

# **LA CRISE DU NORD-KIVU (RDC). QUELLE(S) REPOSE(S) DES AUTORITES BELGES AUX RECOMMANDATIONS DE LA SOCIETE CIVILE ?**

## **Résumé**

La guerre en RDC est officiellement terminée depuis 2003. Or, les populations de l'Est du pays subissent toujours des épisodes réguliers de violences déclenchés par des groupes militaires armés, rebelles ou de l'armée nationale. Plusieurs associations et spécialistes de la RDC expliquent les origines de cette crise et les mécanismes qui l'entretiennent jusqu'à aujourd'hui. Nombreux aussi sont ceux qui ont émis des recommandations pertinentes aux différentes autorités - congolaises ou internationales, gouvernementales ou rebelles - afin qu'une solution pacifique puisse être trouvée et que les populations du Kivu puissent vivre en paix et en sécurité. Les autorités belges aussi se sont impliquées dans ces négociations. Justice et Paix pose la question des réponses envisagées par la Belgique à ces préoccupations.

## **Introduction**

Malgré la fin officielle de la « seconde guerre du Congo » en 2003, le Nord-Kivu continue à souffrir d'épisodes de violence récurrents. Les FARDC<sup>1</sup> (l'armée gouvernementale) s'opposent aux militaires du Général déchu Nkunda qui ont pris le contrôle de larges zones dans la région, et qui sont également en conflit contre les FDLR<sup>2</sup>, pour des raisons en apparence ethniques. Tous ces combats dégénèrent en violence dont les populations civiles, qui sont prises entre tous les feux, sont les principales victimes. La situation n'est pas neuve...

Les civils vivent dans la peur au quotidien depuis plusieurs années. Beaucoup d'entre eux ont fui vers les villes voisines ou se sont réfugiés au-delà de la frontière dans les pays voisins. Depuis la fin 2006, il y aurait ainsi plus de 375.000 déplacements forcés. L'insécurité est telle à l'Est du Congo que les populations ne se rendent plus dans leurs champs, ne cultivent plus et souffrent de problèmes de nutrition.

Pour faire cesser ces attaques et permettre aux populations de rentrer dans leur village, les FARDC, avec l'aide des Nations Unies, se sont donné le mandat de déloger les groupes armés illégaux, de les désarmer, de les intégrer dans l'armée nationale ou de les démobiliser.

Un récent rapport de *Human Right Watch*<sup>3</sup> nous éclaire sur les origines, les acteurs, les enjeux et les conséquences du conflit qui se déroule au Nord-Kivu. Selon ce rapport, trois causes expliquent la crise actuelle :

- l'incapacité de l'État à protéger ses citoyens ;
- la prétention des groupes armés à contrôler des parties du territoire et à exploiter ses richesses ;
- l'impunité presque totale dont bénéficient les auteurs des crimes et exactions commis.

---

<sup>1</sup> Forces Armées de la République Démocratique du Congo

<sup>2</sup> Forces de Libération du Rwanda

<sup>3</sup> Human Right Watch, *République Démocratique du Congo. Nouvelle crise au Nord-Kivu*, Vol. 19, n°17 (A), octobre 2007. Disponible sur le site : <http://hrw.org/french/reports/2007/drc1007/drc1007frweb.pdf>

Résumons la situation en trois idées-clés : **insécurité, gestion anarchique du territoire et des ressources naturelles et impunité.**

## 1. Les origines de la crise<sup>4</sup>

### 1.1 *Quels sont les acteurs de cette crise ?*

La crise du Nord-Kivu oppose trois groupes armés. Les deux premiers sont des groupes rebelles : les insurgés de Nkunda soutenus par le Rwanda d'un côté, les FDLR installés à l'Est du Congo et opposés au gouvernement rwandais actuel de l'autre. Ces deux groupes rebelles s'opposent pour des raisons ethniques et s'en prennent à la population civile congolaise lors des différentes attaques qu'ils mènent l'un contre l'autre. Le troisième acteur de ce conflit, ce sont les FARDC chargées de contrer les deux groupes rebelles, de les désarmer, de renvoyer les FDLR au Rwanda et d'intégrer les troupes de Nkunda dans l'armée nationale.

Les forces de Nkunda se prétendent les protectrices des Congolais tutsis rwandophones, vivant principalement à l'Est du Congo, et ce parfois depuis plusieurs générations. Ce sont des réfugiés du génocide rwandais du début des années 1990, ou encore des familles qui ont quitté le Rwanda suite aux troubles nés de la colonisation belge, puis de la décolonisation. Une autre raison souvent citée à leur présence est le problème démographique que connaît le Rwanda et le vaste territoire de son voisin congolais vu comme une alternative. Ces populations s'identifient comme congolaises, mais les tensions que connaît le Nord-Kivu depuis plusieurs années ont exacerbé les différences ressenties par les autres groupes ethniques qui les considèrent comme des étrangers.

