques d'interprétation adoptées dans l'arrêt dit CENI 1, le juge constitutionnel a contribué à la consolidation du *ius constitutionale commune universalis* pour s'être inspiré, sur certaines questions, des techniques utilisées par les juges constitutionnels étrangers notamment le juge constitutionnel français ou belge. En revanche, il n'a pas interprété exactement la Constitution et donné des éclairages nécessaires sur le vrai sens de l'article 70 alinéa 2 de celle-ci. Grave encore, dans l'arrêt dit CENI 2, il s'est montré très dangereux pour l'émergence de l'Etat de droit en violant l'article 90 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle<sup>1518</sup>. Les positions prises par le juge constitutionnel dans cet arrêt démontrent que l'absence d'indépendance de la justice<sup>1519</sup> reste un épineux problème à l'avènement de l'Etat de droit en RDCongo.

L'absence d'une réelle séparation des pouvoirs justifie bien les difficultés liées à la bonne administration de la justice en RDC, ce qui rend difficile l'indépendance du juge vis-à-vis de l'Exécutif et place notamment le pouvoir judiciaire sous la tutelle de l'exécutif. Ceci constitue un vrai problème de société au Congo-Kinshasa.

---

<sup>1518</sup> Cet article exige un quorum minimum de 7 juges sur les 9 pour que la Cour siège et statue valablement. N'ayant connu que 5 juges, l'audience du 10 octobre 2016 en vue de statuer sur la requête de la CENI sur le report des élections présidentielle et législatives a été reportée au 17 octobre 2016 faute de quorum. Le 17 octobre 2016, sans que le quorum n'ait été atteint (encore 5 juges présents sur 9), la Cour constitutionnelle a siégé et statué en se déclarant compétente pour connaître de l'affaire. Elle a, par ailleurs, déclaré la requête de la CENI recevable et fondée sans besoin d'aller au fond, constaté l'impossibilité pour la CENI d'organiser les scrutins prévus dans son calendrier du 12 février 2015 pour toutes les raisons invoquées par elle et l'autorise, par conséquent, à élaborer un nouveau calendrier électoral aménagé dans « un délai objectif et raisonnable exigé par les opérations techniques de refonte du fichier électoral afin de s'assurer de la régularité des scrutins prévus. » Pour visualiser et auditionner la lecture de l'arrêt par le Président de la Cour constitutionnelle aller dans [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/11/17/rdc-l-opposant-samy-badibanga-nomme-premier-ministre-dans-le-cadre-d-un-accord-politique\\_5032889\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/11/17/rdc-l-opposant-samy-badibanga-nomme-premier-ministre-dans-le-cadre-d-un-accord-politique_5032889_3212.html), consulté le 17/11/2016 à 19h54'. Ceci a permis le report de l'élection présidentielle. Dans l'entretemps, un accord politique entre la majorité présidentielle et ses alliés signé le lendemain de cet arrêt prévoyait la tenue de ladite élection après juillet 2017. Ce qui n'avait cessé d'attiser la tension au sein de la classe politique et de la population dans un contexte politique fortement tendu et caractérisé par une recrudescence de la répression politique.

<sup>1519</sup> Lors d'une récente sortie médiatique sur France 24 en décembre 2016, Mme RAMAZANI, juge du Tribunal de paix de Lubumbashi en RDC, en exil, confirmait les pressions subies dans le dossier Moïse KATUMBI.

La séparation des pouvoirs est le gage de l'indépendance du juge. Or, l'indépendance du juge est un instrument d'une émancipation de celui-ci<sup>1520</sup>. Donc, la prééminence du droit n'est effective que lorsque le juge, censé protéger le droit, est indépendant<sup>1521</sup>.

Deux célèbres affaires, parmi tant d'autres, témoignent de l'absence de l'indépendance du juge en RDC : l'affaire Moise KATUMBI devant le Tribunal de Paix de Lubumbashi et la requête pour le report des élections présidentielle et législatives introduite par la CENI en 2016 devant la Cour constitutionnelle congolaise.

Dans une lettre du 25 juillet 2016 adressée au Ministre de la Justice et des Droits humains congolais<sup>1522</sup> dont l'objet est intitulé « Extorsion de ma signature et menace sur ma personne dans le cadre du dossier RP 7652 : Monsieur Emmanouil ALEXANDROS STOUPIS contre Monsieur Moise KATUMBI CHAPWE », Mme la juge du Tribunal de paix de Lubumbashi en RDC, Chantal RAMAZANI WAZURI, faisait état de fortes pressions politiques qu'elle avait subies pour rendre le jugement dans lequel l'opposant Moise KATUMBI, en exil, avait été condamné à 3 ans de Prison. Egalement en exil depuis lors pour avoir dénoncé publiquement ces pressions, Mme RAMAZANI a confirmé les faits sur TV5 en décembre 2016<sup>1523</sup>.

Une autre anomalie judiciaire avait trait aux conséquences juridiques liées à la fin du second et dernier mandat constitutionnel du Président Joseph KABILA. Ce mandat expirait le 19 décembre 2016. Le scrutin pour l'élection de son successeur censé être convoqué 90 jours avant le 19 décembre 2016<sup>1524</sup> par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) ne l'a pas été parce que le gouvernement n'avait pas mis « intentionnellement » à sa disposition les moyens nécessaires pour l'organisation de ladite élection. Devant une telle impasse, le Président de la République qui devrait, aux termes de l'article 69 alinéa 3, par son

---

<sup>1520</sup> THOMAS Julien, *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2010, p.114.

<sup>1521</sup> CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, *Op.cit.*, p.71.

<sup>1522</sup> Cette lettre peut être lue en ligne sur <http://www.jeuneafrique.com/344986/politique/rd-congo-juge-de-lubumbashi-affirme-subi-pressions-faire-condamner-katumbi/>, consulté le 25/12/2016 à 17h45'.

<sup>1523</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=T68xQVt2eko>: « La juge Chantal Ramazani accuse Joseph Kabila de l'avoir forcée à condamner Katumbi », consulté le 25/12/2016 à 17h34'.

<sup>1524</sup> Article 73 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour.

arbitrage, interpellé sa famille politique qui compose majoritairement le gouvernement en vue d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions, ne l'a pas fait puisque cette situation lui était favorable.

La CENI, par une requête en violation de la Constitution, va saisir la Cour constitutionnelle pour solliciter le report de ladite élection alors qu'aucune disposition constitutionnelle ne lui donne un tel pouvoir. La seule possibilité pour elle de solliciter le report de l'élection présidentielle est celle prévue à l'article 76 alinéa 4 aux termes duquel elle peut solliciter la prorogation à cent vingt jours au plus, en cas de force majeure, du délai pour l'organisation de l'élection du nouveau Président si dans les soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus, après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président en exercice, elle n'a pu le faire. Par ailleurs, l'article 90 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle congolaise exige un quorum minimum de 7 juges sur les 9 pour que celle-ci siège et statue valablement. N'ayant connu que 5 juges, l'audience du 10 octobre 2016 en vue de statuer sur la requête de la CENI a été reportée au 17 octobre 2016 faute de quorum. Le 17 octobre 2016, sans que le quorum n'ait été atteint (encore 5 juges présents sur 9), la Cour constitutionnelle a siégé et statué en se déclarant compétente pour connaître de l'affaire. Elle a, par ailleurs, déclaré la requête de la CENI recevable et fondée sans besoin d'aller au fond, constaté l'impossibilité pour la CENI d'organiser les scrutins prévus dans son calendrier du 12 février 2015 pour toutes les raisons invoquées par elle et l'autorise, par conséquent, à élaborer un nouveau calendrier électoral aménagé dans un délai objectif et raisonnable exigé par les opérations techniques de refonte du fichier électoral afin de s'assurer de la régularité des scrutins prévus<sup>1525</sup>. Ceci a permis le report de l'élection présidentielle.

Cependant, ces situations permettent, d'une part, de se rendre à nouveau compte des difficultés sociales dont peut faire l'objet l'application des normes étrangères intégrées dans un système de droit et, d'autre part, de réfléchir sur la possibilité de redéfinir ou réorienter l'aide de l'UE vers l'appui à la justice constitutionnelle congolaise en tenant compte de ces obstacles.

---

<sup>1525</sup> Pour visualiser et auditionner la lecture de l'arrêt par le Président de la Cour constitutionnelle aller dans [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/11/17/rdc-l-opposant-samy-badibanga-nomme-premier-ministre-dans-le-cadre-d-un-accord-politique\\_5032889\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/11/17/rdc-l-opposant-samy-badibanga-nomme-premier-ministre-dans-le-cadre-d-un-accord-politique_5032889_3212.html), consulté le 17/11/2016 à 19h54'.

Aux obstacles sociologiques s'ajoutent les obstacles techniques qui ne permettent pas à la justice constitutionnelle de s'administrer comme il se doit.

## **b. Les obstacles techniques**

Il existe plusieurs sortes d'obstacles techniques. Les uns sont liés à la numérisation de la justice constitutionnelle<sup>1526</sup> ; d'autres, à la gestion et la formation des ressources humaines<sup>1527</sup> ; d'autres encore, au désengorgement de la Cour constitutionnelle.

L'insertion des nouvelles technologies de communication dans le domaine judiciaire paraît comme une nécessité aujourd'hui en RDCongo. Elle a pour avantage qu'elle favorise la production rapide des documents judiciaires, le prononcé et la disponibilité des décisions judiciaires dans les délais légaux. Ceci contribue à la célérité et à la bonne administration de la justice, gage de l'Etat de droit<sup>1528</sup>.

Dans une étude intitulée *Le juge et le numérique : un défi pour la justice du XXIe siècle*<sup>1529</sup>, co-dirigée par Blanc NATHALIE et Mekki MUSTAPHA, il est démontré que les juges sont au coeur de la révolution technologique apportée par l'ère du numérique. Le juge constitutionnel congolais pourrait ainsi tirer profit des vertus de ce nouveau monde du numérique.

La RDC a aujourd'hui besoin d'une justice prédictive en matière constitutionnelle. Il ne s'agit pas d'une justice divinatoire qui permettrait d'anticiper la décision du juge mais plutôt d'une justice mettant au service des professionnels du droit et des justiciables des outils

---

<sup>1526</sup> La numérisation de la justice constitutionnelle implique la nécessité d'élaborer les outils informatiques, la mise en relation de ces outils informatiques pour permettre aux professionnels du droit et aux justiciables de suivre l'administration de la justice constitutionnelle.

<sup>1527</sup> Cela renvoie à la nécessité de renforcer les capacités des juges constitutionnels.

<sup>1528</sup> PAPA SAKHO Oumar, « Quelle justice pour la démocratie en Afrique ? », in *Pouvoirs*, 2009/2 (n°129), p.62.

<sup>1529</sup> NATHALIE Blanc, MUSTAPHA Mekki (Dir.), *Le juge et le numérique: un défi pour la justice du XXIe siècle*, Actes du colloque, 8 juin 2018, Grand'chambre de la Cour de Cassation, Paris, Dalloz, 2019.



d'analyse numérique des décisions existantes<sup>1530</sup>. On peut d'ores et déjà mentionner une avancée significative concernant le travail de la Cour constitutionnelle congolaise. Il s'agit de la mise en place d'un site internet permettant de suivre l'activité de la Cour (<https://www.cour-constitutionnelle.cd/>). Ceci est une avancée significative d'autant plus que le droit constitutionnel à l'information de tout congolais en général et du justiciable en particulier pourrait être garanti, même si l'accès à internet reste très faible en RDCongo, sauf que cela ne suffit pas.

L'idée avec la justice prédictive est de créer un logiciel permettant de quantifier le risque juridique d'intenter une procédure devant le juge constitutionnel. Il s'agit, en réalité, d'une justice quantitative. Il est question « *de réaliser des statistiques et des probabilités sur la solution à un problème juridique donné*<sup>1531</sup>. » Le logiciel ainsi créé calculera la fréquence des décisions rendues par la Cour constitutionnelle dans telle ou telle autre matière et dégagera des algorithmes qui peuvent mesurer les risques que l'on court dans l'engagement de telle ou telle autre procédure. L'utilisation de l'intelligence artificielle permettra d'éviter que le juge constitutionnel soit abusivement saisi et de désengorger la Cour constitutionnelle.

L'apport de la justice prédictive ne s'analyse pas uniquement du côté du juge constitutionnel. Le professionnel du droit (avocat, juriste d'entreprise) et les justiciables peuvent également en tirer profit. Pour les professionnels du droit, elle facilite la prise de décision et la mise en place des stratégies juridiques utiles pour la défense des intérêts des clients. Pour les clients, elle leur évite d'engager des dépenses financières pour des procédures dont l'issue risque de leur être défavorable.

La Chine est un modèle dans l'expérimentation de la justice prédictive. Il est, certes, vrai que dans ce pays, une telle justice, au-delà des apports ci-haut présentés, pourrait avoir pour but de combler le manque de formation des juristes, à telle enseigne que les juges s'y appuient pour prendre certaines décisions<sup>1532</sup>. Telle n'est pas notre finalité en proposant la justice

---

<sup>1530</sup> *Ibid.*, p.121.

<sup>1531</sup> TAVITIAN Laurine, « Justice prédictive : où en est-on ? », 15 décembre 2020, en ligne sur <https://www.village-justice.com/articles/Justice-predictive-est-jurimetrie,22683.html>, consulté le 07/04/2022 à 19h40'.

<sup>1532</sup> *Idem.*

prédictive en RDCongo. L'UE pourrait ainsi appuyer le Congo-Kinshasa pour la mise en place de ce type de logiciel.

Le désengorgement de la Cour constitutionnelle peut également se faire à l'aide d'un mécanisme de filtrage des exceptions d'inconstitutionnalité. La constitution congolaise du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, prévoit dans son article 162 la saisine de la Cour constitutionnelle par voie d'exception. L'exception d'inconstitutionnalité est consacrée mais elle n'est pas organisée. L'absence d'un cadre juridique organisant l'exception d'inconstitutionnalité en RDCongo l'a longtemps rendue un moyen dilatoire qu'utilisent les parties au procès pour retarder l'issue de celui-ci. L'ancien Président de la Cour constitutionnelle, M. Dieudonné KALUBA DIBWA, a mis en place une note explicative sur les conditions de recevabilité et de transfert des exceptions d'inconstitutionnalité à l'attention des présidents des juridictions. C'est une initiative louable. Malheureusement, une telle note est dépourvue de force contraignante et de valeur juridique. En l'absence d'un réel cadre juridique organisant le régime des exceptions d'inconstitutionnalité en RDCongo, il n'est pas impossible que la Cour soit encombrée des affaires ne revêtant parfois pas un caractère sérieux. L'UE pourrait aussi aider la RDC à disposer d'un tel cadre juridique.

La gestion et la formation des juges constitutionnels est un autre défi que doit relever la justice constitutionnelle congolaise. Le droit du contentieux constitutionnel, en tant que cours de spécialisation, n'est pas enseigné dans les universités congolaises. Qui plus est, l'absence d'une spécialisation sérieuse en droit du contentieux constitutionnel constitue une réelle entrave à la formation des constitutionnalistes en RDC. Il n'est pas étonnant de constater parfois des lacunes dans l'argumentation juridique qui entachent les arrêts de la Cour constitutionnelle. Tel est, par exemple, le cas d'une limite du raisonnement du juge constitutionnel constatée dans l'affaire Augustin MATATA PONYO MAPON concernant le dossier Bukanga-Lonzo.

Dans cette affaire, le ministère public poursuivait M. Augustin MATATA PONYO MAPON devant la Cour constitutionnelle congolaise sur base des dispositions de l'article 163 de la constitution congolaise. M. Augustin MATATA PONYO MAPON était poursuivi pour des faits de détournement des deniers publics durant la période 2012-2016 au cours de laquelle il était Premier ministre en RDC. Devenu sénateur, le prévenu a soulevé une exception

d'incompétence en s'appuyant sur le précité article. Siégeant en matière répressive, la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt le 15 novembre 2021<sup>1533</sup>. La Cour a dit fondé l'exception d'incompétence tirée de la violation des articles 163 et 164 de la constitution. Elle s'est, en outre, déclarée incompétente à connaître de l'action pénale initiée contre le prévenu MATATA PONYO Augustin, étant donné que celui-ci a cessé d'être Premier ministre en fonction au moment où les poursuites contre lui sont engagées. Elle a, enfin, précisé que le prévenu doit être poursuivi devant son juge naturel, de sorte que, autrement, il serait soustrait du juge que la Constitution et les lois lui assignent, et ce en violation de l'article 19 alinéa 1 de la constitution.

Dans cette affaire, l'erreur de la Cour constitutionnelle réside au niveau de la qualification des faits. Puisqu'elle siégeait en matière répressive, la Cour constitutionnelle se devait également de bien définir le moment de la qualification des faits. La qualification devrait ainsi porter sur les faits tels qu'ils se présentaient au temps de l'action et non pas au moment de la saisine de la Cour constitutionnelle ou des poursuites. La Cour devrait donc exercer une cristallisation au moment de l'action de la situation pénale de M. MATATA PONYO MAPON Augustin, quelle que soit l'évolution de la situation ultérieurement. En se déclarant incompétente parce que ce dernier était Premier ministre de 2012 à 2016 et n'exerce plus ladite fonction à ce jour, la Cour constitutionnelle a méconnu un principe général de qualification en matière pénale, à savoir la cristallisation des faits au moment de l'action.

Par ailleurs, en renvoyant M. MATATA à son juge naturel actuel, la Cour constitutionnelle se dédouane d'une mission qui est la sienne. M. MATATA a été déféré devant la Cour de cassation<sup>1534</sup> puisque sénateur à ce jour. En effet, il était fort probable que, conformément à l'article 93, point 1, de la loi portant Organisation, Fonctionnement, Compétence des Juridictions de l'Orde judiciaire (OFCJOJ), la Cour de cassation se déclare également incompétente (incompétence personnelle) en faisant application du principe de la

---

<sup>1533</sup> Arrêt RP 0001 du 15 novembre 2021, Ministère public c. M. MATATA PONYO MAPON Augustin, M. KITEBI KIBOL MVUL Patrice et M. GROBLER Christo.

<sup>1534</sup> v. Procédure judiciaire sous RP 09/CR pendante devant la Cour de cassation. Cette dernière est saisie en matière répressive en premier et dernier ressort. Dans cette cause, le Ministère Public représenté par le Procureur général près la Cour de cassation poursuit les prévenus MATATA PONYO MAPON Augustin, KITEBI KIBOL MVUL Patrick et GROBLER Chisto pour des faits de détournement des deniers publics commis en participation criminelle sur pied des articles 21, 23 du Code pénal livre 1 et 145 du Code pénal livre II.

cristallisation des faits, ce qui fut fait le 24 avril 2023. Il sied de constater que les faits pour lesquels M. MATATA est poursuivi ont été commis en sa qualité de Premier ministre et non pas de Sénateur. Or, l'article 93, point 2, de la loi portant OFCJOJ rend incompétente la Cour de cassation à l'égard des infractions commises par le Premier ministre. Elle n'est compétente que pour, notamment, les infractions commises par les membres du Sénat.

Les deux hautes juridictions s'étant déclarées incompétentes, il y a lieu de déplorer le déni de justice vis-à-vis de M. MATATA. Il y a donc une nécessité de renforcer les capacités des juges constitutionnels congolais. Ici aussi, l'appui de l'UE sera précieux pour la RDCongo.

Un juge non formé et qui est parfois appelé à s'inspirer des décisions, ou normes, étrangères pour dire le droit risque de s'ériger en véritable obstacle à l'Etat de droit et de se livrer au mimétisme. La transposition des valeurs étrangères en droit interne congolais telle que vue dans l'arrêt du 11 mai 2016 démontre à suffisance que le mimétisme juridique est une opération dangereuse pour tout ordre juridique. D'abord parce qu'il méconnaît les particularités locales. Ensuite, parce qu'il fait du juge l'interprète et le contrôleur des normes méconnues par lui et par son environnement de travail. C'est pourquoi il est plus que nécessaire de penser à un nouveau cadre analytique du processus d'irruption des valeurs juridiques étrangères dans le droit interne.

## **B. Le métissage juridico-axiologique comme nouveau cadre analytique du processus de l'irruption des valeurs**

Les développements précédents ont renseigné que l'irruption ou le transfert des standards ou transplants juridiques d'un système juridique à un autre peut être l'œuvre du mimétisme juridique qui s'est révélé au fur des années une opération dangereuse pour tout ordre juridique, comme d'ailleurs il l'a toujours été pour le cas congolais.

Ainsi, « *le métissage juridico-axiologique*<sup>1535</sup> » est proposé comme son alternative et

---

<sup>1535</sup> Nous nous sommes inspirés du modèle de *métissage axiologique de la Corée* tel que présenté par Yun-Chung CHUNG dont l'analyse culturelle l'a amené à hiérarchiser les valeurs propres à chaque pays, ici la Corée et les États-Unis d'Amérique en vue de déterminer les valeurs susceptibles de subir l'influence extérieure et

nouveau cadre analytique du processus de l'irruption des valeurs juridiques étrangères dans le droit interne. Par métissage juridico-axiologique, nous entendons « l'opération consistant à s'inspirer des pratiques juridiques étrangères en vue de les adapter aux réalités internes tout en conservant le noyau dur des valeurs juridiques locales et en renonçant à celles qui freineraient l'évolution du droit et le développement de la société. » Les conditions permissives qui facilitent la réussite de sa mise en œuvre sont: l'identification d'un cadre juridique externe de référence et l'articulation entre celui-ci et les impératifs impliqués par le contexte juridique interne. Le lien historique et le rapprochement culturel pourraient être retenus comme des critères facilitant cette identification.

En effet, le bien social sur lequel est fondé l'ordre juridique régional européen et sur lequel l'ordre juridique congolais voudrait se fonder est l'Etat de droit. L'instauration de celui-ci est tributaire de la consécration de certaines valeurs juridiques et de leur application effective. Dès lors, le métissage juridico-axiologique consistera en une opération visant à hiérarchiser les valeurs juridiques propres à la RDC. De telle sorte à déterminer celles qui sont susceptibles d'être altérées par les valeurs juridiques occidentales et celles qui vont résister à l'influence occidentale car, « *la quasi-totalité de nos sociétés modernes admettent à peu près les mêmes valeurs, [...], sauf à s'opposer de façon extrêmement sévère à propos de l'ordre dans lequel il convient de les prendre, des niveaux qu'elles doivent respectivement occuper sur l'échelle qui les réunit*<sup>1536</sup> ». Mais comment, d'une part, peuvent être finalement hiérarchisées les valeurs juridiques congolaises et, d'autre part, sont intégrées concrètement les valeurs juridiques européennes dans le droit congolais? Par ricochet, quel pourrait être le meilleur moyen d'intégrer les techniques étrangères d'interprétation et de contrôle des normes dans le système juridique congolais?

Il n'est pas évident d'insérer les valeurs juridiques congolaises dans une échelle, à cause d'une part, de la variation de leur place suivant les optiques subjectives qu'une telle opération peut engendrer et, d'autre part, de la nature de leur contenu, les unes pouvant avoir un contenu

---

celles qui y résisteraient. CHUNG Yun Chung, cité par LUABEYA Pacifique Hippolyte, « Etat développementaliste capitaliste au XXI<sup>ème</sup> Siècle et respect des droits humains », in *Thinking Africa*, NDR n°17-mai 2015, p.9 en ligne sur <http://www.thinkingafrica.org/V2/etat-developpementaliste-capitaliste-au-21eme-siecle-et-respect-des-droits-humains/>.

<sup>1536</sup> VIRALLY Michel, *La pensée juridique*, Paris, Editions LGDJ Montchrestien, 1960, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, E.J.A., 1998, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, 2010, pp.29-30.

très général et d'autres précis. Sept valeurs juridiques peuvent être retenues comme fondamentales en RDC. Il s'agit de la continuité de l'Etat, la paix et la sécurité, l'Etat de droit, la démocratie, la bonne gouvernance, la justice et l'alternance démocratique<sup>1537</sup>.

La question qui se pose est celle de savoir si en les énumérant ainsi, le constituant a entendu établir une hiérarchie entre-elles. Ou a-t-il voulu accorder plus d'importance aux unes par rapport à d'autres? Il ne semble pas évident qu'une hiérarchisation ait été établie car, si tel était le cas, le constituant ne consacrerait pas l'Etat de droit et la démocratie, placés respectivement en troisième et quatrième positions dans cette liste, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution; alors que les deux premières valeurs de cette liste (continuité de l'Etat et paix et sécurité) viennent plus loin dans d'autres articles. En revanche, ce qui prime est le sens et le signifiant de ces valeurs. Elles se complètent et s'organisent les unes autour des autres. A telle enseigne que, pour assurer une organisation harmonieuse de la société congolaise, aucune ne doit vider l'autre de sa substance.

A côté des valeurs juridiques fondamentales ou fondatrices, il y a les autres valeurs consacrées dans les dispositions éparses de la constitution (la propriété privée, la liberté et la dignité humaine, par exemple). Ainsi, dans la pyramide ou l'échelle des valeurs juridiques congolaises, on retrouvera au premier étage les valeurs juridiques fondamentales et au second étage les autres valeurs juridiques. Les deux formes des valeurs juridiques restent interdépendantes dans la mesure où on peut remarquer que certaines valeurs du deuxième rang sont des variantes de celles du premier rang. La propriété privée est mieux protégée dans l'Etat de droit<sup>1538</sup>. La jouissance de la liberté et le respect de la dignité humaine ne sont possibles que dans la démocratie.

Toutefois, si ces valeurs ont été consacrées comme des droits par des normes constitutionnelles, force est de constater que quelques-unes d'entre elles sont importées. Pour ce faire, un seul moyen a permis d'intégrer les valeurs juridiques étrangères dans le système

---

<sup>1537</sup> Elles sont énoncées dans le point 3 de l'exposé des motifs de la Constitution congolaise.

<sup>1538</sup> D'après l'ONU, la protection du droit à la propriété est nécessaire pour le renforcement de l'état de droit au niveau national et, par voie de conséquence, essentielle à la stabilité économique. A/66/749 du 16 mars 2012, *Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international*, Rapport du Secrétaire général, p.11.

juridique congolais: le mimétisme juridique. Celui-ci peut être observé aussi bien au niveau des normes que des institutions chargées de les protéger.

D'abord, les normes n'étant que des moyens qui servent à atteindre des finalités que sont les valeurs, le droit congolais a traduit l'Etat de droit, valeur juridique occidentale, en une obligation et droit juridique établis par des normes constitutionnelles. Dans ce sens, les secondes (les valeurs) deviennent des sources matérielles qui contribuent à la formation des sources formelles que constituent les premières (les normes)<sup>1539</sup>. Généralement, c'est dans le préambule ou l'exposé des motifs de la Constitution qu'on retrouve les valeurs juridiques d'une République formalisées en normes dans le corps de celle-ci. Dans l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour<sup>1540</sup>, le Constituant congolais érige l'instauration de l'Etat de droit en préoccupation majeure qui préside à l'organisation et au fonctionnement des institutions de la République. Cette valeur est formalisée par l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1 de la même Constitution qui définit la RDC comme étant un Etat de droit.

Ensuite, l'ordre juridique congolais a créé de nombreuses institutions. Celles-ci sont inspirées des systèmes juridiques étrangers. Leur organisation et fonctionnement sont encadrés par des règles juridiques. Par leur action, elles sont appelées à contribuer à l'émergence de l'Etat de droit à travers notamment la protection des droits et libertés garantis par la Constitution. Ces institutions sont les juridictions de l'ordre judiciaire placées sous le contrôle de la Cour de cassation, celles de l'ordre administratif coiffées par le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle. C'est cette dernière qui, en réalité, est le principal protecteur de l'Etat de droit.

Une telle mission ne peut être bien accomplie que lorsque le juge est indépendant car, le renforcement de l'indépendance du juge est une condition indispensable pour sauvegarder l'Etat de droit<sup>1541</sup>. Ainsi, l'indépendance des juges qui composent ces institutions est, outre l'existence réelle de la séparation des pouvoirs, aussi favorisée par la parfaite maîtrise de leur domaine de formation et, surtout de la culture juridique qui implique aussi la maîtrise des droits international et comparé. D'où la nécessité de professionnaliser et spécialiser les juges

---

<sup>1539</sup> VIRALLY Michel, *Op.cit.*, p.36.

<sup>1540</sup> Voir point 3. De l'organisation et de l'exercice du pouvoir.

<sup>1541</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'Etat de droit*, 9<sup>ème</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2010, p.73.

constitutionnels pour qu'ils participent, à travers leurs décisions, à la protection de l'Etat de droit et, par voie de conséquence, à la consolidation du « ius constitutionale commune universalis. » Toutefois, il n'en reste pas moins qu'« *aussi assurées qu'elles soient, aussi certaines et précises dans leur rédaction, aussi incontestées dans leur autorité, les normes juridiques auront toujours besoin d'être « reçues » dans l'esprit de ceux qui les appliquent, elles devront toujours se réfracter suivant l'angle d'une vision individuelle, qui risque d'être déformante*<sup>1542</sup>.»

Le mimétisme juridique contribue à la perte de repère d'une société. Il est plus qu'urgent d'utiliser le métissage juridico-axiologique comme moyen d'intégration des valeurs juridiques étrangères dans le droit. Si les systèmes juridiques régional européen ou français ou encore belge sont choisis comme cadre de référence pour le juge constitutionnel congolais, c'est d'abord grâce au rapprochement géographique entre l'Europe et l'Afrique qui facilite le partage des cultures et au lien historique entre les deux continents lequel est établi depuis la colonisation. Ensuite, parce que l'Europe a une forte expérience dans la protection de l'Etat de droit dont peut s'inspirer la RDCongo.

A part les maux qui sont spécifiques à la justice constitutionnelle congolaise, l'action du juge constitutionnel congolais est également butée aux problèmes propres au système judiciaire congolais dans son ensemble sur lesquels l'UE, en tant que partenaire de la RDC dans le secteur de la justice, pourrait travailler.

