



# L'état de la justice transitionnelle en Afrique

Volume 2 :

Le rôle des Communautés  
économiques régionales



**CSV**  
The Centre for the Study of  
Violence and Reconciliation

CSV

87 De Korte Street, 8th Floor

Braamfontein

Johannesburg, 2001

South Africa

Tel: +27 (11) 403 5650

Email: [info@csvr.org.za](mailto:info@csvr.org.za)

[www.csvr.org.za](http://www.csvr.org.za)

© Centre for the Study of Violence and Reconciliation 2026

Cover photo Charlotte Harrison on Unsplash

Designed and typeset by iCube Advertising, Durban, [www.icube.co.za](http://www.icube.co.za)

# Remerciements

---

Ce rapport, rédigé par Imran Darboe, fait partie de l'Initiative pour la justice transitionnelle en Afrique. Cette dernière a été lancée conjointement par l'Union africaine et l'Union européenne et elle est mise en œuvre par un consortium composé du Centre d'étude de la violence et de la réconciliation, du Centre international pour la justice transitionnelle et du Fonds africain pour l'héritage de la justice transitionnelle. Financée par l'Union européenne, cette initiative vise à accompagner la transposition de la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine au niveau national, grâce à une assistance technique, à la production de connaissances et à un soutien continu à la société civile à travers tout le continent.

L'auteur tient à remercier sincèrement Dr Jasmina Brankovic pour sa relecture et ses conseils rédactionnels. Sa contribution a joué un rôle essentiel dans l'amélioration de la clarté analytique, de la structure et de la cohérence générale du rapport.

Un grand merci au professeur Khabele Matlosa pour avoir eu la générosité de partager avec nous des documents supplémentaires, qui ont apporté un contexte précieux à l'analyse.

Cette étude a été étayée par des entretiens avec des praticiens, des universitaires et des experts travaillant à travers le continent sur la justice transitionnelle. Merci à M. Moges Ali, au Dr Oita Etyang, au Dr John Ikubaje, à M. Emmanuel Ayoola, à M. Didier Dgbery, au professeur Tim Murithi, à Mme Marjorie Jobson, à M. Kebba Jome et à Mme Ida Persson. Leurs points de vue, leurs réflexions et leurs expériences ont joué un rôle essentiel dans l'élaboration des conclusions, de l'analyse et des recommandations contenues dans le présent rapport.

Des remerciements sont également adressés aux partenaires du consortium pour leur collaboration constante, ainsi qu'aux collègues du DPAPS de l'Union africaine pour leur engagement constructif. Un grand merci à la direction du CSVR, en la personne de Mmes Annah Moyo et Mary Izobo, pour leur soutien infailible et leurs conseils tout au long du processus.

Enfin, sincères remerciements à toutes les personnes qui œuvrent à travers le continent pour faire progresser la justice transitionnelle dans des contextes difficiles, complexes et en constante évolution. Vos efforts continuent de façonner tant la pratique que les perspectives en matière de justice, de responsabilité et de transformation en Afrique.

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Résumé analytique</b>	<b>6</b>
1.1	Contexte et justification .....	6
1.2	Objectifs et méthodologie.....	7
1.3	Principales conclusions .....	8
1.4	Implications.....	9
1.5	Orientation stratégique.....	10
<b>2</b>	<b>Introduction</b>	<b>11</b>
2.1	L'évolution du paysage des conflits en Afrique.....	11
2.2	Le problème de la recherche.....	12
2.3	Objectifs et pertinence de l'étude .....	13
2.4	Méthodologie .....	14
2.5	Structure du rapport .....	15
<b>3</b>	<b>La PJTUA en tant que cadre normatif et analytique</b>	<b>16</b>
3.1	La vision transformatrice de la PJTUA.....	16
3.2	La couche régionale en vertu de la section 4 de la PJTUA .....	17
3.3	Critères de référence .....	19
<b>4</b>	<b>Profils des communautés économiques régionales</b>	<b>20</b>
4.1	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.....	20
4.2	Communauté de développement de l'Afrique australe .....	23
4.3	Autorité intergouvernementale pour le développement .....	25
4.4	Communauté de l'Afrique de l'Est .....	27
4.5	Communauté économique des États de l'Afrique centrale.....	29
4.6	Marché commun de l'Afrique orientale et australe .....	31
<b>5</b>	<b>Modèles dans les Communautés économiques régionales</b>	<b>33</b>
5.1	Centralité normative face aux faiblesses opérationnelles .....	33
5.2	Stabilisation face à des résultats transformateurs.....	34
5.3	Contraintes de capacité en tant que plafond structurel.....	35
5.4	La volonté politique comme obstacle .....	36
5.5	Lacunes en matière d'inclusion de la société civile et des victimes.....	37

5.6	Déficits en matière de justice transfrontalière .....	38
5.7	Dépendance vis-à-vis des donateurs et formulation des programmes.....	39
5.8	Déficits de suivi et de mise en œuvre .....	40
<b>6</b>	<b>Analyse</b>	<b>41</b>
6.1	Le déficit de complémentarité.....	41
6.2	Le basculement manquant de la stabilisation à la transformation .....	42
6.3	La capacité institutionnelle en tant que contrainte structurelle.....	42
6.4	L'économie politique de la responsabilité régionale.....	43
6.5	Participation, légitimité et limites du rôle central de l'État.....	43
6.6	La justice transfrontalière et les limites d'un paradigme de sécurité .....	44
6.7	Dépendance vis-à-vis des ressources et distorsion des priorités.....	44
6.8	Le suivi et le problème de l'engagement sporadique .....	45
<b>7</b>	<b>Repenser la couche régionale : Pistes stratégiques</b>	<b>47</b>
7.1	Union africaine.....	47
7.2	Communautés économiques régionales .....	48
7.3	États membres .....	48
7.4	Tribunaux régionaux et mécanismes de responsabilisation .....	49
7.5	Société civile et réseaux de victimes .....	50
<b>8</b>	<b>Implications pour l'architecture continentale</b>	<b>51</b>
8.1	Architecture africaine de paix et de sécurité .....	51
8.2	Architecture africaine de la gouvernance .....	52
8.3	Agenda 2063 .....	52
8.4	Faire taire les armes .....	52
<b>9</b>	<b>Conclusion</b>	<b>53</b>

# 01

## Résumé analytique

Ce rapport examine le rôle des Communautés économiques régionales (CER) dans la promotion de la justice transitionnelle au sein de l'architecture continentale africaine, en s'appuyant sur la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (PJTUA) comme cadre normatif et analytique. Elle aborde la question structurelle centrale de savoir si le niveau régional envisagé à l'article 4 de la PJTUA sert de pont opérationnel entre l'élaboration des normes au niveau continental et leur mise en œuvre au niveau national. Tout en soulignant les contraintes pesant sur le rôle des CER, le rapport met en évidence les opportunités existantes et formule des recommandations visant à renforcer le leadership régional et la contribution de celui-ci à la justice transitionnelle en Afrique.



*Ce rapport examine le rôle des Communautés économiques régionales (CER) dans la promotion de la justice transitionnelle au sein de l'architecture continentale africaine, en s'appuyant sur la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (PJTUA) comme cadre normatif et analytique.*

### 1.1 Contexte et justification

Le paysage des conflits en Afrique a considérablement évolué au cours des trois dernières décennies. Les caractéristiques transfrontalières des conflits contemporains, qu'il s'agisse de l'implication de groupes extrémistes au-delà des frontières, de la participation des entreprises aux économies de guerre ou des déplacements de réfugiés dus aux conflits, compliquent les processus nationaux. Ce rapport examine le rôle des Communautés économiques régionales (CER) dans la promotion de la justice transitionnelle au sein de l'architecture continentale africaine, en s'appuyant sur la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (PJTUA) comme cadre normatif et analytique. Ce rapport examine le rôle des Communautés économiques régionales (CER) dans la promotion de la justice transitionnelle au sein de l'architecture continentale africaine, en s'appuyant sur la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (PJTUA) comme cadre normatif et analytique. La PJTUA reconnaît cette complexité. Adoptée en 2019, cette politique a codifié l'expérience accumulée en matière de justice transitionnelle en Afrique et a défini un cadre global englobant la responsabilisation, la recherche de la vérité, les réparations, la réforme institutionnelle, la réconciliation et les garanties de non-répétition.

Il est important de noter que cette politique a mis en place une architecture de mise en œuvre à plusieurs niveaux impliquant les gouvernements nationaux, les CER, la Commission de l'UA et les acteurs de la société civile. Les CER sont expressément chargées de soutenir les processus nationaux, de traiter les aspects transfrontaliers des conflits, d'harmoniser les instruments régionaux avec les normes continentales et d'apporter un accompagnement politique et technique.

Les CER en Afrique comprennent la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), ainsi que l'Union du Maghreb arabe (UMA) et la Communauté des États Sahélo-Sahariens (CEN-SAD). Malgré leur rôle central, les données disponibles indiquent que l'engagement des CER dans la justice transitionnelle reste inégal et peu institutionnalisé. Cet écart entre les attentes et la réalité opérationnelle constitue le cœur de la problématique de recherche abordée dans ce rapport.

## 1.2 Objectifs et méthodologie

L'étude poursuit quatre objectifs principaux :

- 1 Évaluer l'engagement des CER dans les processus de justice transitionnelle ;
- 2 Évaluer la conformité avec les principes et les piliers de la PJTUA ;
- 3 Identifier les contraintes structurelles qui limitent l'engagement des CER ; et
- 4 Explorer les pistes permettant de renforcer le niveau régional.

S'appuyant sur une méthodologie qualitative de recherche, cette étude combine une analyse des documents relatifs aux cadres de l'UA, aux protocoles des CER et à la littérature spécialisée avec quinze entretiens semi-structurés menés auprès de responsables des CER, de praticiens de l'UA, d'experts, d'acteurs de la société civile, de représentants des victimes et de responsables de la mise en œuvre de la justice transitionnelle au niveau national. L'analyse thématique des données s'est appuyée sur les critères de référence de la PJTUA, notamment la responsabilité, la participation, la coordination transfrontalière, les capacités, le suivi et la mobilisation des ressources.

La participation limitée de certaines CER au processus d'entretiens a été constatée, mais elle a été considérée comme pertinente sur le plan analytique plutôt que comme une contrainte méthodologique, ce qui reflète la place qu'occupe actuellement la justice transitionnelle au sein des institutions régionales.



*L'analyse thématique des données s'est appuyée sur les critères de référence de la PJTUA, notamment la responsabilité, la participation, la coordination transfrontalière, les capacités, le suivi et la mobilisation des ressources.*



*Les résultats indiquent que la couche régionale n'est pas absente, mais qu'elle n'est pas suffisamment consolidée.*

## 1.3 Principales conclusions

### Reconnaissance normative, insuffisance opérationnelle

Dans toutes les CER examinées, la justice transitionnelle est reconnue comme importante. Cependant, la justice transitionnelle est rarement institutionnalisée en tant que fonction de gouvernance distincte. Au contraire, elle s'inscrit dans le cadre plus large des domaines de la paix et de la sécurité ou de la reconstruction post-conflit. Des unités spécialisées dans la justice transitionnelle, des effectifs spécialisés et des cadres de mise en œuvre structurés font largement défaut. L'architecture continentale présente donc un manque de consolidation au niveau de sa couche intermédiaire.

### Partialité en matière de stabilisation

Les CER ont développé une capacité considérable de gestion des conflits. La médiation, les sanctions, les déploiements militaires et la surveillance du cessez-le-feu sont des outils établis. Pourtant, ces interventions donnent la priorité à la cessation des hostilités et au rétablissement de l'ordre constitutionnel. Les aspects liés à la justice sont souvent reportés ou considérés comme secondaires. La tendance observée au sein de la CEDEAO, de la SADC, de l'IGAD, de la CAE et de la CEEAC montre que les accords négociés permettent souvent de stabiliser les crises immédiates sans pour autant garantir la responsabilisation ni mettre en place des réformes structurelles. Cela ne correspond pas pleinement à l'ambition transformatrice de la PJTUA.

### Contraintes en matière de capacité

Les contraintes institutionnelles influencent considérablement les actions que les CER peuvent mener. Le manque de personnel, la fragmentation des mandats et les budgets limités constituent des contraintes qui limitent la portée des opérations. Les tâches liées à la justice transitionnelle sont généralement gérées parallèlement aux autres portefeuilles en concurrence. Même au niveau continental, la demande d'appui technique aux CER et aux processus nationaux dépasse les capacités disponibles. En conséquence, l'engagement en matière de justice transitionnelle est resté limité à des consultations, des formations et, tout au plus, à la rédaction d'un cadre, au lieu d'être pratiquement institutionnalisé.

## Sensibilités politiques et liées à la souveraineté

Les CER opèrent au sein de structures intergouvernementales qui dépendent du consensus des États membres. Lorsque la question de la responsabilité met en cause les élites politiques ou entre en conflit avec les dispositions transitoires relatives au pouvoir, l'engagement régional devient prudent. C'est notamment la responsabilité pénale qui se heurte à une certaine résistance. Si des exemples tels que le mécanisme hybride mis en place en Gambie avec le soutien de la CEDEAO illustrent le potentiel de la facilitation régionale, ce type d'engagement reste toutefois tributaire du contexte plutôt que d'être ancré dans les structures.

## Lacunes en matière d'inclusion de la société civile et des victimes

Bien que la PJTUA mette l'accent sur la participation et l'inclusivité, l'engagement régional reste essentiellement centré sur l'État. Les mécanismes structurés permettant une participation soutenue de la société civile et des victimes au niveau des CER sont limités. La participation se fait de manière ponctuelle plutôt qu'institutionnelle. Cela affaiblit la légitimité et le potentiel de transformation de l'accompagnement de la justice régionale.

## Déficits en matière de justice transfrontalière

C'est là la principale justification de l'implication de la CER, car actuellement, on a tendance à traiter les questions transfrontalières comme des problèmes de coordination en matière de sécurité plutôt que comme des défis relevant de la justice. Ceci limite la logique de non-répétition intégrée dans la PJTUA.

## Dépendance des donateurs

Les contraintes de ressources poussent les CER à dépendre de fonds mobilisés de l'extérieur. Cette dépendance affecte à la fois la portée et la définition des priorités. Lorsque le financement est axé sur les problèmes, certains piliers de la justice transitionnelle peuvent recevoir une plus grande importance que d'autres, ce qui pourrait réduire l'orientation holistique de la PJTUA.

## Dépendance vis-à-vis des donateurs

L'engagement du REC atteint son apogée lors de la médiation en situation de crise, mais diminue au cours de la mise en œuvre à long terme. Le suivi régional structuré des engagements en matière de responsabilité, de la mise en œuvre des réparations et



*C'est là la principale justification de l'implication de la CER, car actuellement, on a tendance à traiter les questions transfrontalières comme des problèmes de coordination en matière de sécurité plutôt que comme des défis relevant de la justice.*

des progrès réalisés dans le domaine des réformes institutionnelles reste limité. En l'absence de mécanismes de rapport systématiques, la complémentarité envisagée dans le cadre de la PJTUA reste incomplète.

## 1.4 Implications

Les résultats indiquent que la couche régionale n'est pas absente, mais qu'elle n'est pas suffisamment consolidée. Ce déséquilibre affecte la logique structurelle de la PJTUA. En l'absence d'une participation institutionnalisée des CER, les normes continentales ont du mal à se traduire en orientations régionales. La justice transfrontalière reste insuffisamment coordonnée et les lacunes en matière de suivi nuisent à la cohérence.

Dans le même temps, le rapport identifie un potentiel important. Aucune des CER examinées ne rejette la vision normative de la PJTUA. Certaines entament des discussions sur un cadre ou intègrent des références à la justice transitionnelle dans des instruments existants. Cette évolution semble indiquer une prise de conscience naissante plutôt qu'un désengagement.

## 1.5 Orientation stratégique

Le rapport propose une action coordonnée à tous les niveaux de gouvernance. Au niveau continental, des points focaux structurés, des plates-formes de coordination régionale et des directives types sont recommandés. Au niveau régional, l'adoption de cadres de justice transitionnelle spécifiques, la création d'unités permanentes et l'intégration de fonctions de suivi sont prioritaires. Les États membres doivent faciliter la coopération et soutenir un financement prévisible. Les organes judiciaires régionaux peuvent également appuyer la mise en œuvre régionale des normes de justice transitionnelle.

La PJTUA fournit un cadre continental cohérent fondé sur l'expérience et les valeurs africaines. Son efficacité dépend de la complémentarité entre les acteurs nationaux, régionaux et continentaux. La couche régionale reflète actuellement l'alignement normatif mais la fragilité institutionnelle. Son renforcement est essentiel non seulement pour la mise en œuvre de la justice transitionnelle, mais aussi pour le renforcement de l'architecture plus large de paix, de gouvernance et d'intégration en Afrique.

# 02

# Introduction

## 2.1 L'évolution du paysage des conflits en Afrique

L'histoire politique contemporaine de l'Afrique a été marquée par des cycles récurrents de conflits violents, de régimes autoritaires et de violations systémiques des droits de l'homme. De l'apartheid en Afrique du Sud au génocide au Rwanda, en passant par les guerres civiles au Libéria, en Sierra Leone et au Soudan, et la répression autoritaire en Gambie et au Zimbabwe, le continent a connu des crises qui continuent de reproduire des griefs à travers les générations.<sup>1</sup> Ces conflits ne sont pas des événements isolés, mais sont enracinés dans des inégalités structurelles, une gouvernance d'exclusion et des injustices distributives non résolues.<sup>2</sup>

En Afrique, les sociétés sortant d'un conflit sont donc confrontées à des défis multiples tels que la reconstruction des institutions étatiques, le rétablissement de la confiance civique, la gestion de la diversité et la lutte contre les facteurs structurels de la violence.<sup>3</sup> Les systèmes de justice pénale classiques sont rarement en mesure de faire face à des violations d'une telle ampleur ou d'une telle complexité politique, tandis que les processus de paix ont souvent privilégié la stabilisation au détriment de la justice. La justice transitionnelle a évolué en réponse à ces limitations.