Face à l'échec du gouvernement de Joseph Kabila à assurer la protection de ce groupe particulier, Nkunda et son Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) se positionnent pour assurer leur survie, la protection de leurs biens et de leurs propriétés foncières acquis au fil des ans. Ils veulent également rendre possible le retour des réfugiés congolais du Rwanda qui avaient fui les deux guerres du Congo. La dernière ligne politique du CNDP est l'expulsion des FDLR vers le Rwanda. Ce groupe rebelle majoritairement hutu constitue la principale menace contre les Congolais tutsis rwandophones. Pour cela, Nkunda n'hésite pas à recruter de force des partisans parmi la population civile et recrute également des enfants, parfois très jeunes, quand il ne les enlève pas à leur communauté purement et simplement. Nkunda a établi sa propre administration politique sur les territoires qu'il contrôle. Il prélève des taxes auprès des marchands.

Contrairement à lui, les FDLR ne cherchent pas à créer une unité politique autonome, mais ils ont également pris le contrôle de certaines zones du Nord-Kivu. Ils exploitent les richesses naturelles, prélèvent des taxes sur le commerce et extorquent les populations. Réfugiés à l'Est du Congo suite à une défaite infligée par le gouvernement rwandais, leur objectif militaire est de renverser l'actuel gouvernement de Kagamé, mais force est de constater qu'ils s'attaquent le plus souvent aux civils congolais. Cependant, certains des groupes de FDLR coexistent pacifiquement avec les populations locales. Ennemies des forces de Nkunda, les FDLR sont soupçonnées avoir obtenu par le passé le soutien du gouvernement congolais contre celui-ci.

---

<sup>4</sup> Human Right Watch, *op.cit.*

Les FDLR n'accepteront de quitter le Congo qu'après la tenue d'un dialogue politique, selon Colette Braeckman.<sup>5</sup>

### *1.2 D'où viennent les tensions entre les Congolais rwandophones et les autres Congolais?*

Dans les années 1990, les Congolais tutsis bénéficiaient d'une réelle prééminence politique, notamment par leur appui à la rébellion contre Mobutu. Le RCD-Goma, leur parti, avait alors obtenu une des quatre vice-présidences dans le gouvernement de Laurent D. Kabila. En 2002, le brassage des différents groupes armés a été organisé pour intégrer les militaires dans l'armée nationale. Mais les Congolais rwandophones ont été rapidement victimes de la méfiance des autres groupes et accusés de ne pas être de vrais Congolais. De plus, des cas de torture et d'emprisonnement de ces soldats ont été rapportés par des témoins. Nkunda a alors refusé le brassage de ses troupes et le RCD-Goma s'est mutiné lors d'une attaque de Bukavu en 2004. Les FARDC ont remporté la victoire, mais cela a causé de nombreuses victimes civiles.

Face à l'échec du brassage, le gouvernement a proposé une alternative : le mixage. Le but était d'éviter de nouvelles opérations militaires en opérant une intégration graduelle et limitée avec d'autres unités visant à garantir la sécurité des soldats tutsis dans l'armée nationale.

La prééminence politique des Congolais tutsis et la peur que provoquaient les actes de violence à l'égard des civils ont fait naître un discours anti-tutsi, qui s'est accompagné de rumeurs et a provoqué plusieurs émeutes pendant la campagne électorale de 2006. Les résultats des élections ont montré un profond déclin du CNDP de Nkunda au profit de Joseph Kabila.

Les troupes s'affrontent régulièrement. Les FDLR et les brigades mixées se disputent le contrôle sur les populations locales. Elles prétendent vouloir les protéger mais ne font que dégrader davantage la sécurité. Elles terrorisent la population pour obtenir des biens et des terres et elles punissent tous ceux qui sont soupçonnés d'entretenir des liens avec l'ennemi. Les FARDC, elles, ne sont pas entraînées, sont indisciplinées et ne sont pas rémunérées. Elles s'en prennent également aux civils et commettent des pillages et des meurtres à l'encontre de ceux qui sont censés soutenir un des deux groupes rebelles.

Est-il nécessaire de rappeler ici les violations des droits civils des populations auxquelles se livrent ces soldats : meurtres, violences sexuelles, déplacements forcés, vols, extorsions et destructions de propriétés ?

Ces actes sont pourtant condamnés par le code pénal civil et le code pénal militaire congolais. La RDC est partie à la convention de Genève et à ses protocoles additionnels ainsi qu'à la convention relative aux droits de l'enfant et au statut de Rome de la CPI<sup>6</sup>. En 2006, le Congo a adopté une loi contre les violences sexuelles dans laquelle le viol est redéfini pour pouvoir être qualifié de crime de guerre. Mais les systèmes judiciaires civil et militaire manquent de ressources et de personnel compétent ainsi que de la volonté politique de fonctionner avec efficacité. La justice subit l'ingérence politique et la corruption. Non seulement les criminels de guerre ne sont pas jugés, mais ils ont été promus dans l'armée nationale après le brassage.

---

<sup>5</sup> Braeckman, Colette, « Qui se bat contre qui au Nord-Kivu ? », *Le soir*, 28 novembre 2007.

<sup>6</sup> Cour Pénale Internationale.