## **§2. L'assainissement attendu du système judiciaire congolais**

La construction et la pérennisation de l'Etat de droit passe aussi par la réforme du système judiciaire. Cette réforme implique aussi bien les organes qui composent la justice que les animateurs desdits organes. L'accès à la justice reste un vrai défi à relever par les organes judiciaires ainsi que leurs animateurs (A) sans compter le renforcement des capacités de ceux-ci (B).

---

<sup>1542</sup> VIRALLY Michel, *Op.cit.*, p.34.



## **A. Le développement rapide des facteurs favorisant l'accès à la justice**

La mise en place effective de l'aide juridictionnelle (a) et la redéfinition moderne du rôle des OSC dans l'éducation des justiciables (b) sont autant des facteurs qui facilitent l'accès à la justice qu'il est nécessaire d'analyser.

### **a. La mise en place effective de l'aide juridictionnelle**

L'UE a travaillé sur l'appui à la mise en œuvre des dispositifs d'aides légales pour les populations indigentes, à savoir les Bureaux de Consultation Gratuite (BCG). Elle s'est appuyée sur les autres acteurs du secteur de la justice, hormis le Ministère de la justice et le CSM (où elle a travaillé sur l'organigramme, le renforcement des capacités, etc). Il s'agit de l'ordre national des avocats ou plutôt directement un certain nombre des barreaux (Nord et Sud-Kivu, Kananga, Matadi, 2 Barreaux de Kinshasa). L'UE a financé le fonctionnement des BCG. Cet appui a permis aux barreaux de prendre pleinement la nature de ces services, de voir comment fonctionner et voire même de trouver des mécanismes alternatifs de financement (appels à des dons, des générosités, etc...).

Cependant, si l'aide légale fonctionne difficilement en RDCongo et doit, par contre, se développer, force est d'admettre que l'aide légale, comme dans tous les pays du monde, devrait être financée par l'Etat<sup>1543</sup>. Le financement des BCG n'est pas pérenne comme appui. C'est ainsi que dans le cadre de nouveaux programmes sur la mise en place des mécanismes alternatifs de financement plus pérennes, les réflexions pourraient être poussées encore en avant. On peut, par exemple, admettre la possibilité pour les avocats de négocier des crédits d'impôts car, les avocats font, en général, partie des personnes assujetties à l'impôt et qui le paient en RDC. Une possibilité aurait été de leur permettre d'obtenir des exonérations

---

<sup>1543</sup> Les participants aux Etats généraux de la justice en RDC ont noté qu'« il n'existe à ce jour aucun texte encadrant globalement les prestations d'aide légale au bénéfice des personnes indigentes: les dispositions sont éparpillées dans un éventail de lois et actes réglementaires. Il n'existe pas non plus de texte définissant une politique plus large d'accès au droit et à la justice, fixant des compétences et organisant les interventions dans ce secteur. Cependant, l'organisation et le financement public de l'aide légale font l'objet d'engagements à la fois nationaux et internationaux. Si une ligne budgétaire existe, cette aide reste à matérialiser. Il existe un déficit de réflexion cohérente et d'orientation stratégique sur l'ensemble du champ d'aide juridique et de l'assistance judiciaire.». v. Rapport général des Etats généraux de la Justice en RDC de 2015, p.72.

d'impôts, de manière à consacrer ces exonérations à de l'aide légale. Les barreaux sont parmi les structures les plus dynamiques du secteur, en tout cas pour certains, et notamment dans le secteur dans lequel l'UE a travaillé.

Plusieurs structures peuvent être des canaux par lesquels transiterait l'aide juridictionnelle pour garantir l'accès à la justice en RDCongo. Il s'agit notamment des avocats, des défenseurs judiciaires, des para-juristes, des ONG. L'UE a aussi beaucoup collaboré avec les défenseurs judiciaires, les para-juristes, qui sont structurées et fonctionnent comme d'ONG. Cette collaboration a concerné toutes les zones reculées où il est très difficile de trouver des avocats. Il convient de préciser qu'on trouve les avocats en RDC dans les centres urbains. Au-delà de ceux-ci, il devient de plus en plus difficile et parfois tout simplement impossible d'avoir accès à un avocat. Dans les provinces, telles que le Nord et le Sud-Kivu, il y a une forte présence des para-juristes ou des défenseurs judiciaires. Le corps des défenseurs judiciaires souffre malheureusement d'insuffisance de structuration en ce qui concerne la profession. C'est une profession qui gagnerait à se structurer mieux et à défendre plus ses intérêts. Dans tout ceci, quelle est la place réservée aux Organisations de la Société Civile (OSC) ?

#### **b. La redéfinition moderne du rôle des OSC dans l'éducation des justiciables**

La légitimité de la justice, à savoir son appropriation par le peuple, dépend de plusieurs facteurs. Le manque de compréhension des décisions judiciaires dû à l'analphabétisme et à l'origine exogène du système juridique pousse la population à recourir à des mécanismes non contrôlés de justice privée<sup>1544</sup>. A cela s'ajoute le fait que l'esprit de justice que devrait représenter les Cours et tribunaux est remis en cause par le peuple à cause de la nature inique de certaines décisions qu'ils rendent ou de l'incapacité des institutions judiciaires à le protéger contre l'injustice ou les abus de droit ; alors que tout effort collectif qui viserait à restaurer l'Etat de droit devrait compter sur la confiance des citoyens<sup>1545</sup>. L'on peut ainsi noter qu'en allant saisir le juge, l'individu ne se tourne pas, à première vue, vers son office mais plutôt

---

<sup>1544</sup> Lire dans le même sens PAPA SAKHO Oumar, *Op.cit.*, pp.59-60.

<sup>1545</sup> v. dans le même sens, S/2011/634 du 12 octobre 2011, *État de droit et justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit*, Rapport du Secrétaire général, §7.

vers l'idée de justice<sup>1546</sup>.

Dans ce contexte, outre la formation des juges et la mise à leur disposition des moyens nécessaires pouvant favoriser leur indépendance et restaurer la confiance dans les institutions, une éducation de la population paraît nécessaire. C'est ici que le service des ONG est requis car, ces dernières doivent jouer un rôle important dans l'éducation de la population pour la connaissance de ses droits, des possibilités d'accès à la justice et du bien-fondé de recourir à l'office du juge en lieu et place de la justice privée. Parce que la seule proximité des juridictions ne suffit pas à elle seule pour satisfaire à l'exigence de l'accès à la justice. Cette éducation doit également permettre à la population de mieux comprendre le système juridique ainsi que les décisions judiciaires pour qu'elle ne les remplace pas par des alternatives non recommandées pouvant déboucher aux violations horizontales des droits de l'homme<sup>1547</sup>. Ainsi, sera satisfaite, d'une autre façon, la nécessité de favoriser l'accès à la justice de la population. Dès lors, l'indépendance du juge et l'accessibilité à la justice peuvent être retenues comme des conditions pour la légitimité de la justice. C'est pourquoi, l'aide de l'UE peut prendre la forme d'appui aux ONG.

Dans le même ordre d'idée, l'UE pourrait orienter davantage son aide à la RDC vers les activités visant à renforcer les capacités citoyennes des mouvements associatifs afin de leur permettre d'influer sur les partis politiques et de les transformer progressivement en partis démocratiques<sup>1548</sup>.

---

<sup>1546</sup> KAMBALE Pascal, « Droits humains, justice et développement en Afrique », Interview réalisée par Thinking

Africa en ligne sur <http://www.thinkingafrica.org/V2/portfolio/droits-humains-justice-et-developpement-en-afrique-pascal-kambale/>, consulté le 07/01/2017 à 16h50'. D'ailleurs, pour Léon DUGUIT, outre le fait social de la solidarité, l'idée de la justice devrait être le fondement indispensable du droit. Voir TRUYOL Y SERRA Antonio, *op.cit.*, p.93.

<sup>1547</sup> Par violation horizontale des droits de l'homme, il faut entendre toute violation des droits et libertés des particuliers par les particuliers eux-mêmes ou toute autre personne non investie des pouvoirs publics. A l'opposé, la violation verticale des droits de l'homme est celle qui émane des autorités publiques. C'est cette catégorie qui est concernée par les rapports des ONG de défense des droits de l'homme ou par les examens périodiques sur la situation des droits de l'homme dans certains pays faits par les mécanismes de protection des droits de l'homme institués par les traités ou accords internationaux (Comité des droits de l'homme de l'ONU).

<sup>1548</sup> Sur le renforcement des capacités politiques des mouvements associatifs, voir aussi HESSELING Gertie, *Op.cit.*, p.47.

L'UE a énormément travaillé avec les OSC sur toutes les problématiques d'accès à la justice et aux droits qui sont des problématiques extrêmement liées parce qu'il faut évidemment connaître ses droits avant d'envisager de les faire valoir. De manière globale, l'Union a collaboré sur l'analyse et la diffusion du droit à l'attention des populations qui, par définition, auraient moins d'accès à ce type des connaissances, donc les populations reculées, les populations dites vulnérables avec notamment un accent très fort sur le genre. Le respect des droits des femmes et des enfants en RDC est une problématique extrêmement préoccupante. Puisque le problème de spoliation des biens, d'héritage, de non reconnaissance d'enfants parce qu'ils n'ont pas d'actes de naissance, de spoliation même d'enfants sont des questions extrêmement problématiques.

Toutes les questions liées aussi au droit foncier (la connaissance du droit foncier) sont des problématiques sur lesquelles l'UE s'est appesantie pour essayer d'expliquer aux gens quels sont leurs droits, quels sont leurs moyens et comment ils doivent les faire valoir, comment ils doivent anticiper les situations qui sont potentiellement difficiles pour eux. L'UE a recouru au service des ONG congolaises, un très grand panel d'ONG congolaises, toutes les plus actives dans le secteur, au niveau national. Et dans les zones dans lesquelles elle a travaillé, sur le volume d'activités générées, plusieurs personnes ont pu être sensibilisées. L'impact est toujours plus difficile à mesurer. La forte sensibilisation ne suffit pas pour espérer que les populations fassent valoir leurs droits, utilisent les savoirs qu'elles ont reçu car, il y a encore des pesanteurs sociales, économiques qui font que certaines personnes gardent encore des réticences à faire valoir leurs droits et à les défendre au travers de la justice moderne.

L'ouverture de l'UE à la société civile congolaise fait partie de cinq piliers de l'accord de Cotonou. En effet, les OSC font partie de nouveaux acteurs (acteurs non étatiques) qui participent désormais au processus de développement des Etats. L'article 4 de l'accord de Cotonou les érige en acteurs du développement<sup>1549</sup>. Le nouvel accord post-Cotonou va

---

<sup>1549</sup> v. dans le même sens, CHEIK MBACKE Ndoye, *La coopération entre l'Union européenne et les Etats ACP : L'exemple du Sénégal*, Thèse de Doctorat de Droit public nouveau régime, Ecole doctorale des Sciences de l'homme et de la société, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2011-2012, p.16 et 20.

également dans le même sens<sup>1550</sup>. L'adoption de l'article 5, point 3 de ce dernier accord est le résultat d'un consensus difficilement acquis entre les parties parce que, dans le cadre des négociations du nouvel accord post-Cotonou, la participation des OSC ou leur appui par l'UE fut l'un des points de divergence<sup>1551</sup> entre l'UE et les OEACP (ex-ACP).

L'UE a aussi travaillé avec les autorités traditionnelles, avec les leaders communautaires, y compris les autorités administratives, dans le domaine de l'éducation pour essayer de faire passer tout un certain nombre des messages.

Ce panel d'actions est suivi des programmes qui visent le renforcement des capacités des magistrats congolais.

## **B. Le renforcement imminent des capacités des acteurs et organes de la justice**

Les programmes visant le renforcement des capacités des magistrats congolais sur lesquels l'UE travaille sont : le PARJ financé par le 10<sup>ème</sup> FED et le PARJ-E (ou Uhaki-Safi en swahil) dans le cadre du 10<sup>ème</sup> FED toujours. Tous les deux ont impliqué l'appui à la formation et au renforcement des magistrats. Par ces programmes, l'UE est intervenue à différents niveaux : au niveau du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) à Kinshasa et au niveau de toutes les juridictions avec lesquelles elle travaillait (Kinshasa, Congo-Central,

---

<sup>1550</sup> Article 5, point 3 du nouvel accord Post-Cotonou.

<sup>1551</sup> Cette divergence est due au fait que les OEACP (les Etats africains en particulier) estiment que le financement des OSC est un subterfuge qu'utilisent les partenaires de l'Afrique pour déstabiliser les régimes en place. Par ailleurs, le nouveau rôle que devrait jouer la société civile, à savoir force de propositions, risque de rester un vœu pieux à cause de la dépendance néocoloniale des Etats africains qui fait que la plupart des OSC soient financées par l'extérieur. Les USA, par exemple, financent beaucoup d'ONG de défense des droits de l'homme. Ceci crée une confusion des fonctions au sein desdites ONG qui prestent tantôt comme censeur des actions de l'Etat tantôt comme filiales dissimulées de l'étranger tantôt comme des sociétés d'affaires dissimulées agissant pour le compte des dirigeants de ces ONG. Le problème de dépendance financière extérieure dont souffre la société civile en Afrique a été abordé lors du séminaire conjoint OUA/CICR à l'attention des Ambassadeurs accrédités auprès de l'OUA élargi aux membres du Conseil de Sécurité de l'ONU et du Conseil de l'Europe à Addis-Abéba du 30 au 31 mars 1998. Ainsi, la solution trouvée au financement extérieur des Organisations de la Société Civile (OSC), dont les associations humanitaires, est leur financement dans le cadre interne. Or, dans le contexte africain, cela paraît illusoire, voire ubuesque.

Nord et Sud-Kivu). Elle a formé les magistrats de toutes les juridictions, c.-à-d. tous les niveaux des magistrats (du siège et du parquet)<sup>1552</sup>.

Néanmoins, ces formations ne sont pas suffisantes. Le grand problème de la RDC depuis des années est que l'Ecole de formation et de Recyclage du Personnel judiciaire (EFRPJ) qui était en fonction à Kinshasa ne fonctionnait quasiment plus. Il n'y a plus de formation des magistrats et de secrétaire des parquets digne de ce nom depuis des années et des années<sup>1553</sup>. Dès lors, la création de l'institut national de formation judiciaire

---

<sup>1552</sup> L'investissement dans le capital humain judiciaire se concrétise notamment à travers la formation des animateurs de la structure concernée, en l'occurrence les animateurs de la justice. Analysons de manière critique les formations dispensées aux magistrats congolais. Les formations dispensées aux magistrats dans le cadre des précités programmes sont ad hoc, c.-à-d. en fonction des besoins qui avaient été identifiés. Il y a eu différents types de formation pendant 2-3 ans et ces formations pouvaient durer 2-3 semaines. C'était de la mise à niveau sur des sujets spécifiques. Elles ont été dispensées, autant que faire se peut, par des magistrats et juristes congolais ou des experts indépendants et juristes congolais, quelques experts internationaux ou des magistrats français ou belges. Mais globalement, l'UE s'appuyait plutôt sur les ressources humaines nationales. Ces formations portent sur les thèmes suivants : l'éthique ; le droit Ohada ; le genre ; l'informatique. Les trois autres domaines sur lesquels l'UE est intervenue sont : le management des juridictions et parquets; le Droit du contentieux électoral ; le Droit disciplinaire et déontologie.

<sup>1553</sup> Il y a une population qui travaille dans les juridictions. Elle est composée soit des vieux fonctionnaires, soit des jeunes personnels. Les vieux fonctionnaires ont été très bien formés par les universités congolaises qui étaient excellentes à l'époque mais qui n'ont plus connu de formation depuis des années et surtout qui ont très souvent atteint l'âge de la retraite. Les jeunes personnels ont été recrutés de façon un peu erratique, n'ont pas eu de bonne formation puisque maintenant l'enseignement universitaire a considérablement baissé en qualité, ont eu une formation spécifique très légère voire nulle ou sont parfois même tout simplement ce qu'on appelle de nouvelles unités, c'est-à-dire qu'en plus de ça, ils ne sont même pas enregistrés comme fonctionnaires. Les participants aux Etats généraux de la justice en RDC ont déploré que « Dans l'administration, les nouvelles unités « non mécanisées » (non reconnues par l'administration) côtoient un personnel vieillissant. Dans ces conditions, l'éthique et la déontologie de la profession souffrent considérablement. » v. Rapport général des Etats généraux de la justice en RDC de 2015, p.70. Par exemple, du temps du ministre de la justice, Luzolo BAMBI LESSA, il y a près de 2 ou 3 000 magistrats qui ont été recrutés d'un coup. On ne s'est pas trop sur la base de quels critères, sur la base de quel concours ce recrutement a été fait. Ce n'est pas vraiment celui de véritable test. On ne s'est pas vraiment le niveau de ces magistrats. Finalement, ça donne une population extrêmement disparate et il n'y avait pas de réponse centralisée au niveau du ministère de la justice et au niveau du CSM.

(INAFORJ)<sup>1554</sup> permet d'instituer un pôle d'excellence et la formation des magistrats, des greffiers, des secrétaires des parquets et du personnel de l'administration pénitentiaire. La construction du bâtiment qui doit l'abriter est finie sur financement de l'UE. Le bâtiment est prêt. L'INAFORJ existe officiellement et juridiquement puisque l'UE a aussi travaillé sur l'écriture des statuts. Le temps d'attente pour sa mise en place a été relativement long parce qu'il a fallu un accord entre le ministère de la justice et le CSM sur le processus de sélection des magistrats et la question de l'indépendance de la magistrature qui doit se concrétiser vraiment. La mise en place s'est concrétisée à l'été 2016 grâce à l'aide européenne pour la rédaction des statuts de l'INAFORJ.

L'article 4 de ce décret prévoit que, sur demande du Bureau du Conseil Supérieur de la Magistrature, la gestion des concours de recrutement des magistrats visés par l'article 2 du statut des magistrats peut être confiée à l'INAFORJ. Ceci est simplement inconstitutionnel car, la gestion du pouvoir judiciaire comprend notamment le recrutement des magistrats, la mission de gestion du pouvoir judiciaire et est constitutionnellement dévolue au CSM d'après l'article 152, alinéa 1er de la Constitution congolaise. Ni un décret du 1er Ministre ni une proposition du Bureau du CSM ne pourraient y déroger. En outre, ce n'est pas au Bureau du CSM de prendre des décisions sur le recrutement ou la nomination des magistrats, celui-ci n'étant qu'un organe d'exécution des décisions et de recommandations de l'Assemblée générale du CSM<sup>1555</sup>. En revanche, c'est à l'Assemblée générale d'examiner les dossiers des magistrats en vue de leur nomination. Ceci implique incidemment que les décisions sur leur recrutement relèvent de sa compétence. Et les propositions relatives à leur nomination sont

---

<sup>1554</sup> Le décret portant création de l'INAFORJ a été signé en 2016. Son article 1<sup>er</sup> le dote de la personnalité juridique et le place sous la tutelle du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux et Droits Humains. Sur demande du Bureau du Conseil Supérieur de la Magistrature, la gestion des concours de recrutement des magistrats visés par l'article 2 du statut des magistrats peut être confiée à l'INAFORJ (article 4). L'INAFORJ organise deux types de formation : la formation initiale et la formation continue. Concernant la formation initiale, l'INAFORJ organise les concours d'admission des magistrats sur la base de la liste transmise par le Président du Conseil Supérieur de la Magistrature (article 21) et celui de futurs secrétaires de parquet, greffiers, agents pénitentiaires et autres personnels administratifs sur la base d'un arrêté du Ministre de la Justice, Garde des Sceaux et Droits humains (article 23). Quant à la formation continue, l'INAFORJ publie chaque année une liste et un calendrier prévisionnel annuel des modules de formation continue (article 26).

<sup>1555</sup> Article 17, alinéa 1 de la loi organique n° 08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

transmises au Président de la République qui, endéans les trente jours de leur réception, peut formuler des observations au Conseil supérieur de la magistrature<sup>1556</sup>.

L'EFRPJ n'a plus fonctionné depuis 1986<sup>1557</sup>, son patrimoine a été transféré à l'INAFORJ<sup>1558</sup>. Malgré cela, la première promotion des magistrats, greffiers, secrétaires des parquets et des agents de l'administration pénitentiaire n'avait pas encore commencé la formation à cause du manque de financement. Le coût élevé du fonctionnement de l'INAFORJ crée un doute sur la capacité de l'Etat d'assurer son financement. L'Union ne voulait pas se substituer au financement d'un institut national mais était disposée d'apporter des appuis. D'ailleurs, d'après l'article 37 du décret portant création de l'INAFORJ, les ressources de l'INAFORJ sont constituées notamment de la dotation initiale, des émargements au budget de l'Etat, des produits d'exploitation, des emprunts, des subventions, des dons et legs. Le ministre de la justice congolais avait nommé, juste après la promulgation du décret portant création de l'INAFORJ signé par le premier ministre, le Professeur NYABIRUNGU<sup>1559</sup> qui a été chargé de monter un projet d'appui au démarrage de l'INAFORJ. Il a produit un document, qui n'a pas été rendu officiel, mais qui posait les bases du démarrage de l'INAFORJ. L'Agence Française de Développement (AFD) a annoncé le 6 avril 2022 un décaissement de 4 millions d'euros en faveur de l'INAFORJ<sup>1560</sup>. Il reste à savoir si l'Etat congolais prendra ses responsabilités pour assurer le fonctionnement normal de cet institut qui devra renforcer les capacités des magistrats congolais.

L'investissement dans le capital humain suggéré doit contribuer à l'indépendance effective du pouvoir judiciaire.

---

<sup>1556</sup> Article 7, alinéas 1 et 2 de la loi organique n° 08/013 du 05 août 2008.

<sup>1557</sup> v. Rapport final du PARJ, septembre 2016, p.38.

<sup>1558</sup> Article 35, alinéa 2 du décret portant création de l'INAFORJ.

<sup>1559</sup> Il fut le Rapporteur et Modérateur général des Etats généraux de la Justice.

<sup>1560</sup> <https://zoom-eco.net/developpement/rdc-la-france-annonce-un-decaissement-de-4-millions-deuros-en-faveur-de-linaforj/>, consulté le 11/04/2022 à 01h35'.



## **Conclusion du titre II**

La coopération au développement UE-RDC a notamment pour objectif la réalisation des ODD. Elle voit en la construction et la pérennisation de l'Etat de droit un moyen de réduire la pauvreté. L'accord de Cotonou et son successeur, qui lie l'UE à la RDC, sont conçus dans cette vision et complètent les efforts onusiens de développement.

Toutefois, la pratique de la coopération internationale démontre qu'il y a toujours un fossé observé entre les textes (instruments juridiques, politiques et financiers) de la coopération au développement et la réalité sur terrain. La mauvaise gestion de l'aide publique au développement (APD) et de sa programmation, l'absence de contrôle démocratique sur cette gestion, la transformation de la majorité des opérations sur la dette<sup>1561</sup> rentrant dans le cadre de la coopération verticale en des contrats commerciaux<sup>1562</sup> sont des problèmes qui empêchent la réussite de la coopération au développement entre la RDC et ses partenaires. Ainsi, le type de coopération au développement UE-RDC, voulu dans le cadre du nouvel accord post-Cotonou, pourrait s'inscrire dans une nouvelle logique. Cette coopération au développement pourrait ainsi améliorer et compléter les actions menées concernant la gouvernance socio-économique et la gouvernance judiciaire. Elle devrait donc s'adapter aux domaines prioritaires du nouvel accord post-Cotonou.

En effet, pour être au service de la gouvernance socio-économique, elle pourrait mobiliser les mêmes instruments juridiques, politiques et financiers utilisés dans le cadre du partenariat de Cotonou. Elle devrait gagner plus en efficacité et renforcer le cadre normatif de la transparence des affaires publiques en RDC en priorité. Son efficacité dépendra de sa capacité d'être vecteur de l'alternance démocratique et du développement humain et social, un des domaines prioritaires du nouvel accord post-Cotonou. L'approche européenne des conditionnalités doit renforcer la bonne gouvernance. Pour ce faire, elle pourrait cumuler les conditionnalités d'instruments<sup>1563</sup> et les conditionnalités de résultats<sup>1564</sup> afin « *de redonner la*

---

<sup>1561</sup> Ces opérations sont la gestion dynamique, le rachat par anticipation, la réduction du service de la dette.

<sup>1562</sup> Alors qu'elles sont censées être des projets de développement socio-économique visant l'amélioration des conditions de vie des populations.

<sup>1563</sup> Par exemple : privatisations.

<sup>1564</sup> Par exemple : croissance, réduction de la pauvreté.

main aux gouvernements locaux et de les juger sur leurs résultats plutôt que sur la mise en œuvre de telle ou telle « recette de développement »<sup>1565</sup> ». Le renforcement du cadre normatif de la transparence des affaires publiques en RDC permettra de résoudre le problème de la gestion et de la programmation des outils de la coopération au développement, tels que l'APD.

Les droits de l'homme font également partie des domaines prioritaires du partenariat post-Cotonou sur lesquels la coopération au développement UE-RDC pourrait s'appuyer. Les peuples européen et africain aspirent à la réinvention de l'espace politique comme lieu de liberté pouvant leur permettre de créer les conditions d'une vie bonne<sup>1566</sup>. Les Etats devraient reconnaître tous les droits et libertés fondamentaux comme valeurs juridiques. De même, les principes démocratiques caractérisant l'UE<sup>1567</sup>, les outils de la coopération au développement bien programmés sont ceux qui s'orienteraient vers l'action du protecteur de ces droits, à savoir le juge constitutionnel. L'avènement d'un Etat de droit ne pourrait pas se concevoir sans l'action du juge constitutionnel. L'Etat de droit doit être un mode d'organisation de référence et jouer comme « réducteur de la souveraineté<sup>1568</sup>.»

---

<sup>1565</sup> CHARNOZ Olivier, SEVERINO Jean-Michel, *Op.cit.*, p.100.

<sup>1566</sup> CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *De la guerre à la communauté universelle. Entre droit et politique*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2013, pp.369-370.

<sup>1567</sup> GERKRATH Jorg, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, quatrième de couverture.

<sup>1568</sup> CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », in *AFRI*, Vol.III, 2006, p.1.

## **CONCLUSION GENERALE**

« Quels sont les actions et instruments juridiques qu'utilise l'UE pour construire et pérenniser un Etat de droit en République démocratique du Congo ? ». Telle est la question centrale dont la réponse permet de comprendre le rôle de l'UE dans la construction et la pérennisation d'un Etat de droit en RDCongo.

Pour construire un Etat de droit en RDC, l'UE mène des actions, qui s'appuient sur divers instruments politico-juridiques, dont les apports et limites sont passés au crible de l'analyse juridique. Cette dernière a mis en évidence la nécessité de les repenser afin qu'elles ne deviennent pas le serpent brûlant<sup>1569</sup> de l'Etat de droit au lieu d'être son serpent d'airain<sup>1570</sup>. De même, l'Union doit veiller à la cohérence et à l'efficacité de son action extérieure sous son double prisme (international et européen). D'abord, en tant qu'acteur international, elle joue un rôle non moins négligeable dans l'adoption et l'exécution des normes juridiques internationales dans le domaine de maintien de la paix. Ensuite, en tant que promotrice des valeurs, elle oriente son action extérieure vers la promotion active de celles-ci, notamment l'Etat de droit, réaffirmées par l'article 21 du TUE.

Certaines actions menées par l'UE ont réellement permis au gouvernement congolais d'avoir une nouvelle architecture institutionnelle. Celle-ci est issue des processus électoraux conférant un caractère formellement démocratique à la RDC ou encore se traduit par la nature donnée à l'Etat congolais par sa Constitution, à savoir un Etat unitaire fortement décentralisé. D'autres se sont, en revanche, révélées embryonnaires compte tenu de leur impact limité et de leur dépendance à la nature du mandat que les Etats membres peuvent donner aux institutions de l'Union. C'est notamment le cas de l'appui dans le secteur de la sécurité et de la défense dans lequel la Commission européenne n'a reçu qu'un mandat très limité.

Toutefois, l'attitude des partenaires déterminera les résultats de la coopération UE-RDC. Cette dernière ne doit pas s'inscrire dans la contradiction qui a caractérisé la coopération au développement Nord-Sud au cours de l'histoire et s'expliquait par le fait que

---

<sup>1569</sup> C'est-à-dire le serpent qui représente une image de mort.

<sup>1570</sup> C'est-à-dire le serpent qui, a contrario, représente une image de vie.

celle-ci visait la recherche improbable de l'adéquation entre le réel<sup>1571</sup> et l'idéal<sup>1572</sup>. C'est ce qu'il convient de qualifier d'horizon angélique de la coopération au développement. Dans ces conditions, la coopération au développement et la lutte contre la pauvreté formaient le mariage de la carpe et du lapin<sup>1573</sup>.

Le nouveau partenariat envisagé dans l'accord post-Cotonou ne devrait pas ignorer le passé car cela serait dangereux, voire impossible. Il pourrait s'inscrire dans l'amélioration continue afin de s'adapter et d'anticiper les évolutions de l'environnement juridique, politique et social des partenaires. De même, le droit des relations extérieures de l'Union serait efficace s'il arrive à s'adapter à la société unique créée par la mondialisation et dans laquelle les ordres juridiques s'interpénètrent. Dans le cadre de ce phénomène d'ouverture des systèmes, les droits et libertés fondamentaux, l'Etat de droit, la démocratie, comme valeurs juridiques reconnues par les Etats et caractérisant aujourd'hui l'UE, sont des principes structurels qui forment le noyau dur du droit constitutionnel commun en Europe<sup>1574</sup>. Dès lors, il ne faudrait pas se servir du droit comme instrument de domination, mais plutôt pour faire évoluer les comportements des acteurs politiques. C'est dans ce sens qu'il est suggéré une approche européenne des conditionnalités cumulant les conditionnalités d'instruments et les conditionnalités de résultats.

La finalité poursuivie par l'étude est la mise en place d'une boîte à outils des actions menées par l'UE dans le cadre de ses relations extérieures, en prenant pour exemple le cas du Congo-Kinshasa, qui pourrait servir de modèle aux futures actions extérieures de l'Union orientées vers les Etats de l'OEACP (ex-ACP).

---

<sup>1571</sup> Aucun Etat ne peut se présenter comme porteur du bonheur dans un autre parce que l'Etat est le plus froid des monstres froids.