Dans le contexte africain, la justice transitionnelle a dépassé les approches rétributives étroites. Bien que la responsabilité pénale demeure centrale, la pratique reflète de plus en plus une ambition transformatrice plus large intégrant la réconciliation, les réparations, la réforme institutionnelle, la guérison psychosociale et la justice socio-économique comme garanties de non-répétition.<sup>4</sup> Les expériences vécues à travers le continent démontrent à la fois cette diversité d'approches et le caractère central de la légitimité, de la participation et de la sensibilité au contexte.<sup>5</sup>

Dans le même temps, l'environnement conflictuel dans lequel opère la justice transitionnelle continue d'évoluer. Les conflits africains contemporains transcendent souvent les frontières nationales. Les groupes armés opèrent dans toutes les juridictions, les flux de réfugiés affectent les états voisins et les économies illicites et les réseaux de ressources entretiennent la violence.

De ce fait, les processus de justice transitionnelle limités au niveau national se heurtent à des limites structurelles en matière de responsabilisation, de rétablissement de la vérité et de

1 Leib, J. and Ruppel, S. (2021) 'The Dance of Peace and Justice: Local Perceptions of International Peacebuilding in West Africa', *International Peacekeeping*, 28(5), pp. 783–812; Bah, M.S. (2024) *The Role of the Hybrid Court in The Gambia in Ensuring Accountability for Human Rights Violations During Yahya Jammeh's Regime*. Pretoria: University of Pretoria.

2 Selim, Y. et Murithi, T. (2011) « Transitional Justice and Development: Partners for Sustainable Peace in Africa? », *Journal of Peacebuilding & Development*, 6(2), pp. 10–23.

3 Selim and Murithi (2011)

4 Kabwa, M.D. (2022) *Transitional Justice in Africa: Policy Implications of the African Union Transitional Justice Policy (AUTJP) for Women and Youth on the Continent*. Pretoria: University of Pretoria; Moyo-Kupeta, A. (2024) 'Three Decades of Transitional Justice Practice in Africa: Reflections on Lessons Learnt Towards an African Transformative Justice', *International Journal of Transitional Justice*, 18(2), pp. 191–200.

5 Nganje, F. (2021) 'Local Peace Committees and Grassroots Peacebuilding in Africa', in T. McNamee and M. Muyangwa (eds.) *The State of Peacebuilding in Africa*. Cham: Springer, pp. 123–142. ; Moyo-Kupeta, 2024

non-répétition. La crise dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC),<sup>1</sup> le conflit du Tigré impliquant une dynamique transfrontalière avec l'Érythrée et<sup>2</sup> l'instabilité prolongée au Soudan du Sud en sont des exemples.

## 2.2 Le problème de la recherche

C'est dans ce contexte que la politique de justice transitionnelle de l'Union africaine (PJTUA), adoptée en 2019, fournit un cadre normatif critique. La PJTUA codifie l'expérience africaine accumulée et articule une approche holistique, axée sur les victimes et transformatrice de la justice, englobant la responsabilité, la recherche de la vérité, les réparations, la réforme institutionnelle, la réconciliation et les garanties de non-répétition.<sup>3</sup> Point important, elle met en place une architecture de mise en œuvre à plusieurs niveaux associant les gouvernements nationaux, les Communautés économiques régionales (CER), la Commission de l'UA et les acteurs de la société civile. Dans ce cadre, la section 4 de la PJTUA attribue des responsabilités précises aux CER, afin de soutenir les processus nationaux, de traiter les dimensions transfrontalières des conflits, d'harmoniser les cadres régionaux et continentaux, et d'apporter un accompagnement politique et technique.<sup>4</sup> La logique de subsidiarité et de complémentarité de cette Politique repose donc sur un niveau régional opérationnel, capable de faire le lien entre l'élaboration des normes au niveau continental et leur mise en œuvre au niveau national.

Pourtant, comme le postule ce rapport, cette couche régionale reste structurellement sous-développée.<sup>5</sup> Alors que les CER sont devenues des gestionnaires de crise efficaces, démontrant leur capacité en matière de médiation, de sanctions et même d'interventions militaires, leur engagement envers la justice transitionnelle reste inégal, fragmenté et faiblement institutionnalisé.<sup>6</sup> La justice transitionnelle est souvent intégrée dans leurs cadres plus larges de consolidation de la paix ou de reconstruction après un conflit plutôt que comme un domaine opérationnel distinct.

Cela produit un déséquilibre structurel au sein de l'architecture de mise en œuvre de la PJTUA. La stabilisation est réalisée, mais la justice est reportée. Les interventions régionales rétablissent souvent l'ordre constitutionnel sans intégrer la responsabilité, sans répondre aux griefs structurels ou soutenir une réforme à long terme.<sup>7</sup> En conséquence, l'ambition transformatrice de la PJTUA se trouve limitée dans la pratique, et les schémas de répétition persistent dans des contextes tels que le Lesotho, le Zimbabwe, le Soudan du Sud et le Mali.

La question principale qui a guidé cette étude était de savoir si le volet régional prévu dans le cadre de la PJTUA est en train de devenir le pont opérationnel nécessaire à une justice cohérente, transfrontalière et transformatrice. Le rapport fait valoir que la faible institutionnalisation de la justice transitionnelle au sein des CER, conjuguée à leurs mandats fondamentaux axés sur la

1 Bradley, M.M. & Svicevic, M. (2024) 'Collective Self-Defense and the Internationalization of Armed Conflicts in Eastern DRC', *Articles of War*, Lieber Institute, West Point, 8 April. Available at: <https://lieber.westpoint.edu/collective-self-defense-internationalization-armed-conflicts-eastern-drc/> (Accessed: 11 December 2025).

2 Commission of Inquiry on Tigray Genocide (CITG) 2025, War-Induced Genocidal Sexual and Gender-Based Violence in Tigray, Ethiopia: Volume I, CITG, Mekelle, Tigray, Ethiopia.

3 Moyo-Kupeta, 2024

4 African Union (AU). 2019. *Transitional Justice Policy*. Addis Ababa: African Union, para 123-125

5 Murithi, T. (2023) 'Introduction: The African Union Transitional Justice Policy and its contribution to peace and security', in *African Union and Transitional Justice*. pp. 1–26.

6 Victor Adetula, Redie Bereketeab and Cyril Obi (eds), *Regional Economic Communities and Peacebuilding in Africa: Lessons from ECOWAS and IGAD* (Routledge 2021) 10–13

7 Deleglise, D. (2021). 'Trends in SADC Mediation and Long-Term Conflict Transformation.' In: T. McNamee & M. Muyangwa (eds), *The State of Peacebuilding in Africa: Lessons Learned for Policymakers and Practitioners*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 215–233.

stabilisation dans le cadre de l'architecture de paix et de sécurité, entraîne un décalage structurel avec le cadre transformateur de la PJTUA, ce qui affaiblit la complémentarité, entrave la justice transfrontalière et limite l'impact concret de cette Politique.

## 2.3 Objectifs et pertinence de l'étude

Dans ce contexte, cette étude vise à examiner le rôle des CER dans la promotion de la justice transitionnelle en Afrique et à évaluer dans quelle mesure leurs pratiques sont conformes à la PJTUA. Plus précisément, elle a les objectifs suivants :

- Évaluer les contributions des CER aux processus de justice transitionnelle sur le continent.
- Identifier les contraintes limitant l'engagement des CER dans la justice transitionnelle.
- Examiner comment les interventions des CER correspondent aux principes et aux piliers de la PJTUA.
- Explorer les voies par lesquelles les CER peuvent soutenir plus efficacement les processus de justice transformateurs, inclusifs et sensibles au contexte.

Cette étude apporte une contribution à la recherche sur la justice transitionnelle et à la pratique politique à deux niveaux. Tout d'abord, elle comble une lacune dans la littérature sur la justice transitionnelle en mettant l'accent sur la dimension régionale. Si les processus nationaux et le cadre continental ont fait l'objet d'une attention considérable, le rôle des CER a été relativement moins mis en avant, malgré leur place explicite au sein de la PJTUA. Compte tenu de leur proximité avec les dynamiques de conflit, de leur influence diplomatique et de leur ancrage au sein de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA), il est à la fois opportun et nécessaire de comprendre leur rôle au sein de l'écosystème de la justice transitionnelle.



*Sans une implication des CER capables de prendre en compte les dynamiques politiques et sécuritaires transfrontalières, une justice transitionnelle efficace se trouve limitée sur le plan territorial par des facteurs de conflit qui sont essentiellement régionaux.*

Deuxièmement, cette étude présente un intérêt direct pour la mise en œuvre de la PJTUA. L'efficacité de la politique dépend de la complémentarité entre les acteurs nationaux, régionaux et continentaux. Alors que les dynamiques de conflit présentent de plus en plus des caractéristiques transfrontalières, la faiblesse de l'institutionnalisation de la justice transitionnelle au niveau régional perturbe cette chaîne, limitant la cohérence, la coordination transfrontalière et la mise en œuvre durable.

Sans une implication des CER capables de prendre en compte les dynamiques politiques et sécuritaires transfrontalières, une justice transitionnelle efficace se trouve limitée sur le plan territorial par des facteurs de conflit qui sont essentiellement régionaux. Ces contextes soulignent la nécessité d'adopter des approches régionales coordonnées, capables d'harmoniser les mesures prises dans les domaines politique, sécuritaire et judiciaires.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> AUTJP, 2019

Au-delà de la mise en œuvre de la justice transitionnelle, l'étude aborde également des objectifs continentaux plus larges. L'intégration de la justice transitionnelle aux cadres régionaux de paix et de gouvernance a des implications pour l'Agenda 2063 et l'initiative de l'UA « faire taire les armes », qui dépendent toutes deux de la prise en compte des facteurs structurels du conflit.<sup>1</sup> L'intégration économique et les programmes de développement régional sont compromis lorsque les déficits de justice persistent. Cela signifie qu'une paix durable et la prospérité régionale sont interdépendantes et que l'intégration de la justice dans l'architecture régionale de paix et de sécurité est donc une nécessité structurelle.

## 2.4 Méthodologie

Cette étude adopte une approche de recherche qualitative afin d'examiner comment les CER sont positionnés et fonctionnent au sein de l'architecture de mise en œuvre de la PJTUA. Elle part du constat que l'engagement des CER dans la justice transitionnelle ne peut être appréhendé uniquement à travers leurs mandats officiels, mais doit être évalué à la lumière des pratiques institutionnelles, des dynamiques politiques au sein de l'espace d'action et de l'expérience des différents acteurs sur le terrain.

La recherche a combiné deux méthodes primaires. Dans un premier temps, une analyse documentaire des cadres de l'UA, des protocoles des CER et de la littérature spécialisée a été menée afin de recenser les attentes normatives imposées aux CER en vertu de la section 4 de la PJTUA et de la feuille de route pour sa mise en œuvre. Deuxièmement, l'étude s'est appuyée sur quinze entretiens semi-structurés menés auprès de personnes intervenant dans les processus de justice transitionnelle, notamment des responsables des CER, des praticiens de l'UA, des experts, des acteurs de la société civile et des représentants des victimes. Ces entretiens donnent un aperçu de la manière dont les CER s'engagent dans la pratique, y compris les contraintes, les priorités et les réalités institutionnelles qui ne sont pas toujours visibles dans les documents officiels.

Les données ont été analysées de manière thématique, en se concentrant sur des domaines clés tels que la responsabilisation, la participation, la coordination transfrontalière, les capacités et le suivi. Les différences de points de vue entre les personnes interrogées ont été traitées comme des indicateurs importants de la façon dont la justice transitionnelle est comprise et mise en œuvre à différents niveaux. La participation limitée des CER n'a pas été traitée uniquement comme une contrainte méthodologique, mais comme le reflet de la position actuelle de la justice transitionnelle au sein des institutions régionales. En ce sens, les modèles d'engagement et de non-engagement font partie des conclusions empiriques de l'étude.

L'étude ne cherche pas à fournir un classement comparatif des CER, mais plutôt à identifier les tendances structurelles qui façonnent l'engagement régional en faveur de la justice transitionnelle. Les résultats saisissent donc un moment institutionnel en évolution, mettant en évidence les modèles d'alignement normatif ainsi que la fragilité opérationnelle au sein de la couche régionale de l'architecture de la PJTUA.

---

<sup>1</sup> Degila, D. E. & Amegan, C. K. (2019) 'The African Peace and Security Architecture: An African Response to Regional Peace and Security Challenges', in A. Kulnazarova & V. Popovski (eds.) *The Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 393-410

## 2.5 Structure du rapport

À la suite de cette introduction, la section 2 du rapport présente la PJTUA comme le cadre normatif et analytique qui guide la présente étude, en accordant une attention particulière à la manière dont il articule la dimension régionale et l'architecture de complémentarité. La section 3 présente des profils descriptifs de l'engagement des CER au sein de la CEDEAO, de la SADC, de l'IGAD, de la CAE, de la CEEAC et du COMESA, en mettant en évidence les liens entre leurs pratiques en matière de paix et de sécurité et les attentes en matière de justice transitionnelle.

La section 4 synthétise ensuite les tendances interrégionales, en examinant les tendances récurrentes, les contraintes structurelles et les points de convergence ou de divergence par rapport aux critères de référence de la PJTUA. La section 5 approfondit ces tendances à travers une analyse ciblée de ce qu'elles révèlent sur le fonctionnement de l'architecture de mise en œuvre à plusieurs niveaux de la PJTUA, en particulier sur la viabilité de la complémentarité. La section 6 aborde les perspectives d'avenir, en présentant des pistes stratégiques visant à renforcer l'implication des CER auprès des différents acteurs de l'architecture, tandis que la section 7 replace ces conclusions dans le contexte plus large des cadres continentaux de gouvernance et de paix. Le rapport conclut, dans sa section 8, en examinant les implications d'un niveau régional peu institutionnalisé et la nécessité de le consolider afin de concrétiser l'ambition de transformation de la PJTUA.



*Les résultats saisissent donc un moment institutionnel en évolution, mettant en évidence les modèles d'alignement normatif ainsi que la fragilité opérationnelle au sein de la couche régionale de l'architecture de la PJTUA.*

# 03

## La PJTUA en tant que cadre normatif et analytique

### 3.1 La vision transformatrice de la PJTUA

En tant que cadre continental de référence pour traiter les séquelles des conflits, de l'autoritarisme et des violations flagrantes des droits de l'homme en Afrique, la PJTUA a codifié et systématisé l'expérience africaine accumulée et les enseignements tirés de trois décennies de pratique de la justice transitionnelle, pour en faire une approche spécifiquement africaine fondée sur des valeurs communes, des traditions juridiques plurielles et les réalités contextuelles.<sup>1</sup>

De la Commission vérité et réconciliation sud-africaine aux processus mis en place en Sierra Leone, au Rwanda, en Tunisie et en Gambie, la justice transitionnelle a progressivement évolué pour refléter une ambition plus large, allant au-delà de la simple sanction des auteurs de crimes, et visant à reconstruire des sociétés fracturées par les inégalités structurelles, une gestion toxique de la diversité et l'exclusion systémique. Alors que les premiers discours sur la justice transitionnelle mettaient souvent l'accent sur la responsabilité pénale, la pratique africaine a démontré que la justice, sans réconciliation, sans redistribution et sans réformes institutionnelles, laisse les fondements de la violence intacts.<sup>2</sup>

La PJTUA considère la justice transitionnelle comme un écosystème global englobant la recherche de la vérité, la responsabilisation, les réparations, la réforme institutionnelle, la réconciliation et les garanties de non-répétition. Surtout, cela inscrit ces piliers dans un programme de transformation visant à restructurer les relations politiques, économiques et sociales de manière à prévenir toute rechute dans la violence. À cet égard, cela rejoint le point de vue de Coleen Murphy selon lequel la justice transitionnelle ne doit pas se limiter à des aspects punitifs, mais doit être envisagée sous l'angle de sa contribution à une transformation sociale juste.<sup>3</sup>

La contribution particulière de la PJTUA réside dans le fait qu'elle s'appuie sur des valeurs communes à l'Afrique. Elle intègre les traditions hybrides et réparatrices ancrées dans les sociétés africaines, en reconnaissant la légitimité des mécanismes traditionnels et communautaires parallèlement aux institutions officielles. Des expériences telles que le Gacaca au Rwanda et les dialogues de réconciliation communautaires en Sierra Leone ont montré que la participation locale, la réintégration sociale et la reconnaissance collective des torts causés sont indispensables

- 1 Solomon A Derso, The African Union Transitional Justice Policy: Expanding the Frontiers of Transitional Justice (CSV Policy Brief, May 2021)
- 2 Bell, C., Campbell, C. & Ní Aoláin, F. 2007, 'Transitional justice: (re)conceptualising the field', International Journal of Law in Context, vol. 3, no. 2, pp. 81–88.
- 3 Walker, M.U. (2018) 'Capturing transitional justice: exploring Colleen Murphy's The Conceptual Foundations of Transitional Justice', Journal of Global Ethics, 14(2), pp. 137–146. doi:10.1080/17449626.2018.1506997.

dans les contextes africains.<sup>1</sup> Bien qu'elles ne soient pas sans limites, ces pratiques ont mis en évidence l'importance de la légitimité et de l'appropriation sociale dans les processus judiciaires.