## **2. Des recommandations ont été émises pour résoudre cette crise, et pourtant...**

Les sociétés civiles congolaise et internationale se sont emparées de la question et ont présenté une série de recommandations à la communauté internationale qui peuvent se résumer autour des trois grandes idées citées dans l'introduction de cette analyse :

En ce qui concerne la lutte contre l'**insécurité** :

- poursuivre l'action de la MONUC<sup>7</sup> et adapter son mandat pour augmenter la protection des civils, réformer l'armée, désarmer les groupes rebelles, démobiliser les enfants-soldats ;
- faciliter un retour des réfugiés du Rwanda et du Burundi, avec l'aide du Haut Commissariat aux Réfugiés ;
- encourager le dialogue politique dans le Kivu, et entre la RDC et les États voisins ;

En ce qui concerne la lutte contre l'**impunité** :

- rétablir le système judiciaire et combattre la culture d'impunité ;
- mettre en place un système d'enquêtes pour que la vérité soit connue sur les actes de violence contre les civils ;
- développer la prise de conscience des violences contre les femmes.

Enfin, pour lutter contre la **gestion anarchique** du territoire et des ressources naturelles :

- appliquer le principe de bonne gouvernance à la gestion foncière et à l'exploration, l'exploitation et le commerce des ressources naturelles.

La Commission Justice et Paix soutient ces recommandations car elle est convaincue qu'une paix durable ne pourra être établie sur l'ensemble du territoire congolais sans la cessation définitive des combats, et sans une réelle volonté politique des différentes instances qui ont le pouvoir d'influer sur la situation actuelle.

Justice et Paix se rallie aux conclusions des penseurs et des acteurs des processus de réconciliation nationale - où qu'ils se soient produits - et affirme avec ceux-ci l'importance :

- de faire la lumière sur les faits de violence et les responsabilités de ceux qui les ont commandités ou commis ;
- de rendre une justice afin que l'impunité ne puisse se perpétuer davantage et enfin ;
- qu'un travail de prise de recul sur les événements, un travail de mémoire puisse être mené afin que ces crises ne se reproduisent plus à l'avenir.

Sachant que les autorités belges se sont impliquées dans les négociations pour trouver une solution politique et définitive à la crise récurrente du Nord-Kivu, nous posons la question des réponses qu'elles envisagent d'apporter à ces recommandations.

---

<sup>7</sup> Mission des Nations Unie pour le Congo.

### **3. Quelles réponses la Belgique a-t-elle apportées à ces recommandations ? Bilan à la fin de l'année 2007**

#### **3.1 Pour la lutte contre l'insécurité**

##### **Le mandat de la MONUC, la réforme de l'armée et le désarmement des groupes rebelles**

En ce qui concerne la solution pacifique et négociée de la crise du Nord-Kivu, le Ministre des Affaires étrangères belge, Karel De Gucht, renvoie à l'objectif de promotion de la paix et de la stabilité de sa politique étrangère vis-à-vis de la RDC :

« Afin de promouvoir la paix et la sécurité en RDC, en particulier dans la région troublée de l'Est du Congo, la Belgique a contribué à la formation et à l'équipement des première et troisième brigades de la nouvelle armée congolaise intégrée. Notre pays contribue également aux efforts multilatéraux, comme la force de paix de l'ONU, la MONUC et l'EUSEC, la cellule de l'UE à Kinshasa, qui coordonne les efforts européens dans le secteur congolais de la sécurité ».<sup>8</sup>

Le Ministre a déclaré accorder une priorité au renforcement du mandat de la MONUC et a plaidé en ce sens. Le 15 mai 2007, le Conseil de sécurité a voté une résolution qui prolonge le mandat de la MONUC jusqu'au 31 décembre 2007 et qui effectivement renforce son mandat.<sup>9</sup>

Dans son discours du même jour<sup>10</sup>, le Ministre De Gucht qualifie le nouveau mandat d'ambitieux et de robuste en matière de sécurité, ce qui permettra à la MONUC de s'attaquer au problème des groupes armés à l'Est de la RDC. Le Ministre rejoint l'avis largement partagé dans la communauté internationale que la paix au Nord-Kivu ne pourra pas être réalisée tant que, entre autres, les groupes armés illégaux locaux et étrangers n'auront pas été désarmés et, soit intégrés à l'armée nationale, soit démobilisés. La démobilisation et la réinsertion des enfants-soldats fait également partie de cet enjeu. D'où l'importance, soulignée par le Ministre, de s'être donné les moyens d'agir en ce sens.

Le Ministre met en évidence aussi les nouveaux objectifs qui sont assignés à la MONUC : le renforcement des institutions démocratiques issues des élections de 2006 et la promotion des droits de l'Homme. En plus d'avoir en charge une mission sécuritaire (la fin des hostilités), la MONUC contribuera dorénavant à la consolidation de la paix par la reconstruction de l'État de droit, par la restitution du rôle et de la fonction de l'opposition et par un cadre élargi pour la protection des civils. La société civile congolaise fait cependant remarquer que la MONUC a très mauvaise presse parmi la population. Son action y est vue comme trop passive et pas très efficace dans la protection des civils, mais sa réputation est surtout entachée par les exactions commises par son propre personnel qui jouit d'une relative impunité. La MONUC ne devrait donc pas négliger de redorer son blason par une meilleure communication sur son action et par une tolérance zéro vis-à-vis de ses soldats.