<sup>1572</sup> La lutte contre la pauvreté, favoriser le développement ou la croissance économique, etc sont là les objectifs apparents de l'APD.

<sup>1573</sup> Cette expression fut utilisée par RUSCIO Alain, *Amours coloniales. Aventures et fantasmes exotiques, de Claire de Duras à Georges Simenon*, Bruxelles, Ed.Complexe, coll.Bibliothèque complexe, 1996, p.513. Elle signifie une union anormale qui crée une situation anormale.

<sup>1574</sup> GERKRATH Jorge, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp.21-22.

L'étude n'a pas réservé une place à la perspective critique qui envisage la conditionnalité politique comme un mécanisme pour imposer des concepts et valeurs européennes pour des raisons évoquées dans l'introduction<sup>1575</sup>. Une telle approche se base sur le néocolonialisme et l'impérialisme pour critiquer la politique de l'Union européenne (UE) quant à l'exportation de ses « valeurs ». La République Démocratique du Congo (RDC) est un enjeu géopolitique de premier plan du point de vue des relations internationales contemporaines. L'UE compte en son sein des Etats qui ont largement tiré avantage ou des avantages que confère l'exercice de la puissance politique, économique et militaire sur cette entité. Tous les moyens pour reconquérir un positionnement stratégique de premier ordre sur l'échiquier congolais deviennent légitimes et idéalement indispensables. Si la posture stratégique de l'UE par rapport au Congo peut être interprétée dans cet ordre d'idées, il n'en demeure pas moins que le cadre opérationnel de cette organisation régionale afin de réaliser ses objectifs en RDC, au travers des mécanismes contrastés et sophistiqués, peut également être envisagé différemment.

---

<sup>1575</sup> v. intérêt et enjeux de l'étude.

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

## **BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE**

La liste ci-dessous comprend aussi bien les sources juridiques et politiques citées dans le corps du travail que celles qui ne l'ont pas été mais dont la consultation était nécessaire pour l'enrichissement de la démonstration faite dans le présent travail.

Ainsi, ces sources sont regroupées comme suit :

- Ouvrages
- Articles, contributions et actes des colloques
- Thèses, mémoires et cours
- Traités
- Législations nationales
- Jurisprudence
- Rapports et documents officiels
- Entretiens
- Webographie

### **I. Ouvrages**

ABDOU HASSAN Adam, *Puissance du droit et droit des puissants. Les traités européens et « eurafricains » sous la loupe*, Genève, CETIM, 2021.

AJELLO Aldo, *Cavalier de la paix. Quelle politique européenne commune pour l'Afrique ?*, Bruxelles, Edition GRIP, 2000.

AJELLO Aldo, *Brasiers d'Afrique. Mémoires d'un émissaire pour la paix*, Paris, L'Harmattan, 2010.

ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU-MOUSSAOUI Isabelle, *Les méthodes qualitatives*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, PUF, 2009.

ALEDO Louis-Antoine, *Le droit international public*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2021.

ALLAND Denis, *Justice privée et ordre juridique international*, Paris, Editions A. Pedone, 1994.

ALLAND Denis et RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2007.

- AMNESTY INTERNATIONAL, *Contrôler les armes*, Paris, Autrement, 2010.
- AMVANE Gabriel, *Les rapports entre l'ONU et l'Union africaine en matière de paix et de sécurité sur le continent africain*, Paris, Publibook, 2012.
- ARCIDIACONO Bruno, *Cinq types de paix : Une histoire des plans de pacification perpétuelle (XVIIe-XXe siècles)*, Genève, Graduate Institute Publications, 2011.
- ARNAUD André-Jacques (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 1<sup>ère</sup> édition, Paris, LGDJ, 2018.
- ASCENSIO Hervé, LAMBERT-ABDELGAWAD Elisabeth, SOREL Jean-Marc (Dir.), *Les juridictions pénales internationalisées: Cambodge, Kosovo, Sierra Leone, Timor Leste*, Paris, Société de législation comparée, 2006.
- BAECHLER Jean et DELVOLVE Pierre (Dir.), *Guerre et Droit*, Paris, Editions Hermann, 2017.
- BANNELIER-CHRISTAKIS Karine, CHRISTAKIS Théodore, LANFRANCHI Marie-Pierre, MALJEAN-DUBOIS Sandrine, NORODOM Anne-Thida (Dir.), *70 ans des Nations unies : quel rôle dans le monde actuel ?*, Journée d'études en l'honneur du Professeur Yves Daudet, Paris, Edition A. Pedone, 2014.
- BASSET Antoine, *Pour en finir avec l'interprétation. Usages des techniques d'interprétation dans les jurisprudences française et allemande*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2015.
- BASTID Suzanne, *Les traités dans la vie internationale : conclusion et effets*, Paris, Economica, 1985.
- BAYARD Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1989, 2006.
- BEAUCILLON Charlotte, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- BEGORRE-BRET Cyrille, MORANA Cyril, *La justice. De Platon à Rawls*, Paris, Éditions Eyrolles, 2012.
- BEN ACHOUR Yadh et all., *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Vol.XVI, Tunis, AIDC, Recueil des cours, 2007.
- BERGEL Jean-Louis, *Méthodologie juridique*, 2<sup>ème</sup> édition mise à jour, Paris, PUF, 2016.
- BERNARD Elsa, *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Bruxelles, Emile Bruylant, 2010.
- BERRAMDANE Abdelkhaleq et ROSSETTO Jean, *Droit de l'union européenne. Institutions et ordre juridique*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017.



- BERTHIER Nicole, *Les techniques d'enquête en sciences sociales. Méthodes et exercices corrigés*, Paris, Armand Colin, 2016.
- BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, DULPHY Anne et al. (Dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008.
- BLANC-GONNET JONASON Patricia, *Le principe de transparence : enjeux juridiques et éthiques contemporains*, Argumentaire du séminaire Données personnelles, vie privée et éthique - Formation labellisée Ethique, ED.SJPG, Université de Lille, 5 juin 2018.
- BLANCHET Alain, GOTMAN Anne, *L'entretien*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris Armand Colin, 2015.
- BLARY-CLEMENT Edith (Dir.), *Transparence et gouvernance. Une relecture*, Actes de colloque, coll. Colloques & opinions, Lille, 2010.
- BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, LexisNexis, 2019.
- BOISSON DE CHAZOURNES Laurence, *Les contre-mesures dans les relations internationales économiques*, Paris, Editions A. Pedone, 1992.
- BONNET Baptiste (Dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2016.
- BOSSE-PLATIERE Isabelle, PICOD Fabrice et RAPOPORT Cécile, *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- BOURDIEU Pierre, *Sociologie générale*, Cours au collège de France 1981-1983, Volume 1, Paris, Editions Raisons d'agir, Editions du Seuil, novembre 2015.
- BOURDIEU Pierre, *Sociologie générale*, Cours au collège de France 1983-1986, Volume 2, Paris, Editions Raisons d'agir, Editions du Seuil, novembre 2016.
- BOURRINET Jacques et TORREELI Maurice, *Les relations extérieures de la CEE*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- BOUTAYEB Chahira, *Droit institutionnel de l'Union européenne. Institutions, ordre juridique, contentieux*, 7<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2022.
- BOUTIN Gérard, *L'entretien de recherche qualitatif : théorie et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2018.
- BOUVIER Damien, *La représentation internationale de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2020.
- BRESSON Delphine, *Le « Peacebuilding » : concept, mise en œuvre, débats. Le point sur les péripéties complexes d'un outil de paix en construction*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- CANAL-FORGUES Eric (dir.), *Démocratie et diplomatie environnementales*, Paris, A.Pedone, 2015.

- CARCASSONNE Guy, GUILLAUME Marc, *La constitution introduite et commentée*, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Editions du Seuil, 2019.
- CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel à jour 2015*, 32<sup>ème</sup> édition, Paris, Sirey, 2015.
- CHARNOZ Olivier, SEVERINO Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, Paris, Editions La Découverte, 2007.
- CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *De la guerre à la communauté universelle. Entre droit et politique*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2013.
- CHETAIL Vincent (Dir.), *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2009.
- CHEVALIER Jacques, *L'Etat de droit*, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017.
- CLERGERIE Jean-Louis, GRUBER Annie, RAMBAUD Patrick, *L'Union européenne*, 11<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2016.
- COMBACAU Jean, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Editions A.Pedone, 1974.
- COMBACAU Jean, *Le droit des traités*, Paris, PUF, 1991.
- CONAC Gérard (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993.
- COPPOLANI Antoine, DAVID Charles-Philippe, THOMAS Jean-François, (Dir.), *La fabrique de la paix. Acteurs, processus, mémoires*, Paris, Hermann Editions, 2015.
- CORNU Gérard (Dir.), *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, Puf, 2018.
- CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Les conventions de vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Tome I, Bruxelles, Bruylant 2006.
- CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Les conventions de vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Tome II, Bruxelles, Bruylant 2006.
- CORTEN Olivier, KLEIN Pierre (Dir.), *Les conventions de vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Tome III, Bruxelles, Bruylant 2006.
- CORTEN Olivier, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Edition de l'université de Bruxelles, 2009.
- COT Jean-Pierre et PELLET Alain (Dir.), *La charte des Nations unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, Bruxelles, Bruylant, 1985.
- CRAWFORD James, *Les articles de la C.D.I. sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite: introduction, texte et commentaires*, Paris, Pedone, 2003.

- CRAWFORD James, *Hasard, ordre et changement: le cours du droit international*, Académie de droit international de la Haye, 2015.
- CTDA, CAPAC, *La décentralisation en bref*, Kinshasa, Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, Mars 2003.
- D'ASPREMONT Jean, *L'État non démocratique en droit international : étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Paris, Éditions A. Pédone, 2008.
- DECAUX Emmanuel et SUR Serge (Dir.), *Mélanges offerts à Hubert Thierry. L'évolution du droit international*, Paris, Editions A. Pedone, 1998.
- DELAUNAY Benoît, *L'indispensable du droit constitutionnel*, Levallois-Perret, Jeunes Éditions-Studyrama, 2001.
- DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, 2004.
- DELMAS-MARTY Mireille, *Vers une communauté de valeurs ?*, Paris, Seuil, 2011.
- De SINGLY François (Dir.), *L'entretien*, Paris, Armand Colin, 2015.
- DESROCHE Henri, *Coopération et développement : mouvements coopératifs et stratégiques du développement*, Paris, Presses universitaires de France, 1964.
- De WILDE D'ESTMAEL Tanguy, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la communauté européenne. Sanctions et incitations économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Emile Bruylant, 1998.
- de VISSCHER Charles, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967.
- DIANGITUKWA Feley, *L'Afrique doit renaître*, Paris, Monde Nouveau, Afrique nouvelle, 2016.
- DIANGITUKWA Feley, *La thèse du complot contre l'Afrique : pourquoi l'Afrique ne se développe pas*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- DISANT Mathieu, LEWKOWICZ Gregory, TURK Pauline (Dir.), *Les standards constitutionnels mondiaux*, Bruxelles, Bruylant, 2018.
- DUCROQUETZ Florence, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, Thèse de doctorat en droit, Université de Lille 2-Droit et Santé, 2010.
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 3e édition, Paris, E. de Boccard, 1927-1930.
- DUHAMEL Olivier, *Le pouvoir politique en France*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Seuil, 2003.

- DUHAMEL Olivier, TUSSEAU Guillaume, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5<sup>ème</sup> édition, Paris, Seuil, 2020.
- DUMOULIN André, MANIGART Philippe (Dir.), *Opinions publiques et politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- DUPÉRÉ Olivier, *Constitution et droit international. Regards croisés sur un siècle de doctrines françaises*, Journée d'études décentralisée de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), organisée par le Centre d'études et de recherches comparatives sur les constitutions, les libertés et l'État (CERCCLÉ), Faculté de droit et de science politique, 15 novembre 2013.
- ESIMBA IFONGE Patrick et SAID ABASS Ahamed (Dir.), *Conversations sur la paix, la démocratie africaines et le panafricanisme*, Paris, Edition Congo Lobi Lelo, 2020.
- FARIA Fernanda, *La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, novembre 2004.
- FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe (Dir.), *Internationalisation des constitutions et constitutionnalisation du droit international : réflexions sur quelques interactions entre droit constitutionnel et droit international*, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2015.
- FAU-NOUGARET Matthieu (Dir.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- FAUVARQUE-COSSON Bénédicte (Dir.), *Le droit comparé au XXI<sup>e</sup> siècle. Enjeux et défis*, Journées internationales de la société de législation comparée, Paris, Société de législation comparée, 8-9 avril 2015.
- FENET Alain (Dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2007.
- FLAESCH-MOUGIN Cathérine (Dir.), *La relance de l'Union européenne et la présidence française*, Bruxelles, Bruylant, 2011.
- FORLATI PICCHIO Laura, SICILIANOS Linos-Alexandre (Dir.), *Les sanctions économiques en droit international*, Boston, M. Nijhoff, 2004.
- FORTEAU Mathias, *Droit de la sécurité collective et droit de la responsabilité internationale de l'Etat*, Paris, A.Pedone, 2006.
- GANDOLFI Stefania, MEYER-BISCH Patrice et TOPANOU Victor (Dir.), *L'éthique de la coopération internationale et l'effectivité des droits humains*, Actes du colloque international et interuniversitaire de l'Université de Bergame du 12 au 14 mai, Paris, L'Harmattan, 2005.
- GERKRATH Jorg, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 1997.

- GILL Terry et all., *Manuel de Leuven sur le droit international applicable aux opérations de paix*, Bruxelles, Bruylant, 2021.
- GOMBERT Tobias et al., *Fondements de la Démocratie sociale*, 2<sup>ème</sup> édition, Bonn, Académie Politique, Août 2008, Berlin, Département de la Coopération Internationale, Octobre 2009.
- GUILLOUD-COLLIAT Laetitia, *L'action normative de l'Union européenne*, 1ère édition, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- GURVITCH Georges, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Paris, Pedone, 1935.
- HAGUENAU-MOIZARD Cathérine, *Introduction au droit comparé en 10 thèmes*, Paris, Dalloz, 2018.
- HAMONIC Anne, *Les relations entre l'UE et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, Bruxelles, Bruylant, 2018.
- HART L.A. Herbert, *Le concept de droit*, 2<sup>ème</sup> édition, (trad.de l'anglais par Michel Van de Kerchove), Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2005.
- HATTO Ronald, *Le maintien de la paix. L'ONU en action*, Paris, Armand Colin, 2015.
- HENNEBEL Ludovic, TIGROUDJA Hélène, *Traité de droit international des droits de l'homme*, Paris, Editions A. Pedone, 2016.
- HESSELBEIN Gabi, *Essor et déclin de l'État congolais. Un récit analytique de la construction de l'État*, Document de travail N°21, Crisis States Research Centre, Novembre 2007.
- HEUSCHLING Luc, *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.
- KABOU Axelle, *Et si l'Afrique refusait le développement ?*, Paris, L'Harmattan, 1990.
- KADDOUS Christine, *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Bâle, Genève, Munich, Helbing & Lichtenhahn, Bruxelles, Bruylant, 1988.
- KALUBA DIBWA Dieudonné, *La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo*, Paris, Académia-L'Harmattan, Kinshasa, Editions Eucalyptus, 2013.
- KALPYRIS Eugenios, VORK Richardt, NAPOLITANO Antonio, *Les sanctions des nations unies dans le conflit de l'ex-Yougoslavie. La coopération OSCE-UE*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1995.
- KANT Emmanuel, *Essai philosophique sur la paix perpétuelle*, Paris, G. Fischbacher, 1880.

- KARPENSCHIF Michael, NOURISSAT Cyril (Dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne. Les 100 grandes décisions de la Cour de Justice de l'Union européenne*, Paris, Puf, 2010.
- KASONGO SAFARI Gentil, *Panorama de la justice transitionnelle en RD Congo*, EU Bookshop, 2017.
- KAUFMANN Jean-Claude, *La fin de la démocratie. Apogée et déclin d'une civilisation*, Paris, Editions les liens qui libèrent, 2019.
- KEANE John, *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon & Schuster, 2009.
- KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, 2<sup>ème</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1960.
- KELSEN Hans, *Théorie générale du droit et de l'Etat. La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique*, Paris, LGDJ, 1997.
- KENNEDY David, SANDS Philippe, *Les clichés revisités, le droit international et la politique. Vers une transformation du droit international ? : institutionnaliser le doute*, Paris, Pedone, 2000.
- KITOKA MOKE Mutondo, *Eglise, Protection des Droits de l'Homme et Refondation de l'Etat en République Démocratique du Congo : Essai d'une éthique politique engagée*, Genève, Globethics.net, 2012.
- KOCH Dirk-Jan, *Coopération internationale et développement*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- KOLB Robert, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix. Précis*, 2<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2009.
- KOSKENNIEMI Marti, *La politique du droit international*, Paris, Editions A. Pédone, 2007.
- JOINET Louis, *Mes raisons d'état. Mémoires d'un épris de justice*, Paris, Editions La Découverte, 2013.
- LACHARRIERE Guy, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983.
- LAGRANGE Evelyne, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la charte des nations unies*, Paris, Montchrestien, 1999.
- LAGRANGE Evelyne, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, The Hague, London, New York, Kluwer Law International, 2002.
- LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie et MONDIELLI Eric (Dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3<sup>ème</sup> éd., PUF, Paris, 2004.

- LAVIEILLE Jean-Marc, DELZANGLES Hubert, LE BRIS Cathérine, *Droit international de l'environnement*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, Ellipses, 2018.
- LEFEBVRE Maxime, *La politique étrangère européenne*, Paris, PUF, 2011.
- LEFORT Claude, *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 1983.
- LEGENDRE Pierre, *Le désir politique de Dieu. Etude sur les montages de l'Etat du Droit*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1988 et 2005.
- LEMAY Violaine, *L'interdisciplinarité racontée. Chercher hors frontières, vivre l'interculturalité*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang SA, 2016.
- LESSARD Michaël, *Les sanctions économiques globales contre l'Irak (1990-2003) étaient-elles compatibles avec le respect effectif de la Charte de l'ONU, des droits humains et du droit international humanitaire ?*, Essai de Maîtrise en relations internationales, Institut québécois des hautes études internationales, Université Laval, 2004.
- LETURCQ Shirley, *Standards et droits fondamentaux devant le Conseil constitutionnel français et la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 125, 2005.
- LICHERE François et all., *Pratique des partenariats public-privé. Choisir, évaluer, monter et suivre son PPP*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, LexisNexis, Litec, 2009.
- MABAKA MUKWABUHIKA Placide, *Grands principes juridiques. Esquisse d'une typologie des principes matriciels du droit*, Paris, Espérance, 2015.
- MAGNON Xavier, ESPLUGAS Pierre, MASTOR Wanda, MOUTON Stéphane (Dir.), *Question sur la Question 3 (QsQ) : de nouveaux équilibres institutionnels ?*, Paris, L.G.D.J., coll. Grands colloques, 2014.
- MALJEAN-DUBOIS Sandrine, *La mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Paris, Iddri, 2003.
- MARCEL O. Stati, *Le Standard juridique*, Paris, L. Chauny et L. Quinsac, 1927.
- MASCLET Jean-Claude et VALETTE Jean-Paul, *Méthodologie du droit constitutionnel. Dissertation, commentaire de texte, commentaire de décision du Conseil constitutionnel, cas pratique et calcul électoral*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Ellipses, 2014.
- MASSIAS Jean-Pierre (Dir.), *Justice constitutionnelle et transition démocratique*, Paris, Institut francophone pour la justice et la démocratie, 2019.
- MATANZI MWAMBA Godefroid, *La justice transitionnelle en RDC. Quelle place pour la commission vérité et réconciliation*, Paris, L'Harmattan, 2016.

- MATHIEU Bertrand, *Le droit contre la démocratie ?*, Paris, LGDJ, Lextenso éditions, 2017.
- MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA Jean-Pierre, *La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo. Aperçu sur la compétence de la Cour constitutionnelle et la procédure devant cette haute juridiction*, Kinshasa, Editions universitaires africaines, 2017.
- MBORANTSUO Marie-Madeleine, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Les grandes démocraties. Constitutions des États-Unis, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Dalloz, 2010.
- MIRON Alina et TAXIL Béragère (Dir.), *Extraterritorialités et droit international*, Paris, Editions A. Pedone, 2020.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier-Flammarion, 1979.
- NATHALIE Blanc, MUSTAPHA Mekki (Dir.), *Le juge et le numérique : un défi pour la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, Actes du colloque, 8 juin 2018, Grand'chambre de la Cour de Cassation*, Paris, Dalloz, 2019.
- NDIOR Valère (Dir.), *Dictionnaire de l'actualité internationale*, Paris, Editions A. Pedone, 2021.
- NGOMA-BINDA, *Justice transitionnelle en R.D.Congo*, Paris, L'Harmattan, 2008.
- NGOMA-BINDA Phambu et all., *République démocratique du Congo. Démocratie et participation à la vie politique : une évaluation des premiers pas dans la III<sup>ème</sup> République*, Open Society Foundations, Novembre 2010.
- NGUYEN Quoc Dinh et all., *Droit international public*, 9<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2022.
- NYABIRUNGU Mwene SONGA (Dir.), *Annales de la Faculté de droit 2012-2013*, Kinshasa, Editions Droit et Société « DES », Juin 2014.
- ONANA Charles, *Ces tueurs tutsi au cœur de la tragédie congolaise*, Paris, Editions Duboiris, 2009.
- PACTET Pierre, MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 39<sup>ème</sup> édition, Paris, Sirey, 2020.
- PAPE ENGEMBA Martin, *Accord de partenariat entre l'UE et les Etats ACP. Ses grandes réalisations en RDC*, Paris, Edilivre, 2013.
- PERROT Odile, *Les équivoques de la démocratisation sous contrôle international. Le cas du Kosovo (1999-2007)*, Paris, LGDJ, 2007.
- PETIT Yves, *Droit international du maintien de la paix*, Paris, L.G.D.J, 2000.



- PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- PEYRO LLOPIS Ana, *Force, ONU et organisations régionales. Répartition des responsabilités en matière coercitives*, Bruxelles, Editions Bruylant, 2012.
- PIASTRA Raphael, *L'essentiel du Droit public, droit constitutionnel, droit administratif. Concours des catégories A et B*, Paris, Dunod, 2013.
- PLESSIX Benoît, *Droit administratif général*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, LexisNexis, 2020.
- PLOUFFE-MALETTE Kristine, *Protection des victimes de traite des êtres humains. Approches internationales et européennes*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- POIRMEUR Yves et BERNARD Alain (Dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, 1993.
- RABAULT Hugues, *L'interprétation des normes : l'objectivité de la méthode herméneutique*, Paris, L'Harmattan, coll. « logiques juridiques », 1997.
- RAWLS John, *Théorie de la justice*, Paris, Editions du Seuil, 1987 et 1997.
- RAWLS John, *Justice et démocratie*, Paris, Editions du Seuil, 1993.
- RAWLS John, *Justice et critique*, Paris, Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, 2014.
- REGLADE Marc, *Valeur sociale et concepts juridiques : Norme et technique, étude de philosophie du droit et de théorie générale du droit*, Paris, Recueil Sirey, 1950.
- REUTER Paul, *Introduction au droit des traités*, 3<sup>e</sup> édition revue et augmentée par Philippe Cahier, Paris, PUF, 1995.
- REVAH Olivier, *Quelles chances de survie pour l'Etat post-conflit ?*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- RIALS Stéphane, *Le juge administratif et la technique du standard (Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque de droit public, t. 135, 1980.
- ROBERT Loïc, *Les clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords internationaux conclus par la Communauté européenne : ambitions et réalité*, Lyon, Publication de l'Université Jean Moulin Lyon 3, 2009.
- ROUSSEAU Dominique, BLACHER Philippe, *La justice constitutionnelle en Europe*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2020.
- ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, 12<sup>ème</sup> édition, Paris, LGDJ, Lextenso, 2020.

- ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Livre II, Chapitre 3, 1762.
- RUIZ Fabri Hélène et GREWE Constance, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995.
- SALMON Jean, *Le droit international à l'épreuve au tournant du XXIème siècle*, Valence, Tirant lo blanch, 2002.
- SANTULLI Carlo, *Le statut international de l'ordre juridique étatique: étude du traitement du droit interne par le droit international*, Paris, Editions A.Pedone, 2001.
- SCHIFF Maurice et WINTERS Alan, *Intégration Régionale et le développement*, Paris, Economica, 2004.
- SCHNEIDER Cathérine (Dir.), *Les sanctions ciblées au carrefour des droits international et européen*, Table ronde franco-russe avec l'Université d'Etat Lobatchevski de Nijni-Novgorod, Grenoble, 10 mai 2011.
- SCIOTTI-LAM Claudia, *L'applicabilité des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en droit interne*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- SFDI, *Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Paris, Editions A. Pedone, 2000.
- SFDI, *Droit international et diversités des cultures juridiques*, Paris, Editions A. Pedone, 2008.
- SFDI, *L'Etat de droit en droit international*, Actes du 42<sup>ème</sup> colloque de la Société française pour le droit international tenu à Bruxelles du 05 au 07 juin 2008, Paris, Pédone, 2009.
- SFDI, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2009.
- SHAYGAN Farideh, *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- SICILIANOS Linos-Alexandre, *Les réactions décentralisées à l'illicéité. Des contre-mesures à la légitime défense*, Paris, LGDJ, 1990.
- SOLVIT Samuel, *RDC : Rêve ou illusion ? Conflits et ressources naturelles en République Démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- STEFANINI Marthe Fatin-Rouge et SCOFFONI Guy (Dir.), *Existe-t-il une exception française en matière de droits fondamentaux ?*, Actes du colloque du 17 au 18 novembre 2011, Les cahiers de l'Institut Louis Favoreu, Groupe d'études et de recherches comparées sur la justice constitutionnelle CNRS UMR 7318.

- STEWARTP James, *Transitional justice in Colombia and the role of the ICC*, Bogota, 13 mai 2015 en ligne sur <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/otp-stat-13-05-2015-ENG.pdf>.
- SUR Serge, *Un monde en miettes. Les relations internationales à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, La documentation française, 2010.
- THIELEN Ophélie, *Le recours à la force dans les opérations de maintien de la paix contemporaines*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2013.
- THOMAS Julien, *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2010.
- TIOUKA Alexis et FERRARINI Hélène, *Petit guerrier pour la paix. Les luttes amérindiennes racontées à la jeunesse (et à tous les curieux)*, Matoury, Ibis Rouge Editions, 2017.
- TOURARD Hélène, *L'internationalisation des constitutions nationales*, Paris, LGDJ, 2000.
- TRUYOL Y SERRA Antonio, *Doctrine sur le fondement du droit des gens*, Paris, Editions A.Pedone, 2007.
- TSHINANGA NGELU Pierre et LUABEYA Pacifique H., *Intangibilité des frontières : une preuve de la maturité africaine*, Paris, Connaissances et savoirs, 2016.
- TURGIS Noémie, *La justice transitionnelle en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- TUSSEAU Guillaume (Dir.), *Les notions juridiques*, Paris, Economica, 2009.
- UNYON VAKPA KATUMBA ORUMA Innocent, *Le conflit armé en Ituri (RDC). La problématique de sa prévention et de sa gestion*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- VAUCHEZ Stéphanie Henniette et VALENTIN Vincent, *L'affaire Baby Loup ou la Nouvelle Laïcité*, Paris, LGDJ, 2014.
- VAZQUEZ Carlos pérez, VALENCIA Javier Hernandez (dir.), *Un dialogue des juges. Travaux du Sommet des Présidents des Cours Suprêmes, Constitutionnelles et Régionales (Mexico 2012)*, Mexico, Suprema Corte de Justicia de la Nacion, 2014.
- VETTOVAGLIA Jean-Pierre (Prés.), *Démocratisation et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- VIRALLY Michel, *La pensée juridique*, Paris, Editions LGDJ Montchrestien, 1960, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, E.J.A., 1998, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, 2010.
- ZAMPHIROFF Olivier, *Esquisse d'une théorie juridique de la normalisation*, Faculté de droit d'Aix-Marseille III, 1990.
- ZAOUI Pierre, *Spinoza. La décision de soi*, Paris, Bayard, 2008.

## **II. Articles, contributions et actes des colloques**

- ALLAND Denis, « De l'ordre juridique international », in *PUF*, n°35, 2002, pp. 79-102.
- AL-SANHOURY Ahmad, « Le standard juridique », in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de F. Gény, t. II, Les sources générales des systèmes juridiques actuels*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1934.
- AMELLER Michel, « Principes d'interprétation constitutionnelle et autolimitation du juge constitutionnel », exposé à l'occasion d'une rencontre organisée à Istanbul en mai 1998 par l'OCDE, en ligne sur [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/principi.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/principi.pdf).
- AMSELEK Paul, « Réflexions critiques autour de la conception kelsénienne de l'ordre juridique », in *Revue du droit public*, N°1, LGDJ, janvier-février 1978.
- AMSELEK Paul, « Kelsen et les contradictions du positivisme juridique », in *Revue internationale de philosophie*, N°138 (4), Kelsen et le positivisme juridique, 1981, pp.460-473.
- ARQUILLIERE Maxime, RICHARD Daniel, PEIGNIER Capucine, « L'instabilité en République Démocratique du Congo : entre conflit ouvert, corruption et ingérence économique », Analyse réalisée dans le cadre d'une étude complémentaire à l'Indice Passy-Dunant mis au point par l'association Modus Operandi, et en coopération avec l'association Accueil Demandeurs d'Asile, à Grenoble, en ligne sur [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-analyse-1036\\_fr.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-1036_fr.html).
- ASCENSIO Hervé, « L'extraterritorialité comme instrument », Contribution à la discussion initiée par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les droits de l'homme et les entreprises transnationales et autres entreprises, John Ruggie, 10 décembre 2010, en ligne sur [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/1\\_2PESP\\_2\\_Etude\\_lextraterritorialite\\_comme\\_instrumentx\\_cle84485e.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/1_2PESP_2_Etude_lextraterritorialite_comme_instrumentx_cle84485e.pdf).
- AUVRET-FINCK Josiane, « Politique étrangère et de sécurité commune. Respect des droits de l'homme. Promotion de la démocratie. Renforcement de l'État de droit », in *JurisClasseur Europe Traité*, 1<sup>er</sup> Septembre 2008, Fasc. 2611.
- AYALA Corina Duque, « Le rôle des cours suprêmes dans le processus de justice transitionnelle en Colombie », in *Les cahiers de la justice*, 2015, pp.367-383.
- BAFFIE Jean, « Isabelle BEAULIEU, L'Etat rentier. Le cas de la Malaysia. Ottawa, Presse de l'Université d'Ottawa », Compte-rendu, in *Aséanie, Sciences humaines en Asie du Sud-Est*, N°23, 2009, pp.229-231.
- BAGAYOKO Niagalé, « L'opération Artémis, un tournant pour la politique européenne de sécurité et de défense ? », in *Afrique contemporaine* 2004/1 (n°209), pp. 101-116.

