Avocats Sans Frontières

ASF

# Gestion des conflits et accès à la justice en province du Kongo Central (RD Congo)

## Les défis de la légalité et de la légitimité des mécanismes locaux d'aide légale

www.asf.be

LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be

# Gestion des conflits et accès à la justice en province du Kongo Central (RD Congo)

## Les défis de la légalité et de la légitimité des mécanismes locaux d'aide légale

Recherche-action réalisée par Camille Munezero

Avec l'appui de Fabien Buetusiwa,
Bruno Langhendries et Julien Moriceau

www.asf.be

Cette publication est réalisée dans le cadre du projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka », financé par la Coopération belge au Développement. Le contenu de cette étude n'engage qu'Avocats Sans Frontières et ne reflète pas nécessairement le point de vue du bailleur de fonds.

© ASF, décembre 2016

Avocats Sans Frontières (ASF) est une organisation non gouvernementale internationale dont le siège se trouve à Bruxelles (Belgique). ASF est active dans plusieurs pays fragiles et en situation de post-conflit. Elle dispose de bureaux permanents en République démocratique du Congo, au Burundi, en Ouganda, en République centrafricaine, au Tchad, en Tunisie et en Zambie, et met en place des activités au Myanmar et au Maroc, entre autres.

ASF promeut l'état de droit par l'amélioration de l'accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables et marginalisés de la société. Elle travaille avec des acteurs nationaux pour améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services d'aide légale.

ASF met les justiciables au centre de son travail, renforçant ainsi leurs capacités à connaître et à revendiquer leurs droits, tout en consolidant les aptitudes des acteurs légaux chargés de les défendre.

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|---|---|
| ASF | Avocats Sans Frontières |
| BCG | Bureau de Consultation Gratuite |
| CDJP | Commission Diocésaine Justice et Paix |
| CEV | Communauté Ecclésiale Vivante |
| FMI | Fonds Monétaire International |
| ILAC | International Legal Assistance Consortium |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| RA | Recherche-action |
| RDC | République démocratique du Congo |

# TABLE DES MATIÈRES

**RÉSUMÉ EXÉCUTIF** . . . . . 6

**INTRODUCTION** . . . . . 8
1. PRÉSENTATION DU CONTEXTE DE LA RECHERCHE-ACTION . . . . . 8
1.1. Accès à la justice formelle au Kongo Central . . . . . 8
1.2. Le projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka » . . . . . 9
2. MODALITÉS DE CONDUITE DE LA RECHERCHE-ACTION . . . . . 9
2.1. Principe et objectifs de la recherche-action, questions de recherche . . . . . 9
2.2. Calendrier, outils et ressources utilisés . . . . . 11

**PREMIÈRE PARTIE: LES MÉCANISMES COMMUNAUTAIRES DE JUSTICE** . . . . . 12
1 . LES STRUCTURES COUTUMIÈRES . . . . . 12
1.1. Mise en place des autorités coutumières . . . . . 12
1.2. Intérêt de leur intervention dans la gestion des conflits . . . . . 13
1.3. Modalités de gestion des conflits . . . . . 14
1.3.1. Compétences . . . . . 14
1.3.2. Organisation et procédure . . . . . 14
1.3.3. Les garanties d'impartialité . . . . . 15
1.3.4. Sanctions . . . . . 15
1.4. Les faiblesses de la justice coutumière . . . . . 16
1.4.1. Une justice peu chère mais qui a un prix . . . . . 16
1.4.2. Une justice discriminatoire vis-à-vis de la femme . . . . . 16
2. LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES . . . . . 17
3. LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES ASSOCIATIONS COMMUNAUTAIRES . . . . . 18