Pour renforcer l'efficacité de la MONUC, la résolution prévoit la mise sur pied d'un cadre de consultation régulière entre le gouvernement congolais et la communauté internationale. La Belgique a longtemps plaidé pour cela, affirme le Ministre De Gucht dans son discours. Si la

---

<sup>8</sup> Politique étrangère de la Belgique : relations bilatérales – Afrique au sud du Sahara, sur le site : <http://www.diplomatie.be/fr/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=7959>

<sup>9</sup> La résolution du Conseil de sécurité renforçant le mandat de la MONUC (Résolution 1756 de 2007) peut être obtenue sur le site des Nations Unies ou sur : <http://www.diplomatie.be/fr/pdf/nu/R%C3%A9solution%201756%20RDC.pdf>

<sup>10</sup> Le texte du discours peut être obtenu sur le site : <http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetails.asp?TEXTID=71071>

démarche est maintenant acquise, il reste à espérer que la mise en œuvre concrète de ce mécanisme suivra dans les faits.

Karel De Gucht se dit convaincu que le mandat de la MONUC devra évoluer en fonction des développements sur le terrain. Le Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a proposé en novembre 2007 une série de critères<sup>11</sup> destinés à former une base solide pour ajuster le mandat et les effectifs militaires en fonction de l'évolution politique de la RDC. L'objectif est de préparer le retrait progressif de la MONUC.

Rendre les groupes rebelles inactifs est une condition nécessaire, mais pas suffisante à la paix dans le Nord-Kivu. Nous avons vu que l'armée nationale elle aussi se rendait coupable de violences et de crimes à l'encontre des civils. La Belgique plaide donc aussi pour une réforme urgente de l'armée et du secteur de la sécurité en général auprès du Conseil de sécurité de l'ONU et du Conseil de l'Union Européenne<sup>12</sup>. Elle participe au programme EUSEC RD Congo de l'Union Européenne (en place depuis 2005)<sup>13</sup> qui œuvre en ce sens aux côtés de la MONUC. Il s'agit d'une mission à caractère civil de conseil et d'assistance en matière de réforme de l'armée. Son objectif est d'apporter un soutien concret au processus d'intégration de l'armée congolaise (appui au paiement des salaires des militaires, participation à l'élaboration d'un statut des militaires et d'un cadre réglementaire administratif et financier ainsi qu'un appui technique et logistique au recensement des effectifs de l'armée) et de bonne gouvernance en matière de sécurité, notamment par une gestion moderne des effectifs militaires. Une équipe internationale a été envoyée à Kinshasa en janvier 2006, au sein de laquelle se trouve un détachement belge. La Belgique participe également à la réforme de la police via le programme EUPOL RD Congo, en place depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

## **L'amélioration des relations politiques entre la RDC et le Rwanda**

Outre les altercations violentes dans les zones frontalières entre les rebelles de Nkunda, des FDLR (soupçonnées d'être soutenues par le Rwanda) et les FARDC de Kabila ; altercations qui risquent de dégénérer en confrontation directe selon Karel De Gucht, il reste une question litigieuse avec le Rwanda : celle du retour des réfugiés.

Considérant la neutralisation des forces de Nkunda comme une priorité et encouragé par la population lasse des exactions et ne comptant plus sur la MONUC pour sa protection, Kabila a opté, en octobre 2007, pour la résolution de la crise par la force radicale<sup>14</sup>. Mais les États-Unis ont fait pression contre cette offensive et ont poussé au recours à l'option politique. Des accords pour une approche commune de la RDC et du Rwanda - qui lui aussi sait qu'il a un intérêt dans la stabilité le long de sa frontière avec le Congo - ont été rendus publics dans le Communiqué conjoint de Nairobi du 9 novembre 2007<sup>15</sup>, suivi début décembre par l'accord d'Addis-Abeba, cautionné par les États-Unis.

La RDC et le Rwanda se sont engagés à éliminer la menace des groupes armés illégaux par des moyens pacifiques ou militaires (la Belgique et la communauté internationale ne soutiendront cette dernière option que dans le cadre d'une approche globale et cohérente dont

---

<sup>11</sup> 24<sup>e</sup> rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-79BNHN-Rapport\\_complet.pdf/\\$File/Rapport\\_complet.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EGUA-79BNHN-Rapport_complet.pdf/$File/Rapport_complet.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.diplomatie.be/fr/nu/news/details.asp?TEXTID=74951>

<sup>13</sup> [www.consilium.europa.eu/eusec-rdcongo](http://www.consilium.europa.eu/eusec-rdcongo)

<sup>14</sup> Braeckman, *op.cit.*

<sup>15</sup> Texte du communiqué conjoint : <http://ua-kin.org/fr/?p=166>

le volet militaire s'inscrit dans une solution politique plus large<sup>16</sup>). La RDC a proposé un plan d'action militaire le 3 octobre 2007. Le Rwanda a fait une contre-proposition.

La RDC et le Rwanda appellent la communauté internationale à soutenir la mise en œuvre et le suivi de leur plan d'action, à appuyer la protection des civils et à continuer l'assistance humanitaire. Ils ont demandé au Conseil de sécurité de voter de nouvelles sanctions contre les ex-FAR/Interahamwe. Les deux pays ont mis sur pied, le 16 décembre 2007, un groupe de travail permanent pour le suivi de leur accord.