- BAGAYOKO-PENONE Niagalé, « Les politiques européennes de prévention et de gestion des conflits en Afrique subsaharienne », in *Les champs de Mars*, N°16, Editions de la Documentation française, 2004/2, pp.93-114.
- BAIL Juliette, GRAVEL Amélie, « Le Tribunal de Revendications Particulières : un exemple canadien de justice transitionnelle ? », in *Revue québécoise de droit international*, 2020, Vol.33, N°2, pp.155-181.
- BARRAUD Borris, « Les croisements des sciences et le juriste. Essai sur l'ascientificité de la transdisciplinarité et l'impraticabilité de la pluridisciplinarité », en ligne sur <http://www.influxus.eu/numeros/article/les-croisements-des-sciences-et>.
- BASTIEN François, « Bayart (Jean-François), L'Etat en Afrique. La politique du ventre, Paris, Fayard, ("L'espace du politique"),1989 », In *Politix*, Vol. 3, N°9, Premier trimestre 1990. En Vert et contre tout ? L'écologie en politique, pp. 94-96.
- BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle - A propos d'un ouvrage récent », in *Cahiers du conseil constitutionnel*, N°6, janvier 1999, pp.68-77.
- BEAUVALLET Olivier, « La lutte contre l'impunité. Concept et enjeux modernes de la promesse démocratique », in *Les cahiers de la justice*, 2017, pp.15-27.
- BERTRAND Christine, « L'Union européenne », in CHARILLON Frédéric (Dir.), *Les relations internationales*, Coll. « Les Etudes », Paris, La Documentation française, 2006, pp.157-165.
- BLANC-GONNET JONASON Patricia, « Démocratie, transparences et Etat de droit- La transparence dans tous ses états », in *ERPL/REDP*, vol.27, no 1, spring/printemps 2015.
- BOLLE Pierre-Henri, « La notion helvétique de tribunal indépendant et impartial », in *RSC*, 1990, pp.753-764.
- BONNET Julien et TURK Pauline, « Le droit constitutionnel à l'épreuve du numérique », Grille d'analyse des Journées d'études décentralisées et journées nationales d'études de l'Agence française de droit constitutionnel, 2016 en ligne sur <http://www.droitconstitutionnel.org/JE16/grille2016.html>.
- BOSSE-PLATIERE Isabelle, CADILHAC Marie-Cécile, FLAESCH-MOUGIN Catherine et HARMONIC Anne, « La nouvelle génération d'instruments pour le financement de l'action extérieure de l'Union européenne », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015.
- BOSSE-PLATIERE Isabelle, FLAESCH-MOUGIN Catherine, BILLET Carole, DELCOURT Christine, HAMONIC Anne, HERVE Alain, RAPOPORT Cécile, SAUTENET Antoine et THILLIER Alexandre, « Action extérieure de l'Union européenne », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011.

- BOSSE-PLATIERE, Isabelle, HERVE Alan, « La CJUE juge le projet d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme incompatible avec les traités : quelques réflexions concernant l'action extérieure de l'UE », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015. 220-5., 5 juin 2015.
- BOURDIEU Pierre, « La force du droit. Eléments pour la sociologie du champ juridique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 64, septembre 1986, pp.3-19.
- BRUNEL, « Les Nations unies et l'humanitaire : un bilan mitigé », in *Politique étrangère*, n°2, 70<sup>e</sup>année, 2005, pp. 313-325.
- BRUNESSEN Bertrand, « La particularité du contrôle juridictionnel des mesures restrictives : Les « considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres », in *RTD Eur.*, 2015, pp.555-580.
- BULA-BULA Sayeman, « Esquisse sur le concept d'Etat de droit », : <https://sbulabula.wordpress.com/publications/esquisse-sur-le-concept-d%E2%80%99-%E2%80%99Cetat-de-droit%E2%80%99D/>.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Les standards : normes imposées ou consenties ? », in *Les Cahiers de l'Institut Louis Favoreu*, N°2, 2011.
- CAILLOSSE Jacques, « Pierre Bourdieu, Juris Lector : anti-juridisme et science du droit », in *Droit et société*, N°56-57, 2004/1, pp.17-37.
- CASAROLI Guido, « La notion européenne de tribunal impartial et indépendant et le système italien », in *RSC*, 1990, pp.707-732.
- Centre de droit public (CDP) de l'Université de Lomé, Centre d'études et de recherche sur les droits africains et sur le développement institutionnel (CERDRADI-GRECCAP) de l'Université Montesquieu – bordeaux 4, « L'Afrique et l'internationalisation du constitutionnalisme : actrice ou spectatrice ? », Rapport technique, Colloque international de Lomé, Auditorium du campus universitaire de Lomé, 16 & 17 juin 2010, en ligne sur <http://la-constitution-en-afrique.over-blog.com/article-l-afrique-et-l-internationalisation-du-constitutionnalisme-actrice-ou-spectatrice-48895272.html>.
- CHARLIAT Martin-Pierre, « Le multilatéralisme en question », in *Etudes*, Editions S.E.R, 2018/12, pp.21-34.
- CHAUMONT Charles, « Méthode d'analyse du droit international », en ligne sur <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201975/RBDI%201975-1/Etudes/RBDI%201975.1%20-%20pp.%2032%20%C3%A0%2037%20-%20Charles%20Chaumont.pdf>.
- CHEVALLIER Jacques, « La régulation juridique en question », in *Droit et société*, N°49, 2001/3, pp.827-846.
- CHEVALLIER Jacques, « Doctrine juridique et science juridique », in *Droit et société*, N°50, 2002/1, pp.103-120.

- CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit et relations internationales », in *AFRI*, Vol.III, 2006.
- CHOUKROUNE Leïla, « Chine : un Etat de droit autolimité », in *Libération*, du 15/08/2003 en ligne sur [https://www.liberation.fr/tribune/2003/08/15/chine-un-etat-de-droit-autolimite\\_442199](https://www.liberation.fr/tribune/2003/08/15/chine-un-etat-de-droit-autolimite_442199).
- COMBACAU Jean, « Le droit international: bric-à-brac ou système? », in *Archives de philosophie du droit*, Tome 31, Le système juridique, Sirey, 1986, pp.85-105.
- COMMAILLE Jacques, PERRIN Jean-François, « Le modèle de Janus de la sociologie du droit », in *Droit et société*, N°1, 1985, pp. 95-110.
- COOREN Nathalie, « La justice transitionnelle par Jean Pierre Massias », in *Les Cahiers de Modop*, N°1, 2015 en ligne sur [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-documentation-699\\_fr.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-documentation-699_fr.html).
- COPANS Jean, « La banalisation de l'État africain. A propos de L'État en Afrique de J.-F. Bayart », in *L'Etat en Afrique*, 1990, pp.95-101.
- COURNARIE Laurent, DUPOND Pascal, « La justice. Introduction à la théorie de la justice de Rawls », in *Philopsis*, en ligne sur <http://www.philopsis.fr>.
- COUTEL Charles, « « Tyrannie de la majorité » selon Tocqueville et « droit des minorités » », in *L'Enseignement philosophique*, Editions Association, des professeurs de philosophie de l'enseignement public 2010/6, pp.61-65.
- COUTRON Laurent, « Chronique Contentieux de l'Union européenne - Consécration de la compétence préjudicielle de la Cour de justice dans le contentieux des mesures restrictives », in *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, 2017, pp.418-423.
- COUTRON Laurent, Chronique Contentieux de l'Union européenne - L'application de la jurisprudence TWD aux mesures restrictives: un « tigre de papier » ?, in *RTDeur. Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, 2017, pp.413-415.
- COUVEINHES Florian, « Georges Scelle, les ambiguïtés d'une pensée prémonitoire », in *Revue d'histoire de la faculté de droit et de la science juridique*, pp.339-406.
- D'ASPREMONT Jean, « Hart et le positivisme postmoderne en droit international », in *R.G.D.I.P.*, Vol. 133/3, 2009, pp;635-654.
- De FIGUEIREDO Dias Jorge, ANTUNES Maria Joao, « La notion européenne de tribunal indépendant et impartial. Une approche à partir du droit portugais de procédure pénale », in *RSC*, 1990, pp.733-741.
- De GAUDUSSON Jean du Bois, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », in *Pouvoirs* 2009/2 (n°129), pp.45-55.

- DECAUX Emmanuel, « Légalité et légitimité du recours à la force : De la guerre juste à la responsabilité de protéger », in *Droits fondamentaux*, n°5, janvier-décembre 2005, en ligne sur [https://www.crdh.fr/wp-content/uploads/legalite\\_et\\_legitimite\\_du\\_recours\\_a\\_la\\_force\\_de\\_la\\_guerre\\_juste\\_a\\_la\\_responsabilite\\_de\\_proteger.pdf](https://www.crdh.fr/wp-content/uploads/legalite_et_legitimite_du_recours_a_la_force_de_la_guerre_juste_a_la_responsabilite_de_proteger.pdf).
- De Frouville Olivier, « Le paradigme de la constitutionnalisation vu du droit international », in HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, SOREL Jean-Marc (Dir.), *Les droits de l'homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, Collection droit de la convention européenne des droits de l'homme, 2011, pp.193-215.
- DELCOURT Christine, « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne - Suggestions du Parlement européen dans la perspective d'un examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE », in *RTD Eur.*, 2013, pp.585-616.
- DEROSIER Jean-Philippe, « La législation en commission au sénat : pérennisation d'une expérimentation. A propos de la réforme du règlement du sénat du 14 décembre 2017 et de la décision du conseil constitutionnel du 16 janvier 2018 », in *JCP/La semaine juridique-Edition administrations et collectivités territoriales*, n°4, 29 janvier 2018, pp.94-95.
- DUMAS Hélène, KORMAN Rémi, « Espaces de la mémoire du génocide des Tutsis au Rwanda. Mémoriaux et lieux de mémoire », in *Afrique contemporaine*, N°238, Editions DeBoeck Supérieur, 2011/2, pp.11-27.
- DUMONT Hugues, BAILLEUX Antoine, « Esquisse d'une théorie des ouvertures interdisciplinaires accessibles aux juristes », in *Droit et société*, N°75, 2010/2, pp. 275-293.
- DVORSKA Radoslava, « Interprétation de la loi par le juge », *La forme*, 14 mai 2009 en ligne sur <http://droit-medical.com/perspectives/la-forme/416-interpretation-loi-juge#ixzz40WbxDtFv>.
- FAURE Yves-André, « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire. Pour une lecture différente des textes », in *Politique africaine*, 1981, pp.34-52.
- FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel et le Droit international », in *Annuaire français de droit international*, Volume 23, 1977, pp. 95-125.
- FLAESCH-MOUGIN Catherine. « La Commission et la haute représentante appellent à un renforcement de la stratégie de l'Union en matière de droits de l'homme et de démocratie », in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, pp.240-245.
- FLAUTRE Hélène, « La justice transitionnelle dans le prisme de l'Union européenne », in *La Découverte*, n°53, 2008/1, pp.26-30.
- FLÜCKIGER Alexandre, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahiers du droit constitutionnel*, n°21, Dossier : La normativité, Janvier 2007.



- FOSTER Ethel, VAN de Kerchove M., « De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55, N°3, Juillet-septembre 2003, pp. 730-742.
- FRANCOIS Bastien, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », in *Revue française de science politique*, 47<sup>e</sup> année, n°3-4, 1997. pp. 377-404.
- FRIEDMAN Lawrence M., « La sociologie du droit est-elle vraiment une science ? », in *Droit et société*, N°2, 1986. pp. 91-100.
- FUKUYAMA Francis, « Democracy's Past and Future : Transitions to the Rule of Law », in *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Volume 21, Number 1, January 2010, pp. 33-44.
- GAÏA Patrick, « Le Conseil constitutionnel et le droit de l'Union européenne », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2013, pp.547-599.
- GERARD Philippe, VAN de KERCHOVE Michel, « La réception de l'œuvre de H.L.A. dans la pensée juridique francophone », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Editions universitaire Saint-Louis-Bruxelles, Vol.59, 2007/2, pp.131-171.
- GURVITCH Georges, « Georges Gurvitch, Eléments de Sociologie juridique : Extraits » in *Droit et société*, N°4, 1986. pp. 341-345.
- HARBULOT Christian, « La guerre du coltan en RDC. Repositionner le jeu des acteurs dans le paradigme d'une puissance », dans [www.infoguerre.fr/documents/guerre\\_coltan\\_RDC.pdf](http://www.infoguerre.fr/documents/guerre_coltan_RDC.pdf), consulté le 15 mai 2014.
- HEIMERL Daniela, RIZOPOULOS Yorgos, VUKADINOVIC Nebojsa, « Contradictions et limites des politiques de reconstruction dans les Balkans », in *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, 1999, n°4, pp. 201-244.
- HESSELING Gertie, « La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », in Carla M. Zoéthout et al, *Constitutionnalism in Africa, A quest of autochthonous principles*, Sanders Institut, Gonda Quint-Deventer, 1996, pp.33-47.
- HOURQUEBIE Fabrice, « Les processus de justice transitionnelle dans l'espace francophone : entre principes généraux et singularités », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, pp.321-331.
- HOURQUEBIE Fabrice, GILLET Jean-Louis, SALAS Denis, « En hommage à Louis Joinet, pèlerin de la justice transitionnelle », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, pp.315-318.
- HUMBERT Sylvie, « Crimes de masse et lutte contre l'impunité : une approche historique », in *Les cahiers de la justice*, 2017, pp.83-94.
- ISRAËL Liora, « Question (s) de méthodes. Se saisir du droit en sociologue », in *Droit et société*, N°69-70, 2008/2, pp.381-395.

- JACQUÉ Jean Paul, « La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après Lisbonne », in *L'Europe des Libertés, Revue d'actualité juridique*, N°26, 2009, pp. 2-12.
- JACQUELIN Mathieu, « Droit international », in *Révue de science criminelle et de droit pénal comparé*, N°1, 2018/1, pp.229-254.
- JACQUEMIN Ode, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme? Mise en œuvre, critiques et bilan », in *CRIDHO*, 2006/03. Disponible en ligne sur <https://sites.uclouvain.be/cridho/documents/Working.Papers/CRIDHO.WP.2006.031.pdf>.
- JALUZOT Béatrice, « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 57, N°1, 2005, pp.29-48.
- KÄ Mana, *Réflexions sur l'invention et la refondation de l'Etat en RDC. Créer un nouvel imaginaire politique*, Premier volume des Actes du Colloque : « Gouvernance et refondation de l'Etat en République démocratique du Congo », Goma, Pole Institute, OGP, Mali, RECIP, juin 2012.
- KASONGO SAFARI Gentil, « Initiatives locales et attentes des populations. La justice transitionnelle au Sud-Kivu, République démocratique du Congo », in *Great Lakes Dispatches*, n°7, 2018.
- KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle) », in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, pp.197-257.
- KLEIN Pierre, « Les articles sur la responsabilité des organisations internationales : quel bilan tirer des travaux de la CDI ? », in *Annuaire français de droit international*, Volume 58, 2012, pp. 1-27.
- KOERING-JOULIN Renée, « La notion européenne de « tribunal indépendant et impartial » au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme », in *RSC*, 1990, pp.765-773.
- KOURILSKY Chantal, « Socialisation juridique et identité du sujet », in *Droit et société*, N°19, 1991, pp. 259-275.
- La Découverte, « Cambodge : les « chambres extraordinaires » vues de l'intérieur. Entretien avec Maître François ROUX », in *Mouvements*, N°53, 2008/1, pp.158-165.
- LANGLOIS Sophie, « RDC (Kivu) : Du sang dans nos cellulaires. Bienvenue au pays du coltan », in *Europe solidaire*, Mai 2019, <https://www.anti-k.org/2019/05/18/rdc-kivu-du-sang-dans-nos-cellulaires-bienvenue-au-pays-du-coltan/>.

- LA ROSA, « Les sanctions des nations unies et le droit international », in *The Netherlands: Martinus Nijhoff International law forum (Hague, Netherlands)*, Vol.1 (3), 1999, pp.178-180.
- LASCOUMES Pierre, « Serverin Évelyne. Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques », in *Droit et société*, n°9, 1988, pp. 165-187.
- LE BRIS Catherine, « La contribution du droit à la construction d'un « vivre ensemble » : entre valeurs partagées et diversité culturelle », in *Droit et société*, N°92, 2016/1, pp. 75-98.
- LEFRANC Sandrine, « La justice transitionnelle, une justice pour les temps nouveaux ? », In *Des justices en transition dans le monde arabe? Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique [ en ligne ]*. Rabat: Centre Jacques-Berque, 2016, §14 (généré le 27 juin 2019). Disponible sur internet: <<http://books.openedition.org/cjb/774>>. ISBN: 9791092046250. DOI: 10.4000/books.cjb.774.
- LELOUP Bernard, « Le Rwanda et ses voisins. Activisme militaire et ambitions régionales », in *Afrique contemporaine*, Editions De Boeck Supérieur, N°215, 2005/3, pp.71-91.
- LETSWAART Heleen, « La Sociologie du Droit est-elle plus internationale de nos jours qu'autrefois ? Roman Tomasic, The Sociology of Law, comparé à Legat Systems and Social Systems, d'Adam Podgorecki et al. 1985 », in *Droit et société*, N°3, 1986. pp.296-298.
- LIEGEOIS Michel, « L'appui international au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Trop de médecins autour du patient », in MORIN David, THEROUX-BENONI Lori-Anne., *Guide du maintien de la paix. L'Afrique et les opérations de paix*, Montréal, Athéna, 2011, pp. 183-200.
- LOUIS Jean-Victor, « L'accession du Congo à l'indépendance. Problèmes de succession d'États dans la jurisprudence belge », in *Annuaire français de droit international*, Volume 12, 1966, pp. 731-756.
- LUABEYA Pacifique Hippolyte, « Etat développementaliste capitaliste au XXI<sup>ème</sup> Siècle et respect des droits humains », in *Thinking Africa*, NDR n°17-mai 2015, sur <http://www.thinkingafrica.org/V2/etat-developpementaliste-capitaliste-au-21eme-siecle-et-respect-des-droits-humains/>.
- LUABEYA Pacifique Hippolyte, « Paix, démocratie et droits de l'homme : un triptyque salvateur pour la République Démocratique du Congo », in *Thinking Africa*, NAP n°31-septembre 2015, sur <https://www.thinkingafrica.org/V2/un-triptyque-salvateur-pour-la-rdc/>.
- LUHMANN Niklas, « Le droit comme système social », in *Droit et société*, N°11-12, 1989, pp. 53-67.

- LUNCA Mariana, « Chapitre 2 - Le droit de l'ONU sous influence : les interactions institutionnelles avec l'Union européenne comme vecteur de changements » in Doumbé-Billé, St. (dir.), *La régionalisation du droit international*, 1<sup>e</sup> édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 263-285.
- MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, pp.343-351.
- MERCIER Jérémy, « Sur la standardisation constitutionnelle », Proposition de communication, Atelier n°5, IX<sup>e</sup> congrès mondial de l'AFDC : Les défis constitutionnels : globaux et locaux, Oslo, 16-20 juin 2014.
- MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique et politique commerciale de l'Union européenne », in CARPANO Eric, MARTI Gaelle (Dir.), *Démocratie et marché dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2021, pp.321-339.
- MEUNIER Patrick, « Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne », in *Revue du droit de l'Union européenne* 4/2021, pp.91-126.
- MINGASHANG Ivon, « Les contraintes épistémologiques inhérentes à la conception de l'Etat de droit en tant que paradigme constitutif de la démocratie contemporaine », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, N°036, Vol.I, Juillet – Septembre 2012, pp.63-95.
- MOULIER-BOUTANG Yann, « L'Europe trou noir », in *Multitudes*, Editions Associations Multitudes, N°11, 2003/1, pp.5-9.
- MOYRAND Alain, « Réflexions sur l'introduction de l'État de droit en Afrique noire francophone », In *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 43, N°4, Octobre-décembre 1991, pp. 853-878.
- NERON Sylvain, « Le standard, un instrument juridique complexe », in *La Semaine Juridique - Edition Générale*, N°38, 19 Septembre 2011.
- NICOLAÏ Henri, « Le Congo et l'huile de palme. Un siècle. Un cycle ? », in *Revue belge de géographie*, N°4, 2013, pp.1-41.
- OCQUETEAU Frédéric, SOUBIRAN-PAILLET Francine, « Champ juridique, juristes et règles de droit : une sociologie entre disqualification et paradoxe », in *Droit et société*, N°32, 1996, pp. 9-26.
- OGA UKELO Jok, « De la stratégie de l'Union européenne dans l'intégration économique et la consolidation de la paix en Afrique centrale post-conflit », in LIEGEOIS Michel, BALZACQ Thierry (Dir.), *La sécurité internationale après Lisbonne. Nouvelles pratiques dans l'Union européenne*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2017, pp.79-88.

- OSSELAND Pierre, « L'approche française de la justice transitionnelle », in *Recueil Dalloz*, 2017, p.2472.
- OST François et de KERCHOVE Michel Van, « De la pyramide au réseau ? Vers un nouveau mode de production du droit? », in *R.I.E.J.*, 2000.44.
- OST François, « La thèse de doctorat en droit: du projet à la soutenance », Conférence prononcée le 17 février 2006 à l'occasion du séminaire d'ouverture de l'Ecole doctorale en sciences juridiques de la communauté française de Belgique.
- OUEDRAOGO Awalou, « Standard et standardisation : la normativité variable en droit international », in *Revue québécoise de droit international*, 26.1 (2013), pp. 155-186.
- PAPA SAKHO Oumar, « Quelle justice pour la démocratie en Afrique ? », in *Pouvoirs*, 2009/2 (n°129), pp.57-64.
- PATTEN Chris, « Prévention des conflits, gestion des crises: une contribution européenne », in *Politique étrangère*, N°3 - 2001 -66<sup>e</sup> année, pp.647-657.
- PAYE Olivier, « Présentation. Repères pour une sociologie politique du droit européen », in *Droit et société*, N°49, 2001/3, pp. 697-706.
- POLLET-PANOUSSIS Delphine, « La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la Constitution française », in *Revue française de droit constitutionnel*, N°75, 2008/3, pp.451-458.
- POMADE Adélie, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement », Bruxelles, Université Saint-Louis, in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, Volume 68, 2012/1, pp.85-106.
- POULIGNY Béatrice, « La communauté internationale ? Face aux crimes de masse : les limites d'une communauté d'humanité », in *Revue internationale de politique comparée*, Vol.8, Editions DeBoeck Supérieur, 2001/1, pp.93-108.
- PRADEL Jean, « La notion européenne de tribunal impartial et indépendant selon le droit français », in *RSC*, 1990, pp.692-706.
- RABAULT Hugues, « La sociologie juridique de Niklas Luhmann », in *Droit et société*, N°94, 2016/3, pp.663-676.
- RAISER Thomas, « Les relations entre la sociologie du droit et les sciences juridiques », in *Droit et société*, N°11-12, 1989, pp. 117-132.
- RAMDOO Isabelle, « L'Afrique des ressources naturelles », in *International Institute for Sustainable Development*, novembre 2019, en ligne sur <https://www.iisd.org/system/files/publications/afrique-ressources-naturelles-vanguardia-fr.pdf>

- RAMÍREZ Gutiérrez, MIGUEL Luis, « La constitutionnalisation de la justice transitionnelle », in *Revista Derecho del estado*, Universidad Externado de Colombia, 2015-07-30 (34), pp.103-125.
- RENAULD Anne, « République démocratique du Congo : Ressources naturelles et transfert d'armes », en ligne sur [http://www.droitcongolais.info/files/Anne-Renauld,-Ressources-naturelleset-transferts-d-arme\\_cxv02i1z.pdf](http://www.droitcongolais.info/files/Anne-Renauld,-Ressources-naturelleset-transferts-d-arme_cxv02i1z.pdf).
- ROUSSEL Violaine, « Le droit et ses formes. Eléments de discussion de la sociologie du droit de Pierre Bourdieu », in *Droit et société*, N°56-57, 2004/1, pp.41-55.
- ROUX François, « Cambodge : les chambres extraordinaires vues de l'intérieur », in *La Découverte*, N°53, 2008/1, pp.158-165.
- SALAS Denis, « La transition démocratique sur la scène judiciaire : vers une justice restaurative ? », in *Les cahiers de la justice*, N°3, 2015, pp.395-405.
- SAYAH Jamil, « Nord/Sud : Pour une nouvelle approche de la coopération décentralisée », en ligne sur <https://doczz.fr/doc/2666950/nord-sud---pour-une-approche-nouvelle-de-la-coop%C3%A9ration>.
- SCALIA Damien, « Une analyse empirique de la lutte contre l'impunité », in *Les cahiers de la justice*, 2017, pp.41-53.
- SCELLE Georges, « De la prétendue inconstitutionnalité interne des traités », in *RDP*, 1952, pp.1012-1028.
- SEBAHARA Pamphile, « La politique extérieure de l'Union européenne et la gouvernance démocratique en Afrique : défis et options », in *GRIP*, Note d'analyse, 30/11/2010, pp.1-13.
- SEILS Paul F., « Reconciliation in Guatemala : The Role of Intelligent Justice », in *Institute of Race relations*, Vol.44, Issue 1, July 2002, pp.1-15.
- SKAPSKA Grazyna, « La socialisation juridique et le changement social », in *Droit et société*, N°19, 1991, pp. 365-375.
- SOREL Jean-Marc, « Les tribunaux pénaux internationaux. Ombre et lumière d'une récente grande ambition », in *Revue Tiers Monde*, N°205, 2011/1, pp. 29-46.
- SORIANO Candela, « L'union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », in *Rev. trim. dr. h.*, 2002, pp.875-900.
- SOUTO Cláudio, « Les règles de la méthode sociologique : un siècle après », in *Droit et société*, N°35, 1997, pp.151-166.

- TACHE Priscilla, ZIMMERMANN Hélène et BRISSON Geneviève, « Pratiquer l'interdisciplinarité en droit : l'exemple d'une étude empirique sur les services de placement », in *Les Cahiers de droit*, Vol. 52, N°3-4, 2011, pp.519-550.
- TARDY Thierry, « L'ONU et le recours à la force ou le mariage de la carpe et du lapin », in *Etude Raoul-Dandurand*, n°12, 2006, en ligne sur <https://dandurand.uqam.ca/publication/lonu-et-le-recours-la-force/>.
- TAYLOR Alan M, « Import Substitution Industrialization. Looking Inward for the Source of Economic Growth », à consulter dans [www.colby.edu/economics/faculty/pmfranko/.../3.pdf](http://www.colby.edu/economics/faculty/pmfranko/.../3.pdf).
- THOUVENIN Jean-Marc, « Sanctions économiques et droit international », in *Droits*, N°57, PUF, 2013/1, pp.161-176.
- TREVES Renato, « Hans Kelsen et la sociologie du droit », in *Droit et société*, N°1, 1985. pp. 15-23.
- TROPER Michel, « En guise d'introduction : La théorie constitutionnelle et le droit constitutionnel positif », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, N°9 (Dossier : souveraineté de l'Etat et hiérarchie des normes), Février 2001.
- TSUMBU GBORO Jean, « Déficit de la gouvernance militaire et résurgence des groupes armés dans la province de l'Ituri en République démocratique du Congo », in *Thinking Africa*, Note de recherche, N°71, Avril 2022.
- TULKENS Françoise, BOSLY Henri D., « La notion européenne de tribunal indépendant et impartial. La situation en Belgique », in *RSC*, 1990, pp.677-691.
- TUNC André, « Standards juridiques et unification du droit », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol.22 N°2, Avril-juin 1970, pp. 247-261.
- TURGLS Noémie, « La justice transitionnelle, un concept discuté », in *Les cahiers de la justice*, 2015, pp.333-342.
- VAHLAS Alexis, « Le prototype Artémis d'agencement multinational et la diversification de l'action militaire européenne », in *AFRI*, Volume VI, 2005, pp. 262-275.
- VAN HOUTTE Jean, « La sociologie du droit ou les limites d'une science », in *Droit et société*, N°3, 1986, pp.171-186.
- VERHOEVEN Joe, « Communautés européennes et sanctions internationales », in *R.B.D.I.*, 1984-1985, en ligne sur <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201984%20et%201985/RBDI%201984%20et%201985-1/Rapports/RBDI%201984-1985.1%20-%20pp.%2079%20%20C3%A0%2095%20-%20Joe%20Verhoeven.pdf>.
- VERVAELE John, « La justice pénale transitionnelle en Colombie et la stratégie de complémentarité avec le Statut de Rome de la Cour pénale internationale », in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2019, pp.241-267.

- VIDAL Claudine, « La commémoration du génocide au Rwanda. Violence symbolique, mémorisation forcée et histoire officielle », in *Cahiers d'études africaines*, 175, 2004, pp.1-15.
- VILLERBU Loick-M., « Impunité et punitivité. Une problématique au long cours en sciences humaines cliniques », in *Les cahiers de la justice*, 2017, pp.55-65.
- WEIGEND Thomas, « La notion de tribunal impartial et indépendant en République fédérale d'Allemagne », in *RSC*, 1990, pp.742-752.
- WIEVIORKA Annette, « Justice, histoire et mémoire. De Nuremberg à Jérusalem », in *Droit et société*, n°38, 1998, pp. 59-67.