Une autre caractéristique clé de la Politique est son insistance sur l'inclusion en tant qu'exigence normative et opérationnelle. Elle identifie l'impact disproportionné des conflits sur les femmes, les jeunes, les enfants, les réfugiés, les personnes déplacées, les personnes âgées et les personnes handicapées, et exige leur participation significative aux processus de justice transitionnelle. Leur inclusion n'est pas formulée en termes symboliques, mais plutôt soulignée comme faisant partie intégrante de la lutte contre les causes profondes des conflits qui découlent de la marginalisation et de la répartition inéquitable du pouvoir et des ressources.<sup>2</sup> En outre, la Politique établit un lien entre la réforme institutionnelle, la restructuration de la gouvernance et la justice socio-économique et la justice transitionnelle, reliant ainsi l'APSA et l'Architecture africaine de gouvernance (AGA).<sup>3</sup> La justice transitionnelle fait donc partie de l'engagement continental en faveur d'une paix durable, d'une gouvernance démocratique et d'un développement inclusif inscrit dans l'Agenda 2063.



*La justice transitionnelle fait donc partie de l'engagement continental en faveur d'une paix durable, d'une gouvernance démocratique et d'un développement inclusif inscrit dans l'Agenda 2063.*

Cette ambition transformatrice, cependant, dépend de la cohérence de la mise en œuvre et de la volonté politique, de la capacité institutionnelle, de la mobilisation des ressources et, surtout, de la synergie. L'architecture de mise en œuvre multi-acteurs de la PJTUA tient compte de cette réalité et, par conséquent, répartit les responsabilités entre les acteurs nationaux, régionaux, continentaux et sociétaux. C'est dans ce paradigme que le rôle des CER devient analytiquement central.

## 3.2 La couche régionale en vertu de la section 4 de la PJTUA

La section 4 de la PJTUA considère les CER comme des soutiens essentiels aux processus et initiatives nationaux visant à traiter les dimensions régionales et transfrontalières des conflits, et leur confère pour mission d'apporter un soutien diplomatique, technique et en matière de ressources, ainsi que de mettre en place des mécanismes destinés à soutenir les programmes de justice transitionnelle, conformément aux principes de cette Politique.<sup>4</sup> La Politique reconnaît les nombreux facteurs, dynamiques et conséquences des conflits en Afrique qui se produisent au-delà des juridictions purement nationales. La mobilité des groupes armés, les flux de réfugiés, les réseaux de commerce illicite ainsi que les alliances politiques transfrontalières façonnent le contexte dans lequel les processus nationaux de justice transitionnelle doivent s'attaquer aux séquelles des conflits.

1 Kabawa, M. D. (2022) *Transitional Justice in Africa: Policy Implications of the AUTJP for Women and Youth*. Pretoria: University of Pretoria, p44-47.  
2 Ibid; AUTJP, section 3  
3 Murithi, 2024, p10-13  
4 African Union (AU). 2019. *Transitional Justice Policy*. Addis Ababa: African Union, para 123-125

La PJTUA rejette donc toute limitation de la justice transitionnelle aux frontières nationales et prône au contraire la coopération, la cohérence et la complémentarité entre les différents niveaux de gouvernance, les CER apportant leur soutien aux processus nationaux grâce à leur position unique pour traiter les dimensions régionales et transfrontalières des conflits. Bien que la mise en œuvre de la justice transitionnelle relève avant tout de la responsabilité des États membres, les CER sont censées faire le lien entre l'élaboration des normes de l'UA et les processus propres à chaque pays, en apportant un accompagnement politique dès les premières étapes lorsque les initiatives nationales se heurtent à des contraintes de moyens ou à des sensibilités politiques.

Les réalités empiriques illustrées par les exemples de la RDC, de l'Éthiopie et d'autres pays confirment la pertinence de cette architecture à plusieurs niveaux. En RDC, l'implication extérieure, les coalitions militaires régionales et les groupes armés transfrontaliers contribuent tous à la dynamique du conflit et<sup>1</sup> nécessitent donc une implication régionale pour que les réparations soient couronnées de succès. De même, dans le conflit du Tigré, des violations ont été commises par une combinaison d'actes militaires internes et extraterritoriaux, ce qui peut compliquer la portée juridictionnelle des mécanismes nationaux dans le cadre du processus de justice transitionnelle envisagé.<sup>2</sup> Au Soudan du Sud, les déplacements transfrontaliers illustrent un potentiel similaire pour les contributions des CER à la justice transitionnelle. Dans de tels contextes, la PJTUA anticipe les limites potentielles des CER et les intègre dans son architecture précisément pour répondre à une telle dynamique.

Cela ne s'est toutefois pas vraiment manifesté dans la pratique. Si l'UA reconnaît que les CER sont des piliers fondamentaux de l'architecture continentale de paix et de sécurité, leur diplomatie préventive, leur médiation, leurs sanctions et même leurs interventions militaires démontrant une capacité opérationnelle significative en matière de gestion des crises et de rétablissement de l'ordre constitutionnel, les CER n'ont pas encore atteint un rôle comparable au sein de la justice transitionnelle.<sup>3</sup>

Cette tendance est manifeste dans le cas de la Gambie, où l'intervention régionale a joué un rôle déterminant dans le rétablissement de l'ordre constitutionnel, sans pour autant déboucher sur un engagement durable dans le cadre du dispositif de justice transitionnelle du pays. Des trajectoires comparables peuvent être observées au Zimbabwe et au Lesotho, où la médiation a permis de parvenir à des règlements politiques à court terme sans intégrer de processus plus larges de responsabilisation ou de réforme structurelle. Ces exemples montrent la tendance des interventions régionales à consolider la stabilité immédiate tout en laissant le programme de justice et de transformation sans accompagnement ou sans réponse.

Il en résulte un déficit de mise en œuvre au sein de l'architecture à plusieurs niveaux envisagée à l'article 4 de la PJTUA. Lorsque les CER n'institutionnalisent pas une fonction durable de justice transitionnelle, la vision holistique du cadre ne peut pas être pleinement réalisée et peut laisser de la place à des programmes dirigés par l'extérieur qui peuvent ne pas refléter les priorités régionales ou les dynamiques de conflit vécues.

1 Africa Center for Strategic Studies, 'The DRC Conflict Enters a Dangerous New Phase' (2023) <https://africacenter.org/spotlight/drc-conflict-new-phase/> accessed 25 February 2026.

2 TG Weldemichel, 'Tigray War: Modern Geographies of Mass Violence and the Politics of Invisibility' (2025) *Journal of African Conflict Studies* (or appropriate journal) <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629825000307> accessed 25 February 2026.

3 Muriithi, T. (2023) 'Introduction: The African Union Transitional Justice Policy and its contribution to peace and security', in *African Union and Transitional Justice*. pp. 1–26.

### 3.3 Critères de référence

Le présent rapport s'appuie principalement sur la PJTUA comme prisme d'analyse, en utilisant les normes et les attentes énoncées dans cette politique comme référence normative. Par conséquent, il convient de se demander si les CER ont internalisé les engagements normatifs de la Politique dans leurs propres cadres et si la justice transitionnelle est reconnue comme un domaine d'engagement distinct et délibéré. Cela nécessite également de prendre en compte les réalités institutionnelles dans lesquelles opèrent les CER, notamment la disponibilité de structures, d'expertise, de personnel et de ressources financières capables d'apporter un soutien concret aux processus nationaux.

Tout aussi pertinente est la manière dont les CER s'engagent politiquement dans des contextes de transition, en particulier lorsque les questions de responsabilité se recoupent avec les arrangements de paix et les préoccupations de souveraineté. La mesure dans laquelle leur pratique reflète l'orientation participative et centrée sur les victimes de la PJTUA est également pertinente, tout comme leur capacité à aborder les dynamiques des conflits transfrontaliers dans une perspective de justice plutôt que par le seul moyen de la coordination en matière de sécurité. En outre, l'évaluation tient compte de l'engagement des CER envers les mécanismes régionaux de responsabilisation, de leur coopération dans le cadre de poursuites judiciaires ou de dispositifs hybrides de responsabilisation, ainsi que du niveau de leurs capacités en matière de suivi, d'accompagnement et de mobilisation des ressources.

L'analyse de ces dimensions permet de voir en quoi les CER correspondent ou s'écartent de l'architecture de mise en œuvre en plusieurs niveaux envisagée à la section 4 de la PJTUA. Ce faisant, le rapport aide à répondre à la question clé de savoir si la couche régionale évolue vers le pont transformateur envisagé par la Politique, ou si elle reste confinée à un paradigme de stabilisation associé aux approches conventionnelles de gestion des conflits.



*Tout aussi pertinente est la manière dont les CER s'engagent politiquement dans des contextes de transition, en particulier lorsque les questions de responsabilité se recoupent avec les arrangements de paix et les préoccupations de souveraineté.*

# 04

## Profils des communautés économiques régionales

Cette section présente des profils descriptifs des CER sélectionnés dans le but précis de déterminer comment la logique de stabilisation qui caractérise la plupart des pratiques des CER, au sein de l'architecture plus large de la paix et de la sécurité, croise, chevauche ou remplace la vision de la justice transformatrice inscrite dans la PJTUA, qui définit la justice transitionnelle comme un processus visant à s'attaquer aux causes structurelles des conflits par l'intégration de la responsabilité, de la réconciliation, de la justice redistributive et des réformes socio-économiques, dans le but d'éviter la récurrence.

### 4.1 Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

#### Évolution pour devenir un acteur de la paix et de la sécurité

La CEDEAO a été créée en 1975 dans le but principal de promouvoir la coopération économique et le développement régional. Son mandat fondateur était centré sur l'industrie, les transports, les télécommunications, l'énergie, l'agriculture, le commerce et l'intégration monétaire. Cependant, les réalités politiques de l'Afrique de l'Ouest ont rapidement transformé sa trajectoire institutionnelle. Les guerres civiles au Libéria et en Sierra Leone ont révélé les limites d'un mandat d'intégration purement économique dans une région déstabilisée par les conflits armés, l'effondrement du régime et les atrocités de masse.

Le Protocole de 1999 relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion, le règlement des conflits, le maintien de la paix et la sécurité a institutionnalisé l'architecture de paix et de sécurité de la CEDEAO. Il a officialisé le passage de la médiation ad hoc à une intervention structurée en matière de sécurité régionale.<sup>1</sup> Il a ensuite été consolidé par le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO de 2008, qui a élargi la diplomatie préventive, l'alerte rapide, la réforme de la gouvernance et les opérations de paix.

<sup>1</sup> Economic Community of West African States (ECOWAS) (1999) Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security. Available at: <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2021/04/Protocol-Relating-to-the-Mechanism-for-Conflict-Prevention-Management-Resolution-Peace-Keeping-and-Security-1999.pdf> (Accessed: 11 February 2026).

La CEDEAO est ainsi passée d'un bloc économique à un acteur de sécurité de première ligne au sein de l'APSA, avec la capacité opérationnelle de déployer des missions militaires et d'appliquer des sanctions.

## Modalité de gestion des conflits

L'approche de la CEDEAO en matière de gestion des conflits a combiné diplomatie, pression coercitive et déploiement militaire. Au Libéria (1990) et en Sierra Leone (1997-1998), les déploiements de l'ECOMOG du Groupe de surveillance du cessez-le-feu de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest visaient à stabiliser le territoire, à sécuriser les couloirs humanitaires et à créer un espace politique pour les négociations de cessez-le-feu. En Guinée-Bissau (2012), la CEDEAO a déployé la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau (ECOMIB) pour appuyer les autorités de transition et la réforme du secteur de la sécurité. En Côte d'Ivoire (2003), la Mission de la WCOWAS en Côte d'Ivoire (ECOMICI) a surveillé les hostilités et soutenu le dialogue politique.<sup>1</sup>

Plus récemment, en Gambie (2016-2017), la CEDEAO a combiné la médiation avec la menace crédible de la force lorsque l'ancien président Yahya Jammeh a refusé de quitter le pouvoir après la défaite électorale.<sup>2</sup> Le déploiement de l'intervention militaire de la CEDEAO en Gambie (ECOMIG) a stabilisé la transition et rétabli l'ordre constitutionnel. Au Mali et au Burkina Faso, à la suite de coups d'État, la CEDEAO a adopté des mesures de suspension et de sanctions pour poursuivre les transitions menées par des civils.<sup>3</sup>

La logique qui a présidé à l'ensemble de ces interventions a été le rétablissement de l'ordre constitutionnel grâce à l'arsenal de la CER, composé de feuilles de route négociées, de pressions diplomatiques, de mécanismes de mise en conformité et d'une force de dissuasion. L'organisation a de plus en plus axé son approche sur la sécurité humaine, en s'appuyant sur des principes de gouvernance et de démocratie. Cependant, une grande partie de son influence reste axée sur la conformité, donnant la priorité à un rétablissement rapide de la forme constitutionnelle.

1 Aderemi Ajibewa and Jubril Agbolade Shittu, 'Towards a Human Security-Centred Approach to Peacebuilding: ECOWAS's Experiences and Lessons' in *Civil Society and Peacebuilding in Africa* (Routledge 2021) 56–57; Bappah Habibu Yaya, 'ECOWAS and the Promotion of Democratic Governance in West Africa' (2014) 2(1) *Journal of International Relations and Foreign Policy* 87–93; Chukwuemeka B Eze, 'Civil Society Organisations and the ECOWAS Peace and Security Agenda: A Case Study of the West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)' in *Civil Society and Peacebuilding in Africa* (Routledge 2021) 69–74

2 Eze, 2021

3 Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, « final communiqué : 4th Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Mali' (Accra, 9 January 2022); Economic Community of West African States, 'Final Communiqué: Extraordinary Summit of the ECOWAS Authority of Heads of State and Government on the Political Situation in Burkina Faso' (Videoconference, 28 January 2022) .



*La logique qui a présidé à l'ensemble de ces interventions a été le rétablissement de l'ordre constitutionnel grâce à l'arsenal de la CER, composé de feuilles de route négociées, de pressions diplomatiques, de mécanismes de mise en conformité et d'une force de dissuasion.*

## Engagement avec la justice transitionnelle

L'engagement de la CEDEAO en faveur de la justice transitionnelle a été relativement plus visible que celui d'autres CER, même s'il est encore en pleine évolution. En avril 2019, la CEDEAO a réuni des acteurs de la société civile pour examiner un projet de *manuel sur l'accès à la justice et à la justice transitionnelle*, qui fait partie d'un Projet de justice transitionnelle de la CEDEAO destiné à guider les états membres dans la mise en œuvre de mesures de justice transitionnelle multidimensionnelles.

Au niveau stratégique, la Vision 2050 de la CEDEAO identifie la justice transitionnelle et la réconciliation comme des priorités de stabilisation post-conflit.<sup>1</sup> L'illustration la plus pratique de l'implication croissante de la CEDEAO dans la justice transitionnelle est sa collaboration avec la Gambie dans la création d'un Tribunal spécial (tribunal hybride) pour poursuivre les crimes de l'ère Jammeh. Un statut a été rédigé et validé par un comité technique conjoint entre la CEDEAO et le gouvernement gambien. Le soutien régional apporté par les chefs d'État a apporté une base juridique et une légitimité collective qu'un mécanisme purement national n'aurait pas pu générer.<sup>2</sup>

Cette intervention démontre la capacité à apporter une couverture politique, un fondement juridique et une solidarité régionale aux processus de responsabilisation qui, sans cela, pourraient se heurter à une résistance juridictionnelle.



*Cette intervention démontre la capacité à apporter une couverture politique, un fondement juridique et une solidarité régionale aux processus de responsabilisation qui, sans cela, pourraient se heurter à une résistance juridictionnelle.*

## Conformité aux critères de référence de la PJTUA

Sur le plan normatif, la CEDEAO a reconnu la justice transitionnelle comme une composante de la stabilisation post-conflit. Sur le plan institutionnel, elle a montré sa volonté d'appuyer les mécanismes de responsabilisation et, de ce fait, a démontré sa capacité de transformer des poursuites politiquement sensibles en engagements régionaux fondés sur un traité.

Pourtant, la justice transitionnelle n'est pas institutionnalisée en tant que pilier autonome au sein des structures de la CEDEAO. Une grande partie de l'engagement de la CER reste ancrée dans ses programmes plus larges de consolidation de la paix et de gouvernance. Les décisions récentes en Gambie, par exemple, ont été prises principalement au niveau des États. Le suivi de la mise en œuvre de la justice transitionnelle, tel que le suivi des recommandations de la CVRR en Gambie, n'a pas non plus été visible. L'inclusion de la société civile de la CEDEAO s'est principalement déroulée dans des contextes structurés. Par exemple, la société civile gambienne siège au Comité technique mixte pour la conception des tribunaux hybrides, mais l'engagement régional plus large axé sur les victimes reste faible.

1 Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR) (n.d.) Economic Community of West African States. African Transitional Justice Hub. Available at: <https://atjhub.csvr.org.za/economic-community-of-west-african-states/> (Accessed: 12 February 2026).

2 International Commission of Jurists (ICJ) (2024) Gambia: West African States agree on Court for Jammeh-era crimes. 16 December. Available at: <https://www.icj.org/gambia-west-african-states-agree-on-court-for-jammeh-era-crimes/> (Accessed: 12 February 2026)

## Écarts structurels

Le retrait du Mali, du Burkina Faso et du Niger de la CEDEAO en janvier 2025 met en évidence les limites d'une approche axée sur le respect des obligations qui privilégie le retour constitutionnel sans intégrer la justice transformatrice. Bien que la CEDEAO ait démontré sa force opérationnelle dans les réponses aux crises, son engagement en matière de justice transitionnelle doit être plus global et institutionnalisé. Sans intégrer la responsabilisation, soutenir les réformes structurelles et prendre part à des initiatives de suivi dans le cadre de son paradigme de stabilisation, elle risque de continuer à faire face à des revers dans ses efforts en faveur de la stabilité régionale.