Il est intéressant de remarquer que là où la RDC et le Rwanda parlent de la menace causée par les ex-FAR/Interahamwe, la communauté internationale parle, elle, des FDLR. Cela crée une confusion, que les FDLR dénoncent, car elles refusent d'être associées aux groupes génocidaires venus du Rwanda. Cet amalgame peut réduire l'impact des mesures prises pour la préservation de la paix, car les groupes concernés par les mesures ne sont pas les mêmes du point de vue des deux pays et du point de vue international.

Pour appuyer le processus de rapprochement entre la RDC et le Rwanda, la Belgique a convoqué la réunion du groupe « P3+2 », c'est-à-dire un cadre informel qui réunit 3 membres permanents du Conseil de sécurité (USA, France et Grande-Bretagne) et 2 États qui suivent de près la situation de la RDC (la Belgique et l'Afrique du Sud) pour faire le point sur la situation à l'Est du Congo et développer un dialogue avec Kabila<sup>17</sup>.

Dès septembre 2007, le Ministre De Gucht a plaidé, en marge de la 62<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale, pour la désignation d'un Envoyé spécial des Nations Unies. La Belgique a alors assuré qu'elle était prête à prendre la responsabilité de l'aspect financier de cette mission. Le choix s'est porté sur Haile Menkerios, un Érythréen, qui a été chargé d'une mission spéciale en Afrique centrale le 31 octobre 2007. Les deux objectifs de sa mission sont la matérialisation du plan de paix signé entre la RDC et le Rwanda, ainsi que la sensibilisation des dirigeants des deux États à trouver une solution définitive pour la paix et la stabilité à l'Est du Congo.

Si la Belgique se félicite de cette nomination, les FDLR contestent ouvertement l'impartialité de Monsieur Menkerios. Selon eux, le passé du nouvel Envoyé spécial est on ne peut plus troublant. Dans une lettre du 15 novembre 2007, adressée au Secrétaire général de l'ONU, les FDLR affirment que Monsieur Menkerios était impliqué dans le coup d'État du palais impérial d'Addis-Abeba en 1974<sup>18</sup>.

En ce qui concerne la question du retour des réfugiés congolais installés dans les pays voisins (une des revendications principales de Laurent Nkunda), l'absence d'accord entre la RDC, le Rwanda et le Haut Commissariat aux réfugiés, ainsi que l'état de détérioration de la sécurité au Nord-Kivu, patrie d'origine de la majorité des réfugiés congolais au Rwanda, font qu'il n'est pas envisageable à l'heure actuelle, selon les Nations Unies.

---

<sup>16</sup> Rapport de mission au Congo de Kris Berwouts du 20 au 28 octobre 2007.

<sup>17</sup> Le discours du Ministre à la 62<sup>e</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies du 1 octobre 2007 peut être trouvé sur le site : <http://www.diplomatie.be/fr/press/speechdetails.asp?TEXTID=79291>

<sup>18</sup> « Document exclusif – FDLR : le déballage grand format ! », *la conscience*, 20 novembre 2007. Disponible sur le site : [http://www.laconscience.com/article.php?id\\_article=6718](http://www.laconscience.com/article.php?id_article=6718)

## Conférence de paix de Goma solution négociée et entame du dialogue entre les belligérants

Initialement prévue du 27 décembre 2007 au 5 janvier 2008, une table ronde sur la paix, la sécurité et le développement des deux Kivu va se tenir à Goma. Saluée par la communauté internationale – le Conseil de sécurité a voté une résolution<sup>19</sup> qui encourage cette initiative et la Belgique a également marqué son soutien - cette initiative va rassembler les différentes parties concernées par le retour à la paix et à la stabilité à l'Est du Congo, que ce soient les différents représentants des dirigeants politiques, des Nations Unies, des organisations régionales africaines, de l'Union Européenne, et des experts de la société civile internationale. L'objectif de cette conférence est de mettre un terme au climat de violence, de guerre et d'insécurité qui engendre une situation humanitaire catastrophique et qui entrave la reconstruction des deux provinces, et par-delà de toute la RDC.<sup>20</sup>

Si cette conférence a le mérite de viser à ce que des propositions de solutions définitives soient émises et que les bases d'un développement intégral soient jetées, elle ne remporte pas l'adhésion unanime. La société civile congolaise refuse d'y participer tant que la question de la sécurité n'est pas résolue de manière effective. Pour elle, ce dialogue n'est pas prioritaire face à la fin des combats. La société civile doute de la capacité des participants à maîtriser le fond du problème, alors que les associations de terrain n'ont pas été prises en compte dans les phases préparatoires. Ce n'est pas la première tentative de négocier politiquement la paix, et la société civile se demande en quoi celle-ci fera mieux que les précédentes.

De plus, l'esprit de la conférence implique que Nkunda soit associé aux négociations. Ce que la société civile n'est pas encore prête à accepter étant donné les exactions commises par ses troupes dans le Kivu. C'est une question très sensible et chargée de symboles.