### **III. Thèses, mémoires et cours**

- ABDOU HASSAN Adam, *Les droits de l'homme dans les relations entre l'Union européenne et les Etats de l'Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Rouen-Normandie, 2018.
- ABI-SAAB Georges, « Cours général de droit international public », in *RCADI*, Volume 207, 1987.
- AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, *La politique extérieure de la Communauté européenne en matière des droits de l'homme*, Thèse de Doctorat de Droit public, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 1992.
- ALLAND Denis, « L'interprétation du droit international public », in *RCADI*, Volume 32, 2013.
- BEN ACHOUR Rafâa, « Changements anticonstitutionnels de gouvernement et droit international », in *RCADI*, Volume 379, 2016.
- BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français. Essai d'analyse systémique*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Cergy Pontoise, 2008.
- CARRILLO-SALCEDO Juan-Antonio, « Droit international et souveraineté des États », Cours général de droit international public, in *RCADI*, Volume 257, 1996.
- CHAUMONT Charles, « Cours général de droit international public », in *RCADI*, Volume 129, 1970.
- CHEIKH MBACKE NDOYE, *La coopération entre l'Union européenne et les Etats ACP: L'exemple du Sénégal*, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2012.
- DOMINICE Christian, « La société internationale à la recherche de son équilibre Cours général de droit international public », in *RCADI*, Volume 370, 2014.



- DONDEDIEU DE VABRES Henri, « Le procès de nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international », in *RCADI*, Volume 70, 1947.
- DUCROQUETZ Florence, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Lille 2, 2010.
- DUPUY Pierre-Marie, « L'unité de l'ordre juridique international », Cours général de droit international public, in *RCADI*, Volume 297, 2002, Leiden ; Boston (Mass.) : Brill, Martinus Nijhoff, 2003.
- GOULDING Marrack, « The Evolution of United Nations Peacekeeping », in *International Affairs*, Vol. 69, N°3, 1993, pp. 451-464.
- KAUFMANN Erich, « Règles générales du droit de la Paix », in *RCADI*, Volume 54, 1935.
- KELSEN Hans, « Théorie du droit international public », in *RCADI*, Volume 84, 1953.
- LARQUEMIN Aurélie, *L'aide publique au développement est-elle efficace à l'échelle macro-économique?*, Mémoire de 4<sup>ème</sup> année d'I.E.P., Institut d'Etudes politiques de Starsbourg, Université Robert Schuman, Juin 2008.
- LAUTERPACHT Hersch, « Règles générales du droit de la paix », in *RCADI*, Volume 62, 1937.
- LE FUR Louis-Erasme, « Le développement historique du droit international. De l'anarchie internationale à une communauté internationale organisée », in *RCADI*, Volume 41, 1932.
- LIDER Bal, *Le mythe de la souveraineté en droit international : la souveraineté des Etats à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, Thèse de doctorat en droit international, Université de Strasbourg, 2012.
- LOSSENI Cisse, *La problématique de l'Etat de droit en Afrique de l'ouest : analyse comparée de la situation de la Côte d'Ivoire, de la Mauritanie, du Liberia et de la Sierra Leone*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris-Est, 2009.
- LUABEYA Pacifique H., *La responsabilité de protéger au regard de la crise libyenne*, Mémoire de Licence, UNIKIN, Faculté de Droit, Département de Droit international public et relations internationales, 2011. En ligne sur [https://www.memoireonline.com/11/13/7892/m\\_La-responsabilite-de-protoger-au-regard-de-la-crise-libyenne40.html](https://www.memoireonline.com/11/13/7892/m_La-responsabilite-de-protoger-au-regard-de-la-crise-libyenne40.html).
- LUNCA Mariana, *Les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations-Unies. Essai d'analyse juridique de la dynamique relationnelle entre les deux institutions*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Lyon 3, 2014.
- MARTINEAU Jean-Luc, *L'Union européenne et la reconstruction post-conflit de l'Etat. Contribution à la formation d'un droit international de la reconstruction de l'Etat*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Lille 2 Droit et Santé, 2014.

- MORELLI Gaetano, « Cours général de droit international public », in *RCADI*, Volume 89, 1956.
- MORIN Jacques-Yvan, « L'état de droit: émergence d'un principe du droit international », in *RCADI*, Volume 254, 1995.
- MUKWABUHIKA MABAKA Placide, *Problèmes et perspectives constitutionnels du processus de l'intégration européenne*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Lille 2, 2002.
- NDAYISABA Edison, *Le Tribunal pénal international pour le Rwanda face à sa mission. Contribution à l'étude des limites de la justice internationale répressive contemporaine*, Thèse de doctorat en Droit international public, Ecole doctorale de droit et d'économie, Université des Antilles, 16 mai 2017.
- OPANGO DJEMBA Jonas, *Processus de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion en République démocratique du Congo: objectifs, réalisations et défis*, Travail pratique de synthèse écrite, 24<sup>e</sup> promotion, Ecole d'Etat major de Kinshasa, 2013, en ligne sur [https://www.academia.edu/11185772/\\_PROCESSUS\\_DE\\_DDR\\_EN\\_RD\\_CONGO\\_OBJECTIFS\\_REALISATIONS\\_ET\\_DEFIS\\_TRAVAIL\\_PRATIQUE\\_DE\\_SYNTHESE\\_ECRITE\\_Par\\_le\\_Major\\_OPANGO\\_DJEMBA\\_Jonas\\_Stagiaire\\_de\\_l\\_EEMK\\_24-2013\\_Dir\\_de\\_m%C3%A9moire\\_Mr\\_Prosper\\_NZEKANI\\_ZENA](https://www.academia.edu/11185772/_PROCESSUS_DE_DDR_EN_RD_CONGO_OBJECTIFS_REALISATIONS_ET_DEFIS_TRAVAIL_PRATIQUE_DE_SYNTHESE_ECRITE_Par_le_Major_OPANGO_DJEMBA_Jonas_Stagiaire_de_l_EEMK_24-2013_Dir_de_m%C3%A9moire_Mr_Prosper_NZEKANI_ZENA).
- PHILIPPE Flory, *L'action de l'ONU dans le domaine de la justice transitionnelle*, Thèse de doctorat en droit international, Faculté de droit, Université Grenoble Alpes, 2018.
- ROBERT Emilie, *L'Etat de droit et la lutte contre le terrorisme dans l'Union européenne : Mesures européennes de lutte contre le terrorisme suite aux attentats du 11 septembre 2001*, Thèse de doctorat en droit public, Université du Droit et de la Santé - Lille II, 2012.
- ROUSSEAU Charles, « Principes de droit international public », in *RCADI*, Volume 93, 1958.
- SADOUN MEDJABRA Leïla, *L'extraterritorialité en droit international économique*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris 1, 2010.
- SCELLE Georges, « Règles générales du droit de la paix », in *RCADI*, Volume 46, 1933.
- SCHMIDT Peter, LE BIHAN Patrick, « La PESD et l'ONU : un couple parfait ? », in *IFRI*, 2005/3 Automne, pp.613-624.
- STARACE Vincenzo, « La responsabilité résultant de la violation des obligations à l'égard de la communauté internationale », in *RCADI*, Volume 153, 1976.
- UNG JUNG Hai, *Politique financière pour le développement*, Séoul, Cours dispensé dans le cadre du master de développement international, Programme KOICA-HUFS, 2013-2014.

VAILLANT Bertrand, *La philosophie de la vie de Raymond Tuyer*, Thèse pour l'obtention du grade de docteur en philosophie, Ecole doctorale de philosophie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 5 décembre 2020.

WASSO MISONA Joseph, *Constitution de l'Etat de droit et développement. Essai sur le fondement de la justice constitutionnelle dans les pays en voie de développement de l'Afrique noire*, Thèse de Doctorat en Droit public, Faculté de droit et de science politique, Université Paul Cézanne – Aix Marseille III, 2005.

#### **IV. Traités**

Charte des Nations-unies adoptée à San Francisco le 26 juin 1945.

Statut de la Cour internationale de justice du 26 juin 1945.

Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

Conventions de Genève du 12 août 1949.

Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 04 novembre 1950.

Traité sur le fonctionnement de l'UE du 25 mars 1957.

Convention unique sur les stupéfiants de 1961.

Convention de Yaoundé I du 20 juillet 1963.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité du 26 novembre 1968.

Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969.

Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969.

Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs du 16 décembre 1970.

Convention de Yaoundé II du 30 mars 1971.

Convention sur les substances psychotropes de 1971.

Protocole du 25 mars 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961.

Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid du 30 novembre 1973.

Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques de 1973.

Accords de Lomé du 28 février 1975.

Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984.

Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.

Traité instituant la Communauté Economique Africaine du 03 juin 1991.

Traité de Maastricht du 07 février 1992 tel que modifié par le Traité de Lisbonne du 03 décembre 2007.

Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 15 décembre 1997.

Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999.

Accord de Cotonou du 23 juin 2000.

Acte constitutif de l'Union Africaine du 11 juillet 2000.

Charte des droits fondamentaux de l'UE du 7 décembre 2000.

Statut de la Cour Pénale Internationale du 1er juillet 2002.

Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droit des femmes du 11 juillet 2003.

Accord entre l'Union européenne et la République de Chypre relatif à la participation de la République de Chypre à la force de l'Union européenne (FUE) en République démocratique du Congo du 1<sup>er</sup> octobre 2003.

Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003.

Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2004.

Protocole de Nairobi du 21 avril 2004 pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la Région des Grands Lacs et la Corne de l'Afrique.

Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007.

Charte africaine, des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement du 27 juin 2014.

Accord de partenariat économique entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UEMOA, d'une part, et l'UE et ses Etats membres, d'autre part du 03 décembre 2014.

Accord de partenariat économique entre la CE et ses membres et la partie Afrique centrale du 04 août 2015.

## **V. Législations nationales**

### **❖ France**

Constitution du 04 octobre 1958 telle que modifiée à ce jour.

### **❖ Belgique**

Constitution du 17 février 1994.

### **❖ RDCongo**

#### **• Textes législatifs**

Décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale.

Décret du 7 mars 1960 portant code de procédure civile.

Décret-loi du 13 mars 1965 relatif aux frais de justice en matière non contentieuse.

Ordonnance-loi 87-005 du 6 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes.

Décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.

Loi n° 016-2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail.

Loi n°024/2002 du 18 novembre 2002 portant code pénal militaire.

Décret-Loi N°03-001 du 15 avril 2003 portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et d'opinion.

Loi n°05/023 du 19 décembre 2005, adoptée par le parlement de transition pour abroger le décret présidentiel de 2003.

Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *J.O.de la RDC*, Numéro spécial du 5 février 2011.

Loi organique n° 08/013 du 05 août 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

Loi n° 08/014 du 30 septembre 2008 autorisant la ratification par la RDC de l'Accord conclu au Luxembourg le 25 juin 2005 modifiant l'Accord de Partenariat signé à Cotonou le 23 juin 2000 entre les Membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté Européenne et ses Etats members.

Loi n° 09/003 du 07 mai 2009 portant amnistie pour faits de guerres et insurrectionnels commis dans les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu.

Loi organique n° 10/ 013 du 28 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante, in *JOS* du 28 juillet 2010.

Loi-organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la RDC, in *JOS* n°18 octobre 2013.

Loi n° 014/006 du 11 février 2014 portant amnistie pour faits insurrectionnels, faits de guerre et infractions politiques.

Loi n° 15/024 du 31 décembre 2015 modifiant et complétant le Décret du 06 août 1959 portant code de procédure pénale.

Loi n°18/016 du 9 juillet 2018 relative au partenariat public-privé, in *JO de la RDC*, N°spécial, 5 avril 2019.

- ***Textes réglementaires***

Arrêté d'organisation judiciaire 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets.

Ordonnance 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice.

Ordonnance n°87-323 du 15 septembre 1987 portant création de l'Inspection générale des finances, en abrégé « I.G.F ».

Circulaire n°001/CAB/MIN/RI.J&GS/96 du 15/2/96 relative à l'appréciation de l'indigence devant les cours et tribunaux (Secrétaire Général du Ministère de la Justice).

Décret n° 16/025 du 22 juillet 2016 portant statuts d'un établissement public dénommé Institut national de formation judiciaire, INAFORJ en sigle.

Ordonnance n°16/065 du 14 juillet 2016 portant organisation et fonctionnement des services du Conseiller spécial du chef de l'Etat en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

- **Accords politiques**

Accord de Lusaka signé le 10, 30 et 31 Juillet 1999.

Accord global et inclusif sur la transition en RDC signé à Prétoria (RSA) le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1<sup>er</sup> avril 2003.

Accord de la Saint-Sylvestre du 31 décembre 2016.

## **VI. Jurisprudence**

- ❖ **Contentieuse et consultative internationale**

- **CPJI**

CPJI, Affaire *du vapeur Wimbledon*, Arrêt du 17 août 1923, Série A, n°1.

CPJI, Affaire du *Lotus*, France c/ Turquie, Série A, n°10, Arrêt du 07 septembre 1927.

CPJI, Affaire relative au *Trafic ferroviaire entre la Lithuanie et la Pologne*, Avis consultatif, Série A/B no 42, 1931.

CPJI, Affaire relative *au traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig*, Série A/B, n°44, Avis consultatif du 04 février 1932.

- **CIJ**

CIJ, Affaire relative *au Droit d'Asile*, Colombie / Perou, Arrêt du 20 novembre 1950.

CIJ, Affaire relative *aux Pêcheries*, Royaume-Uni c. Norvège, Arrêt du 18 décembre 1951.

CIJ, Affaire relative *au Droit de passage sur le territoire indien*, Portugal c. Inde, Fond, Arrêt du 12 avril 1960.

CIJ, Affaire relative *au Plateau continental de la mer du Nord*, République fédérale d'Allemagne/ Danemark ; République fédérale d'Allemagne/ Pays-Bas, Arrêt du 20 février 1969.

CIJ., Affaire de la *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (deuxième phase)*, Arrêt, Rec.1970.

CIJ, *Usine de Chorzow*, Demande en révision et en interprétation de l'arrêt du 24 février 1982 en l'affaire du Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne) (Tunisie c. Jamahiriya arabe libyenne).

- CIJ, Affaire relative *aux Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique, Arrêt du 27 juin 1986.
- CIJ, Affaire relative *aux Activités armées sur le territoire du Congo*, (République démocratique du Congo c. Ouganda), Arrêt du 19 décembre 2005.
- CIJ, Affaire relative à *l'Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, Arrêt, Recueil, 2010 (I).
- CIJ, Affaire relative à *l'application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, Géorgie c. Fédération de Russie, Exceptions préliminaires, Arrêt du 01 avril 2011.

- **CPI**

- CPI, *Situation en République centrafricaine dans l'affaire le Procureur c. Jean-Pierre BEMBA GOMBO*, N° ICC-01/05-01/08, Jugement du 21 mars 2016.
- CPI, *Situation en République centrafricaine dans l'affaire le Procureur c. Bosco NTAGANDA*, N° ICC-01/04-02/06, Jugement du 08 juillet 2019.
- CPI, *Situation en République centrafricaine dans l'affaire le Procureur c. Bosco NTAGANDA*, N° ICC-01/04-02/06, Ordonnance de réparation du 08 mars 2021.
- CPI, *Situation en République centrafricaine dans l'affaire le Procureur c. Bosco NTAGANDA*, N° ICC-01/04-02/06, Jugement en appel du 30 mars 2021.

- ❖ **Régionale**

- **CJUE**

- CJCE, 15 juill.1964, *Costa c/ ENEL*, aff.6/64.
- CJCE, Arrêt, *Nold*, affaire 4-73, 14 mai 1974.
- CJCE, 20 mai 2008, aff.C-91/05, *Commission c/ Conseil* : Rec. CJCE 2008, I.
- CJCE, gr.ch., 3 sept.2008, n<sup>os</sup> jtes C-402 et 415/05, *Kadi c/ Conseil et Commissions*.
- CJUE, gr.ch., 3 déc.2009, *Hassan et Ayadi c/ Conseil et Commissions*, aff.jtes C-399 et 403/06 P.
- CJUE, gr.ch., 16 nov. 2011, *Bank Melli Iran c/ Conseil*, aff. C-548/09 P.
- CJUE, 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c. Conseil*, aff. C-72/15.



- **Tribunal de première instance**

T-315/01, Affaire *Yassin Abdullah Kadi c. le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes*, Arrêt du 21 septembre 2005.

T-306/01, Affaire *Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation contre le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes* (Affaire), Arrêt du 21 septembre 2005.

T-233/09, Affaire *Info Access Europ c. Conseil de l'Union européenne*, Arrêt du 22 mars 2011.

T-306/10, Affaire *Yusef/Commission*, Arrêt du 21 mars 2014.

T-196/11 et T-542/12, Affaires *A. Mikhalchanka c. Conseil de l'Union européenne*, aff. jtes, 23 sept. 2014.

T-190/12, Affaire *Tomona et consorts c. Conseil*, Arrêt du 22 avr. 2015.

T-134/11, Affaire *Al-Faqih e.a. c/ Commission*, Arrêt du 28 oct.2015.

T-512/12, Affaire *Front Polisario c/ Conseil*, Arrêt du 10 décembre 2015.

T-582/17, Affaire *Evariste Boshab et consorts/Conseil de l'Union européenne*, Arrêt du 26 mars 2019.

T-167/18, Affaire *Célestin Kanyama/Conseil*, Arrêt du 12 février 2020.

- **CEDH**

CourEDH, 8 juin, 1976, Affaire *Engel et autres*, Série A, n°22.

CourEDH, 6 septembre 1978, *Klaas*, Série A, n°28.

CourEDH, Arrêt *Golder contre Royaume-Uni*, Série A, n°18.

CourEDH, 25 février 1988, Arrêt *Les Verts*, Affaire 190/84.

CourEDH, Arrêt *Ukraine-Tyumen c. Ukraine, Merits, Judgment*, App.n°22603/02, 22 novembre 2007.

- ❖ **Nationale**

- **Burundi**

Arrêt RCCB 303 du 08 mai 2015 en interprétation de la Constitution burundaise.

- ***Colombie***

Cour constitutionnelle, décision C 579, 2013.

- ***France***

Décision n°74-54 DC du 15 janvier 1975.

Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

C.E., 13 juin 1980, Mme Bonjean.

Décision des 19 et 20 janvier 1981 sur la loi sécurité et liberté.

Décision n°2006-540 DC du 15 juillet 2006.

Décision n°2017-757 DC du 16 janvier 2018.

- ***RDCongo***

R.Const.0089/2015 du 08 septembre 2015.

R.Const-0086 du 29 janvier 2016.

R.Const-210 du 12 février 2016.

R.Const-0019 du 11 mars 2016.

R.Const-0036-327 du 11 mars 2016.

R.Const-0080-345 du 11 mars 2016.

R.Const-001-0073 du 15 avril 2016.

R.Const-002-0082 du 15 avril 2016.

R.Const-004-151 du 22 avril 2016.

R.Const-005-171 du 22 avril 2016.

R.Const-006-171 du 22 avril 2016.

R.Const.262 du 11 mai 2016.

R.Const-008-163 du 10 juin 2016.

R.Const-232 du 10 juin 2016.

R.Const-003-177 du 10 août 2016.

R.Const-212-216 du 10 août 2016.

R.Const-253 du 10 août 2016.

R.Const-0010-074 du 17 août 2016.

R.Const-0011-0075 du 17 août 2016.

R.Const-012-077 du 17 août 2016.

R.Const-013-0079 du 17 août 2016.

R.Const-0018-188 du 17 août 2016.

R.Const-0020-0074-031 du 17 août 2016.

R.Const-206 du 17 août 2016.

R.Const-221 du 17 août 2016.

R.Const-235 du 17 août 2016.

R.Const-236 du 17 août 2016.

R.Const-323 du 14 septembre 2016.

R.Const.338 du 17 octobre 2016.

RDPF : 94 à 161 du 18 février 2017.

R.Const-372-414 du 14 juin 2017.

R.Const-569-599 du 29 décembre 2017.

R.Const-622 du 02 février 2018.

R.Const-1200 du 13 avril 2020.

R.Const-1272 du 04 décembre 2020.

R.Const-1438-du 15 décembre 2020.

R.Const-1453-1463-1464 du 15 janvier 2021.

RCA 0001 du 15 janvier 2021.

RP 0001 du 15 novembre 2021.

❖ **Sentence arbitrale**

Tribunal des Nations Unies, *Affaire du Rainbow Warrior*, Nouvelle-Zélande c. France, Sentence arbitrale du 30 avril 1990.

Tribunal international du droit de la mer, *Affaire relative au différend au thon à nageoire bleue*, Australie c. Japon, 4 août 2000.

**VII. Rapports et documents officiels**

❖ **ONU**

• **Déclaration du Président du CSNU sur la RDCongo et l'Afrique**

S/PRST/2004/21 du 22 juin 2004, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation concernant la République démocratique du Congo.*

S/PRST/2008/40 du 30 octobre 2008, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation concernant la République démocratique du Congo.*

S/PRST/2017/1 du 04 janvier 2017, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation concernant la République démocratique du Congo.*

S/PRST/2017/23 du 07 novembre 2017, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la situation concernant la République démocratique du Congo.*

S/PRST/2018/17 du 10 août 2018, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la région de l'Afrique centrale.*

S/PRST/2019/15 du 12 décembre 2019, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la paix et la sécurité en Afrique.*

S/PRST/2020/1 du 09 janvier 2020, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur le maintien de la paix et la sécurité internationales.*

S/PRST/2020/5 du 11 mars 2020, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la paix et la sécurité en Afrique.*

S/PRST/2020/11 du 04 décembre 2020, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la coopération entre l'organisation des nations unies et les organisations régionales aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales.*

• **Rapports des missions du CSNU sur la RDCongo**

S/2006/434 du 22 juin 2006, *Rapport de la mission du Conseil de sécurité sur le processus électoral en République démocratique du Congo.*

S/2008/460 du 15 juillet 2008, *Rapport du Conseil de sécurité sur sa mission à Djibouti (concernant la Somalie), au Soudan, au Tchad, en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire, du 31 mai au 10 juin 2008.*

S/2009/303 du 11 juin 2009, *Rapport sur la mission du Conseil de sécurité auprès de l'Union africaine, au Rwanda et en République démocratique du Congo, et au Libéria.*

S/2010/288 du 30 juin 2010, *Rapport du Conseil de sécurité sur sa mission en République démocratique du Congo (13-16 mai 2010).*

S/PV.7819 du 23 novembre 2016, *Exposé présenté par les membres de la mission du Conseil de sécurité effectuée en République démocratique du Congo et en Angola du 10 au 14 novembre 2016.*

S/2018/1030 du 15 novembre 2018, *Rapport de la mission du Conseil de sécurité en République démocratique du Congo (5-7 octobre 2018).*

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, Aout 2010.

Rapport d'enquête du bureau conjoint des Nations Unies aux droits de l'homme sur les violations graves des droits de l'homme commises par des membres des forces de défense et de sécurité congolaises dans la ville de Kinshasa en République Démocratique du Congo entre le 26 novembre et le 25 décembre 2011, en ligne sur [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHRO\\_DRC\\_Oct-Dec2013\\_FR.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHRO_DRC_Oct-Dec2013_FR.pdf).

Rapport du BCNUDH sur les violations des droits de l'homme en RDC dans le contexte des événements du 19 décembre 2016.

Rapport du BCNUDH sur les violations des droits de l'homme en République Démocratique du Congo dans le contexte des événements du 19 décembre 2016, février 2017.

- **Résolutions du CSNU sur la RDCongo**

Résolution 1234(1999) du 9 avril 1999

Résolution 1258 (1999) du 6 août 1999

Résolution 1273 (1999) du 5 novembre 1999

Résolution 1279 (1999) du 30 novembre 1999

Résolution 1291 (2000) du 24 février 2000

Résolution 1304 (2000) du 16 juin 2000

Résolution 1316 (2000) du 23 août 2000

Résolution 1323 (2000) du 13 octobre 2000

Résolution 1332 (2000) du 14 décembre 2000

Résolution 1341 (2001) du 22 février 2001

Résolution 1355 (2001) du 15 juin 2001

Résolution 1376 (2001) du 9 novembre 2001

Résolution 1399 (2002) du 19 mars 2002

Résolution 1417 (2002) du 14 juin 2002

Résolution 1445 (2002) du 4 décembre 2002

Résolution 1457 (2003) du 24 janvier 2003

Résolution 1468 (2003) du 20 mars 2003

Résolution 1484 (2003) du 30 mai 2003

Résolution 1489 (2003) du 26 juin 2003

Résolution 1493 (2003) du 28 juillet 2003

Résolution 1499 (2003) du 13 août 2003

Résolution 1501 (2003) du 26 août 2003

Résolution 1522 (2004) du 15 janvier 2004

Résolution 1533 (2004) du 12 mars 2004

Résolution 1552 (2004) du 27 juillet 2004

Résolution 1555 (2004) du 29 juillet 2004

Résolution 1565 (2004) du 1<sup>er</sup> octobre 2004

Résolution 1592 (2005) du 30 mars 2005

Résolution 1616 (2005) du 15 août 2005

Résolution 1621 (2005) du 6 septembre 2005

Résolution 1628 (2005) du 30 septembre 2005

Résolution 1635 (2005) du 28 octobre 2005

Résolution 1649 (2005) du 21 décembre 2005

Résolution 1654 (2006) du 31 janvier 2006

Résolution 1669 (2006) du 7 avril 2006

Résolution 1671 (2006) du 25 avril 2006

Résolution 1693 (2006) du 30 juin 2006

Résolution 1698 (2006) du 31 juillet 2006

Résolution 1711 (2006) du 29 septembre 2006

Résolution 1736 (2006) du 22 décembre 2006

Résolution 1742 (2007) du 15 février 2007

Résolution 1751 (2007) du 13 avril 2007

Résolution 1756 (2007) du 15 mai 2007

Résolution 1768 (2007) du 31 juillet 2007

Résolution 1771 (2007) du 10 août 2007

Résolution 1794 (2007) du 21 décembre 2007

Résolution 1797 (2008) du 30 janvier 2008

Résolution 1799 (2008) du 15 février 2008

Résolution 1807 (2008) du 31 mars 2008

Résolution 1843 (2008) du 20 novembre 2008

Résolution 1856 (2008) du 22 décembre 2008

Résolution 1857 (2008) du 22 décembre 2008

Résolution 1896 (2009) du 7 décembre 2009

Résolution 1906 (2009) du 23 décembre 2009

Résolution 1925 (2010) du 28 mai 2010

Résolution 1952 (2010) du 29 novembre 2010

Résolution 1991 (2011) du 28 juin 2011

Résolution 2021 (2011) du 29 novembre 2011

Résolution 2053 (2012) du 27 juin 2012

Résolution 2076 (2012) du 20 novembre 2012

Résolution 2078 (2012) du 28 novembre 2012

Résolution 2098 (2013) du 28 mars 2013

Résolution 2136 (2014) du 30 janvier 2014

Résolution 2147 (2014) du 28 mars 2014

Résolution 2198 (2015) du 29 janvier 2015

Résolution 2211(2015) du 26 mars 2015

Résolution 2277 (2016) du 30 mars 2016

Résolution 2293 (2016) du 23 juin 2016

Résolution 2348 (2017) du 31 mars 2017

Résolution 2360 (2017) du 21 juin 2017

Résolution 2409 (2018) du 27 mars 2018

Résolution 2424 (2018) du 29 juin 2018

Résolution 2426 (2019) du 29 mars 2019

Résolution 2478 (2019) du 26 juin 2019

Résolution 2502 (2019) du 19 décembre 2019

Résolution 2528 (2020) du 25 juin 2020

Résolution 2556 (2020) du 18 décembre 2020

- **Résolution de l'AGNU**

*A/RES/65/276 du 10 mai 2011, Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations unies.*



• **Rapports du SGNU sur la RDCongo**

S/2001/128 du 12 février 2001, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Sixième rapport du Secrétaire général.

S/2001/373 du 17 avril 2001, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Septième rapport du Secrétaire général.

S/2001/572 du 08 juin 2001, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Huitième rapport du Secrétaire général.

S/2002/169 du 21 février 2002, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Dixième rapport du Secrétaire général.

S/2002/621 du 05 juin 2002, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Onzième rapport du Secrétaire général.

S/2002/1180 du 18 octobre 2002, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Douzième rapport du Secrétaire général.

S/2003/211 du 21 février 2003, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Treizième rapport du Secrétaire général.

S/2003/566 du 27 mai 2003, *L'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Deuxième rapport spécial du Secrétaire général.

S/2003/1098 du 17 novembre 2003, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Quatorzième rapport du Secrétaire général.

S/2004/251 du 25 mars 2004, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Quinzième rapport du Secrétaire général.

S/2004/650 du 16 août 2004, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Troisième rapport du Secrétaire général.

S/2004/616 du 23 août 2004, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, Rapport du Secrétaire général.

S/2004/1034 du 31 décembre 2004, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Seizième rapport du Secrétaire général.

S/2005/167 du 15 mars 2005, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Dix-septième rapport du Secrétaire général.

S/2005/506 du 2 août 2005, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Dix-huitième rapport du Secrétaire général.

S/2005/603 du 26 septembre 2005, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Dix-neuvième rapport du Secrétaire général.

- S/2005/832 du 28 décembre 2005, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Vingtième rapport du Secrétaire général.
- S/2007/68 du 08 février 2007, *Rapport établi par le Secrétaire général en application du paragraphe 8 de la résolution 1698 (2006) concernant la République démocratique du Congo*.
- S/2007/391 du 28 février 2007, *Les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2007/156 du 20 mars 2007, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Vingt-troisième rapport du Secrétaire général.
- S/2007/391 du 28 juin 2007, *Les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2007/671 du 14 novembre 2007, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Vingt-quatrième rapport du Secrétaire général.
- S/2008/433 du 03 juillet 2008, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Vingtième rapport du Secrétaire général.
- S/2008/693 du 10 novembre 2008, *Les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2008/728 du 21 novembre 2008, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Quatrième rapport spécial du Secrétaire général.
- S/2009/472 du 18 septembre 2009, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Vingt-Neuvième rapport du Secrétaire général.
- S/2009/623 du 4 décembre 2009, *La mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo*, Trentième rapport du Secrétaire général.
- S/2010/164 du 30 mars 2010, *Les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo*, Trente et unième rapport du Secrétaire général.
- S/2010/369 du 09 juillet 2010, *Les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2010/512 du 08 octobre 2010, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2011/20 du 17 janvier 2011, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2011/298 du 12 mai 2011, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.