## 4.2 Communauté de développement de l'Afrique australe

### Évolution pour devenir un acteur de la paix et de la sécurité

L'entrée de la SADC dans la gestion des conflits, comme celle de la CEDEAO, n'était pas à l'origine une conception normative mais une nécessité politique. Fondée principalement pour la coopération régionale et la coordination économique, la récurrence des crises politiques dans des pays comme le Lesotho, le Zimbabwe et Madagascar a contraint l'organisation à assumer des responsabilités de médiation et de stabilisation. Le caractère de la SADC reste toutefois intergouvernemental et conscient de la souveraineté. La prise de décisions est fondée sur le consensus et façonnée par des principes conventionnels qui privilégient la non-confrontation et le règlement négocié par rapport à l'application coercitive.<sup>1</sup>

### Modalité de gestion des conflits

Les interventions de la SADC ont principalement pris la forme d'initiatives diplomatiques et de négociations menées par les élites. Au Zimbabwe (2007-2013), la SADC a facilité le dialogue à la suite des violences électorales et de la répression étatique, ce qui a abouti à l'Accord politique global. La médiation a été critiquée pour s'être concentrée exclusivement sur les dispositions institutionnelles relatives aux élections et au partage du pouvoir entre les élites politiques. Bien que cela ait permis de stabiliser le processus électoral, la répression systémique, la domination du secteur de la sécurité et l'érosion des libertés civiles se sont poursuivies.<sup>2</sup>

Au Lesotho, les cycles répétés d'instabilité, notamment les tentatives présumées de coup d'État et l'ingérence de l'armée dans la vie politique, ont conduit la SADC à faciliter le dialogue et à encourager des réformes constitutionnelles et du secteur de la sécurité, en particulier à la suite de ses interventions en 1998-1999, de sa nouvelle médiation en 2014-2015 et de sa mission préventive de 2017-2018.<sup>3</sup> Pourtant, les mécanismes d'application ont été insuffisants, ce qui met en évidence les limites des outils de responsabilisation. Dimpho Deleglise fait remarquer que la SADC n'a jamais sanctionné d'États membres pour non-respect d'accords conclus à l'issue d'une médiation.<sup>4</sup>

1 Deleglise, 2021, pp. 215-233

2 Fredrick Soderbaum et Rodrigo Tavares, « Communautés économiques régionales et consolidation de la paix en Afrique » dans T McNamee et M Muyangwa (eds), *The State of Peacebuilding in Africa : Lessons Learned for Policymakers and Practitioners* (Palgrave Macmillan 2021) 71-94.

3 Khabele Matlosa and Moeketsi Kali, 'Relevance of the African Union Transitional Justice Policy for Lesotho: Towards Sustainable Peace' (2025) 25(2) *African Journal on Conflict Resolution* 56.

4 Deleglise, 2021 pp. 224-227.

De même, à Madagascar (2009-2014), la SADC a joué le rôle de médiateur pour l'élaboration d'une feuille de route de transition à la suite d'un changement de gouvernement anticonstitutionnel. Toutefois, l'accent est resté mis sur les aspects procéduraux, à savoir le rétablissement de l'ordre constitutionnel, les élections et un accord négocié entre les élites. Les mécanismes de justice transitionnelle visant à remédier aux griefs structurels ou à garantir la responsabilité n'ont pas été intégrés dans le dispositif de règlement.<sup>1</sup>

Ainsi, dans tous ces contextes, la SADC a fait preuve d'influence diplomatique et de pouvoir de rassemblement, agissant efficacement comme gestionnaire de crise et interlocuteur. Pourtant, ses interventions privilégient la cessation des hostilités et le rétablissement de l'ordre constitutionnel plutôt que la restructuration des économies politiques de conflit.<sup>2</sup>

## Engagement avec la justice transitionnelle

La SADC n'a pas de cadre autonome de justice transitionnelle. Récemment, l'organisation a approuvé un projet de Cadre pour la reconstruction et le développement post-conflit (PCRD) et la justice transitionnelle, ce qui indique une reconnaissance émergente et un certain niveau d'attention,<sup>3</sup> mais la fusion conceptuelle du PCRD et de la justice transitionnelle peut soulever certaines préoccupations. Comme l'ont souligné les personnes interrogées, confondre consolidation de la paix et justice transitionnelle risque de subordonner cette dernière à la logique de stabilisation propre au paradigme de gestion des conflits, ce qui affaiblit les fondements de justice et de transformation qui sont au cœur de la justice transitionnelle.<sup>4</sup>



*Comme l'ont souligné les personnes interrogées, confondre consolidation de la paix et justice transitionnelle risque de subordonner cette dernière à la logique de stabilisation propre au paradigme de gestion des conflits, ce qui affaiblit les fondements de justice et de transformation qui sont au cœur de la justice transitionnelle.*

## Conformité aux critères de référence de la PJTUA

D'un point de vue normatif, la SADC reconnaît les liens qui existent entre la paix, la gouvernance et la justice, comme en témoigne l'intégration de la justice transitionnelle dans son cadre PCRD. Il reste à voir comment ce mandat s'aligne sur l'écosystème de la PJTUA. Sur le plan institutionnel, il n'existe pas d'unités spécialisées dans la justice transitionnelle ni de structures de dotation en personnel dédiées à la justice transitionnelle, et l'engagement demeure ancré dans les portefeuilles de paix et de sécurité.

1 Ibid. P. 215–216, 227

2 Fredrick Onditi and others, 'African Peace and Security Architecture: Fit for Purpose?' in *Reimagining Security Communities* (Springer 2021) pp. 127

3 Southern African Development Community, 'SADC Council of Ministers discuss regional issues in preparation for the 45th SADC Summit in Antananarivo, Madagascar' (SADC, 14 August 2025) <https://www.sadc.int/latest-news/sadc-council-ministers-discuss-regional-issues-preparation-45th-sadc-summit> accessed 20 February 2026.

4 Herman et al 'Does SADC's post-conflict reconstruction plan marginalise transitional justice?' *ISS Africa* (ISS Today, 21 May 2021) <https://issafrica.org/iss-today/does-sadc-s-post-conflict-reconstruction-plan-marginalise-transitional-justice> accessed 19 February 2026.

En matière de responsabilité, l'approche de la SADC est influencée par des considérations liées à la souveraineté qui limitent les interventions à une approche fondée sur le consensus. La SADC limite sa volonté de s'attaquer aux déficits de gouvernance profondément enracinés.<sup>1</sup>

L'inclusion de la société civile reste également faible. Les processus de médiation étant principalement menés par les élites, il semble y avoir peu de mécanismes institutionnalisés permettant la participation de la société civile ou des victimes.<sup>2</sup>

## Écarts structurels

La capacité de la SADC à négocier la paix politique ne lui permet pas pour autant de pousser la transformation politique. Son paradigme de stabilisation a certes contribué ou assuré un équilibre temporaire dans les contextes de conflit au sein des États membres, mais il n'existe aucune initiative visible pour s'attaquer aux facteurs de récurrence. C'est là que l'intégration de la justice transitionnelle en tant que pilier opérationnel global, plutôt qu'en tant que complément au RDPC, représenterait un changement plus marqué de la gestion de l'instabilité vers la création d'une paix durable.

## 4.3 Autorité intergouvernementale pour le développement

### Évolution pour devenir un acteur de la paix et de la sécurité

L'IGAD est née de l'Autorité intergouvernementale pour la lutte contre la sécheresse et pour le développement, axée initialement sur la sécheresse et les crises environnementales. Sa reconstitution en 1996 a élargi son mandat pour inclure la paix et la sécurité en reconnaissance de l'instabilité chronique de la Corne de l'Afrique. Nombre de ses États membres ont connu soit des guerres récurrentes, soit des insurrections transfrontalières, soit une fragmentation de l'État.

L'interdépendance du stress environnemental, du sous-développement et des conflits violents a façonné l'évolution institutionnelle de l'IGAD.<sup>3</sup> Grâce à des mécanismes tels que son Mécanisme d'alerte précoce et de réponse aux conflits (CEWARN), l'IGAD a institutionnalisé la diplomatie préventive et la capacité de médiation.<sup>4</sup>

### Modalité de gestion des conflits

La médiation de l'IGAD dans le cadre de l'Accord de paix global au Soudan (2005) a officiellement mis fin à des années de guerre civile et a établi des protocoles relatifs au partage du pouvoir, au partage des richesses et aux dispositions en matière de sécurité.<sup>5</sup>

1 Deleglise, 2021, p. 220.

2 Onditi et al., 2021, p. 128-129

3 Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Handbook of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) (IGAD 2020) pp. 20

4 Satti, N. (2020) 'Lessons to be learned from IGAD's involvement in the Sudan peace process (1993–2005)'; in V. Adetula, R. Bereketeab and C. Obi (eds) Regional Economic Communities and Peacebuilding in Africa: Lessons from ECOWAS and IGAD. London: Routledge, p. 138-145. <https://doi.org/10.4324/9781003093695-10>

5 Alex de Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power* (Polity Press 2015) 107–132; Sally Healy, 'Peacemaking in the Midst of War: An Assessment of IGAD's Contribution to Regional Security in the Horn of Africa' (2009) Crisis States Research Centre Working Paper No 59, 18–24 <https://eprints.lse.ac.uk/28427/> accessed 20 February 2026.



*Le projet de Cadre régional de l'IGAD pour la justice transitionnelle, lancé en février 2026, avec l'appui de l'UA et d'autres partenaires, représente une approche prometteuse axée sur la justice transitionnelle en tant que domaine distinct*

À la suite de la reprise du conflit au Soudan du Sud en 2013, l'IGAD a joué le rôle de médiateur dans la conclusion de l'ARCSS (Accord sur le règlement du conflit au Soudan du Sud) en 2015 et du R-ARCSS (Accord revitalisé sur le règlement du conflit au Soudan du Sud) en 2018. Elle a mis en place le Mécanisme de surveillance et de vérification des accords de cessez-le-feu et des dispositions de sécurité transitoires (CTSAMVM) afin d'assurer un suivi continu.<sup>1</sup>

Malgré le rôle central joué par l'IGAD dans la consolidation de la paix dans la région, les accords de paix ont peiné à démanteler les systèmes de clientélisme militarisés bien ancrés, et les négociations centrées sur les élites ont restreint la participation et limité les réformes structurelles. Si sa force réside dans sa capacité à rassembler les parties sur le plan diplomatique et dans sa légitimité régionale, ces atouts n'ont guère, voire pas du tout, de pouvoir de transformation au-delà du rétablissement de l'ordre politique.

## Engagement avec la justice transitionnelle

Bien que le processus de l'accord de paix Nord-Sud au Soudan et les accords du Soudan du Sud comportaient des dispositions relatives à la réconciliation et à la réforme institutionnelle, l'IGAD n'a joué qu'un rôle limité dans le domaine de la justice transitionnelle.<sup>2</sup> Des dispositions relatives à la justice transitionnelle ont été intégrées dans l'ARCSS et le R-ARCSS du Soudan du Sud, notamment celles concernant la création d'un tribunal hybride pour le Soudan du Sud, d'une Commission pour la vérité, la réconciliation et la guérison, ainsi que d'une Autorité chargée des indemnités et des réparations.<sup>3</sup> Cependant, le rôle institutionnel de l'IGAD a été beaucoup plus visible dans la médiation et le suivi du cessez-le-feu que dans la mise en œuvre de ces mécanismes de responsabilisation.<sup>4</sup>

Les entretiens confirment que la justice transitionnelle n'est pas encore un pilier autonome au sein de l'IGAD et qu'il n'existe pas d'unité spécialisée dans la justice transitionnelle. L'engagement dans le domaine de la justice transitionnelle a inclus des ateliers de sensibilisation et des consultations en vue de l'élaboration d'un cadre régional.

Le projet de Cadre régional de l'IGAD pour la justice transitionnelle, lancé en février 2026, avec l'appui de l'UA et d'autres partenaires, représente une approche prometteuse axée sur la justice

1 Alex de Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa* (Polity Press 2015) 205–214

2 Satti, 2021, p. 139-142

3 Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (signed 17 August 2015) ch V; Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (signed 12 September 2018) ch V <https://peacemaker.un.org/node/1577> and <https://peacemaker.un.org/node/1845> accessed 20 February 2026.

4 Alex de Waal, 2015, p. 205-214

transitionnelle en tant que domaine distinct.<sup>1</sup> Toutefois, compte tenu des réalités actuelles, de l'expertise et des ressources de l'organisation, la capacité de maintenir et de mettre en œuvre un tel cadre demeure limitée.

## Conformité aux critères de référence de la PJTUA

L'IGAD reconnaît l'importance de la justice transitionnelle dans les accords de paix, voire la nécessité de disposer d'un cadre spécifique en la matière. En l'absence d'une structure spécialisée dans la justice transitionnelle, celle-ci est gérée par des responsables chargés de plusieurs portefeuilles, et les actions se limitent à des campagnes de sensibilisation et à des formations.

En matière de responsabilité, les réalités politiques, notamment l'intégration des auteurs présumés au sein des gouvernements de transition, ont freiné les progrès, et les interventions de l'IGAD restent principalement axées sur la gestion des conflits, plutôt que de s'inscrire dans une approche régionale cohérente en matière de justice transitionnelle.

## Écarts structurels

L'engagement actuellement limité de l'IGAD en matière de justice transitionnelle s'inscrit dans un contexte marqué par des accords négociés par les élites, des considérations liées à la souveraineté, des capacités restreintes et des contraintes budgétaires. Il est encourageant de constater que des modalités ont été mises en place pour l'élaboration d'un cadre destiné à une intervention régionale spécifique en matière de justice transitionnelle. Il sera essentiel que ce cadre s'aligne sur l'architecture continentale de la PJTUA et sur ses principes de complémentarité et de subsidiarité.

## 4.4 Communauté de l'Afrique de l'Est

### Évolution pour devenir un acteur de la paix et de la sécurité

La CAE, recrée en 1999, a été conçue comme un projet d'intégration progressive articulé autour d'une union douanière, d'un marché commun, d'une union monétaire et, finalement, d'une fédération politique. La logique qui a présidé à sa création était à la fois économique et intégratrice. Comme pour d'autres CER, la prévalence des conflits violents et l'instabilité politique au sein de ses États membres ont conduit à un certain élargissement de ses activités au-delà du commerce.<sup>2</sup>

L'adhésion du Rwanda, du Burundi, du Soudan du Sud, de la RDC et de la Somalie a coïncidé avec une aggravation des problèmes de sécurité. S'inscrivant dans le cadre plus large de l'APSA, la CAE a assumé un rôle régional de premier plan en Afrique de l'Est.<sup>3</sup> Bien que son ADN institutionnel reste axé sur l'intégration, les exigences liées aux crises récurrentes ont rendu inévitable son engagement en faveur de la paix et de la sécurité.

### Modalité de gestion des conflits

1 International Center for Transitional Justice, 'ICTJ Supports IGAD in Drafting a Regional Framework for Transitional Justice' (6 February 2026) <https://www.ictj.org/news/ictj-supports-igad-drafting-regional-framework-transitional-justice> [accessed 20 February 2026].

2 Jaiyebo and Adetula, 2021, pp. 20-34

3 Onditi, 2021, 127-159

Les interventions de la CAE ont été essentiellement diplomatiques, principalement menées par les États et axées sur la stabilisation.

Au Burundi (2015-2016), à la suite des troubles déclenchés par la tentative du président Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat, la CAE a nommé des médiateurs afin de faciliter le dialogue entre le gouvernement et l'opposition. Au Soudan du Sud, la CAE a soutenu les efforts de médiation en coordination avec l'IGAD et a approuvé l'accord de paix revitalisé.

En 2022, la CAE a autorisé le déploiement de la Force régionale de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EACRF) dans l'est de la RDC en réponse à la reprise de l'insurrection du M23. Cela a marqué un tournant vers une approche plus ferme. Toutefois, ce déploiement s'est heurté à d'importantes contraintes politiques, notamment les sensibilités de l'État hôte et les divergences d'intérêts stratégiques entre les États membres. La mission accordait la priorité à la stabilisation du cessez-le-feu et au confinement territorial.<sup>1</sup>

Dans l'ensemble de ces interventions, le raisonnement dominant reflète celui d'autres CER, à savoir privilégier la stabilisation avant tout, sans vraiment tenir compte des enjeux liés à la justice, voire pas du tout. Cette approche donne la priorité à la cessation des hostilités, à la médiation et à un compromis politique.

## Engagement avec la justice transitionnelle

Bien que les questions de gouvernance et d'État de droit soient intégrées dans les instruments de la CAE et dans les travaux de la Cour de justice de l'Afrique de l'Est,<sup>2</sup> la CAE ne s'est pas réellement engagée dans des activités liées à la justice transitionnelle au-delà des négociations de paix, et rien n'indique qu'elle soit en train d'élaborer un cadre spécifique à la justice transitionnelle conforme à la PJTUA.



*Compte tenu du chevauchement de leurs membres respectifs, il serait peut-être judicieux que la CAE et l'IGAD unissent leurs efforts pour élaborer un cadre régional en matière de justice transitionnelle.*

Compte tenu du chevauchement de leurs membres respectifs, il serait peut-être judicieux que la CAE et l'IGAD unissent leurs efforts pour élaborer un cadre régional en matière de justice transitionnelle. Une conception coordonnée permettrait d'éviter les doublons, de clarifier la répartition des tâches et d'éviter la fragmentation dans un paysage de la sécurité régionale déjà très encombré.