La mise en route de cette conférence a été laborieuse et retardée au 6 janvier 2008. Les prochaines semaines nous montreront ses forces, ses faiblesses, ses succès et ses échecs, et la traduction sur le terrain congolais, si elle se fait, des actions qui y seront proposées.

### 3.2 Pour la lutte contre l'impunité

La cessation des combats et des violences ne peut suffire à garantir la paix et la stabilité à l'Est du Congo. Au contraire, on entend souvent les victimes demander comment vivre en paix avec ceux qui leur ont pris leurs biens, la vie de leurs proches et leur dignité d'êtres humains sans la moindre punition. Sans combattre l'impunité, faire aboutir ce processus de paix est impossible.

Pour éviter des actes individuels de vengeance et le recours à la violence dans la gestion des différends, il est primordial que justice soit rendue. Il faut qu'une réparation soit accordée aux victimes (*justice réparatrice*) et que les anciens bourreaux soient réinsérés dans la société après avoir purgé la peine qui leur a été imposée et avoir été placés face à leurs responsabilités (*justice punitive*). Il est aussi important de favoriser la prévention et le découragement de nouvelles exactions par le retour au respect de la loi et la (ré)instauration d'un État de droit. Or en RDC, le système judiciaire a été complètement détruit par les années de dictature, puis de guerre.

---

<sup>19</sup> Résolution 1794 du 21 décembre 2007.

<sup>20</sup> « RDC – Goma : dernier verrou d'une paix totale », *Le Potentiel*, 24 décembre 2007.



Plusieurs projets ont été mis en place pour soutenir la restauration du système judiciaire au Congo. La Belgique, par exemple, s'est investie dans un programme financé par la Commission Européenne : le programme de la restauration de la justice à l'Est de la RDC (REJUSCO)<sup>21</sup>. Ce programme fait suite au succès rencontré par le projet-pilote lancé à Bunia en 2004<sup>22</sup>. Il s'agissait d'un programme de restauration d'urgence du système pénal mené par le gouvernement congolais, la Commission Européenne et la Coopération française. Malgré les conditions d'insécurité, le faible soutien matériel et financier dénoncé par les magistrats de Bunia et malgré la faible capacité d'enquête du parquet, la réhabilitation de la justice dans ce district a permis d'envoyer le message clair que l'impunité ne serait pas tolérée plus longtemps.

Mais, selon Human Right Watch, « le programme a manqué d'ambition dès sa phase de conception. Sa mise en place semble liée davantage à la nécessité de faire face à la petite délinquance, qui contrariait les efforts de pacification de l'Ituri par la MONUC, qu'à la lutte contre l'impunité en soi. La possibilité de poursuivre les auteurs des crimes graves, commis durant le conflit en Ituri a été expressément écartée. Le gouvernement congolais n'a doté le procureur de Bunia d'aucun mandat se rapportant spécifiquement à la poursuite des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis en Ituri »<sup>23</sup>.

Le programme REJUSCO fait suite à ce projet-pilote et est conçu pour l'ensemble de l'Est de la RDC. Une antenne a été établie à Bunia, Goma et Bukavu. Il a été financé dès juin 2005 par la Commission européenne et les coopérations britannique, belge et néerlandaise. Son exécution a été confiée à la coopération technique belge. L'objectif de REJUSCO est de soutenir l'instauration de l'État de droit en appuyant la chaîne pénale dans son ensemble, ce qui signifie assurer la fonctionnalité des lieux de justice et de détention, le fonctionnement de la justice, le monitoring et la sensibilisation au droit. REJUSCO, lancé officiellement en mai 2007, collabore avec 13 ONG locales de défense des droits de l'Homme et avec la section « droits de l'Homme » de la MONUC.

REJUSCO ne semble pas, à première vue, non plus, être destiné à doter la justice congolaise d'outils permettant de juger les crimes graves qui se commettent à l'Est. Pourtant, les spécialistes insistent sur le fait qu'il faut favoriser la justice nationale et, quand c'est nécessaire, restaurer les cours et tribunaux et réformer les lois de façon à ce que ces crimes puissent être définis et qu'une sanction légale leur soit adjointe. Bien que la Cour Internationale de Justice puisse être saisie quand le régime manque de ressources matérielles, financières et humaines ou qu'un tribunal international *ad hoc* (comme pour le Rwanda ou l'ex-Yougoslavie) puisse être établi, la justice nationale reste le meilleur lieu pour sanctionner ces crimes.

La Belgique, impliquée dans le programme REJUSCO va-t-elle plaider également en ce sens ?

Souvent, les pays ont, au sein de leur culture, un système de justice qui repose sur la tradition et dont la légitimité est reconnue par la population. Dans ce cadre, la justice est rendue par des hommes intègres, formés et reconnus comme tels. C'est une justice locale qui s'applique à la population d'un village, d'une colline, etc. Espérance Kankindi nous offre une analyse des

---

<sup>21</sup> [www.rejusco.org](http://www.rejusco.org)

<sup>22</sup> [http://hrw.org/french/backgrounder/2004/drc0904/1.htm#\\_Toc81037429](http://hrw.org/french/backgrounder/2004/drc0904/1.htm#_Toc81037429).