- S/2011/634 du 12 octobre 2011, *Etat de droit et justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2011/656 du 24 octobre 2011, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2012/65 du 26 janvier 2012, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2012/355 du 23 mai 2012, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2012/838 du 14 novembre 2012, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2013/93 du 15 février 2013, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2013/119 du 27 février 2013, *La République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2013/387 du 28 juin 2013, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2013/581 du 30 septembre 2013, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2013/757 du 17 décembre 2013, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2013/773 du 23 décembre 2013, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2014/783 du 5 mars 2014, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2014/450 du 30 juin 2014, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2014/453 du 30 juin 2014, *Le sort des enfants en temps de conflit armé en République démocratique du Congo*, Rapport du Secrétaire général.

- S/2014/697 du 24 septembre 2014, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2014/698 du 25 septembre 2014, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2014/956 du 30 décembre 2014, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2014/957 du 30 décembre 2014, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 39 de la résolution 2147 (2014).
- S/2015/172 du 10 mars 2015, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2015/735 du 22 septembre 2015, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2015/741 du 28 septembre 2015, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2015/914 du 30 novembre 2015, *La situation en Afrique et du Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2015/1031 du 24 décembre 2015, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2016/232 du 9 mars 2016, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2016/833 du 03 octobre 2016, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2016/840 du 04 octobre 2016, *La mise en œuvre de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2017/206 du 10 mars 2017, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2017/435 du 17 mai 2017, *L'application de l'accord politique du 31 décembre 2016*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2017/565 du 30 juin 2017, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.

- S/2017/825 du 29 septembre 2017, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2017/826 du 29 septembre 2017, *L'examen stratégique de la mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2017/824 du 2 octobre 2017, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2017/963 du 15 novembre 2017, *Les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'accord politique du 31 décembre 2016*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2017/995 du 28 novembre 2017, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/16 du 5 janvier 2018, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/128 du 15 février 2018, *L'évolution de la mise en œuvre de l'accord politique du 31 décembre 2016*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/174 du 1<sup>er</sup> mars 2018, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/209 du 8 mars 2018, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/521 du 1<sup>er</sup> juin 2018, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/655 du 2 juillet 2018, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/882 du 1<sup>er</sup> octobre 2018, *La mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/886 du 2 octobre 2018, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2018/1065 du 29 novembre 2018, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2019/218 du 7 mars 2019, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.

- S/2019/229 du 12 mars 2019, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2019/430 du 24 mai 2019, *La situation en Afrique centrale et les activités du bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2019/575 du 17 juillet 2019, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2019/776 du 27 septembre 2019, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2019/783 du 1<sup>er</sup> octobre 2019, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2019/905 du 26 novembre 2019, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2019/913 du 29 novembre 2019, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau conjoint des Nations unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2020/2146 du 18 mars 2020, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2020/272 du 3 avril 2020, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2020/463 du 29 mai 2020, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2020/554 du 18 juin 2020, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2020/919 du 21 septembre 2020, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2020/951 du 29 septembre 2020, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.
- S/2020/860 du 31 août 2020, *Le renforcement du partenariat entre l'Organisation des Nations unies et l'Union africaine sur les questions de paix et de sécurité en Afrique, et notamment sur les activités du bureau des Nations unies auprès de l'Union africaine*, Rapport du Secrétaire général.

S/2020/1030 du 19 octobre 2020, *Les enfants et les conflits armés en République démocratique du Congo*, Rapport du Secrétaire général.

S/2020/1150 du 30 novembre 2020, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.

S/2020/1154 du 1<sup>er</sup> décembre 2020, *La situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations unies pour l'Afrique centrale*, Rapport du Secrétaire général.

S/2021/274 du 18 mars 2021, *Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation du Congo*, Rapport du Secrétaire général.

S/2021/306 du 30 mars 2021, *Mise en œuvre de l'accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération la République démocratique du Congo et la région*, Rapport du Secrétaire général.

- **Autres documents**

Résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations unies du 3 avril 1991.

E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 du 2/10/1997, *L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civile et politiques)*, Rapport final révisé établi par M. L. Joinet, en application de la décision 1996/119 de la Sous-Commission.

S/PRST/1997/38 du 14 juillet 1997, *Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la question intitulée "La police civile dans les opérations de maintien de la paix"*.

S/RES/1327 (2000) du 13 novembre 2000, *Rapport du groupe d'étude sur les OMP*.

O.N.U., Press release, DSG/SM/26/Rev.1, 28 octobre 1998. ; *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 1997, § 89 ; 1998, § 63 ; 2000, § 99 ; 2001.

A/55/305–S/2000/809 du 21 août 2000, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, New York.

A/RES/55/2 du 13 septembre 2000, *Déclaration du millénaire*, Résolution de l'Assemblée générale, New York.

CIISE, *La responsabilité de protéger*, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, décembre 2001.

Résolution 56/83 du 12 décembre 2001 sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite.

A/59/565 du 2 décembre 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement.

A/59/2005 du 24 mars 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire général, New-York.

A/60/L.1 du 15 septembre 2005, *Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes*, Document final du sommet mondial de 2005, New-York.

OMCT (coord.), *Violation des droits de l'homme en République Démocratique du Congo*, Rapport alternatif présenté au Comité des Nations unies contre la torture et les observations finales du Comité, Genève, Avril 2006 en ligne sur [www.omct.org](http://www.omct.org).

Conseil de Sécurité des Nations unies, *Le Conseil de sécurité autorise le déploiement d'une force européenne en Rdc pour soutenir la MONUC pendant la période électorale*, Communiqué de Presse CS/8698 du 25 avril 2006.

HCNUDH, *Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme*, New-York et Genève, 2006.

Groupe de coordination et de ressources de l'ONU sur l'état de droit, *Plan stratégique commun 2009-2011*, février 2009.

HCNUDH, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit*, HR/PUB/09/1, New York et Genève, 2009.

HCNUDH, *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : Recommandations*, New York et Genève, 2010.

A/RES/65/1 du 19 octobre 2010, *Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*, Document final du sommet du millénaire, New-York.

ONU, *Indicateurs de l'état de droit des Nations unies. Guide d'application et outils de gestion de projet*, 1<sup>ère</sup> édition, New York, juin 2012.

ONU, *Aide au renforcement de l'état de droit au niveau international : approche de l'ONU*, Note d'orientation du Secrétaire général, mai 2011.

UNODC, *La coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme*, Programme de formation juridique contre le terrorisme, Nations unies, New York, 2011.

A/66/749 du 16 mars 2012, *Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'Etat de droit aux niveaux national et international*, Rapport du Secrétaire général.

ONU, *Indicateurs de l'état de droit des Nations unies. Guide d'application et outils de gestion de projet*, 1<sup>ère</sup> édition, 2013.

HCNUDH, *Avancées et obstacles dans la lutte contre l'impunité des violences sexuelles en République démocratique du Congo*, Avril 2014.



A/69/947 - S/2014/449 du 11 juillet 2014, *Nous acquitter de notre responsabilité collective : assistance internationale et responsabilité de protéger*, Rapport du Secrétaire général.

Rapport sur le développement humain 2014, en ligne sur [hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-fr.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-fr.pdf).

Commission européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Rapport 2014*, Union Européenne, 2015.

Rapport sur le développement humain 2015 du PNUD.

A/69/981 - S/2015/500 du 13 juillet 2015, *Un engagement essentiel et constant : mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, Rapport du Secrétaire général.

#### ❖ OIF

Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000.

OIF, *Regards sur l'Etat de droit. La déclaration de Bamako, 10 ans après*, Paris, OIF, Septembre 2010.

#### ❖ UE

- **Communiqués de presse du Conseil de l'Union européenne concernant la RDCongo**

Ces communiqués donnent une indication sur la position officielle de l'UE dans son ensemble concernant la résolution 1279 du Conseil de sécurité de l'ONU du 30 novembre 1999 qui crée la MONUC. Il s'agit de :

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur les efforts de paix en République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 5883/99 (Presse 39) P 13/99, Bruxelles, le 17 février 1999.

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 8282/99 (Presse 151) P 52/99, Bruxelles, le 2 juin 1999.

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur un accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 9669/99 (Presse 214) P 67/99, Bruxelles, le 9 juillet 1999.

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 10131/99 (Presse 223) P 70/99, Bruxelles, le 16 juillet 1999.

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 10614/99 (Presse 256) P 86/99, Bruxelles, le 3 septembre 1999.

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 11127/99 (Presse 276) P 93/99, Bruxelles, le 22 septembre 1999.

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 11653/99 (Presse 298) P 102/99, Bruxelles, le 11 octobre 1999.

Conseil de l'UE, *Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur la République démocratique du Congo*, Communication à la presse, 13455/1/99 REV 1 (Presse 380) P 118/99, Bruxelles, le 26 novembre 1999.

Conseil de l'UE, Affaires étrangères, Communiqué de presse, 11688/12 (Presse 282) PR CO 41, Luxembourg, le 25 juin 2012.

Communiqué de presse du Conseil de l'UE du 20/02/2023.

- **Autres documents du Conseil de l'UE**

Conseil de l'UE, *Soutien de l'Union européenne à la MONUC pendant le processus électoral en République démocratique du Congo- Opération EUFOR RD Congo - Stratégie d'informations*, 25 avril 2006.

Conseil de l'UE, *RDC-Projet de conclusions pour le CAGRE (25.08)*, 25 août 2006.

Conseil de l'UE, *Projet d'action commune du Conseil modifiant l'action commune 2004/847/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL Kinshasa)*, 27 novembre 2006.

Conseil de l'UE, *Action commune relative à la mission PESD RSS de police et à son interface avec la justice en République démocratique du Congo (RDC) (EUPOL RDC)*, 31 mai 2007.

Conseil de l'UE, *Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo (RDC) (EUSEC - RD Congo)*, 13 juillet 2007.

Conseil de l'UE, *Plan opérationnel pour l'EUPOL RD Congo - Plan opérationnel (OPLAN) pour la mission de police menée dans le cadre de la PSDC sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (RDC)* (doc. 13695/10 - RESTREINT UE), 16 septembre 2010.

Conseil de l'UE, *République démocratique du Congo - Conclusions du Conseil*, 23 mai 2016.

Règlement (UE) 2020 /1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.

- **Documents du service extérieur d'action européenne sur la RDCongo**

Briefing documents of the meeting of the General Affairs Council on 11 October 1999 – the Democratic Republic of Congo.

Briefing documents of the meeting of the Political Committee on 21 October 1999 – The Lusaka Agreement.

Briefing documents of the meeting of the Political Committee on 26 November 1999 – Great Lakes Region.

COREU/CFSP/PRES/HEL/1006/99 – Terms of reference for a troika demarche to be carried out in the Democratic Republic of Congo.

- **Décisions PESC sur la RDCongo**

Décision 2006/412/PESC du Conseil du 12 juin 2006 relative au lancement de l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral (opération EUFOR RD Congo).

Décision 2010/788/PESC du Conseil du 20 décembre 2010 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo et abrogeant la position commune 2008/369/PESC.

Décision (PESC) 2016/2231 du Conseil du 12 décembre 2016 modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo.

Décision (PESC) 2017/905 du 29 mai 2017 mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo.

Décision (PESC) du 11 décembre 2017.

Décision (PESC) 2019/2109 du Conseil du 9 décembre 2019 modifiant la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo.

Décision (PESC) 2020/2033 du 10 décembre 2021.

- **Actions communes du Conseil sur la RDCongo**

Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo.

Action commune 2004/847/PESC du Conseil du 9 décembre 2004 relative à la mission de police de l'Union européenne à Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL «Kinshasa»).

Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC).

Action commune 2006/319/PESC du Conseil du 27 avril 2006 relative à l'opération militaire de l'Union européenne d'appui à la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) pendant le processus électoral.

Action commune 2007/192/PESC DU CONSEIL du 27 mars 2007 modifiant l'action commune 2005/355/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC).

- **Résolutions sur les droits de l'homme en RDCongo**

Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur la République démocratique du Congo (RDC), en particulier le cas de deux militants des droits de l'homme en détention, Yves MAKWAMBALA et Fred BAUMA (2015/2757(RSP)).

Résolution du Parlement européen du 10 mars 2016 sur la République démocratique du Congo (2016/2609(RSP)).

Résolution du Parlement européen du 23 juin 2016 sur les massacres dans l'Est du Congo (2016/2770(RSP)).

- **La Commission européenne et la RDCongo**

Programme indicatif national du 11<sup>ème</sup> FED 2014-2020 signé par la Commission européenne et le gouvernement de la RDCongo le 26 juin 2014.

Commission européenne, *Evaluation de la coopération de l'Union européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, Rapport final, Volume I – Rapport principal, Contrat No EVA 2011/Lot 3 Specific Contract N°2012/306669, Août 2014.

- **Le Parlement européen et la RDCongo**

Résolution (2021/2577(RSP)) du Parlement européen du 11 mars 2021 sur la situation dans l'est de la République démocratique du Congo et l'assassinat de l'ambassadeur d'Italie Luca Attanasio et de son entourage.

Résolution 2022/2957(RSP) du Parlement européen du 24 novembre 2022 sur le déplacement forcé de populations à la suite de l'escalade du conflit dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC).

- **La DUERDC**

DUERDC, *La république démocratique du Congo et l'UE*, en ligne sur [https://eeas.europa.eu/delegations/drcongokinshasa/1096/larepubliquedemocratiqueducoingoetlue\\_fr](https://eeas.europa.eu/delegations/drcongokinshasa/1096/larepubliquedemocratiqueducoingoetlue_fr).

DUERDC, *Les projets en République démocratique du Congo*, en ligne sur [https://eeas.europa.eu/delegations/drcongokinshasa/1097/lesprojetsenrepubliquedemocratiqueducongo\\_fr](https://eeas.europa.eu/delegations/drcongokinshasa/1097/lesprojetsenrepubliquedemocratiqueducongo_fr).

- **Autres documents de l'UE**

Déclaration sur l'identité européenne (Copenhague, 14 décembre 1973), Bulletin des Communautés européennes. Décembre 1973, n° 12. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes. "Déclaration sur l'identité européenne.

Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21e siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat*, COM (96)570 du 20 novembre 1996.

Résolution du Parlement européen sur la stratégie européenne de sécurité (2004/2167(INI)).

Commissions des communautés européennes, *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, 30 avril 2004.

COM (2010) 181 final du 26/04/2010, *Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de la procédure avec la République de Madagascar au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE*, en ligne sur <https://www.senat.fr/ue/pac/E5281.html>.

Rapport final de la mission d'observation électorale de l'Union européenne sur les Élections présidentielle et législatives 28 novembre 2011, en ligne sur [http://www.eueom.eu/files/dmfile/moeue-rdc2011-rapport-final\\_fr.pdf](http://www.eueom.eu/files/dmfile/moeue-rdc2011-rapport-final_fr.pdf).

PESC 716 RELEX 531 CONUN 84 COARM 136 FIN 425 du Conseil de l'UE, *Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation de mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE*, 15 juin 2012.

Règlement (UE) n°230/2014 du 11 mars 2014 instituant un instrument contribuant à la stabilité et à la paix, JO L 77 du 15/3/2014.

CE, *Avis sur l'action extérieure de l'Union européenne en matière de droits de l'homme*, in *JORF* n°0156 du 8 juillet 2014, Texte n° 90.

Box-A Rights Based Approach, Encompassing all Human Rights for EU Development Co-Operation (Boîte à outils- Une approche de la coopération au développement de l'UE fondée sur les droits, englobant tous les droits de l'homme), Document de travail des services de la Commission, doc. SWD (2014) 152.

Décision du conseil de l'Europe relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat économique entre les États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part du 11 décembre 2014.

Union Européenne, *Le partenariat Afrique-UE. 2 unions, 1 vision*, Edition pour le sommet 2014.

Décision du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2015 portant Modification du programme d'action triennal 2014-2016 de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

ANNEXES à la proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL appliquant aux produits originaires de certains États appartenant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des accords de partenariats économiques (refonte) du 11 juin 2015.

Commission européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Rapport 2014*, Union Européenne, 2015.

Conseil de l'Union européenne, *Projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne et de ses États membres, du protocole additionnel à l'accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, afin de tenir compte de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne*, 14 juillet 2015.

Annexe à la Décision du Conseil relative à la position de l'Union européenne concernant le règlement intérieur du Comité APE prévu par l'accord d'étape vers un accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la partie Afrique centrale, d'autre part du 04 août 2015.

Proposition de décision du conseil relative à la position de l'Union européenne concernant le règlement intérieur du Comité APE prévu par l'accord d'étape vers un accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la partie Afrique centrale, d'autre part, 2015/0166 (NLE) du 04 août 2015.

Commission européenne, *Document de consultation conjoint vers un nouveau partenariat entre l'union européenne et les pays d'Afrique, des caraïbes et du pacifique après 2020*, Join (2015) 33 final, 06 octobre 2015.

Document de consultation conjoint de la commission européenne du 08 octobre 2015 sur le nouveau partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique après 2020.

Conclusions du Conseil du 26 octobre 2015 sur le plan d'action régional de l'UE en faveur de la Corne de l'Afrique pour la période 2015-2020.

Conseil de l'Europe, *Soutien de l'UE à la justice transitionnelle*, Conclusions, 13575/15 COHOM 103 DEVGEM 210 CONUN 203, 16 novembre 2015.

Commission européenne, *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Rapport 2014*, Union Européenne, 2015.

Proposition de résolution commune déposée conformément à l'article 135, paragraphe 5, et à l'article 123, paragraphe 4, du règlement en remplacement des propositions de résolution déposées par les groupes: Verts/ALE (B8-0342/2016), ECR (B8-0350/2016), EFDD (B8-0372/2016), PPE (B8-0374/2016), ALDE (B8-0379/2016), S&D (B8-0381/2016) sur la République démocratique du Congo (2016/2609(RSP)).

Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2016 sur la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune (selon le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune) (2016/2067(INI)).

Proposition de résolution commune déposée conformément à l'article 135, paragraphe 5, et à l'article 123, paragraphe 4, du règlement intérieur en remplacement des propositions de résolution déposées par les groupes: ECR (B8-0054/2018), S&D (B8-0055/2018), Verts/ALE (B8-0056/2018), GUE/NGL (B8-0057/2018), ALDE (B8-0058/2018), PPE (B8-0060/2018), sur la République démocratique du Congo (2018/2515(RSP)).

Déclaration du Haut représentant Josep Borrell sur la dégradation de la situation à l'Est de la RDC du 14/02/2023.

#### ❖ Conseil de l'Europe

CDL-STD (1993) 007 du 14 au 16 octobre 1993, *Etat de droit et transition vers une économie de marché*, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

CDL-STD (1994) 010 du 08 au 10 juin 1994, *Le rôle de la cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit*, Commission européenne pour la démocratie par le droit.

CDL-UE (98) 2 du 26 mai 1998, *Droit constitutionnel et intégration européenne*, Rapport préliminaire de M.Armando TOLEDANO LAREDO, Commission européenne pour la démocratie par le droit.

CDL-UE (99) 1 rev. du 20 avril 1999, *Droit constitutionnel et intégration européenne*, Annexe, Résumé des réponses au questionnaire, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

- CDL-INF (99) 7 du 21 avril 1999, *Droit constitutionnel et intégration européenne*, Rapport de synthèse de M. Armando TOLEDANO LAREDO, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- CDL-AD (2004) 015 du 22 mars 2004, *Avis relatif aux possibilités de suivi de la recommandation 1629 (2003) de l'assemblée parlementaire sur « l'avenir de la démocratie : renforcer les institutions démocratiques »*, Avis n°282/2004 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- CDL-JU (2005) 17 du 04 mai 2005, *Les critères de limitation des droits de l'homustice constitutionnelle*, Document de travail pour la XIII<sup>e</sup> conférence des cours constitutionnelles européennes, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- CDL-DEM (2008) 001 du 25 février 2008, *Draft vademecum of venice commission opinions and reports concerning constitutional provisions for amending the constitution*, European commission for democracy through law (Venice commission).
- CDL-AD (2010) 020 du 09 juillet 2010, *Lignes directrices du biddh/osce et de la commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique*, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- CDL (2011) 018 du 06 juin 2011, *Compilation of venice commission opinions and reports concerning the protection of national minorities*, European commission for democracy through law (Venice commission).
- CDL (2011) 079 du 01er décembre 2011, *Compilation on Ombudsman institution*, European commission for democracy through law (Venice commission).
- CDL-AD (2012) 018 du 21 juin 2012, *Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections*, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- CDL-UD (2012) 003 rev du 10 septembre 2012, *Le code de bonne conduite en matière électorale dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme*, Rapport de M. Vincent BERGER, Jurisconsulte à la Cour européenne des droits de l'homme, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- CDL (2012) 063 du 26 septembre 2012, *L'image des migrants et des refugies véhicules pendant les campagnes électorales*, Note d'information du Secrétariat, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).
- CDL-AD (2012) 026 du 03 décembre 2012, *Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de droit des mesures adoptées par le gouvernement et le parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'état et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le*



*fonctionnement de la cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, Avis n°685/2012 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).*

CDL-JU (2012) 027 du 19 décembre 2012, *Les questions préjudicielles*, Rapport de M. Pierre NIHOUL, Juge à la Cour Constitutionnelle du Royaume de Belgique et Professeur à l'Université de Louvain en Belgique, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

CDL-JU (2012) 028 du 20 décembre 2012, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Rapport de Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, Membre du Conseil constitutionnel de la France et membre suppléant, Commission de Venise, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

CDL-EL (2008) 029 du 27 août 2013, *Le droit électoral*, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

CDL (2013) 045 du 16 octobre 2013, *Compilation of venice commission opinions and reports concerning political parties*, European commission for democracy through law (Venice commission).

CDL-JU (2014) 003 du 28 avril 2014, *Coopération des cours constitutionnelles en Europe*, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

CDL-PI (2014) 0003 du 01<sup>er</sup> juillet 2014, *Compilation of venice commission opinions concerning freedom of assembly*, European commission for democracy through law (Venice commission).

CDL-PI (2014) 004 du 03 juillet 2014, *Compilation of venice commission opinions concerning freedom of association*, European commission for democracy through law (Venice commission).

CDL-PI (2014) 005 du 04 juillet 2014, *Compilation of venice commission opinions and reports concerning freedom of religion and belief*, European commission for democracy through law (Venice commission).

Venice Commission, *Challenges of Social Integration in a Globalised World*, 3rd Congress of the World Conference on Constitutional Justice 'Constitutional Justice and Social Integration', Report of Mr Valery ZORKIN, President of the Constitutional Court of the Russian Federation, South Korea, 28 September – 1 October 2014.

Venice Commission, *Opening remarks chief justice Mogoeng Mogoeng. Constitutional court of south Africa. Third session*, 3rd Congress of the World Conference on Constitutional Justice 'Constitutional Justice and Social Integration', South Korea, 28 September – 1 October 2014.

Venice Commission, *Constitutional instruments for social integration. Key-note speech (Draft). Justice zühtü arslan, constitutional court of turkey*, 3rd Congress of the World

Conference on Constitutional Justice 'Constitutional Justice and Social Integration', South Korea, 28 September – 1 October 2014.

Venise Commission, *Congratulatory Remarks by President Park Geun-hye of the Republic of Korea*, 3rd Congress of the World Conference on Constitutional Justice 'Constitutional Justice and Social Integration', South Korea, 28 September – 1 October 2014.

Venise Commission, *The Role of Constitutional Justice in Social Integration*, Report by Justice KANG Ilwon, Constitutional Court, Republic of Korea, 3rd Congress of the World Conference on Constitutional Justice 'Constitutional Justice and Social Integration', South Korea, 28 September – 1 October 2014.

Commission de Venise, *Allocution de M. Robert DOSSOU, Ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin*, 3ème Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle « Justice constitutionnelle et intégration sociale » organisée en Corée du Sud du 28 septembre au 1er octobre 2014.

CDL-AD (2014) 046 du 17 décembre 2014, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

CDL-AD (2014) 043 du 15 décembre 2014, *Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan*, Avis n°787/2014 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

CDL-PI (2015) 001 du 05 mars 2015, *Compilation of venice commission opinions and reports concerning courts and judges*, European commission for democracy through law (Venice commission).

CDL-PI (2015) 002 du 01er juin 2015, *Compilation of venice commission opinions, reports and studies on constitutional justice*, European commission for democracy through law (Venice commission).

CDL-PI (2015) 009 du 30 juin 2015, *Compilation of venice commission opinions and reports concerning prosecutors*, European commission for democracy through law (Venice commission).

#### ❖ UA

Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'union africaine de juillet 2004.

Commission de l'union africaine, *Stratégie africaine des droits de l'homme*, Département des affaires politiques, 2012.

UA, *Agenda 2063*, 2<sup>ème</sup> édition, Version populaire, Addis Abéba, 2014.

Commission économique pour l'Afrique, *Indice d'intégration régionale en Afrique*, Septième conférence des ministres africains de l'intégration, Swaziland, 14-18 juillet 2014.

❖ **Institutions spécialisées des nations unies et institutions nationales**

Conseil constitutionnel, *Clarté, Accessibilité et intelligibilité, incompétence négative*, Paris, Services du Conseil constitutionnel, 2004.

Commission colombienne des juristes, *Colombia: La metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005*. (Colombie : la métaphore de démantèlement des groupes paramilitaires. Deuxième rapport de bilan sur l'application de la loi 975 de 2005).

BRUNHES Jacques, *L'évaluation de la mise en application de la Convention de Cotonou : incidences sur le développement des pays francophones ACP*, Rapport présenté au nom de la section française de l'APF, 2007.

Rapport final d'activités de la CVR de transition adopté par la plénière du vendredi 02 février 2007 à Kinshasa, inédit.

International Development Association, *AID architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, Resource Mobilization (FRM), February 2007, en ligne sur <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/745221468313781790/aid-architecture-an-overview-of-the-main-trends-in-official-development-assistance-flows>.

Ministère du genre, de la famille et de l'enfant, *Plan d'action du gouvernement de la République démocratique du Congo pour l'application de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies*, janvier 2010.

MAMATY Isabelle, SALMON Jean-Michel, DIOULO Jean-Marc, de BIOLLEY Tanguy, ANGELO Lucia, *L'appui à l'intégration régionale en Afrique : quels enjeux pour les partenaires au développement ?*, Etude réalisée par STRADEVCO, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du Ministère des Affaires étrangères français, Juin 2012.

Pretoria University Law Press (PULP), *Recueil de documents clés de l'Union africaine relatifs aux droits de l'homme*, Faculty of Law University of Pretoria South Africa, 2013.

Rapport périodique d'activités du Barreau de la Gombe Mai 2014 – Juillet 2014 sur l'aide juridique. Contrat de service n°02/PARJ/DPI/2014.

DGRIS, *Pertinence des sanctions/rétorsions au XXIè siècle : mutations, objectifs et moyens. Etudes prospectives et stratégiques*, Rapport final, Ministère de la défense français, 29 avril 2015.

BAUMEL Philippe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape*

*entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, Assemblée nationale française n°2889, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2015.*

ICTJ, *Champ de la responsabilité pénale dans l'Est de la RDC. Analyse du cadre législatif et de la réponse judiciaire aux crimes internationaux (2009-2014)*, juillet 2015.

Rapport final sur les Etats généraux de la Justice en R.D. Congo de 2015.

Déclaration de Son Excellence M. RAYMOND TSHIBANDA N'TUNGAMULONGO Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale devant le Conseil de sécurité Situation concernant la République Démocratique du Congo, New York, le 23 mars 2016.

Rapport final du PARJ, Kinshasa, septembre 2016.

PNRJ de 2016.

PNRJ 2017-2026.

PNUD, *Projet d'appui à la justice militaire en R.D. Congo à travers le renforcement du programme des Cellules d'Appui aux Poursuites*, Rapport mi-parcours couvrant la période entre février 2015-Août 2016, avec le soutien financier de l'Union européenne.

BIRD, *République démocratique du Congo. Diagnostic systématique pays, Priorités de politiques pour réduire la pauvreté et promouvoir la prospérité partagée dans un pays fragile sortant d'un conflit*, Rapport No. 112733-ZR, Mars 2018.

Allocution du Vice-Premier ministre, ministre des affaires étrangères et intégration régionale au corps diplomatique, Kinshasa, 30 novembre 2018.

#### ❖ **Think-Thank, ONG et autres structures**

Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (F.I.D.H.), « Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable, Une analyse juridique », (Déc. 2001) 321 *La lettre de la FIDH : Rapport hors-série*, FIDH.

ASF, *Le crime de génocide et les crimes contre l'humanité devant les juridictions ordinaires du Rwanda. Vade-mecum*, Avocats Sans Frontières, Bruxelles-Kigali, 2004.

ASF, *La mise en œuvre judiciaire du Statut de Rome en République démocratique du Congo*, Avril 2004.

International Crisis Group, *Katanga : la crise oubliée de la RDC*, Rapport Afrique N°103, 9 janvier 2006.

CEREMS, *Le recours aux sanctions en droit international : historique et codification octobre 2006,* en ligne sur

<https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/1525/Le%20recours%20aux%20sanctions%20en%20droit%20international,%20historique.pdf>.

Institut des Hautes études de défense nationale, *Les sanctions internationales sont-elles utiles ?* Rapport présenté par le Comité 1, 178<sup>e</sup> session : Clermont-Ferrand-Saint-Etienne, 2009.

Association Européenne de l'Université, *Coopération universitaire pour le développement entre l'Afrique et l'Europe : Relever les défis régionaux et globaux*, Bruxelles, 2010, disponible sur [www.eua.be](http://www.eua.be).

ASF, *Recueil de décisions de justice et de notes de plaidoiries en matière de crimes internationaux*, Bruxelles, Avocats Sans Frontières, Décembre 2010.