Dans cette région, la justice transitionnelle a largement été mise en œuvre par le biais d'initiatives nationales et de mécanismes soutenus par l'Union africaine ou la communauté internationale, sans aucune implication visible de la CAE dans la conception, la coordination ou l'accompagnement de ces processus.

1 Victor Adetula, Redie Bereketeab and Cyril Obi (eds), *Regional Economic Communities and Peacebuilding in Africa: Lessons from ECOWAS and IGAD* (Routledge 2021)

2 Centre for Human Rights, *Civil Society Guide to Regional Economic Communities in Africa* (University of Pretoria 2010) 14.

## Conformité aux critères de référence de la PJTUA

Les instruments de gouvernance de la CAE sont conformes aux cadres des valeurs communes de l'UA,<sup>1</sup> mais, comme indiqué plus haut, elle n'intervient que très peu dans la justice transitionnelle. La participation de la société civile est officiellement institutionnalisée par des dispositions conventionnelles et des mécanismes consultatifs structurés ; toutefois, bien que des réseaux régionaux tels que le Forum des organisations de la société civile d'Afrique de l'Est (EACSO) offrent des canaux de participation structurés,<sup>2</sup> l'influence concrète des acteurs de la société civile dans les processus décisionnels clés reste inégale et limitée par des facteurs institutionnels et politiques.<sup>3</sup>

## Écarts structurels

La question de l'implication de la CAE dans la justice transitionnelle porte sur son positionnement au sein d'un paysage régional très encombré. Alors que l'IGAD promeut un cadre régional en matière de justice transitionnelle, l'absence d'une approche coordonnée laisse la position de la CAE imprécise. Compte tenu du chevauchement des membres de la CER et des théâtres de conflit communs dans la région, l'absence de synergie entre les acteurs risque d'entraîner une duplication ou une fragmentation des futures initiatives en matière de justice si celles-ci ne sont pas coordonnées.

## 4.5 Communauté économique des États de l'Afrique centrale

### Évolution pour devenir un acteur de la paix et de la sécurité

Les conflits armés récurrents en Afrique centrale, notamment en République centrafricaine, en République démocratique du Congo et au Tchad, ont contraint la CEEAC à étendre son champ d'action aux domaines de la paix et de la sécurité, s'inscrivant ainsi dans la tendance qui a vu les CER devenir les piliers de l'APSA, conformément aux principes de subsidiarité et de complémentarité avec l'UA.<sup>4</sup>

Le Protocole de 1999 relatif au Conseil pour la paix et la sécurité en Afrique centrale (COPAX) a formalisé cette transition en mettant en place un mécanisme d'alerte rapide (Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale, MARAC), une force en attente (Force Multinationale de l'Afrique Centrale, FOMAC) et des cadres de médiation.<sup>5</sup> Par le biais du COPAX, la CEEAC a institutionnalisé un mécanisme sous-régional de paix et de sécurité fondé sur les principes de subsidiarité et de complémentarité avec l'UA.

1 Treaty for the Establishment of the East African Community (East African Community, signed 30 November 1999, entered into force 7 July 2000) arts 6(d), 7(2) <https://www.eac.int/documents/EAC%20Treaty.pdf>, [accessed 20 February 2026]

2 East African Civil Society Organisations' Forum (EACSO), About EACSO <https://eacsof.net> [accessed 20 February 2026]

3 Kennedy Agade Mkutu and others, The East African Community: People-Centred Integration? (Rift Valley Institute 2024) <https://riftvalley.net/publication/the-east-african-community-people-centred-integration/> [accessed 20 February 2026]

4 Jaiyebo and Adetula, 2021, pp. 20-22

5 Ibid, p. 22-23



*Le chevauchement des affiliations, notamment avec la SADC, a compliqué la cohérence opérationnelle dans la région des Grands Lacs. De plus, l'évolution institutionnelle s'est parfois déroulée plus rapidement sur le plan opérationnel que sur le plan normatif.*

## Modalité de gestion des conflits

La CEEAC a été très visiblement engagée dans la gestion des conflits en RCA et en RDC. En RCA, la CEEAC a déployé la FOMUC au début des années 2000, puis est devenue la MICOPAX (Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine) sous l'autorité de la COPAX. Ces missions portaient sur la protection des institutions étatiques, la stabilisation et le soutien aux processus de transition politique.<sup>1</sup> En RDC, la CEEAC a participé aux côtés de la SADC et de l'UA à la coordination diplomatique et sécuritaire lors de conflits régionalisés de la fin des années 1990 et du début des années 2000.<sup>2</sup> L'approche était axée sur la sécurisation du territoire, le rétablissement de l'ordre constitutionnel et la facilitation du dialogue de paix. Les composantes responsabilité et justice n'étaient pas au cœur de la conception de la mission.

Le chevauchement des affiliations, notamment avec la SADC, a compliqué la cohérence opérationnelle dans la région des Grands Lacs. De plus, l'évolution institutionnelle s'est parfois déroulée plus rapidement sur le plan opérationnel que sur le plan normatif.<sup>3</sup>

## Engagement avec la justice transitionnelle

Les éléments de justice transitionnelle sont restés périphériques dans les engagements de la CEEAC. En RCA, la médiation régionale a appuyé la transition politique, mais les mécanismes de justice transitionnelle ont été mis en place pour la plupart dans le cadre d'initiatives nationales avec un appui important de l'ONU et de la communauté internationale, plutôt que sous la direction de la CEEAC.<sup>4</sup>

## Conformité aux critères de référence de la PJTUA

La CEEAC agit conformément aux attentes de l'APSA, mais n'a pas intégré la PJTUA ni dans le cadre de ses activités en matière de paix et de sécurité, ni en tant que cadre autonome. Ses interventions reproduisent le paradigme de stabilisation observé dans les autres CER, privilégiant la continuité du régime et la cessation des hostilités au détriment du paradigme de transformation structurelle promulgué par la PJTUA.

1 Kewir T and Emile N, 'Building Peace in the Central African Republic: The Role of ECCAS' (2016) 6(1) Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities 41–59.

2 Ntumba Kapinga, 'The Role of SADC in Conflict Resolution in the DRC 1998–2003' (MA dissertation, UNISA 2015) 111–117.

3 Jaiyebo et Adetula, 2021, p. 24–25

4 Patryk I Labuda, 'The Special Criminal Court in the Central African Republic: Legal Framework and International Support' (ASIL Insights, 22 January 2018) <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/2/special-criminal-court-central-african-republic> accessed 19 February 2026

## Écarts structurels

La conception institutionnelle de la CEEAC privilégie le règlement politique et ne s'est pas vraiment penchée sur la justice transitionnelle ni sur la PJTUA. Cependant, dans une région où les adhésions se chevauchent (par exemple, la RDC fait partie de la CEEAC, de la SADC et de la CAE), l'engagement en faveur de la justice transitionnelle nécessite une coordination des politiques régionales en la matière, afin d'éviter toute ambiguïté quant au rôle des CER dans le soutien à la justice transitionnelle au niveau régional. En l'absence d'une coordination délibérée, ces chevauchements risquent de perturber les initiatives de justice transitionnelle plutôt que de les renforcer.

## 4.6 Marché commun de l'Afrique orientale et australe

### Évolution pour devenir un acteur de la paix et de la sécurité

Le COMESA est avant tout un bloc d'intégration du commerce et des marchés. Bien qu'il opère dans le cadre de l'architecture APSA à plusieurs niveaux et qu'il soit censé aligner les instruments normatifs sur les cadres de l'UA, il n'a pas réorienté son action institutionnelle vers la consolidation de la paix ou la justice transitionnelle.<sup>1</sup> Contrairement à la CEDEAO et à l'IGAD, le COMESA n'a pas adopté de protocoles complets en matière de prévention des conflits ou de consolidation de la paix. Son évolution est restée essentiellement économique.

### Modalité de gestion des conflits

Dans les États membres touchés par des conflits, tels que la RDC, le Burundi et le Soudan, les principaux rôles diplomatiques régionaux ont été assumés par la SADC, l'IGAD, l'UA ou les Nations unies, la participation du COMESA restant marginale.<sup>2</sup>

### Engagement avec la justice transitionnelle

Compte tenu du contexte décrit ci-dessus, le COMESA ne dispose d'aucun engagement, d'aucune politique ni d'aucun cadre en matière de justice transitionnelle, qu'ils soient ponctuels ou spécifiques. Bien que son traité fasse référence à l'État de droit et aux principes de bonne gouvernance, son application reste limitée.<sup>3</sup>

D'après les entretiens, les divisions de la gouvernance, de la paix et de la sécurité du COMESA traitent de nombreux domaines thématiques, notamment l'alerte précoce, la démocratie, la paix et la sécurité des jeunes et des femmes, la lutte contre le terrorisme et la reconstruction post-conflit. Dans le contexte actuel, toute initiative liée à la justice transitionnelle relèvera de ces domaines de compétence. Cependant, les entretiens confirment que, si la justice transitionnelle est reconnue sur le plan normatif, elle n'est pas ancrée dans les structures. Les contraintes de capacité et le manque de personnel spécialisé freinent l'engagement en faveur de la justice transitionnelle.

1 Onditi et al, 'African Peace and Security Architecture: Fit for Purpose?' 2021.

2 Shabangu, 2016

3 Nkhata, 2012



*Le COMESA illustre une limite structurelle des CER dans l'architecture continentale de la justice transitionnelle.*

## Conformité aux critères de référence de la PJTUA

Pour le COMESA, la justice transitionnelle est reconnue sur le plan normatif, mais elle fait défaut dans la pratique. La participation de la société civile aux questions de paix et de sécurité se concrétise principalement par des formations et des consultations, mais ne s'inscrit pas dans un cadre de participation active. Comme dans d'autres CER, le processus décisionnel centré sur l'État limite l'engagement potentiel en faveur de la justice transitionnelle.<sup>1</sup>

### Écarts structurels

Le COMESA illustre une limite structurelle des CER dans l'architecture continentale de la justice transitionnelle. Sa trajectoire institutionnelle a donné la priorité à l'intégration économique, sans intégrer de cadre spécifique dédié à la consolidation de la paix ou à la justice transitionnelle. En l'absence d'un mandat précis en matière de justice transitionnelle, son rôle dans les contextes d'après-conflit reste flou. Le COMESA devrait donc s'aligner de manière significative sur la PJTUA, en adoptant une approche collaborative qui tienne compte des chevauchements entre les adhésions aux communautés économiques régionales de la région afin d'éviter les doubles emplois.

<sup>1</sup> Jaiyebo et Adetula, p. 21

# 05

## Modèles dans les Communautés économiques régionales

### 5.1 Centralité normative face aux faiblesses opérationnelles

*« L'article 4 de la PJTUA stipule très clairement que les CER jouent un rôle essentiel pour aider à traiter les dimensions régionales et transfrontalières des conflits... mais je ne pense pas que beaucoup d'autres CER en soient encore arrivées là. C'est encore... loin d'être terminé. » – Tim Murithi*

D'après les entretiens et l'analyse documentaire, la place officielle des CER dans l'architecture de la justice transitionnelle en Afrique ne fait l'objet d'aucune controverse. La description qu'en fait Ikubaje, selon laquelle l'engagement de la CER constitue la « troisième vague » du développement de la justice transitionnelle au sein de l'UA, reflète bien cette attente. Il souligne que la première vague a consisté en l'adoption de la PJTUA, la deuxième en l'appui technique apporté par l'UA aux États membres, et la troisième prévoit la mobilisation des CER en tant que partenaires de mise en œuvre à part entière.

Pourtant, dans la pratique, il existe un décalage entre la place centrale qui est accordée aux CER sur le plan normatif et leur réalité opérationnelle. Les initiatives en matière de justice transitionnelle en sont encore à leurs débuts ou s'inscrivent dans des cadres de paix et de sécurité sans consolidation complète. Par exemple, l'IGAD reconnaît que la justice transitionnelle se limite actuellement à des ateliers de sensibilisation et à la rédaction d'un cadre préliminaire.<sup>1</sup> De même, le COMESA inscrit la justice transitionnelle dans un cadre de reconstruction post-conflit, sans pour autant disposer d'une politique ou d'un cadre spécifique.<sup>2</sup> Le récent PCRCD et le cadre de justice transitionnelle de la SADC témoignent d'une évolution, mais la fusion du PCRCD et de la justice transitionnelle soulève des inquiétudes quant à un éventuel affaiblissement de ces initiatives.

Cette réalité laisse un vide important dans l'architecture continentale de mise en œuvre. Il en résulte une rupture au niveau de la cohérence, de l'accompagnement et de la coordination transnationale, qui s'avèrent de plus en plus indispensables à la mise en œuvre efficace de la

1 Moges Ali, Political Affairs Department, Intergovernmental Authority on Development, IGAD, Online Interview.

2 Dr Oita Etyang, Head of Governance, Peace and Security, Common Market for Eastern and Southern Africa COMESA, Online Interview.

justice transitionnelle. La Cour hybride conjointe mise en place par la Gambie et la CEDEAO en est la preuve. Cependant, même ce tribunal fonctionne actuellement de manière ponctuelle et dépend de la conjoncture politique, ce qui montre pourquoi il est nécessaire d'institutionnaliser la justice transitionnelle au niveau régional.

## 5.2 Stabilisation face à des résultats transformateurs

*« Dans le cadre plus large de la consolidation de la paix, l'objectif consiste simplement à veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflits, à mettre fin au conflit... Mais dans de nombreux cas, les problèmes sous-jacents ne sont pas traités... La justice transitionnelle est un processus très spécifique. » – Emmanuel Ayoola*

Toutes les données disponibles indiquent que la CEDEAO, la SADC, l'IGAD, la CEEAC et la CAE sont devenues des acteurs chevronnés dans la gestion des crises, ayant négocié des cessez-le-feu, facilité des accords entre les élites, déployé des missions et appliqué des sanctions afin de rétablir l'ordre constitutionnel. Toutefois, cette priorité accordée à la cessation des hostilités et au retour à l'ordre constitutionnel a ses limites.

Comme on l'a constaté au Zimbabwe, au Lesotho et à Madagascar dans le cadre de la médiation de la SADC, ainsi que dans les interventions de la CEDEAO suite aux coups d'État au Mali et au Burkina Faso, le rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel ne permet pas nécessairement de remédier à l'impunité, à la dégradation des institutions, à la persécution politique ou à l'érosion de la confiance des citoyens.

*« Distinguons bien la question de la justice transitionnelle de celle de la consolidation de la paix... Nous ne nous occupons pas beaucoup de la justice transitionnelle... celle-ci est considérée comme un volet de la politique du PCRD. » – Moges Ali*

Les entretiens confirment cette inquiétude. Ayoola fait valoir que l'intégration de la justice transitionnelle dans les structures de consolidation de la paix peut s'avérer commode sur le plan administratif, mais complexe sur le plan conceptuel. Lorsque la justice est subordonnée à un programme de stabilisation, elle peut apporter une accalmie politique sans entraîner de transformation structurelle.<sup>1</sup>

Ikubaje met également en garde contre le risque de confondre la reconstruction post-conflit et la justice transitionnelle. Bien qu'elles soient liées, elles reposent sur des cadres normatifs distincts,<sup>2</sup> la justice transitionnelle exigeant un engagement soutenu et inclusif en matière de responsabilité, de réparations, des préjudices psychosociaux, de réforme institutionnelle et de justice redistributive.

La PJTUA anticipe cette tension entre les impératifs de consolidation de la paix et les exigences en matière de responsabilité en intégrant les principes de synergie, de hiérarchisation et d'équilibre des objectifs de la justice transitionnelle, qui exigent que la paix, la réconciliation et la justice

1 Emmanuel Ayoola, Grants Management Officer, Africa Transitional Justice Legacy Fund, ATJLF, online interview.

2 John Ikubaje, Senior Political Officer, Department of Political Affairs, Peace and Security, African Union Commission, online interview.

soient poursuivies de manière à se renforcer mutuellement. Cependant, une tendance à la stabilisation continue d'influencer l'engagement régional actuel. Les questions relatives à la paix et à la sécurité sont traitées au niveau régional, tandis que celles liées à la justice sont généralement renvoyées aux autorités nationales ou à des acteurs extérieurs. En conséquence, les ambitions de transformation inscrites dans la PJTUA restent insuffisamment mises en œuvre au niveau régional.

### 5.3 Contraintes de capacité en tant que plafond structurel

*« Vous voyez la division... gouvernance, paix et sécurité... J'ai environ cinq ou six collaborateurs... il y a beaucoup d'intérêts programmatiques concurrents... Vous constaterez que les questions liées à la justice transitionnelle posent problème parce que... nous ne disposons pas de fonctionnaires spécialisés pour se consacrer spécifiquement à ce domaine particulier. »*

– Oita Etyang

Les contraintes de capacité se sont révélées être un frein structurel à la mise en œuvre de la justice transitionnelle par la CER. Même lorsque la justice transitionnelle bénéficie d'une reconnaissance politique, son champ d'action est limité par le manque de personnel, d'expertise technique et de ressources budgétaires. Bien que les CER soulignent la nécessité d'un soutien de l'UA pour surmonter ces difficultés, même au niveau continental, l'Unité de justice transitionnelle de l'UA est confrontée à des défis similaires, avec un effectif de base réduit et un financement annuel limité, et dépend fortement des programmes financés par les donateurs. Ikubaje indique que la demande des États membres dépasse la capacité interne à fournir un soutien.