<sup>23</sup> <http://hrw.org/french/backgrounder/2004/drc0904/3.htm>

forces, des faiblesses et des opportunités de ce type de justice<sup>24</sup>. Pour elle, la justice traditionnelle, reconnue par le droit national et complémentaire aux autres formes de justice n'est certainement pas une option à négliger. La Belgique va-t-elle prôner une prise en compte accrue et concrète de cette composante de la culture congolaise ?

Parmi les différentes exactions qu'ont à subir les populations du Kivu, le viol, utilisé comme tactique de guerre non seulement contre les femmes et les enfants, mais également contre les hommes, dans le but de soumettre les populations ou de les forcer à fuir leurs terres est une problématique encore peu prise en considération de façon explicite par les responsables politiques congolais et internationaux.

En Belgique, la question est portée par la société civile auprès des instances politiques. Celles-ci tentent de prendre le relais, comme le montre l'initiative de Daniel Ducarme, Ministre d'État et Député de Bruxelles, qui a posé trois questions au Ministre des Affaires étrangères le 20 novembre 2007<sup>25</sup> :

- Peut-on confirmer les informations qui circulent sur la question des violences sexuelles à l'Est ? (Oui, le Ministre dispose de témoignages accablants.)
- Cette question est-elle abordée dans les réunions diplomatiques et politiques internationales et européennes ? (Oui, et souvent à l'initiative de la Belgique.)
- Quelle analyse en est-elle faite et quelles dispositions particulières sont-elles envisagées afin d'apporter l'aide et l'intervention utiles pour qu'il soit mis fin à ces agissements ? (Un renforcement du mandat de la MONUC pour la protection des civils, une pression diplomatique pour que les gouvernements concernés traduisent les responsables en justice, une concertation entre les gouvernements et la communauté internationale pour trouver des solutions à la situation de l'Est de la RDC).

Suite à la réponse du Ministre qu'il estimait limitée à l'approche diplomatique, Daniel Ducarme propose que l'on insiste sur l'aspect des soins et de la réinsertion et qu'une proposition de résolution soit faite à la Chambre. Il estime en outre que le débat doit être porté au niveau européen.

En novembre 2007, Daniel Ducarme a annoncé vouloir mettre sur pied un comité d'action en faveur des femmes au Congo. Il élaborerait un plan pour 5 ans sur base de 4 axes :

- un axe diplomatique international et européen fort ;
- un axe sanitaire permettant de soigner toutes les femmes atteintes de viols et d'agressions ;
- un axe culturel et social permettant la réinsertion professionnelle et sociale des femmes ayant subi une agression ;
- un axe juridique afin que les tribunaux civils et militaires condamnent davantage les auteurs de ces crimes et que cesse l'impunité.

L'initiative est saluée en Belgique, mais des adaptations seront nécessaires pour que le comité acquière une légitimité reconnue par les associations civiles de lutte contre les violences sexuelles commises en RDC.<sup>26</sup>

### ***3.3 Pour la lutte contre la gestion anarchique des terres et des richesses naturelles***

---

<sup>24</sup> Kankindi, Espérance, *La lutte contre l'impunité en Afrique des GrandsLacs : place des juridictions traditionnelles*, analyse de Justice et Paix, à paraître en 2008.

<sup>25</sup> [http://www.rd-congo.info/video/d\\_ducarme.htm](http://www.rd-congo.info/video/d_ducarme.htm)

<sup>26</sup> Voir notamment l'article à ce sujet de B.Amba Wetshi : « Ducarme veut mobiliser en faveur des femmes violées au Congo » sur le site : <http://congoindependant.com/article.php?articleid=3162>

Le territoire des Kivu regorge de ressources naturelles précieuses, telles que le diamant et le coltan, qui s'échangent contre des sommes colossales ou des armes. Le lien entre exploitation des ressources naturelles et financement du conflit congolais, constaté depuis 1996, a été officiellement établi par un groupe d'experts, mandaté par le Conseil de sécurité de l'ONU en juin 2000, dans quatre rapports sur le pillage des ressources naturelles et autres richesses en RDC.

L'effondrement de l'État congolais a laissé l'exploitation aux mains d'intérêts autres que ceux de la nation. Les recettes tirées de ces pillages alimentent les conflits armés, les États voisins, qui ont signé des droits d'exploitation à leur avantage en échange de leur soutien aux mouvements de rébellion, ou encore les multinationales étrangères qui, grâce à des contrats qui ont été reconnus comme étant léonins, exploitent les ressources dont ils ont acheté les concessions en restituant un minimum de taxes au Congo et en rapatriant les bénéfices dans leur pays d'origine.

Le 25 juin 2007, le Conseil de sécurité sous la présidence belge a entamé un débat sur le lien entre les ressources naturelles et les conflits<sup>27</sup>. Trois perspectives ont été explorées<sup>28</sup>. Tout d'abord, en ce qui concerne la diplomatie préventive, les ressources seront évaluées comme cause d'origine des conflits. Ensuite, le Conseil se penchera sur les ressources naturelles en tant que moyen de perpétuer les conflits et enfin il cherchera comment ces ressources peuvent être au mieux utilisées par les pays pour se reconstruire après les conflits. Cette dernière approche concerne la consolidation de la paix.