ZEEBROEK Xavier (Coord.), *La mission des nations unies au Congo. Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives*, Rapport du Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Avril 2011.

ASF, *Observations des procès dans les juridictions classiques au Rwanda de janvier à mars 2011. Rapport analytique de synthèse*, Bruxelles, Avocats Sans Frontières, Avril 2011.

Rapport final de The Carter Center sur les Elections présidentielle et législatives République Démocratique du Congo 28 Novembre 2011, en ligne sur [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/drc-112811-elections-final-rpt-fr.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/drc-112811-elections-final-rpt-fr.pdf).

Rapport final de la voix des sans voix pour les droits de l'homme sur l'observation des élections présidentielle et législatives du 28 novembre 2011 en République Démocratique du Congo, en ligne sur [http://www.vsv-rdc.org/pdf/rapport\\_elections.pdf](http://www.vsv-rdc.org/pdf/rapport_elections.pdf); Rapport final de la Ligue des Electeurs sur l'observation des élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011, en ligne sur [http://blog.liguedeselecteurs.net/public/RDCElectionLE\\_\\_5\\_.pdf](http://blog.liguedeselecteurs.net/public/RDCElectionLE__5_.pdf).

ASADHO, *Rapport sur l'Etat de droit sous la législature de 2006 à 2011 en RDCongo*, N°002/2012 RAP/ASADHO/MARS/2012, Avril 2012.

ASADHO, *A quand la fin de l'impunité pour les tortionnaires en République Démocratique du Congo*, Rapport circonstancié sur la pratique de la torture en RD Congo, Publication de l'ASADHO, Kinshasa, Juin 2012.

BEAUCILLON Charlotte, *Comment choisir ses mesures restrictives ?*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, décembre 2012.

NSIBULA Roger, *Le conflit de la région de Grands Lacs : les causes, implications sociales, économiques et politiques et les perspectives*, Note de présentation de la CIRGL par le Chargé de programme, Mars 2013.

AfriMAP, OSISA, *République démocratique du Congo. Le secteur de la justice et l'Etat de droit. Un Etat de droit en pointillé. Essai d'évaluation des efforts en vue de*

*l'instauration de l'Etat de droit et perspectives d'avenir*, Open Society Foundations, juillet 2013.

VINCK Patrick, *Fonds de Consolidation de la Paix en République Démocratique du Congo. Evaluation Externe de la Mise en Œuvre des Projets*, Unité d'Appui à la Stabilisation, Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUSCO), Août 2013.

GAUDARD Catherine (Dir.), *Régulation des multinationales. Pétrole à Mwanda : La justice au rabais. Etude de cas en RDC (République démocratique du Congo). L'impunité de l'entreprise PERENCO et la responsabilité des Etats face aux impacts sociaux, environnementaux et fiscaux de l'exploitation pétrolière*, Paris, CCFD-Terre Solidaire, novembre 2013.

ASF, *Recueil de jurisprudence congolaise en matière de crimes internationaux. Edition critique*, Bruxelles, Avocats Sans Frontières, Décembre 2013.

ASF, *Rapport de l'atelier de réflexion des barreaux sur leur rôle dans l'offre de services d'aide légale tenu à Goma du 3 au 4 mars 2014*, Bruxelles, Avocats Sans Frontières, 2014.

ASF, *La mise en œuvre judiciaire du statut de Rome en République démocratique du Congo*, Bruxelles, Avocats Sans Frontières, Avril 2014.

Rapport de Transparency international 2014 sur l'indice de perception de la corruption dans 175 pays du monde, en ligne sur [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

UPRIMNY YEPES Rodrigo, MARIA SANCHEZ DUQUE Luz et Nelson CAMILO SANCHEZ LEON, « Justicia para la paz Crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada » (Justice pour la paix, Crimes atroces, droit à la justice et paix négociée), 2014.

RAYNAL Jean-Jacques, MUSHIZI Charles, *Evaluation à mi-parcours du Programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ) en République démocratique du Congo*, ICE, Rapport final, Août 2014.

EKOFO INGANYA Martin, *La réparation des crimes internationaux en droit congolais. Analyse des pratiques indemnitaires des juridictions militaires au regard du Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, ASF, Décembre 2014.

BAUMEL Philippe, *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la côte d'ivoire, d'une part, et la communauté européenne et ses états membres, d'autre part*, Assemblée nationale française numéro 1163, 24 juin 2015.

CANDEIAS Sofia, COTE Luc, PAPAGEORGIUO Elsa, RAYMOND-JETTE Myriam, *Champ de la responsabilité pénale dans l'est de la RDC. Analyse du cadre législatif et de la réponse judiciaire aux crimes internationaux (2009–2014)*, Centre international pour la justice transitionnelle, Juillet 2015.

Human Rights Watch, *La justice en procès. Enseignements tirés de l'affaire des viols de Minova en République démocratique du Congo*, New York, Octobre 2015.

Rapport final de la conférence des forces politiques et sociales acquises au changement en République démocratique du Congo réunies en conférence à Genval, en Belgique du 08 au 09 juin 2016.

Accord global et inclusif du centre interdiocésain de Kinshasa du 31 décembre 2016.

BRUNHES Jacques, L'évaluation de la mise en application de la Convention de Cotonou : incidences sur le développement des pays francophones ACP, Rapport présenté au nom de la section française de l'APF, en ligne sur <http://apf.francophonie.org/L-evaluation-de-la-mise-en.html>.

KASONGO SAFARI Gentil, *Justice Transitionnelle en République Démocratique du Congo : Avancées, Obstacles...et Opportunités ?*, Sud-Kivu, Impunity Watch, Etude documentaire, Great Lakes Dispatches, N°5, Mars 2017.

Rapport final de la mission d'évaluation et de l'assistance électorale en République démocratique du Congo de l'OIF, 30 avril – 17 mai 2017.

Rapport de la FIDH du 20 décembre 2017 sur les massacres au Kasai.

Rapport Amnesty International 2016/2017 sur la situation des droits humains dans le monde.

Rapports mondiaux de Human Rights Watch sur les événements en RDC en ligne sur <https://www.hrw.org/fr/publications>.

Rapports Amnesty International sur la RDC disponibles sur <https://www.amnesty.fr/search?keywords=rappports+sur+la+RDC&page=1>.

BONKENA BOKOMBOLA Papy, *Projet de développement du parc agro-industriel de Bukanga-Lonzo (PAI-BL). Etude d'impact environnemental et social*, Rapport final, mars 2018.

IFONGE ESIMBA Patrick et ABASS AHAMED Said, *Conversations africaines sur la paix, la démocratie et le panafricanisme*, Paris, Editions Congo Lobi Lelo (CLL), 2020.

### **VIII. Entretiens**

PAULINO PEREIRA Fernando, Chef d'unité du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Direction générale Communication et information, Direction Gestion des Connaissances, Transparence, Echanges par mail du 23/03/2017 sur la position officielle de l'UE concernant la résolution 1279 du Conseil de sécurité du 30/11/1999 créant la MONUC.

VISENTIN Gabriele, Chef de division du Service extérieur d'action européenne, Echanges par mail du 03/05/2017 sur les positions officielles de l'UE et de ses Etats membres concernant la situation sécuritaire dans la région des grands Lacs.

VOEVODSKY Ivan, gestionnaire de programmes-justice, Section Gouvernance politique et sécurité de la Délégation de l'Union européenne en RDC, Entretien téléphonique du 17/10/2017 sur l'évaluation des actions de l'UE en RDCongo.

DECOUX Alain, Attaché - Chargé de Programmes IcSP du Service des Instruments de Politique Etrangère (IPE) de l'Equipe Régionale Nairobi (Antenne Kinshasa) de la Délégation de l'Union européenne en RDC, Echanges par mail du 3/10/2019 sur le financement des Cellules d'Appui aux Poursuites (CAP).

## **IX. Webographie**

[http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/projects/overview/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/projects/overview/index_fr.htm).

[http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/press\\_corner/all\\_news/news/2015/2015\\_05\\_25\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/press_corner/all_news/news/2015/2015_05_25_fr.htm): « Atelier sur le Plan d'action national chimique, biologique, radiologique et nucléaire (CBRN) en République démocratique du Congo (26/05/2015) ».

[http://eeas.europa.eu/delegations/congo\\_kinshasa/grants\\_tenders/grants/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/congo_kinshasa/grants_tenders/grants/index_fr.htm): « le programme de travail en matière de subventions de la délégation de l'U.E en R.D.C. concernant la composante RDC de l'Appui à la participation des organisations de la société civile nationale dans la préparation ou la mise en œuvre des APV FLEGT ».

<http://www.europa.eu/public-register/?fuseaction=request.documents>  
ACCESS-TO-DOCUMENTS@eeas.europa.eu.

[https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency/access-documents\\_fr](https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency/access-documents_fr).

<http://www.cofed.cd/cooperation/>.

<http://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?lang=fr>.

<https://iatistandard.org/fr/>.

<https://cofed.cd/>.



## **ANNEXES**

Annexe 1: Quelques programmes réalisés dans le cadre de la coopération au développement entre l'UE et la RDCongo (coopération technique)

Annexe 2 : Décision d'exécution PESC 2022/2398 du Conseil du 8 décembre 2022 mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en République démocratique du Congo

**Annexe 1: Quelques programmes réalisés dans le cadre de la coopération au développement entre l'UE et la R.D.Congo (coopération technique)**

<b>INTITULE</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>	<b>DATE LIMITE D'EXECUTION</b>	<b>BUDGET</b>	<b>OBJECTIF GLOBAL</b>
Projet d'accélération de l'atteinte des objectifs 4 et 5 du millénaire pour le développement de la RDC	23 mai 2013	22 mai 2019	40.000.000 euros	Contribuer à réduire la mortalité maternelle de 549 à 322 décès maternels pour 100.000 naissances vivantes d'ici 2015 dans 25 zones de santé ; Contribuer à réduire la mortalité infanto-juvénile de 148 à 60 décès pour 1000 naissances d'ici 2015 dans 25 zones de santé.
Projet d'appui au renforcement de la Justice à l'Est de la RDC (PARJE ou HUAKI SAFI)	27 juillet 2012	26 juillet 2018	10.000.000 euros	Contribuer à la consolidation de l'Etat de droit en luttant contre l'impunité ordinaire et de guerre dans le nord et sud-kivu et le district de l'ITURI qui sont encore des régions troublées.
Projet de Facilité de coopération technique IV Financement FED Gestion décentralisée	13 mars 2012	12 mars 2018	5.000.000 euros	Contribuer efficacement à l'exécution de la stratégie de développement du gouvernement par le biais de programmes de développement pertinents financés par le Fonds européen de développement (FED) ainsi qu'à une meilleure maîtrise des questions de développement par les acteurs en RDC.
Programme d'appui au processus électoral	6 juin 2011	30 avril 2013	47.500.000 euros	Appuyer la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) de la RDC en vue de l'organisation d'élections générales et locales libres, transparentes et crédibles.
Projet d'appui au programme de	10 mars 2011	09 mars 2017	5.155.000 euros	Contribuer à assurer des soins de santé de qualité à

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du Congo*

stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC) – Composante santé				toute la population, en particulier aux groupes vulnérables, en vue de combattre les grandes endémies et les maladies non transmissibles.
Programme d'appui à la stabilisation et reconstruction de l'Est de la RDC (PASTAR)	10 mars 2011	09 mars 2016	20.620.000 euros	Contribuer à la stabilisation et la pacification de l'Est de la république démocratique du Congo ainsi que promouvoir le développement des relations avec ses voisins le Burundi et le Rwanda.
Programme d'appui à la navigabilité des Voies fluviales et lacustres en RDC (PANAV)	01 décembre 2010	30 novembre 2018	60.000.000 d'euros	Lutter contre la pauvreté d'une partie des populations congolaises en contribuant au rétablissement et à la préservation durable des infrastructures de transport pour garantir l'accès aux marchés et aux services sociaux et administratifs, nécessaires à la relance socio-économique et la réintégration du pays.
Projet d'appui à l'ordonnateur national du FED	01 novembre 2010	31 octobre 2016	5 500 000 euros	Améliorer l'efficacité des services techniques de l'Ordonnateur national, en l'occurrence, la COFED, de manière à renforcer qualitativement la coopération communautaire en RDC.
Programme d'appui à la réforme de la Police nationale (PARP)	12 août 2010	11 février 2018	11 000 000 euros	Contribuer à la réforme de la police nationale congolaise (PNC).
Projet d'appui au plan national de développement sanitaire (PA-PNDS)	9 juillet 2010	8 juillet 2018	51.000.000 euros	Contribuer à l'amélioration de l'état de santé de la population dans le contexte global de la lutte contre la pauvreté.
Projet d'appui au démarrage de la décentralisation (PA2D)	20 mai 2010	19 mai 2018	15 000 000 euros	Soutenir le démarrage de la mise en œuvre de la décentralisation en RDC.
Projet d'appui aux Parlements (PAP)	20 mai 2010	19 mai 2016	5 000 000 euros	Contribuer à la consolidation de la démocratie en RDC.
Projet d'appui à la modernisation des	20 mai 2010	19 mai 2017	10.000.000 euros	Appuyer le Gouvernement dans la mise en œuvre de

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du Congo*

Finances Publiques (PAMFIP)				son plan d'action des réformes des Finances publiques et contribuer ainsi à améliorer la gouvernance en RDC.
Programme d'appui à la réforme de la justice (PARJ)	29 avril 2010	28 avril 2018	29 000 000 euros	Contribuer à la réforme de la justice en améliorant la gouvernance de l'appareil judiciaire.
Programme d'Aide au commerce (AIDCOM)	29 avril 2010	28 avril 2017	16.000.000 euros	Appuyer le Gouvernement de la RDC dans ses efforts pour rendre l'économie plus compétitive sur le plan du marché intérieur, régional et international et pour préparer son intégration à l'économie mondiale dans le cadre des Accords de Partenariat Economique (APE).
Appui à la politique nationale de conservation et gestion des forêts et de biodiversité	30 mars 2009	29 septembre 2015	30.000.000 euros	Contribuer à l'amélioration de bonne gouvernance économique des ressources naturelles, la gestion durable des aires protégées et la préservation de la biodiversité de la RDC.
Mission européenne de réforme du secteur de sécurité (EUPOL RDC)	2007	2012	27 000 000 euros	Aider, encadrer, appuyer et conseiller les autorités de réforme du secteur de la sécurité (RSS) dans le domaine de la police et de son interaction avec la justice.
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme	2006		4 400 000 euros	Soutenir la promotion de la démocratie et les droits de l'homme.
Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en RDC (EUSEC RDC)	08 juin 2005	30 septembre 2014	49 000 000 euros	Contribuer à la mise en œuvre de la réforme visant à assurer la stabilisation structurelle des FARDC et visant à une amélioration substantielle des capacités opérationnelles dans le respect des principes de bonne gouvernance et de

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du Congo*

				respect des droits de l'homme, tout en intégrant dans les actions la perspective du genre.
Fonds pour la lutte contre les violences sexuelles			6 000 000 euros	Améliorer la qualité de la prise en charge médicale et psychosociale des victimes des violences sexuelles.
Programme ECHO			274.000.000 euros	Fournir un ensemble intégré de mesures d'aide dans le domaine de la santé, destiné aux congolais les plus vulnérables touchés par les conflits et les déplacements.
Instrument de la stabilité			37 000 000 euros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rétablir la stabilité en cas de situations d'urgence, de crise ou de crise émergente, afin de permettre la mise en œuvre effective des politiques de développement et de coopération;</li> <li>• Renforcer la capacité de préparation des pays tiers face aux crises et aux menaces mondiales et transrégionales.</li> </ul>

Source : <https://cofed.cd/cooperation-ue-rdc/>

**Annexe 2 : Décision d'exécution PESC 2022/2398 du Conseil du 8 décembre 2022  
mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant des mesures  
restrictives en raison de la situation en République démocratique du Congo**

8.12.2022 FR Journal officiel de l'Union européenne LI 316/7

**DÉCISION D'EXÉCUTION (PESC)  
2022/2398 DU CONSEIL**

**du 8 décembre 2022**

**mettant en œuvre la décision  
2010/788/PESC concernant des  
mesures restrictives en raison de la  
situation en République  
démocratique du Congo**

LE CONSEIL DE L'UNION  
EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et  
notamment son article 31,  
paragraphe 2,

vu la décision 2010/788/PESC du  
Conseil du 20 décembre 2010  
concernant des mesures restrictives  
en raison de la situation en  
République démocratique du  
Congo <sup>(1)</sup>, et notamment son article 6,  
paragraphe 2,

vu la proposition du haut  
représentant de l'Union pour les  
affaires étrangères et la politique de  
sécurité,

considérant ce qui suit:

(1) Le 20 décembre 2010, le Conseil a adopté la décision 2010/788/PESC.

(2) Le 12 décembre 2016, le Conseil a adopté la décision (PESC) 2016/2231 <sup>(2)</sup>, en réaction aux entraves au processus électoral et aux violations des droits de l'homme qui y étaient liées en République démocratique du Congo (RDC). La décision (PESC) 2016/2231 a modifié la décision 2010/788/PESC et a introduit des mesures restrictives supplémentaires.

(3) À la suite d'une évaluation des circonstances pertinentes et compte tenu de la gravité de la situation en RDC, le Conseil estime qu'il convient d'ajouter huit personnes à la liste des personnes et entités figurant à l'annexe II de la décision 2010/788/PESC.

(4) Il convient dès lors de modifier la décision 2010/788/PESC en conséquence,

**A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:**

*Article premier*

L'annexe II de la décision 2010/788/PESC est modifiée conformément à l'annexe de la présente décision.

*Article 2*

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le  
8 décembre 2022.



## INDEX THEMATIQUE

---

### A

Accord de Cotonou · 9, 10, 11, 12, 14, 24, 25, 28, 49, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 62, 66, 68, 70, 296, 297, 299, 311, 312, 319, 346, 347, 349, 352, 353, 354, 356, 357, 358, 359, 362, 363, 364, 365, 367, 368, 369, 370, 371, 374, 375, 378, 379, 380, 382, 384, 385, 386, 388, 392, 409, 410, 414, 415, 416, 418, 419, 420, 422, 423, 430, 439, 510, 515

Accords régionaux · 159, 200, 362

ACP · 10, 11, 12, 24, 25, 28, 36, 51, 52, 53, 56, 57, 59, 65, 70, 74, 290, 297, 311, 312, 319, 330, 356, 365, 386, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 425, 426, 427, 431, 510, 511, 518, 530, 546, 575, 576, 581, 585

Action extérieure · 7, 9, 11, 16, 17, 25, 49, 55, 64, 73, 97, 105, 106, 107, 110, 111, 115, 117, 153, 212, 297, 316, 317, 370, 409, 517, 535, 536, 538, 575

Afrique · ix, x, xi, 1, 2, 6, 10, 11, 13, 17, 18, 19, 21, 25, 36, 45, 54, 56, 57, 58, 61, 62, 72, 83, 85, 89, 99, 101, 126, 128, 134, 136, 137, 154, 158, 169, 177, 178, 180, 185, 197, 198, 200, 213, 214, 215, 252, 271, 291, 305, 306, 357, 365, 368, 383, 409, 413, 415, 420, 426, 433, 464, 498, 506, 509, 511, 521, 522, 524, 525,

526, 527, 530, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 541, 542, 543, 544, 546, 547, 549, 550, 551, 552, 558, 566, 567, 568, 569, 571, 576, 577, 581, 582, 583

Aide publique au développement · 61, 363, 413, 416, 515

Amnistie · 219, 226, 244, 250, 260, 261, 262, 265, 278, 551, 552

APD · 4, 5, 45, 70, 363, 409, 413, 416, 515, 516, 518

Artémis · 8, 18, 48, 76, 139, 144, 157, 167, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 293, 302, 303, 534, 545

Autonomie locale · 332, 333, 334, 335, 337, 338, 339, 550

---

### C

CAP · 103, 124, 213, 219, 220, 227, 228, 229, 235, 236, 238, 239, 241, 251, 266, 273, 289, 586

CENI · ix, 254, 302, 309, 310, 478, 479, 480, 481, 483, 484, 486, 487, 488, 493, 495, 496, 497, 588

Commission européenne · 4, 18, 19, 26, 51, 79, 87, 88, 90, 93, 100, 101, 105, 121, 122, 123, 126, 131, 132, 136, 140, 141, 144, 148, 167, 168, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 321, 322, 329, 330, 332, 344, 345, 361,

- 419, 426, 517, 571, 574, 575, 576,  
577, 578, 579, 580
- Conflit · 3, 7, 11, 26, 27, 43, 47, 48, 62,  
80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 93,  
94, 97, 99, 100, 104, 105, 125, 131, 134,  
138, 144, 145, 146, 150, 158, 159, 162,  
163, 172, 173, 174, 175, 183, 184, 206,  
207, 211, 213, 214, 216, 217, 221, 226,  
228, 232, 259, 260, 274, 276, 277, 280,  
285, 291, 294, 308, 331, 362, 377, 389,  
459, 508, 527, 531, 533, 534, 542, 547,  
563, 565, 570, 575, 582, 583
- Conseil · x, 3, 6, 7, 8, 12, 15, 16, 19, 23,  
26, 33, 45, 47, 49, 50, 51, 69, 73, 74, 76,  
77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89,  
90, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 100, 102,  
103, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112,  
113, 114, 116, 117, 118, 119, 127, 128,  
130, 135, 138, 139, 140, 145, 149, 150,  
151, 155, 157, 158, 159, 160, 165, 170,  
171, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179,  
180, 181, 184, 186, 189, 192, 193, 194,  
195, 200, 204, 212, 245, 246, 260, 272,  
273, 282, 288, 291, 302, 303, 304, 306,  
307, 314, 315, 316, 322, 324, 325, 328,  
330, 332, 333, 334, 335, 337, 339, 341,  
344, 350, 351, 352, 353, 356, 358, 359,  
360, 361, 362, 363, 368, 369, 370, 371,  
380, 381, 382, 383, 388, 389, 392, 393,  
394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401,  
402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 441,  
442, 447, 465, 466, 470, 471, 472, 473,  
475, 494, 496, 505, 511, 513, 529, 532,  
533, 534, 538, 539, 545, 552, 554, 555,  
558, 559, 569, 570, 571, 572, 573, 574,  
575, 576, 577, 579, 581, 582, 585, 587,  
592
- Conseil de l'Europe · 19, 49, 50, 51, 69,  
212, 272, 273, 282, 288, 291, 332, 333,  
339, 371, 466, 511, 577
- Conseil de sécurité · x, 8, 47, 76, 87, 91,  
92, 99, 103, 138, 155, 158, 159, 160,  
170, 175, 176, 181, 189, 193, 204, 245,  
246, 260, 303, 335, 358, 360, 361, 532,  
558, 559, 569, 570, 571, 581, 582, 585
- Contre-mesures · 11, 354, 356, 364, 375,  
376, 377, 378, 381, 384, 523, 532
- Coopération · x, xi, 9, 10, 11, 12, 14, 18,  
45, 51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 70, 73,  
74, 77, 90, 91, 95, 99, 101, 103, 108,  
111, 113, 117, 122, 123, 124, 125, 126,  
127, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 136,  
138, 140, 141, 144, 146, 147, 148, 153,  
154, 155, 162, 165, 166, 180, 185, 190,  
195, 199, 202, 203, 206, 209, 212, 226,  
244, 248, 259, 296, 301, 305, 310, 311,  
314, 326, 327, 328, 329, 330, 346, 353,  
357, 362, 364, 365, 367, 368, 371, 375,  
376, 385, 413, 414, 415, 416, 417, 418,  
419, 420, 421, 424, 425, 426, 428, 429,  
430, 432, 434, 435, 439, 440, 441, 449,  
450, 454, 460, 510, 515, 516, 517, 526,  
527, 534, 544, 546, 558, 565, 566, 567,  
568, 569, 570, 576, 587, 588, 589, 591

Coopération au développement · 45, 130, 146, 226, 346, 364, 365, 368, 375, 413, 415, 416, 428, 430, 441, 515, 516, 518  
CVR · x, 8, 213, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 251, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 265, 268, 280, 285, 287, 288, 291, 581

---

## **D**

DDR · x, 148, 185, 278, 279, 292, 318, 319, 320, 548  
Décentralisation · xi, 296, 322, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 344, 345, 346, 409, 418, 419, 525, 550, 589  
Décision PESC · 192, 350, 351, 362, 363, 369, 392, 395, 397, 399, 403, 408  
Démocratie · x, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 27, 32, 33, 36, 39, 41, 43, 48, 51, 52, 53, 65, 69, 83, 85, 86, 87, 92, 99, 108, 113, 124, 128, 131, 138, 145, 151, 164, 173, 211, 217, 218, 221, 252, 253, 254, 263, 284, 285, 290, 296, 307, 329, 331, 333, 334, 335, 336, 340, 350, 353, 356, 370, 371, 375, 381, 385, 407, 413, 414, 423, 424, 425, 439, 440, 441, 444, 449, 450, 454, 463, 465, 466, 467, 468, 485, 498, 504, 518, 526, 528, 529, 530, 531, 534, 538, 541, 542, 543, 550, 577, 578, 579, 580, 585, 589, 590  
Dénonciation · 31, 365, 457  
Développement · x, 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 36, 38, 45, 48, 52, 53, 56, 59, 60, 61, 68, 70, 73, 82, 83, 85, 89, 91, 92, 93,

98, 99, 100, 101, 103, 108, 114, 122, 124, 125, 127, 128, 129, 130, 135, 137, 138, 140, 141, 146, 164, 165, 167, 170, 191, 206, 209, 212, 226, 244, 296, 308, 311, 312, 320, 326, 327, 329, 332, 334, 335, 336, 337, 339, 340, 341, 346, 363, 364, 365, 368, 370, 375, 378, 385, 409, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 428, 429, 430, 431, 433, 434, 435, 438, 439, 440, 441, 450, 451, 454, 459, 460, 486, 492, 494, 503, 507, 509, 510, 515, 516, 517, 518, 524, 525, 527, 528, 532, 542, 544, 547, 548, 549, 550, 569, 570, 571, 576, 581, 583, 585, 587, 588, 589, 591

Droit des relations extérieures de l'Union · 19, 65, 518, 528

Droit international économique · 68, 353, 359, 376, 548

Droit international spécial · 59, 358, 362, 374, 388

Droits de l'homme · ix, x, 4, 5, 9, 10, 13, 14, 16, 18, 22, 27, 30, 38, 45, 48, 50, 52, 56, 63, 65, 72, 83, 104, 108, 119, 124, 125, 131, 141, 145, 146, 150, 151, 161, 162, 165, 166, 174, 186, 211, 213, 217, 219, 220, 222, 223, 229, 230, 231, 233, 249, 250, 257, 266, 268, 269, 272, 275, 277, 281, 283, 289, 293, 296, 307, 322, 327, 329, 331, 335, 350, 353, 356, 357, 358, 368, 371, 383, 385, 386, 397, 398, 399, 403, 404, 407, 409, 413, 414, 419, 424, 427, 428, 441, 443, 447, 462, 464,

- 465, 467, 468, 491, 509, 511, 516, 527,  
529, 532, 534, 538, 541, 544, 546, 549,  
550, 559, 569, 570, 573, 574, 576, 578,  
580, 581, 583, 590, 591
- Droits fondamentaux · 22, 38, 43, 68, 151,  
349, 351, 358, 361, 386, 389, 392, 393,  
394, 395, 396, 397, 401, 403, 404, 407,  
408, 441, 529, 532, 540, 550
- 
- E**
- Elections · 5, 14, 20, 52, 83, 119, 131, 164,  
167, 168, 215, 217, 218, 253, 254, 301,  
302, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 331,  
356, 369, 370, 381, 389, 391, 423, 424,  
478, 479, 480, 482, 484, 487, 493, 495,  
496, 533, 550, 578, 580, 583, 588
- Embargo · 8, 91, 157, 186, 187, 188, 189,  
190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 204,  
396, 408
- Estoppel · 115, 366
- Etat · ii, x, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 13, 14,  
15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25,  
26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,  
38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48,  
49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 61, 62,  
63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73,  
74, 80, 82, 84, 87, 88, 99, 102, 103, 112,  
113, 114, 115, 117, 118, 119, 122, 123,  
124, 125, 131, 135, 136, 137, 138, 142,  
144, 145, 146, 147, 148, 151, 153, 154,  
155, 157, 158, 164, 165, 166, 172, 181,  
187, 189, 191, 192, 194, 196, 198, 199,  
201, 202, 204, 205, 207, 208, 209, 211,  
212, 215, 216, 217, 218, 219, 228, 229,  
235, 237, 238, 239, 240, 242, 245, 247,  
248, 249, 251, 252, 253, 257, 264, 265,  
269, 270, 276, 278, 279, 280, 281, 282,  
283, 284, 285, 287, 288, 290, 291, 293,  
294, 296, 299, 301, 306, 312, 315, 318,  
321, 322, 323, 324, 327, 328, 330, 331,  
332, 338, 340, 341, 343, 344, 346, 349,  
350, 351, 352, 353, 356, 358, 364, 366,  
367, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375,  
376, 377, 378, 379, 380, 381, 383, 384,  
385, 386, 387, 388, 389, 390, 398, 403,  
404, 407, 409, 414, 419, 421, 422, 424,  
425, 427, 429, 430, 439, 440, 443, 444,  
446, 447, 448, 451, 452, 453, 454, 457,  
458, 459, 461, 463, 465, 466, 467, 468,  
470, 474, 475, 476, 482, 483, 484, 485,  
486, 489, 492, 493, 494, 495, 496, 498,  
502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 511,  
514, 515, 516, 517, 518, 522, 523, 524,  
526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 534,  
535, 536, 537, 540, 541, 542, 545, 547,  
548, 549, 551, 552, 565, 569, 570, 571,  
577, 578, 583, 588
- Etat de droit · ii, 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 13,  
14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24,  
25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,  
37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47,  
48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 61,  
63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73,  
74, 87, 117, 119, 122, 123, 124, 145,  
151, 164, 172, 192, 209, 211, 217, 218,  
219, 228, 247, 264, 265, 270, 280, 281,