Au niveau régional, l'IGAD et le COMESA ont tous deux confirmé le manque de personnel spécialisé dans le domaine de la justice transitionnelle. Outre le recours à des consultants externes, les responsabilités en matière de justice transitionnelle sont réparties entre les divisions chargées de la gouvernance, de la paix et de la sécurité, ainsi que de la reconstruction post-conflit, parallèlement à de nombreux autres domaines d'activité concurrents. C'est cette insuffisance de moyens qui détermine ce qui est possible et les domaines où l'expertise spécialisée fait défaut. La justice transitionnelle risque d'être réduite à des initiatives purement formelles, ce qui rendra difficile un accompagnement technique durable, un suivi ou une planification structurée de la mise en œuvre.



*Les contraintes de capacité se sont révélées être un frein structurel à la mise en œuvre de la justice transitionnelle par la CER.*

La PJTUA et sa feuille de route de mise en œuvre considèrent le renforcement des capacités comme une condition essentielle à la durabilité. Elles envisagent que les capacités africaines aux niveaux régional et continental servent de ressource de soutien avant de faire appel à des acteurs extérieurs. Pourtant, cette étude montre que ce réservoir reste limité. Il en résulte un plafond structurel, où l'ambition normative est limitée par les contraintes institutionnelles. Il est nécessaire de disposer de ressources prévisibles, d'un personnel spécialisé et de compétences techniques intégrées.

## 5.4 La volonté politique comme obstacle

*« Vous voyez, la plupart des gouvernements se sentent très à l'aise quand on parle de réconciliation. Certains d'entre eux sont même à l'aise quand on aborde la question des réparations. Mais dès qu'on commence à parler de responsabilité pénale, on se heurte à une certaine résistance. C'est là que la véritable tension commence. » – John Ikubaje*

La volonté politique et les questions de souveraineté constituent une contrainte structurelle. Les CER sont des organes intergouvernementaux qui tirent leur autorité des mêmes États membres que ceux qui peuvent être concernés par les processus de justice transitionnelle. Des tensions apparaissent lorsque la question de la responsabilité se transforme en responsabilité pénale ou lorsque les réformes institutionnelles remettent en cause les intérêts bien établis des élites.



*Des tensions apparaissent lorsque la question de la responsabilité se transforme en responsabilité pénale ou lorsque les réformes institutionnelles remettent en cause les intérêts bien établis des élites.*

Ikubaje fait remarquer que les gouvernements peuvent se montrer favorables à la réconciliation et parfois aux réparations, mais que la résistance s'intensifie lorsque la justice transitionnelle s'oriente vers des poursuites judiciaires. Dans les accords de règlement post-conflit, les auteurs de ces actes font souvent partie des accords de paix et des gouvernements de transition, ce qui engendre des conflits d'intérêts. Les personnes interrogées ont souligné que les CER s'appuient sur un processus décisionnel fondé sur le consensus et ont expliqué en quoi cela peut les inciter à la prudence lorsqu'il s'agit d'aborder les questions de responsabilité dans le cadre de la justice transitionnelle.

En ce qui concerne l'orientation des tribunaux régionaux vers la responsabilité transnationale dans le cadre de la justice transitionnelle, Ayoola a décrit ces tribunaux comme des institutions qui, dans la plupart des cas, aboyent mais ne mordent pas, car le respect des règles par les États membres dépend de la volonté politique et non de mesures coercitives. Jome,<sup>1</sup> s'exprimant du point de vue des victimes, a déclaré que la CEDEAO se montrait réticente à exercer une pression forte sur le gouvernement gambien concernant les retards pris dans la mise en œuvre des réparations.

<sup>1</sup> Kebba Jome, Director, Gambian Centre for Victims of Human Rights Violations, online interview.

À titre de contrepoint, le récit de Persson met en lumière le rôle que peut jouer l'accompagnement régional dans le cadre des initiatives nationales de justice transitionnelle de la manière dont la CEDEAO a contribué à surmonter un obstacle juridictionnel et à mener à bien un processus politiquement sensible,<sup>1</sup> en lui conférant à la fois une légitimité politique et un fondement juridique que les autorités nationales n'auraient pas pu assurer seules. Jobson laisse également entendre que la SADC pourrait jouer un rôle clé pour inciter les États qui ne respectent pas leurs engagements en matière de réparations et de justice transitionnelle à y remédier.<sup>2</sup> Elle fait remarquer que l'organisation pourrait jouer le rôle d'un acteur externe de contrôle, incitant les gouvernements à mettre en œuvre les réformes lorsque les efforts de réforme internes sont paralysés.

## 5.5 Lacunes en matière d'inclusion de la société civile et des victimes

*« Nous n'avons pratiquement pas eu de collaboration avec la SADC. Je veux dire, le siège de la SADC se trouve à Gaborone, d'accord, pour autant que je sache, mais nous n'avons jamais collaboré avec eux sur quoi que ce soit. On ne nous a jamais invités à quoi que ce soit. Il s'agit donc d'un écart vraiment important. » – Marjorie Jobson*

*« Nous n'avons pas encore eu de contacts avec la CEDEAO... nous avons l'impression que leur implication se limite aux hautes sphères gouvernementales... Cela ne devrait pas s'arrêter là. Ils pourraient aller plus loin, jusqu'au niveau inférieur... Mais c'est comme s'il y avait des barrières entre la CEDEAO et le niveau inférieur, comme le centre des victimes. » – Kebba Jome*

Dans le cadre de la PJTUA, la participation et l'inclusion sont au cœur de la légitimité de la justice transitionnelle. Les organisations de la société civile et celles dirigées par des victimes se voient confier un rôle actif dans la promotion du débat public, la documentation des préjudices subis et l'orientation des procédures judiciaires. Les résultats de l'enquête montrent que la participation au niveau des CER est principalement axée sur les États. Jome et Jobson décrivent tous les deux une vulgarisation et un soutien limités apportés respectivement par la CEDEAO et la SADC en matière de défense des victimes et de lutte pour l'obtention de réparations. Ils soulignent que lorsque les CER s'engagent dans des processus, ceux-ci restent dominés par les élites et centrés sur l'État, la société civile y occupant une place de participante, mais ne jouant qu'un rôle limité dans la définition du programme et l'influence des processus.

Le COMESA reconnaît son engagement auprès de la société civile, mais identifie la fragmentation et les tensions entre l'État et la société civile comme un facteur de complication. Murithi mentionne des disparités dans l'implication de la société civile au sein des CER. Il estime que, dans l'ensemble, cette implication reste insuffisante, ce qui laisse entendre qu'une participation significative de la société civile existe par endroits, mais qu'elle manque de cohérence.

Le processus de responsabilisation en Gambie offre une fois encore un contraste, dans la mesure où l'implication structurée d'organisations dirigées par des victimes constitue un élément central du Comité technique conjoint entre le gouvernement et la CEDEAO. Pourtant, même cet exemple

1 Ida Persson, Special Adviser to the Minister of Justice of The Gambia and Head of the Post-TRRC Unit, online interview.

2 Marjorie Jobson, Executive Director, Khulumani Support Group, online interview.

a eu lieu dans un cadre formel État - CER plutôt que dans une initiative régionale indépendante. Les données disponibles montrent que des mécanismes de participation existent bel et bien, mais qu'ils manquent de profondeur, de cohérence et d'ancrage institutionnel. Étant donné que la PJTUA identifie l'exclusion et la répartition inéquitable du pouvoir comme des causes profondes des conflits, la mise en place de cadres complets de justice transitionnelle au niveau des CER peut renforcer la participation de la société civile et son influence sur les processus nationaux.

## 5.6 Déficiences en matière de justice transfrontalière

*« Vous voyez, entre l'Éthiopie et la région du Tigré... certains acteurs ont commis des atrocités au-delà des frontières... mais la politique nationale de justice transitionnelle n'a pas compétence pour traiter les violations des droits de l'homme commises dans un autre pays... C'est pourquoi il était nécessaire... de mettre en place un cadre de justice transitionnelle de nature transfrontalière. » – John Ikubaje*

L'argument le plus convaincant en faveur du rôle central des CER réside dans leur positionnement transfrontalier. Les personnes interrogées ont constamment reconnu que les groupes armés, les flux de déplacés, les économies illicites et les répercussions des conflits compliquaient les dispositifs nationaux de justice transitionnelle et avaient des implications plus larges pour la sécurité régionale.

La disparition forcée et l'exécution extrajudiciaire d'au moins 56 migrants originaires de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest par le régime de Jammeh en Gambie, par exemple, soulèvent des questions de responsabilité et de réparation qui dépassent le cadre de la juridiction nationale.<sup>1</sup> De même, bien que l'Éthiopie ait élaboré une Politique nationale de justice transitionnelle, les violations liées à des affrontements militaires transfrontaliers et impliquant des acteurs extérieurs risquent de compliquer une approche de la responsabilité purement nationale.<sup>2</sup> Dans l'est de la RDC, la présence de troupes étrangères, l'ingérence extérieure et les économies de guerre liées à des intérêts privés étrangers façonnent le contexte du conflit et ont inévitablement des répercussions sur toute initiative nationale en matière de justice transitionnelle.<sup>3</sup>

Lors du septième Forum africain sur la justice transitionnelle, les participants se sont interrogés sur la manière dont les entreprises tirant profit des économies de guerre pourraient être tenues pour responsables, notamment en matière de réparations.<sup>4</sup> Dans le cadre de la logique de mise en œuvre de la PJTUA, les CER sont appelées à faire le lien entre les normes continentales et les processus nationaux pour répondre à ces enjeux transfrontaliers. Murithi et Ayoola ont réitéré l'idée selon laquelle cet effet d'entraînement nécessite une approche régionale en matière de justice afin de renforcer les initiatives nationales. Cependant, la littérature indique que la pratique de CER aborde largement ces dynamiques sous l'angle de la coordination en matière de sécurité, gérée par le biais de systèmes d'alerte précoce, de déploiements militaires et d'engagements

1 Truth, Reconciliation and Reparations Commission (TRRC), Final Report: Compendium of Findings and Recommendations (Volume 1, Part A) (2018–2021) Theme 14 ('Killing of West African Migrants')

2 UN Human Rights Council, Report of the International Commission of Human Rights Experts on Ethiopia UN Doc A/HRC/51/46 (2022) <https://undocs.org/A/HRC/51/46> [accessed 20 February 2026].

3 UN Security Council, Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo UN Doc S/2022/479 (2022) <https://undocs.org/S/2022/479> [accessed 20 February 2026].

4 CSVR, The State of Transitional Justice in Africa (7th African Transitional Justice Forum Report, 2024) <https://www.csvr.org.za/wp-content/uploads/2024/11/The-State-of-Transitional-Justice-in-Africa-Inclusive-and-Participatory-Governance-Gender-Equality-and-Socio-economic-Justice-in-Africa.pdf> accessed 20 February 2026.

diplomatiques. Si ces mesures permettent de remédier à l'instabilité immédiate, elles ne considèrent pas les dynamiques des conflits transfrontaliers comme des questions de justice nécessitant une responsabilisation harmonisée ou des processus de réforme régionaux coordonnés. La PJTUA prévoit justement une complémentarité dans ce genre de scénarios. Les CER ont pour objectif de fournir une infrastructure diplomatique, une harmonisation juridique et une capacité de coordination afin de lutter contre les préjudices de portée régionale. Si ce niveau reste fragile, l'impact attendu de la justice transitionnelle, notamment en matière de non-répétition, risque d'être réduit.

## 5.7 Dépendance vis-à-vis des donateurs et formulation des programmes



*Le financement a été identifié comme une vulnérabilité majeure qui détermine l'ampleur et l'orientation des initiatives de justice transitionnelle au niveau régional.*

Le financement a été identifié comme une vulnérabilité majeure qui détermine l'ampleur et l'orientation des initiatives de justice transitionnelle au niveau régional. Même si l'engagement normatif envers la PJTUA est présent chez la plupart des CER, leur capacité opérationnelle est fortement limitée par le manque de ressources.

Le COMESA a reconnu que les programmes dans les domaines de la gouvernance, de la paix et de la sécurité, ainsi que de la reconstruction post-conflit, dépendent dans une large mesure des fonds mobilisés à l'extérieur. Du point de vue de la justice transitionnelle, cela pose un défi lorsque les bailleurs de fonds accordent la priorité à certains thèmes (souvent la responsabilité pénale ou les initiatives de réforme institutionnelle) et que ces priorités déterminent l'orientation des programmes de justice transitionnelle. Des aspects tels que les réparations, le soutien psychosocial ou la justice socio-économique peuvent se voir accorder relativement moins d'importance s'ils ne cadrent pas avec les priorités des bailleurs de fonds.

Ayoola affirme que ni l'UA ni les CER ne sont financièrement autonomes et qu'au niveau régional, les États membres manquent souvent à leurs obligations en matière de contributions obligatoires, ce qui rend ces institutions dépendantes des cycles de financement externes. Cette dépendance, fait-il remarquer, a des répercussions sur les priorités de programmes et le champ d'action des activités, faisant subtilement basculer le pouvoir de définir les priorités vers les bailleurs de fonds. Ikubaje a fait part de réflexions similaires concernant l'impact des contraintes budgétaires sur son unité au niveau de l'UA, notamment leur effet limitatif sur la portée des missions d'assistance technique, des initiatives de formation et des déploiements de conseillers qu'elle est en mesure d'assurer, y compris auprès des CER.

Les contraintes de financement identifiées renforcent l'importance pour les CER d'assumer les rôles qui leur sont dévolus au sein de l'architecture de mise en œuvre, laquelle met l'accent sur l'appropriation africaine et la mobilisation à plusieurs niveaux. La suggestion de Murithi, selon laquelle les CER devraient s'inspirer du modèle du Fonds pour la paix de l'UA, constitue un point de départ.

## 5.8 Déficiences de suivi et de mise en œuvre

Ikubaje souligne que l'adoption d'une politique ou d'un cadre de justice transitionnelle ne constitue que la première étape du rôle envisagé pour les CER dans le domaine de la justice transitionnelle. Sans une feuille de route de mise en œuvre qui répartisse les responsabilités, définisse l'ordre des actions et fixe des critères de référence mesurables, les politiques risquent de rester purement symboliques. Il souligne que l'élaboration par l'UA d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la PJTUA témoigne de la prise de conscience de ce risque à l'échelle continentale.

Ayoola fait valoir, de même, qu'un engagement constructif en faveur de la justice transitionnelle implique que les CER ne peuvent se contenter d'approuver des cadres ou de participer à des consultations et à des forums. Il souligne que la localisation de la PJTUA nécessite la mise en place de structures de mise en œuvre, de points focaux, ainsi que de cadres de suivi mesurables et de mécanismes de participation inclusifs.

*« Nous n'aurions pas pu aller de l'avant sur la question du tribunal sans le soutien politique au niveau régional. Ce genre de soutien est important, surtout lorsqu'il s'agit de poursuites judiciaires délicates. » – Ida Persson*

Les réflexions de Jome sur l'engagement de la CEDEAO en Gambie dénoncent le manque de suivi de la part de l'organisation. Il fait valoir que, bien que la CEDEAO ait approuvé la création de la Cour hybride et lui ait apporté son soutien politique, elle devrait également avoir pour mission d'assurer un suivi visible et continu de la mise en œuvre des recommandations de la CVRR, des réformes législatives et des progrès réalisés en matière de réparations. Jobson a exprimé des avis similaires concernant la SADC.

L'opinion dominante est que la participation des CER à la justice transitionnelle devrait intégrer, dans son cadre, des obligations en matière de suivi, de gestion des connaissances et d'établissement de rapports, comme le prévoit la PJTUA. En tant qu'acteurs intermédiaires, les CER sont idéalement placés pour remplir cette fonction et accompagner les processus nationaux de justice transitionnelle au-delà des périodes de crise. La pratique actuelle montre que l'engagement des CER est plus fort lors des crises politiques aiguës et plus faible pendant les phases de mise en œuvre à long terme. Une fois l'ordre constitutionnel rétabli ou les accords de paix signés, l'accompagnement en matière de justice s'affaiblit souvent.

# 06

## Analyse

Cette section examine ce que les tendances observées dans l'ensemble des CER révèlent sur le fonctionnement de l'architecture de mise en œuvre de la PJTUA, en particulier sur la viabilité de la complémentarité en tant que principe organisateur. Elle poursuit en retraçant la manière dont les contraintes structurelles, institutionnelles et politiques interagissent pour façonner l'engagement régional en matière de justice transitionnelle.

### 6.1 Le déficit de complémentarité



*Au cœur de ces conclusions se trouve un déficit de complémentarité, qui tient non seulement au fait que les CER s'impliquent peu dans la justice transitionnelle, mais aussi au fait que leur positionnement institutionnel limité perturbe la logique opérationnelle de la PJTUA elle-même.*

Au cœur de ces conclusions se trouve un déficit de complémentarité, qui tient non seulement au fait que les CER s'impliquent peu dans la justice transitionnelle, mais aussi au fait que leur positionnement institutionnel limité perturbe la logique opérationnelle de la PJTUA elle-même. L'architecture à plusieurs niveaux de cette Politique suppose l'existence d'un niveau intermédiaire capable de traduire les normes continentales en pratiques adaptées au contexte régional, compte tenu des réalités locales. Lorsque ce niveau reste sous-développé, une fragmentation structurelle apparaît, avec des implications directes sur la capacité des initiatives de justice transitionnelle à mener à bien leur mission de transformation.