Ce débat au Conseil fait suite à un séminaire organisé par la Belgique en mai 2007, à New York, sur le thème des ressources naturelles et des conflits et à d'autres initiatives du pays en la matière<sup>29</sup>. Ce séminaire a rassemblé des hauts représentants du Secrétariat Général des Nations Unies et de la Commission européenne, des scientifiques spécialisés, des représentants d'ONG et de centres de recherche. L'objectif était de faire prendre conscience au Conseil du lien qui existe entre les ressources naturelles et les situations de conflit. Cette rencontre a été suivie d'une deuxième sur le même thème en Afrique du Sud, début juin.

Ce que la Belgique cherche à faire, c'est de formaliser les mécanismes qui entrent en jeu, de façon à ce que le Conseil ait une base pour prendre des mesures contre l'utilisation des ressources dans le lancement ou la perpétuation des conflits. La seule situation à encourager est celle de l'utilisation des ressources par le pays qui les possède pour assurer son développement. Selon Karel De Gucht<sup>30</sup>, il y a nécessité absolue d'un contrôle effectif sur l'exploitation et l'exportation des ressources naturelles et d'une gestion transparente des revenus qu'elles engendrent, de façon à ce que le gouvernement congolais augmente ses rentrées financières, assoie son autorité sur l'entièreté du territoire, Kivu compris, et soit en mesure d'exécuter son programme gouvernemental.

Les séminaires et le débat organisés au Conseil de sécurité ont abouti à la Déclaration S/PRST/2007/22 du Président du Conseil de sécurité qui affirme que par la Résolution 1625 (2005), il entend renforcer l'efficacité du rôle qu'il joue dans la prévention des conflits, en

---

<sup>27</sup> Communiqué du programme de travail du Conseil de sécurité pour le mois de juin 2007.

<sup>28</sup> À ce sujet, voir aussi : De Jonghe, Alexia et Berck, Anne-Sylvie, *Des conflits liés aux ressources naturelles ? Le pourquoi et le comment illustrés par le cas du Pérou et du Congo. Quel impact sur la souveraineté alimentaire*, Étude de Justice et Paix, 2007.

<sup>29</sup> La Belgique organise à New York le séminaire Ressources naturelles et conflits, voir sur le site : [www.diplomatie.be/fr/nu/news/details.asp?TEXTID=71659](http://www.diplomatie.be/fr/nu/news/details.asp?TEXTID=71659)

<sup>30</sup> <http://www.diplomatie.be/fr/nu/news/details.asp?TEXTID=71077>

particulier en Afrique, et il se déclare déterminé à prendre des mesures contre l'exploitation illégale et le trafic de ressources naturelles et de marchandises de grande valeur dans les secteurs où ceux-ci contribuent au déclenchement, à l'escalade ou à la poursuite de conflits. Il souligne la contribution importante de mécanismes de suivi et de certification des produits de base tels que le processus de Kimberley.

Le Conseil réaffirme que chaque État a le droit souverain, entier et inhérent de contrôler et d'exploiter ses propres ressources naturelles. Pour cela, il encourage une gestion transparente et légale de ces ressources en précisant la responsabilité de leur gestion. Dans ce cadre, le Conseil a chargé des comités de sanctions et des groupes d'experts de superviser l'application de ces mesures. De plus, il prend note du rôle joué par les initiatives volontaires visant à améliorer la transparence des recettes, telles que l'ITIE.<sup>31</sup>

#### **4. Conclusion**

Les autorités belges sont largement impliquées dans les négociations en vue d'instaurer la paix et la stabilité au Nord-Kivu et, partant, au territoire congolais entier. Le Ministre De Gucht entend profiter de la présidence belge au Conseil de Sécurité pour placer le règlement de la crise à l'agenda des situations prioritaires. Justice et Paix se félicite de constater que les recommandations émises par la société civile sont prises en considération dans les politiques menées par notre pays.

Certes, le terrain nous montre que beaucoup reste encore à faire et que les instances politiques qui en ont le pouvoir doivent continuer à user de leur influence pour que déclarations, résolutions, financement de programmes et de projets soient suivis de résultats concrets dans les faits, et ce rapidement.

Justice et Paix constate les démarches entreprises pour instaurer des mécanismes de suivi et ne peut que les soutenir et les encourager à un travail efficace. Nous sommes également favorables et demandeurs d'une communication la plus large possible des avancées et des résultats obtenus dans le règlement de la situation au Nord-Kivu, à la fois à la population congolaise et à la société civile internationale.

Une remarque pour terminer cette analyse est que, bien que l'on parle le plus souvent de la crise du « Nord-Kivu » pour dénoncer les violences et les conséquences désastreuses qu'elles provoquent, les mesures et les approches proposées par la Belgique ciblent « le Kivu » (et donc les deux provinces), « l'Est de la RDC » et, là où c'est pertinent, le territoire congolais tout entier. Nous sommes également favorables à une approche globale et intégrée d'une crise locale, qui prenne en considération toute la complexité des conséquences qui en découlent.



Décembre 2007.  
Anne-Sylvie Berck,  
Chargée de projet

---

<sup>31</sup> Initiative de Transparence des Industries Extractives