288, 294, 296, 299, 301, 315, 322, 327,  
331, 332, 340, 349, 350, 351, 352, 353,  
356, 369, 370, 371, 375, 379, 380, 381,  
383, 385, 388, 398, 403, 407, 409, 414,  
419, 422, 424, 425, 439, 440, 441, 444,  
461, 463, 465, 466, 467, 468, 470, 483,  
494, 495, 496, 498, 502, 503, 504, 505,  
506, 508, 515, 516, 517, 518, 524, 527,  
530, 532, 535, 536, 537, 542, 547, 548,  
549, 565, 570, 571, 577, 578, 583, 588

Etat de paix · 3, 4, 17, 55, 74, 144, 145,  
147

Etat tiers · 25, 49, 63, 80, 82, 84, 88, 99,  
113, 115, 118, 122, 125, 131, 136, 137,  
142, 146, 147, 151, 153, 155, 196, 287,  
292, 294, 306, 327, 330, 367, 377, 380,  
421, 422, 424, 523

EUFOR · 8, 293, 302, 303, 304, 305, 572,  
573

EUPOL · 108, 110, 120, 139, 140, 141,  
144, 304, 305, 314, 316, 319, 418, 572,  
574, 590

Europe · 6, 10, 17, 18, 19, 25, 27, 32, 48,  
50, 51, 52, 62, 64, 103, 139, 151, 155,  
180, 260, 296, 317, 329, 333, 334, 339,  
353, 464, 466, 470, 506, 516, 518, 526,  
531, 534, 540, 542, 576, 579, 583

EUSEC · 108, 110, 114, 120, 140, 141,  
144, 199, 314, 319, 572, 590

---

## **F**

FED · xi, 11, 12, 14, 17, 88, 101, 120, 140,  
141, 142, 290, 307, 312, 323, 326, 383,

388, 409, 413, 414, 418, 419, 428, 511,  
574, 588, 589

---

## **G**

Gouvernance · 3, 4, 12, 13, 14, 19, 20, 40,  
43, 47, 49, 52, 55, 70, 74, 100, 132, 145,  
146, 154, 159, 162, 164, 167, 209, 217,  
227, 276, 280, 296, 301, 312, 315, 318,  
322, 329, 332, 335, 340, 346, 389, 409,  
410, 411, 413, 414, 418, 419, 423, 425,  
435, 441, 442, 444, 445, 446, 447, 448,  
449, 457, 458, 460, 504, 515, 523, 544,  
545, 550, 552, 590

Guerre · 3, 4, 15, 26, 27, 31, 48, 89, 129,  
146, 160, 190, 214, 215, 219, 220, 222,  
223, 232, 234, 239, 240, 241, 242, 243,  
244, 245, 248, 255, 258, 259, 261, 262,  
263, 265, 270, 318, 334, 373, 382, 383,  
413, 516, 524, 538, 539, 549, 551, 552,  
588

---

## **H**

Haut représentant de l'Union pour les  
affaires étrangères et la politique de  
sécurité · 97, 171, 315, 370

Hiérarchie des normes · 30, 33, 44, 45, 46,  
324, 494, 545, 546

HRUAEPS · x, 7, 79, 96, 97, 98, 99, 100,  
101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109,  
111, 112, 113, 114, 115, 131, 132

---

**I**

Impérialisme · 56, 59

Inadimplenti non est adimplendum · 364,  
365, 366, 368

Indépendance · 1, 5, 6, 22, 43, 46, 61, 70,  
223, 234, 246, 254, 258, 310, 424, 474,  
479, 484, 485, 494, 495, 496, 505, 509,  
513, 514, 533, 541

Indétermination · 25, 355

Ius constitutionale commune universalis ·  
70, 72, 461, 462, 467, 468, 474, 476,  
477, 478, 479, 483, 488, 489, 495, 506

---

**J**

Justice · xi, 3, 4, 5, 7, 8, 13, 14, 16, 17, 19,  
20, 22, 24, 28, 40, 43, 47, 48, 51, 65, 69,  
70, 74, 79, 83, 102, 103, 104, 118, 122,  
123, 124, 125, 133, 141, 144, 146, 155,  
165, 166, 185, 210, 211, 212, 213, 216,  
217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224,  
225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232,  
233, 235, 236, 237, 239, 240, 243, 244,  
245, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253,  
254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261,  
262, 263, 264, 265, 266, 267, 269, 270,  
272, 273, 276, 278, 279, 280, 281, 282,  
283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290,  
291, 293, 294, 296, 322, 323, 324, 325,  
326, 327, 328, 331, 335, 370, 371, 374,  
376, 377, 380, 389, 408, 409, 418, 421,  
446, 448, 449, 452, 459, 461, 468, 470,  
476, 477, 483, 487, 490, 492, 495, 497,

498, 499, 500, 502, 504, 506, 507, 508,  
509, 510, 511, 512, 513, 514, 522, 527,  
528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535,  
537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544,  
545, 546, 548, 549, 551, 552, 563, 565,  
569, 570, 572, 577, 579, 580, 582, 583,  
584, 585, 586, 590

Justice constitutionnelle · 461, 468, 470,  
477, 497, 498, 500, 506, 527, 530, 531,  
532, 539, 540, 549, 580

Justice transitionnelle · 4, 8, 16, 19, 65, 69,  
74, 79, 155, 210, 211, 212, 213, 216,  
217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224,  
225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 239,  
240, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255,  
256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264,  
265, 266, 269, 270, 272, 273, 276, 278,  
279, 280, 282, 284, 285, 286, 287, 288,  
289, 290, 291, 293, 294, 371, 492, 508,  
528, 529, 533, 534, 535, 537, 538, 539,  
540, 541, 543, 545, 548, 565, 577, 584

---

**L**

Légalité · 31, 39, 51, 52, 182, 357, 358,  
359, 361, 394, 395, 396, 397, 402, 403,  
406, 408, 442, 494

Légitimité · 5, 26, 27, 52, 233, 242, 252,  
254, 255, 256, 257, 301, 308, 322, 327,  
353, 357, 370, 383, 387, 389, 391, 409,  
464, 466, 478, 479, 480, 482, 483, 487,  
491, 494, 508, 509, 538

---

**M**

Mesures restrictives · 8, 11, 12, 14, 15, 23, 150, 151, 186, 192, 194, 195, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 357, 358, 359, 362, 363, 364, 369, 370, 378, 379, 380, 381, 382, 384, 386, 387, 388, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 401, 403, 405, 406, 407, 408, 409, 522, 536, 537, 573, 575, 583, 587, 592

Mondialisation · 40, 474, 518, 581

MONUC · 8, 47, 76, 79, 81, 82, 94, 97, 100, 114, 120, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 173, 174, 175, 182, 184, 293, 302, 303, 304, 570, 571, 572, 573, 574, 585

MONUSCO · 8, 20, 76, 79, 83, 97, 100, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110, 114, 119, 120, 123, 124, 147, 149, 157, 163, 164, 165, 166, 170, 171, 189, 190, 193, 196, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 235, 250, 277, 293, 319, 584

Multilatéralisme · 155, 353, 421, 536

---

**N**

Néocolonialisme · 55, 56, 59

Nouvel accord Post-Cotonou · 28, 56, 363, 383, 384, 392, 414, 420, 431, 439, 511

---

**O**

OMC · 70, 353

OSC · 211, 242, 329, 330, 363, 392, 450, 507, 508, 510, 511

---

**P**

Parlement européen · 23, 53, 99, 100, 130, 136, 148, 149, 150, 169, 195, 212, 288, 308, 311, 315, 318, 319, 330, 441, 442, 447, 538, 574, 575, 577

PESC/PSDC · 7, 8, 9, 18, 409, 419

politique extérieure · 4, 56, 141, 154, 177, 211, 272, 370, 386, 387, 544, 546

PSDC/PESC · 307, 317

---

**R**

Rapport Mapping · 244, 247, 262, 263, 264, 288, 293

---

**S**

Sanctions ciblées · 14, 74, 149, 192, 349, 350, 352, 353, 354, 357, 358, 361, 362, 364, 365, 367, 370, 375, 376, 381, 382, 383, 385, 387, 388, 390, 391, 392, 408, 422, 532

Sanctions européennes · 150, 353, 358, 359, 373, 374, 381, 382, 401, 409

Secrétaire général des nations unies · xi

Société civile · 12, 208, 212, 255, 281, 286, 287, 288, 314, 328, 329, 330, 381, 392, 510, 511, 586

Souveraineté · ix, 14, 24, 27, 30, 31, 33, 83, 87, 95, 100, 127, 153, 170, 213, 223,

239, 240, 269, 275, 288, 317, 321, 328,  
351, 357, 366, 371, 372, 373, 374, 375,  
462, 464, 467, 475, 516, 545, 546, 547  
Suspension · 11, 220, 354, 359, 362, 364,  
365, 367, 368, 375, 376

---

**T**

Transparence · 44, 45, 46, 53, 55, 244,  
267, 315, 331, 389, 408, 414, 419, 439,  
440, 441, 442, 443, 444, 445, 447, 448,  
449, 451, 453, 454, 455, 456, 457, 459,  
515, 523, 535

---

**U**

UE · x, xii, 1, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,  
15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 28,  
36, 40, 45, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56,  
57, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69,  
70, 73, 74, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84,  
85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96,  
97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106,  
107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114,  
115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123,  
124, 125, 127, 128, 131, 132, 133, 134,  
135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142,  
143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151,  
153, 155, 157, 158, 166, 167, 168, 169,  
170, 171, 172, 176, 177, 178, 179, 180,  
181, 182, 183, 184, 185, 186, 192, 193,  
195, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 204,  
205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212,  
219, 220, 221, 228, 235, 236, 238, 240,

241, 242, 244, 246, 263, 264, 272, 273,  
282, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 294,  
296, 299, 301, 302, 303, 304, 305, 306,  
307, 308, 309, 311, 312, 313, 314, 315,  
316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323,  
325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332,  
335, 336, 340, 345, 346, 347, 349, 350,  
351, 352, 353, 354, 356, 358, 359, 360,  
361, 362, 363, 364, 365, 367, 368, 369,  
370, 371, 374, 375, 376, 377, 378, 379,  
380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 388,  
389, 391, 392, 394, 395, 396, 399, 400,  
408, 409, 410, 411, 413, 414, 415, 417,  
418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425,  
426, 428, 429, 430, 431, 433, 434, 435,  
439, 440, 441, 444, 450, 454, 455, 460,  
461, 497, 500, 502, 506, 507, 508, 509,  
510, 511, 512, 513, 515, 516, 517, 518,  
527, 530, 536, 549, 550, 551, 571, 572,  
573, 575, 576, 577, 585, 586, 587, 588,  
590

Unilatéralisme · 353, 359

---

**V**

Victimes · 3, 48, 165, 211, 212, 213, 216,  
217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224,  
225, 226, 230, 231, 232, 233, 237, 238,  
239, 241, 246, 249, 250, 251, 256, 257,  
261, 262, 264, 265, 266, 267, 268, 269,  
270, 271, 272, 273, 274, 275, 277, 280,  
281, 282, 285, 286, 287, 288, 289, 290,  
291, 294, 455, 531, 591



*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

*La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du  
Congo*

## **TABLE DES MATIERES**

<b>EPIGRAPHE</b> .....	<b>II</b>
<b>DEDICACES</b> .....	<b>IV</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>VI</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>VIII</b>
<b>TABLE DES ABREVIATIONS</b> .....	<b>X</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>1</b>
I.    LES ASPECTS CONTEXTUELS DE L'ETUDE .....	1
II.   LA JUSTIFICATION DU CHOIX PORTE SUR L'UE DANS LE PROCESSUS DE LA CONSTRUCTION D'UN ETAT DE DROIT EN RDC.....	15
III.  LE CADRE CONCEPTUEL DE L'ETUDE .....	21
A.  Le concept d'Etat de droit tel que vu par l'UE et la RDCongo .....	22
B.  L'analyse théorique du concept d'Etat de droit.....	28
a.  L'Etat de droit sous le prisme du droit interne .....	29
b.  L'Etat de droit tel que vu en droit international .....	40
c.  L'appréhension européenne de l'Etat de droit.....	49
IV.   L'INTERET ET LES ENJEUX DE L'ETUDE.....	54
V.    LE PROBLEME DE DROIT SOULEVE PAR LES RELATIONS ENTRE L'UE ET LA RDC .....	64
VI.   L'HYPOTHESE CENTRALE DE L'ETUDE .....	64
VII.  LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE .....	65
VIII. LA JUSTIFICATION DU PLAN .....	74
<b>IERE PARTIE</b> .....	<b>75</b>
<b>UNE CONTRIBUTION ACTIVEE DANS LE CADRE DU MANDAT DES NATIONS UNIES</b> .....	<b>75</b>
TITRE I. LA CONTRIBUTION NORMATIVE DE L'UE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC .....	77
<i>CHAPITRE I. L'APPORT DIPLOMATIQUE DE L'UE DANS L'ADOPTION DES RESOLUTIONS AU SEIN DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES.</i>	<i>79</i>

Section I. L'incidence des orientations impulsées par le Conseil européen sur l'adoption des résolutions onusiennes concernant le processus de paix en RDC .....	79
§1. L'influence des déclarations de la Présidence tournante de l'UE sur l'approche onusienne de la gestion du conflit en RDC .....	80
A. Le règlement pacifique du conflit en RDC, une orientation de la PESC définie par le Conseil européen et acceptée par l'ONU .....	80
B. La promotion européenne d'une approche holistique et inclusive pour la gestion du conflit en RDC .....	84
§2. Les positions des autres institutions de l'UE ayant impacté l'adoption des résolutions onusiennes sur le processus de paix en RDC.....	87
A. Les positions du Conseil et de la Commission européenne appuyant le processus de paix développé suite aux accords de Lusaka .....	87
B. L'impact des démarches de la Troïka de l'UE sur l'adoption des résolutions onusiennes concernant le conflit en RDC .....	93
Section II. Le rôle de la diplomatie extérieure conduite par le HRUAEPS dans les enceintes onusiennes et les conférences internationales sur le Congo.....	96
§1. La position de l'UE sur la question du Congo définie et présentée par le HRUAEPS.....	97
A. L'attachement réitéré de l'UE à la résolution pacifique du conflit en RDC.....	97
B. La nécessité affirmée de protéger la population civile .....	102
§2. Le HRUAEPS comme gardien de l'unité, de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de l'UE sur le Congo.....	105
A. La coordination indirecte par le HRUAEPS des activités des acteurs de la PESC concernant la RDC.....	106
B. La coordination directe de l'action des Etats membres envers la RDC au sein du CSNU et des conférences internationales .....	112
<i>CHAPITRE II. L'APPORT ORIENTE DES ETATS MEMBRES DE L'UE DANS L'ADOPTION DES RESOLUTIONS AU SEIN DU CONSEIL DE SECURITE.....</i>	
<i>117</i>	
Section 1. Un apport encadré par les principes de cohésion et de loyauté.....	117
§1. La convergence des actions diplomatiques des Etats membres et de l'UE relatives au rétablissement de la paix en RDC .....	118
A. Le soutien diplomatique des Etats membres à la politique européenne concernant la sécurité nationale et humaine.....	119

B.	Le soutien diplomatique des Etats membres à la politique européenne concernant la réforme du secteur de la justice .....	122
§2.	La coordination encouragée entre les Etats membres concernant leur approche politique et leurs actions dans la région des Grands Lacs africains .....	126
A.	Les positions des Etats membres face à la ligne à suivre déterminée par la Commission européenne concernant le processus de paix.....	126
B.	La coordination comme moyen d'anticiper et de résoudre les difficultés dans l'exécution de la stratégie de paix de l'UE concernant la RDC .....	131
Section II.	Un apport renforçant l'efficacité de l'action internationale de l'Union ...	135
§1.	La réactivité européenne à l'évolution du contexte national congolais .....	135
A.	Une capacité de réaction adaptée à la situation d'un Etat fragile .....	136
B.	Les processus de programmation des interventions comme critère d'appréciation de la réactivité de l'Union .....	140
§2.	La configuration concrète des modalités d'intervention européenne.....	143
A.	Un atout majeur à l'obtention des résultats poursuivis par la stratégie de paix européenne vis-à-vis de la RDC .....	144
B.	Les moyens complémentaires pouvant faciliter la réalisation des ambitions de la stratégie de paix européenne.....	148
	<i>Conclusion du titre I.....</i>	<i>153</i>
TITRE II.	LA CONTRIBUTION EXECUTIVE DE L'UE POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC .....	155
	<i>CHAPITRE I. LES ACTIONS DE L'UE RENTRANT DANS LE CADRE DE MAINTIEN DE LA PAIX EN RDC.....</i>	<i>157</i>
Section I.	L'implication déterminante des Etats membres de l'UE au sein des OMP en RDC.....	157
§1.	La participation active au sein de la MONUC et la MONUSCO .....	157
A.	La nature juridique de la MONUC et la MONUSCO et les missions leur confiées.....	157
B.	L'exécution européenne des missions onusiennes en RDC.....	167
§2.	L'opération Artémis, un mécanisme d'aide au maintien de la paix et à l'Etat de droit .....	172
A.	Artémis, une réponse rapide à une situation urgente .....	172
a.	Le contexte justificatif de l'avènement de l'opération Artémis.....	173

b.	La réaction européenne et son fondement juridique .....	176
B.	Artémis, une opération déléguée mais efficace .....	180
a.	Une opération ayant un mandat clairement indiqué par l'ONU .....	180
b.	Une opération de courte durée mais avec des résultats satisfaisants .....	183
Section II. L'exécution par l'UE de l'embargo sur les armes imposé à la RDC par le Conseil de Sécurité des Nations unies.....		186
§1. L'adoption des mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo .....		186
A.	Le contexte explicatif de l'imposition de l'embargo sur les armes en RDC par l'ONU.....	186
B.	La nature et le fondement juridique des mesures restrictives en lien avec l'embargo sur les armes en RDC.....	192
§2. Pour une nécessaire implication de l'UE pour le changement de concept opérationnel de l'ONU en RDC .....		196
A.	Une implication souhaitée dans la mise en œuvre effective de l'allègement de l'embargo sur les armes .....	196
B.	Une implication souhaitée dans la mise en œuvre de l'approche onusienne de retrait ordonné de la MONUSCO .....	204
<i>CHAPITRE II. L'ACTION DE L'UE DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN RDC .....</i>		<i>211</i>
Section I. La paix comme objectif ultime de la justice transitionnelle en RDC .....		213
§1. La présentation du contexte, des enjeux et des défis.....		213
A.	Le contexte de crise ayant justifié le déploiement des mécanismes de justice transitionnelle .....	213
B.	Le contexte post conflit et le devoir de mémoire comme prétexte pour la mise en place d'une nouvelle justice transitionnelle .....	217
§2. La place ménagée aux victimes par les mécanismes de justice transitionnelle		219
A.	La CVR initiée par l'ONU et appuyée par l'UE.....	220
B.	Les CAP initiées par l'ONU et appuyées par l'UE.....	228
Section II. Les apories décriées de la justice transitionnelle en RDC.....		251
§1. Les apories passées.....		251
A.	L'illégitimité à double niveau du pouvoir politique.....	252
a.	Des acteurs illégitimes .....	252

b. Des mesures illégitimes .....	256
B. L'influence négative des politiques internationale et interne .....	257
§2. Les apories présentes.....	266
A. La non prise en compte du volet prospectif .....	266
B. La rhétorique du pardon présentée par le nouveau régime contre le régime « dictatorial » passé .....	280
§3. Quel avenir pour la justice transitionnelle en RDC? .....	285
<i>Conclusion du titre II : succès ou échec au regard de l'objectif de l'instauration de l'Etat de paix ? .....</i>	<i>293</i>

**DEUXIEME PARTIE : UNE CONTRIBUTION REVELATRICE D'UNE ACTION AUTONOME DE L'UNION EUROPEENNE ..... 295**

**TITRE I. LES ACTIONS FONDEES SUR LE PARTENARIAT DE COTONOU ET LA PESCA ..... 299**

*CHAPITRE I. LES ACTIONS D'APPUI A LA GOUVERNANCE COMME PILIER PROTEIFORME DE L'ETAT DE DROIT ..... 301*

**Section I. La gouvernance politique pour le renforcement de la légitimité et du rôle de l'Etat..... 301**

**§1. L'appui nécessaire au cycle électoral et au Parlement..... 301**

A. Un appui ayant facilité la tenue des premières consultations électorales libres et quasi-démocratiques en RDC ..... 301

B. Les différents défis à relever par l'appui européen..... 307

**§2. L'appui indispensable à la réforme du secteur de la sécurité..... 313**

A. Les éléments caractérisant l'appui de la Commission européenne à la réforme du secteur de la sécurité..... 313

B. L'appui de la Commission européenne s'orientant également vers l'armée congolaise..... 318

**Section II. La gouvernance judiciaire et démocratique, clef de voute de l'Etat de droit ..... 322**

**§1. Le soutien consensuel dans les domaines de la justice et aux droits de l'homme ..... 322**

A. L'indispensable appui aux institutions garantes de l'Etat de droit ..... 322

B. Les droits de l'homme en RDC, une question préoccupante pour la Commission européenne ? .....	329
§2. La promotion de la décentralisation par l'UE comme trame du développement humain en RDC .....	332
A. Les sources juridiques et politiques mobilisées par l'UE pour promouvoir la décentralisation en RDC.....	332
B. Le rôle attendu de la décentralisation par l'UE dans la nouvelle architecture institutionnelle de la RDC .....	340
<i>CHAPITRE II. LES SANCTIONS EUROPEENNES CIBLEES COMME MOYEN D'INSTAURATION DE L'ETAT DE DROIT EN RDC</i> .....	349
Section I. L'articulation avérée avec le droit international .....	349
§1. L'application extraterritoriale justifiée des sanctions ciblées dans le cadre du partenariat UE-RDC .....	350
A. La nature protéiforme des sanctions ciblées à l'encontre des autorités congolaises .....	350
B. Des sanctions adoptées et autorisées dans le cadre d'un rapport conventionnel avec l'Etat cible .....	352
§2. Le régime différencié régissant les réactions de l'UE à la violation de l'accord de Cotonou par les autorités congolaises .....	364
A. Le régime applicable à la suspension du volet coopération au développement de l'accord de Cotonou .....	365
B. Les sanctions ciblées de l'UE comme réaction d'une organisation lésée à l'illicéité au sens du droit de la responsabilité de l'Etat.....	375
Section II. L'ambivalence supposée au regard de la politique extérieure et du droit de l'Union européenne .....	387
§1. L'évitement des effets secondaires sur la population civile.....	387
A. La fonction utilitariste des sanctions ciblées contre les autorités congolaises	387
B. La fonction intelligible des sanctions ciblées contre les autorités congolaises .....	390
§2. La compatibilité controversée avec certains droits fondamentaux .....	392
A. L'évaluation au regard des garanties imposées par la CJUE .....	393



B. La confirmation jurisprudentielle de la conformité aux droits fondamentaux des mesures restrictives prises à l'encontre de certaines autorités publiques congolaises .....	396
<i>Conclusion du titre I : Quelle évaluation faire ?</i> .....	409
TITRE II. VERS UN NOUVEAU TYPE DE PARTENARIAT UE-RDC? .....	411
<i>CHAPITRE I. LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE-RDC SUR LA GOUVERNANCE SOCIO-ECONOMIQUE</i> .....	413
Section I. La recherche continue de l'efficacité de la coopération au développement UE-RDC .....	415
§1. La coopération au développement comme vecteur de l'alternance démocratique .....	415
A. Les types d'aide sur lesquels s'appuyer pour faire évoluer les comportements .....	416
B. L'accentuation de la conditionnalité démocratique positive comme soutien à l'alternance démocratique en RDC.....	421
§2. La coopération au développement comme vecteur du développement humain et social.....	428
A. Le renforcement indispensable du partenariat public-privé pour renforcer et compléter les efforts de la coopération UE-RDC.....	428
B. La nécessaire incitation des investissements privés dans le secteur agricole	433
Section II. Le renforcement du cadre normatif de la transparence des affaires publiques comme priorité de la coopération au développement UE-RDC .....	439
§1. Un cadre normatif facilitant la lisibilité des actions des gouvernants.....	440
A. Pour la mise en place d'une « Initiative Congolaise de Transparence » (ICT).....	440
B. Un moyen devant permettre de cristalliser le droit d'accès à l'information des citoyens congolais .....	445
§2. Un cadre normatif favorisant la déclaration des patrimoines et/ou d'intérêt ...	451
A. La déclaration des patrimoines et d'intérêt comme moyen de lutte contre les interférences entre les enjeux politiques et l'intérêt général en RDC .....	451

B.    Quelle « sentinelle » pour veiller aux règles relatives à la transparence de la vie publique en RDC ? .....	455
<i>CHAPITRE II. LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE-RDC SUR LA GOUVERNANCE JUDICIAIRE</i> .....	461
Section I. L'influence positive de l'Union européenne sur la justice constitutionnelle congolaise.....	461
§1. Les outils juridiques régionaux et internationaux disponibles pour assurer la promotion et la protection des valeurs démocratiques .....	462
A.    Les textes juridiques consacrant les valeurs démocratiques .....	462
B.    Les techniques juridiques disponibles pour la protection et la diffusion des valeurs démocratiques .....	468
§2. La participation espérée du juge constitutionnel congolais à la consolidation des valeurs démocratiques .....	477
A.    Les différents domaines d'intervention du juge constitutionnel congolais 478	
B.    Les techniques juridiques d'intégration des normes étrangères utilisées .	487
Section 2. La nécessaire prise en compte des limites de l'œuvre du juge constitutionnel et du système judiciaire congolais par l'action européenne .....	492
§1. L'œuvre d'imitation et de transposition du juge constitutionnel congolais butée à des obstacles .....	493
A.    La nature identifiée desdits obstacles.....	493
B.    Le métissage juridico-axiologique comme nouveau cadre analytique du processus de l'irruption des valeurs .....	502
§2. L'assainissement attendu du système judiciaire congolais .....	506
A. Le développement rapide des facteurs favorisant l'accès à la justice .....	507
B. Le renforcement imminent des capacités des acteurs et organes de la justice .....	511
<i>Conclusion du titre II</i> .....	515
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>517</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE</b> .....	<b>521</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>587</b>
<b>INDEX THEMATIQUE</b> .....	<b>595</b>

**TABLE DES MATIERES ..... 605**

# **La contribution de l'Union européenne à l'instauration d'un Etat de droit en République démocratique du Congo**

Thèse soutenue le 10 novembre 2023, par Pacifique LUABEYA sous la direction de M. Patrick MEUNIER dans le cadre du CRDP, en droit public.

## **Résumé**

**L'UE est un acteur essentiel dans le processus de la construction et de la pérennisation de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo (RDC). Son action extérieure dirigée vers cet Etat tiers prend plusieurs formes et se déploie sur des secteurs diversifiés. Le caractère protéiforme de l'action extérieure de l'Union se justifie notamment par les différentes réalités que traduit l'Etat de droit, un concept fourre-tout. Tantôt l'Etat de droit renvoie à l'idée de paix, tantôt à l'idée de justice (justice étatique et justice transitionnelle), tantôt à l'idée de démocratie (élection) et des droits de l'homme. L'UE mobilise pour chaque action menée au Congo-Kinshasa un instrument juridique adopté dans le cadre d'une stratégie juridique extérieure qui vacille entre la normativité souple et la normativité imposée. Ceci confirme que l'affirmation de l'Union, en tant qu'acteur international, passe aussi par le droit, et, plus précisément, par les projections de son droit sur la scène internationale et par sa soumission au droit international public. A partir de l'exemple des relations UE-RDC, il est possible d'envisager des perspectives intéressantes de mise en place d'une boîte à outils des actions de l'UE exportables vers d'autres Etats tiers, membres de l'OEACP (ex-ACP).**

**Mots clés français :** Artémis, Commission européenne, Conseil de sécurité, Conseil de l'UE, Droit international public, DDR, Démocratie, Droits de l'homme, Droit des relations extérieures de l'UE, Elections, EUFOR, EUPOL, EUSEC, Etat de droit, Etat de paix, Gouvernance économique, Gouvernance judiciaire, Gouvernance politique, Justice constitutionnelle, Justice transitionnelle, MONUC, MONUSCO, Opération militaire, Parlement européen, PESC, PSDC/PESC, Sanctions ciblées, Secrétaire général des Nations unies, Transparence.

## **The contribution of the European Union to the establishment of the rule of law in the Democratic Republic of Congo**

---

### *Abstract*

**The EU is a key player in the process of building and sustaining the rule of law in the Democratic Republic of Congo (DRC). Its external action directed towards this third State takes several forms, and has been deployed in diversified sectors. The protean nature of the Union's external action is justified in particular by the different realities reflected in the rule of law, a catch-all concept. Sometimes the rule of law refers to the idea of peace, sometimes to the idea of justice (state justice and transitional justice), sometimes to the idea of democracy (election) and human rights protection. The EU uses for every action carried out in Congo-Kinshasa a legal instrument adopted within the framework of an external legal strategy which wavers between flexible normativity and imposed normativity. This confirms that the affirmation of the Union, as an international actor, also depends on the law, and, more precisely, on the projections of its law on the international arena and its conformity to public international law. From the EU-DRC relationship model, it is possible to envisage interesting prospects for setting up a toolbox of EU actions that can be exported to other third countries, members of the OACPS (formerly ACP).**

**Keywords :** Artemis, European Commission, Security Council, Council of the EU, Public International Law, DDR, Democracy, Human Rights, EU External Relations Law, Elections, EUFOR, EUPOL, EUSEC, Rule of Law, State of peace, Economic governance, Judicial governance, Political governance, Constitutional justice, Transitional justice, MONUC, MONUSCO, Military operation, European Parliament, CFSP, PSDC/CFSP, Targeted sanctions, United Nations Secretary General, Transparency.

Unité de recherche/Research unit : CRDP

Ecole doctorale/Doctoral school : Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n°74, 1 place Déliot, 59000 Lille, [ecoduc.univ-lille2.fr](http://ecoduc.univ-lille2.fr), <http://edoctoriale74.univ-lille2.fr>

Université/University : Université de Lille, Faculté des Sciences, juridiques, politiques et sociales 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, <http://www.univ-lille2.fr>