Cela entraîne trois effets interdépendants. Tout d'abord, les normes continentales énoncées dans la PJTUA sont encore peu transposées dans les orientations régionales, bien que la section 4 de cette politique confère aux acteurs régionaux des responsabilités en matière de soutien, de coordination et d'harmonisation dans le domaine de la justice transitionnelle. En l'absence de cadres de justice transitionnelle clairement définis, cette fonction reste largement lettre morte. D'autre part, en l'absence de cadres institutionnalisés de justice transitionnelle au sein des CER, la mise en œuvre reste ponctuelle et dépendante de la conjoncture politique. Cela compromet à son tour la viabilité des initiatives de justice transitionnelle et empêche l'élaboration de normes communes ou un accompagnement structuré des processus nationaux.

Troisièmement, l'absence d'une base de pratiques régionale consolidée affaiblit l'accumulation des connaissances et l'apprentissage entre pairs en matière de justice transitionnelle, ce qui freine l'émergence de normes communes à tous les contextes. Il en résulte que la complémentarité, telle qu'envisagée par la PJTUA, reste une aspiration normative plutôt qu'une réalité institutionnelle bien établie.

## 6.2 Le basculement manquant de la stabilisation à la transformation

Ce déficit est étroitement lié à un décalage entre les pratiques régionales et la vision transformatrice de la PJTUA. L'accent mis sur la stabilisation, tel qu'on l'observe dans les CER, reflète un décalage entre les logiques dominantes qui sous-tendent les interventions régionales en matière de consolidation de la paix et le cadre de justice transformatrice inhérent à la PJTUA. Alors que cette politique préconise explicitement une approche synergique visant à concilier paix, justice et réconciliation, la pratique régionale continue de se fonder principalement sur la cessation des hostilités et le rétablissement de l'ordre constitutionnel comme objectifs prioritaires. L'adoption de la PJTUA permet de dépasser l'impasse temporaire dans laquelle se trouvent les efforts traditionnels de consolidation de la paix, pour s'attaquer aux griefs systémiques sous-jacents.

Si les priorités de l'engagement régional se limitent à la médiation en cas de crise, les aspects liés à la justice sont renvoyés aux autorités nationales, ce qui va à l'encontre de l'insistance de la politique sur le fait que la paix, la justice et la réconciliation doivent se renforcer mutuellement. Continuer selon le paradigme actuel revient donc à reléguer la justice transitionnelle au second plan, au lieu d'en faire une dimension intégrée de la transition politique. Si les CER considèrent la justice comme secondaire par rapport à la sécurité, elles limitent la mise en œuvre de la justice redistributive, des réparations, de la guérison psychosociale et de la réforme institutionnelle, affaiblissant ainsi la restructuration et les réformes.

## 6.3 La capacité institutionnelle en tant que contrainte structurelle

Les limites susmentionnées sont encore accentuées par les contraintes en matière de capacités institutionnelles au niveau régional. L'étude montre que les lacunes en matière de capacités limitent non seulement ce que les CER peuvent accomplir dans le domaine de la justice transitionnelle, mais freinent également les ambitions opérationnelles de la PJTUA. La politique et sa feuille de route de mise en œuvre mettent l'accent sur le rôle des CER dans la fourniture d'un soutien technique, d'un accompagnement continu et de la création de connaissances en matière de justice transitionnelle. La mise en œuvre efficace de ces fonctions nécessite une expertise spécialisée, une continuité institutionnelle sous la forme de cadres clairs, ainsi que des ressources prévisibles.

Si les responsabilités des CER en matière de justice transitionnelle restent ponctuelles et dispersées entre différents portefeuilles, leur implication risque de rester superficielle. La justice transitionnelle exige des compétences techniques en matière de conception et de mise en œuvre, y compris dans des domaines transversaux tels que la programmation tenant compte des questions de genre. De même, le principe de l'appropriation africaine prévu dans la PJTUA dépend également de la capacité des CER à assumer des rôles de coordination, de suivi et de conseil au sein de l'architecture globale. Sans un investissement délibéré dans le personnel spécialisé, les compétences techniques et les structures organisationnelles, un accompagnement durable est peu probable et l'ambition normative se heurte à un plafond structurel.

## 6.4 L'économie politique de la responsabilité régionale

Au-delà des contraintes institutionnelles, l'économie politique de la responsabilité régionale impose des limites supplémentaires. Les CER sont censées promouvoir la responsabilité, mais leur autorité découle des États membres, qui peuvent eux-mêmes être impliqués dans les processus de justice transitionnelle. Cette tension est particulièrement vive en ce qui concerne les questions de responsabilité pénale et de réforme institutionnelle. Le processus décisionnel fondé sur le consensus et les questions de souveraineté limitent la capacité des CER à exercer une pression sur leurs États membres dans des contextes politiquement sensibles.<sup>1</sup> En conséquence, l'engagement régional peut se concentrer sur les aspects moins controversés de la justice transitionnelle, tels que la réconciliation ou le dialogue, tandis que les éléments plus sensibles sur le plan politique sont soit édulcorés, soit reportés.



*Cela signifie que les progrès en matière de responsabilisation continueront de dépendre de conjonctures politiques favorables plutôt que d'engagements régionaux solidement ancrés, ce qui affaiblit la cohérence de l'application de la PJTUA en ce qui concerne la responsabilisation.*

Dans le même temps, cependant, certains exemples ponctuels de soutien régional en faveur de la responsabilisation (comme celui de la CEDEAO en Gambie) montrent que les CER peuvent jouer un rôle de facilitateur dans certaines conditions politiques. Cependant, l'absence de mécanismes institutionnalisés fait qu'un tel engagement reste contingent plutôt que garanti. Cela signifie que les progrès en matière de responsabilisation continueront de dépendre de conjonctures politiques favorables plutôt que d'engagements régionaux solidement ancrés, ce qui affaiblit la cohérence de l'application de la PJTUA en ce qui concerne la responsabilisation.

## 6.5 Participation, légitimité et limites du rôle central de l'État

La prédominance des approches fondées sur le rôle central de l'État limite davantage l'efficacité de l'engagement régional. La PJTUA considère l'inclusion et la participation comme des principes fondamentaux et reconnaît le rôle de la société civile et des associations de victimes dans l'élaboration des processus judiciaires et le rétablissement de la confiance des citoyens. Cependant, la participation de la CER reste largement cantonnée aux processus intergouvernementaux, la participation de la société civile étant à la fois limitée et irrégulière. Comme le montrent les entretiens menés dans le cadre de cette étude, la collaboration avec les CER est souvent superficielle, ponctuelle, voire inexistante, et lorsqu'elle existe, elle n'est pas bien institutionnalisée. Cela affaiblit l'appropriation sociale indispensable à la justice transitionnelle et ne répond pas à l'orientation participative envisagée par la PJTUA. De plus, l'institutionnalisation limitée des mécanismes participatifs au niveau régional limite le développement de réseaux transfrontaliers de la société civile et de plateformes de plaidoyer.

<sup>1</sup> Onditi et al, p. 128-129

Étant donné que l'exclusion et la répartition inéquitable du pouvoir sont considérées comme des causes profondes des conflits, une participation insuffisante au niveau régional peut également compromettre les ambitions de la PJTUA.

## 6.6 La justice transfrontalière et les limites d'un paradigme de sécurité

Bien que les CER reconnaissent la dimension transfrontalière des conflits, celle-ci est principalement traitée comme une question de coordination en matière de sécurité plutôt que comme un enjeu de justice transitionnelle. Dans la pratique, cela signifie que les CER se concentrent sur le confinement, la stabilisation et la gestion politique des défis transfrontaliers, sans aborder de manière adéquate les aspects judiciaires qui exigent la responsabilisation et la réparation au-delà des frontières juridictionnelles. En conséquence, si l'instabilité immédiate peut être maîtrisée, les facteurs transnationaux sous-jacents du conflit ne sont pas suffisamment pris en compte, ce qui compromet les chances d'éviter une répétition du conflit, car les conditions propices à sa résurgence persistent.

Dans un domaine où les CER sont clairement les mieux placées pour apporter une valeur ajoutée dans la lutte contre les préjudices transnationaux, cela crée une lacune majeure. Les violations transfrontalières impliquant plusieurs juridictions, des acteurs extérieurs ou des victimes déplacées soulèvent des questions complexes en matière de responsabilité, de réparations et de réconciliation, qui nécessitent souvent de composer avec des dynamiques politiques interétatiques délicates. Pourtant, les approches correspondantes qui traitent de ces aspects liés à la justice font largement défaut.

Cela laisse aux instances nationales le soin de traiter les violations dont les causes et les conséquences dépassent leur compétence, en l'absence d'un niveau régional capable d'exercer efficacement son rôle de coordination et d'harmonisation en matière de justice.

## 6.7 Dépendance vis-à-vis des ressources et distorsion des priorités

Bien que la PJTUA mette l'accent sur l'appropriation africaine des processus de justice transitionnelle, les contraintes financières influencent considérablement la nature et la portée de l'engagement des CER. Les activités liées à la justice transitionnelle sur le continent sont principalement financées par des partenaires extérieurs plutôt que par des ressources internes stables. Cela peut avoir des conséquences directes sur la manière dont les initiatives de justice transitionnelle sont hiérarchisées et mises en œuvre. Lorsque le financement est lié à des thèmes ou à des domaines d'intervention spécifiques, les acteurs sont susceptibles de s'aligner sur ces priorités. Concrètement, cela peut se traduire par une attention accrue portée à des domaines tels que la responsabilité pénale ou la réforme institutionnelle, au détriment d'un soutien moindre accordé à d'autres volets essentiels de la PJTUA, tels que les réparations, le soutien psychosocial et la justice socio-économique. Lorsque les bailleurs de fonds déterminent ce qui est réalisable, ils peuvent également influencer les priorités. En conséquence, l'équilibre visé par le cadre global de la PJTUA peut être modifié dans la pratique, certains piliers progressant davantage que d'autres en fonction des soutiens disponibles.

De plus, le recours à des financements externes limite l'autonomie des institutions. Sans contributions financières régulières et prévisibles de la part des États membres, les CER sont moins à même de planifier un engagement à long terme, de mettre en place des structures permanentes ou de maintenir leur soutien aux processus nationaux au-delà des cycles de projet de courte durée. Pour que le niveau régional puisse fonctionner comme le prévoit la PJTUA, la mobilisation des ressources ne peut pas continuer à dépendre de facteurs externes. Un engagement financier accru de la part des États membres est nécessaire pour garantir que l'action des CER reflète les priorités du continent plutôt que la disponibilité des fonds, et que la justice transitionnelle soit mise en œuvre de manière équilibrée et durable.

## 6.8 Le suivi et le problème de l'engagement sporadique

Une dernière limite importante réside dans l'absence de suivi et d'accompagnement régionaux réguliers. On observe une tendance constante parmi les CER : leur implication est la plus forte en période de crise, notamment dans le cadre de la médiation, des négociations de cessez-le-feu et des accords politiques, mais elle devient nettement moins visible une fois ces processus sont achevés et que les procédures de justice transitionnelle sont engagées. La PJTUA reconnaît que les processus de justice transitionnelle exigent une volonté politique soutenue, des ressources et une obligation de rendre des comptes au public. Pourtant, peu d'éléments indiquent que les CER maintiennent un engagement actif pour suivre les progrès, évaluer la mise en œuvre ou réagir face à des engagements qui stagnent. Le rôle envisagé dans le cadre de la PJTUA implique un accompagnement plus actif de la mise en œuvre de la justice transitionnelle, notamment en vérifiant si les États respectent leurs engagements, en maintenant l'attention politique sur les processus judiciaires et en utilisant les plateformes régionales pour encourager les progrès lorsque la dynamique s'essouffle.

Il existe peu de mécanismes visibles par lesquels les CER s'engagent systématiquement dans le suivi des processus ou dans le renforcement des revendications émanant de la société civile et des groupes de victimes. Lorsque la mise en œuvre connaît des difficultés, comme c'est souvent le cas pour les réparations ou les réformes institutionnelles, les acteurs régionaux n'ont pas agi en tant que sources visibles de pression ou de soutien pour pérenniser les progrès.

Sans un suivi et une implication au niveau régional, les processus nationaux risquent davantage de faire l'objet de revirements politiques, d'une mise en œuvre sélective ou d'une stagnation insidieuse. La société civile et les associations de victimes, qui sont souvent les moteurs de la responsabilisation au sein même des institutions, se retrouvent privées d'un soutien supplémentaire au niveau régional.

Un rôle significatif pour les CER au sein de l'architecture de la PJTUA devra inclure le suivi en tant que composante active de l'accompagnement. Cela exigera une participation active et soutenue aux processus nationaux, une volonté de mettre en lumière les lacunes dans la mise en œuvre, ainsi qu'une disposition à soutenir les acteurs nationaux qui œuvrent en faveur de cette mise en œuvre.

Le rôle manifestement limité des CER après la fin du conflit ou le rétablissement de l'ordre constitutionnel constitue un obstacle à la mise en œuvre complète et efficace de la PJTUA. Sans leur



*Au-delà de l'engagement national et du cadre continental, la réalisation des objectifs normatifs de la PJTUA passe donc par la consolidation du volet régional en tant que composante permanente, dotée des moyens nécessaires et participative de la justice transitionnelle.*

implication continue lorsque les processus nationaux entrent dans leur phase de mise en œuvre, les engagements pris au moment de la transition dépendent en grande partie de la volonté politique nationale, sans véritable soutien extérieur. L'absence de suivi adéquat signifie que le volet régional prévu dans le cadre de la PJTUA pour accompagner ces processus n'est pas mis en œuvre de manière cohérente. Cette mise en œuvre inégale (comme en témoignent les préoccupations exprimées par les personnes interrogées issues des associations de victimes et de la société civile) se traduit par une pression moindre en faveur du progrès et un soutien affaibli aux revendications formulées par la société civile et les victimes.

Il est donc essentiel de renforcer le rôle des CER pour garantir que cette politique fonctionne comme prévu. Une révélation encourageante qui se dégage des données présentées dans ce rapport est que les tendances observées dans l'ensemble des CER ne révèlent ni désengagement ni rejet des objectifs de la PJTUA. Ce sont plutôt les déséquilibres structurels entre le paradigme normatif et l'action institutionnelle qui sont mis en évidence. Les répercussions sont toutefois systémiques. Sans une institutionnalisation régionale solide, la cohésion continentale s'affaiblit et l'ambition transformatrice de cette politique s'amenuise, car la justice transfrontalière reste sous-développée et des lacunes persistent dans sa mise en œuvre. Au-delà de l'engagement national et du cadre continental, la réalisation des objectifs normatifs de la PJTUA passe donc par la consolidation du volet régional en tant que composante permanente, dotée des moyens nécessaires et participative de la justice transitionnelle.

*« ... si l'on considère les pays qui sortent d'un conflit ou qui sont en phase de transition, il est désormais du devoir du COMESA, voire essentiel, de commencer à s'engager sur les questions de justice transitionnelle, qui vise à promouvoir la responsabilité et la justice là où des violations à grande échelle ont été commises par le passé, ainsi que la réconciliation et la reconstruction. »*

*– Oita Etyang*

# 07

## Repenser la couche régionale : Pistes stratégiques

La situation actuelle des CER dans l'architecture de mise en œuvre de la justice transitionnelle en Afrique soulève la question pratique de savoir comment mieux faciliter l'opérationnalisation de ces organisations d'une manière complète, réalisable et durable. Cela nécessite une action coordonnée entre tous les niveaux d'acteurs au sein de l'architecture de mise en œuvre. Les recommandations suivantes, destinées à des acteurs spécifiques, visent à consolider cet objectif.

### 7.1 Union africaine

La Commission de l'UA et les autres organes de l'UA devraient passer d'un encouragement général à l'engagement des CER dans la justice transitionnelle à un soutien à une intégration institutionnelle structurée.

- 1 L'Unité de justice transitionnelle de l'UA devrait mettre en place des points focaux officiels chargés de la justice transitionnelle au sein de chaque secrétariat des CER par le biais de protocoles de coopération. Les points focaux doivent être des agents identifiés ayant des responsabilités bien définies, des lignes hiérarchiques claires et des indicateurs de performance liés aux critères de référence de la PJTUA. L'UA devrait apporter un soutien technique initial à la mise en place de ces bureaux.
- 2 L'Unité devrait organiser périodiquement un forum de coordination CER-PJTUA, qui servirait de plateforme de travail technique dédiée à l'harmonisation des stratégies régionales en matière de justice transitionnelle, à l'examen des données relatives à la mise en œuvre et au partage d'études de cas transfrontalières. Les résultats du Forum devraient être directement intégrés aux mécanismes continentaux de rapport de l'UA prévus dans la feuille de route de mise en œuvre.
- 3 L'UA devrait élaborer des lignes directrices régionales types en matière de justice transitionnelle, qui serviront de modèle aux CER. Celles-ci définiraient des normes minimales concernant la conception des mesures de réparation, les cadres de responsabilité, les structures de suivi et la participation de la société civile. Cela permettra d'assurer une cohérence structurelle entre les CER et pourrait s'avérer utile pour les CER qui ne disposent pas en interne des capacités techniques nécessaires à la rédaction de textes relatifs à la justice transitionnelle.
- 4 L'UA devrait inciter les CER et les États membres à élaborer conjointement un accord continental-régional de mobilisation des ressources en faveur de la justice transitionnelle, en identifiant les sources de financement, en harmonisant l'engagement des partenaires

et en encourageant une coresponsabilité financière progressive de la part des États membres. Cela peut réduire la fragmentation et les programmes dictés par les bailleurs de fonds.

## 7.2 Communautés économiques régionales

Les CER doivent internaliser la justice transitionnelle en tant que fonction de gouvernance à part entière, plutôt que comme une simple composante des opérations de paix et de sécurité.

- 1 Chaque CER devrait adopter un cadre ou une politique régionale en matière de justice transitionnelle, conforme à la PJTUA mais tenant compte des dynamiques régionales des conflits, qui définisse le champ d'application, le mandat, les domaines prioritaires et les structures de coordination. Avant tout, il devrait clarifier la distinction entre la médiation en situation de crise et l'accompagnement judiciaire à plus long terme.
- 2 Les CER devraient mettre en place des unités permanentes chargées de la justice transitionnelle ou désigner des clusters au sein des structures de gouvernance existantes. Ces unités devraient disposer d'une expertise multidisciplinaire comprenant des spécialistes dans les domaines juridique, des réparations, psychosocial et de l'égalité des sexes.
- 3 Les CER devraient institutionnaliser les fonctions de suivi, de préférence par le biais d'exams régionaux périodiques de la mise en œuvre de la justice transitionnelle, qui évaluent les progrès réalisés par les États membres en matière de responsabilité, de réparations, de réforme institutionnelle, de participation des victimes et d'autres domaines clés. Ces évaluations doivent servir à établir un diagnostic, en identifiant les besoins en matière de soutien et les lacunes techniques.
- 4 Les CER devraient intégrer la coordination judiciaire transfrontalière dans leurs systèmes d'alerte précoce et de prévention des conflits. Lorsque les mécanismes régionaux d'alerte précoce détectent des signes d'activité de groupes armés transnationaux ou de persécutions transfrontalières, les questions relatives à la justice transitionnelle devraient être intégrées dès le départ dans les feuilles de route de médiation et les accords de paix.
- 5 Les CER devraient formaliser des partenariats avec les universités et les instituts de recherche régionaux afin de constituer un réservoir de connaissances sur la justice transitionnelle. Cela permettrait de réduire la dépendance vis-à-vis des consultants extérieurs et de renforcer l'appropriation épistémique africaine.

## 7.3 États membres

Les États membres jouent un rôle déterminant dans la capacité des CER à agir efficacement et doivent donc faciliter les voies de coopération.

- 1 Les États membres devraient reconnaître explicitement le rôle de soutien joué par les CER dans leur législation nationale en matière de justice transitionnelle ou dans leurs documents d'orientation. La reconnaissance officielle du rôle d'accompagnement

des CER dans les cadres de mise en œuvre permet de réduire l'ambiguïté et la résistance politique.

- 2 Les États membres devraient encourager les missions techniques régionales pendant les phases de mise en œuvre, et pas seulement pendant les phases de négociation. Cela permet de faire évoluer le rôle du CER, qui passe d'une intervention en cas de crise à un soutien durable aux réformes.
- 3 Les États membres doivent s'acquitter des contributions qui leur ont été fixées au titre des budgets des CER. L'autonomie financière est indispensable à l'institutionnalisation régionale. Sans un financement prévisible de la part des États membres, les CER resteront dépendantes des donateurs et adopteront une attitude prudente sur le plan politique.
- 4 Les États membres devraient soutenir les échanges d'apprentissage entre pairs organisés par les CER. Les ministères chargés des réparations, des poursuites judiciaires ou des réformes institutionnelles peuvent tirer profit d'un dialogue régional structuré. Cela renforce l'appropriation collective par l'Afrique plutôt que les impositions extérieures.

## 7.4 Tribunaux régionaux et mécanismes de responsabilisation

Les instances judiciaires régionales devraient renforcer le rôle des CER en matière de responsabilisation.

- 1 Compte tenu de la mise en place de divers mécanismes de responsabilisation ad hoc et hybrides dans les contextes de transition, les CER devraient étudier des voies structurées permettant de recourir progressivement aux cours régionales, dotées de mandats, en tant que plateformes permanentes de responsabilisation dans ces contextes, plutôt que de créer de nouvelles institutions pour chaque crise. Si le transfert juridictionnel est politiquement sensible, des mécanismes hybrides peuvent être rattachés à des tribunaux régionaux à des fins de réexamen en appel, d'harmonisation procédurale ou de conseil technique. Cela permettrait de réduire les chevauchements institutionnels, de renforcer la cohérence jurisprudentielle et d'ancrer progressivement la responsabilité au sein de l'architecture judiciaire permanente de l'Afrique.
- 2 Les CER devraient encourager les États membres à transposer dans leur législation nationale les décisions des tribunaux régionaux concernant les violations des droits de l'homme. Le fait de lier la mise en œuvre de la justice transitionnelle au respect de la jurisprudence régionale renforce la cohérence normative.
- 3 Les tribunaux régionaux peuvent émettre des avis consultatifs visant à clarifier les normes relatives aux amnisties, aux réparations et aux réformes institutionnelles, conformément à la PJTUA. Cela permettrait de réduire l'ambiguïté normative dans les contextes politiquement sensibles.

## 7.5 Société civile et réseaux de victimes

Les organisations de la société civile et les réseaux de victimes doivent se positionner stratégiquement en tant qu'interlocuteurs structurés au sein de l'architecture de la CER.

- 1 Les associations de victimes et les organisations de la société civile axées sur la justice transitionnelle devraient former des coalitions (régionales) afin de travailler avec les CER. Un plaidoyer national fragmenté pourrait avoir une influence limitée sur les instances régionales. Des plateformes transfrontalières coordonnées, notamment entre les victimes d'infractions transnationales, peuvent permettre de créer un effet de levier collectif. Une voix régionale renforce la légitimité des revendications adressées aux CER.
- 2 Plutôt que d'attendre que la collaboration soit initiée au niveau national ou par les CER, les réseaux de la société civile peuvent proposer des protocoles d'engagement structurés avec les secrétariats des CER, décrivant les modalités de collaboration et autres procédures, et ainsi favoriser leur transition du statut de participants réactifs à celui d'acteurs qui définissent l'agenda.
- 3 Étant donné que les CER doivent intégrer des fonctions de suivi dans leurs mandats en matière de justice transitionnelle, la société civile doit produire des données parallèles sur la responsabilité. La publication de rapports parallèles régionaux annuels ou bisannuels sur la justice transitionnelle, qui rendent compte de la mise en œuvre des réparations, de l'avancement des poursuites judiciaires, des questions relatives aux réformes institutionnelles et des pratiques d'inclusion, peut exercer une pression normative en faveur de l'engagement des CER. Ces rapports devraient évaluer de manière explicite dans quelle mesure les acteurs régionaux ont soutenu ou pas les processus nationaux de justice transitionnelle.
- 4 Plutôt que de se positionner uniquement comme des organismes de surveillance, les OSC disposant d'une expertise spécialisée dans la conception des mesures de réparation, la justice de genre, le soutien psychosocial ou les méthodes de documentation peuvent proposer une collaboration technique, mettre en place des initiatives de formation conjointes ou mettre à disposition du personnel en détachement afin de renforcer les capacités de la CER en matière de justice transitionnelle.
- 5 Les coalitions régionales d'OSC peuvent mettre en place des bases de données numériques indépendantes qui recensent les schémas transfrontaliers de préjudices, de déplacements de population et d'impunité. En produisant des données factuelles régionales fiables, elles créent une base que les CER ne peuvent ignorer et renforcent les arguments en faveur de l'institutionnalisation des fonctions régionales en matière de justice transitionnelle.



# Implications pour l'architecture continentale

Le renforcement du rôle des CER dans la transition viendra consolider la logique d'intégration continentale plus large qui sous-tend l'architecture institutionnelle de l'UA. L'APSA, l'AGA, l'Agenda 2063 et l'initiative « Faire taire les armes » reposent tous sur un système à plusieurs niveaux dans lequel les CER jouent le rôle de passerelles opérationnelles entre les normes continentales et les réalités nationales.

## 8.1 Architecture africaine de paix et de sécurité

L'APSA a été conçue comme un cadre décisionnel continental s'appuyant sur des mécanismes régionaux de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Dans ce contexte, les CER sont pratiquement devenues les premières à intervenir en cas de crise, par le biais de la médiation, des sanctions, des forces de réserve et des systèmes d'alerte précoce. Cependant, l'objectif à long terme de l'APSA n'est pas seulement la cessation des hostilités, mais aussi une paix durable. Le renforcement des CER dans le cadre de la justice transitionnelle consolide l'APSA de trois manières :

1. It closes the gap between conflict management and conflict transformation. Les outils de l'APSA, tels que la médiation et le maintien de la paix, aboutissent souvent à des accords négociés qui risquent de perpétuer les pactes entre élites. Un engagement fort des CER dans la justice transitionnelle garantit que la responsabilisation, les réparations, la réforme institutionnelle et la réconciliation soient intégrées dès le départ dans les accords de paix et s'inscrivent dans la continuité du processus menant à une paix durable.
2. Cela renforce la dimension préventive de l'APSA, car la justice transitionnelle s'attaque aux causes profondes de la violence. Lorsque les CER institutionnalisent le suivi et l'accompagnement de la justice transitionnelle, elles créent des boucles de rétroaction entre les systèmes d'alerte précoce et les efforts en matière de justice, renforçant ainsi la prévention des conflits au-delà des initiatives militaires ou diplomatiques.
3. Cela renforce la complémentarité entre les actions menées au niveau continental et celles menées au niveau régional. L'APSA repose sur le principe de subsidiarité, les CER jouant un rôle de premier plan. Si les CER sont des acteurs compétents en matière de justice transitionnelle, les décisions du Conseil de paix et de sécurité sont renforcées par des initiatives judiciaires solidement ancrées dans la région.

## 8.2 Architecture africaine de la gouvernance

L'AGA vise à renforcer les engagements de l'UA en matière de démocratie, de gouvernance et de droits de l'homme grâce à une action coordonnée entre les organes de l'UA et les CER. La justice transitionnelle étant étroitement liée à la gouvernance et à la paix, le renforcement des CER dans ce domaine contribue à la réalisation des objectifs fondamentaux de l'AGA. Elles intégreraient la réforme de la gouvernance dans les transitions post-conflit, par le biais de réformes institutionnelles, de la transformation du secteur de la sécurité et du renforcement de l'État de droit.

## 8.3 Agenda 2063

L'Agenda 2063 définit la vision à long terme de « l'Afrique que nous voulons », fondée sur les aspirations à une croissance inclusive, à la bonne gouvernance, à la paix et à la sécurité, ainsi qu'à un développement axé sur les populations. Le renforcement des CER dans le cadre de la justice transitionnelle contribue à la réalisation des aspirations suivantes de l'Agenda 2063 :

1. Aspirations 3 pour la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit. La justice transitionnelle institutionnalise ces valeurs dans les contextes sortant d'une période de violence ou de répression, et l'implication des CER garantit notamment que ces normes ne soient pas appliquées de manière inégale entre les États membres.
2. Aspiration 4 pour une Afrique pacifique et sûre. L'Agenda 2063 reconnaît que, pour instaurer une paix durable, il est nécessaire de s'attaquer aux causes structurelles des conflits et de promouvoir la justice redistributive, la réconciliation et la responsabilisation dans le cadre des pratiques régionales en matière de justice transitionnelle, ce qui permet aux CER de contribuer à la résilience de l'Afrique.

## 8.4 Faire taire les armes

L'initiative « Faire taire les armes » vise à mettre fin aux conflits armés et à prévenir toute reprise de la violence. Elle reconnaît que le confinement militaire ne peut à lui seul garantir un silence durable tant que les causes structurelles n'auront pas été traitées. Le renforcement des CER dans le cadre de la justice transitionnelle vient étayer cette logique de la manière suivante :

1. Le fait de renforcer davantage la responsabilisation réduit les incitations à la récidive violente, et le suivi régional des engagements en matière de responsabilisation renforce l'effet dissuasif au-delà des frontières nationales.
2. Les réparations et les processus de réconciliation rétablissent la confiance des citoyens. Lorsque les victimes restent marginalisées, les griefs latents peuvent déboucher sur de nouvelles violences. L'accompagnement régional peut exercer une pression pour éviter que les réparations ne soient reportées indéfiniment en fonction des changements politiques nationaux.
3. La participation des CER à la justice transitionnelle, qui concilie la responsabilisation et les enquêtes menées en collaboration, renforce les garanties de non-répétition.

# 09

## Conclusion



Ce rapport avait pour objectif de vérifier si la couche régionale envisagée dans le cadre de la PJTUA était devenue le relais opérationnel qu'elle était censée être. Les données recueillies dans les CER ne suggèrent pas l'existence d'une résistance normative à la PJTUA. En théorie, la justice transitionnelle est largement reconnue comme un élément essentiel d'une paix durable. Dans la pratique, cependant, le niveau régional reste inégalement institutionnalisé, limité en termes de capacités et marqué par une certaine prudence politique.

La principale conclusion de cette étude est que les CER sont devenus de plus en plus compétentes dans la gestion des situations de crise au sein de l'APSA, mais que ces interventions s'inscrivent principalement dans un paradigme de stabilisation. Les composantes de la justice – notamment la responsabilisation, les réparations, les réformes structurelles et la participation inclusive – sont rarement prises en compte de manière suffisante dans les réponses régionales. Lorsqu'elles apparaissent, elles ont tendance à être ponctuelles, liées à la conjoncture politique ou renvoyées aux autorités nationales et à des acteurs extérieurs.

Ce déséquilibre a des répercussions systémiques. La PJTUA est structurée comme une architecture de mise en œuvre décentralisée dans laquelle les acteurs nationaux, régionaux et continentaux agissent en complémentarité. Si le niveau régional est faible, l'architecture reste incomplète et les normes continentales peinent à se traduire en orientations régionales ; les défis en matière de justice transfrontalière sont traités comme des problèmes de coordination sécuritaire plutôt que comme des questions de responsabilité et de réforme ; enfin, le suivi et l'accompagnement s'affaiblissent dès que les crises immédiates s'apaisent. Cette fragmentation est intenable pour une politique qui avait été conçue pour assurer la cohérence.

La réapparition de l'instabilité dans plusieurs régions met en évidence les limites d'une stabilisation sans transformation. Le rétablissement de l'ordre constitutionnel ne dissout pas les systèmes de clientélisme militarisés, ne met pas fin à l'impunité et ne rétablit pas la confiance des citoyens automatiquement. La justice transitionnelle a été adoptée à l'échelle continentale précisément pour dépasser un équilibre temporaire et aller vers un changement structurel. Lorsque la PJTUA est considéré comme un

*La principale conclusion de cette étude est que les CER sont devenus de plus en plus compétentes dans la gestion des situations de crise au sein de l'APSA, mais que ces interventions s'inscrivent principalement dans un paradigme de stabilisation.*

élément accessoire plutôt que comme un pilier de la transition politique, sa logique préventive s'en trouve affaiblie.

Les contraintes de capacité ne font qu'accentuer ce fossé. Dans les CER, la justice transitionnelle est rarement intégrée dans des unités spécialisées dotées d'un personnel, d'un budget et d'une expertise technique spécifiques. Les responsabilités sont réparties entre les portefeuilles chargés de la paix et de la sécurité ou de la gouvernance, qui sont déjà surchargés par des mandats concurrents. Sans les compétences institutionnelles nécessaires, il devient difficile d'assurer un accompagnement durable des processus nationaux. Dans ce contexte, l'appropriation africaine, principe fondamental de la PJTUA, risque de devenir purement symbolique lorsque la programmation dépend fortement des cycles de financement et des consultants externes.

Des considérations d'ordre politico-économique viennent également aggraver ces difficultés. Les CER tirent leur légitimité des États membres dont les élites peuvent être impliquées dans les processus de justice transitionnelle. Les questions de souveraineté et le processus décisionnel fondé sur le consensus limitent la capacité des CER à faire respecter leurs décisions, notamment en matière de responsabilité pénale. On estime toutefois que le soutien régional peut apporter une légitimité politique et un fondement juridique là où un alignement existe.

Ce qui est peut-être le plus frappant, c'est le manque de coordination judiciaire transfrontalière dans le domaine de la justice transitionnelle. Les conflits africains actuels dépassent les frontières nationales. La mobilité des groupes armés, les économies illicites, les flux de réfugiés et les enchevêtrements interétatiques compliquent les processus de responsabilisation qui se limitent au niveau national. La couche régionale avait justement pour objectif de répondre à ces dynamiques. Lorsque les CER conceptualisent ces retombées principalement comme des menaces pour la sécurité plutôt que comme des déficits en matière de justice, il est plus difficile de pérenniser des garanties de non-répétition.

Ces résultats mettent toutefois en évidence un certain potentiel. Aucune des CER examinées ne rejette la vision normative de la PJTUA, et certaines ont engagé des discussions de fond ou intégré des références à la justice transitionnelle dans leurs stratégies de reconstruction post-conflit. On a donc pris conscience du changement de concept nécessaire, et il ne reste plus qu'à consolider les acquis.

L'institutionnalisation de la justice transitionnelle dans le cadre des mandats des CER, la clarification de la distinction entre la médiation en situation de crise et l'accompagnement de la justice, l'intégration de fonctions de suivi, l'harmonisation des mécanismes transfrontaliers de responsabilisation, la formalisation des plateformes de participation et la garantie d'un financement prévisible constituent autant d'étapes essentielles pour assurer la cohérence et renforcer les objectifs continentaux plus larges, notamment ceux de l'APSA, de l'AGA et de l'Agenda 2063.

Le cadre continental de justice transitionnelle existe bel et bien, et sa vision transformatrice est claire. La question est désormais de savoir si le niveau régional va au-delà de la simple reconnaissance pour renforcer délibérément sa capacité opérationnelle. Sans cela, la justice transitionnelle en Afrique continuera à rencontrer des difficultés pour réaliser son plein potentiel. Grâce à la consolidation régionale, l'architecture de paix, de gouvernance et d'intégration du continent bénéficie d'une base plus solide pour une transformation durable et inclusive.