**DEUXIÈME PARTIE: EFFET DE L'ACTION DU PROJET SUR LES RELATIONS ENTRE LES MÉCANISMES COUTUMIERS ET LES CADRES FORMELS** . . . . . 20
1. LES MÉCANISMES JURIDIQUES COUTUMIERS FACE AUX CADRES JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF . . . . . 20
1.1. Les enjeux législatifs et institutionnels . . . . . 20
1.1.1. Fonctionnarisation de l'autorité coutumière . . . . . 20
1.1.2. La survie de la justice coutumière . . . . . 21
1.1.3. Conflictualité entre les cadres normatifs coutumier et légal . . . . . 22
1.2. Contournement des cadres normatifs . . . . . 23
1.2.1. Manipulation des compétences . . . . . 23
1.2.2. Le jeu du capital socio-économique et la porosité des règles . . . . . 24
2. APPORT DU PROJET « MOBEKO NA KATI YA MBOKA » . . . . . 26
2.1. La sensibilisation . . . . . 26
2.2. La médiation . . . . . 26
2.2.1. Motivation pour la médiation . . . . . 27
2.2.2. Nécessité d'une stratégie de médiation . . . . . 27
2.2.3. Nécessité de mieux informer sur le processus de médiation . . . . . 28
2.2.4. Conflits collectifs: privilégier le consensus de groupe . . . . . 28
2.3. Le rôle des avocats . . . . . 28
2.3.1. Limites de l'assistance judiciaire . . . . . 28
2.3.2. L'avocat comme éducateur-conseil . . . . . 29
2.3.3. L'avocat dans la médiation . . . . . 29
2.3.4. Eléments d'attention . . . . . 30

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** . . . . . 32
ANNEXES . . . . . 36
RÉFÉRENCES . . . . . 38

# Résumé exécutif

A travers le projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka »,[1] ASF a cherché à renforcer les cadres communautaires de résolution des conflits en impliquant l'avocat dans les processus de sensibilisation communautaire, de consultation juridique gratuite et de médiation.

En effet, en dépit de l'existence d'un dispositif constitutionnel et légal de plus en plus favorable à la décentralisation et à la proximité des institutions judiciaires, l'accès à la justice de la population de la province du Kongo Central est encore largement virtuel. L'implantation des tribunaux de paix dans la quasi-totalité des territoires de cette province n'a pas pu résoudre le problème de l'accès de la population au juge. Les distances qui séparent certains villages du lieu d'implantation du tribunal de paix demeurent impressionnantes, la situation étant aggravée par l'état des routes et des moyens de locomotion à l'intérieur de la province. Les communautés recourent aux mécanismes communautaires de justice, dominés par les structures coutumières. Ces dernières présentent un avantage comparatif par rapport aux juridictions formelles, étant plus proches de la population et adaptées à leur réalité de vie. Seulement, leur mise en œuvre est souvent non conforme aux règles formelles, ce qui leur attire l'opposition des acteurs de la justice formelle ou des autorités administratives.

Au regard de l'expérience du projet, le rôle de l'avocat s'avère important dans l'accompagnement de la résolution communautaire des conflits. Son intervention permet d'anticiper la décision du juge et ainsi de convaincre les parties au conflit de la nécessité d'une solution amiable. L'avocat oriente aussi les solutions proposées par les acteurs communautaires et, partant, prémunit le processus de médiation des conflits contre des solutions illégales. Des ajustements restent néanmoins indispensables pour régler la question de nombreux acteurs communautaires, qui, en présence de ces experts du droit que sont les avocats, tombent en panne d'initiatives et tendent à tout remettre entre leurs mains.

1. Le droit dans la communauté.

*"En cas de conflit, le perdant ne se rend pas, il peut même porter l'affaire devant Dieu"*

Un participant à l'atelier d'échange
sur le projet "Mobeko Na Kati Ya Mboka"
en juillet 2016

# INTRODUCTION

## 1. Présentation du contexte de la recherche-action

### 1.1. ACCÈS À LA JUSTICE FORMELLE AU KONGO CENTRAL

Avec 2.344.858 km² (CIA, 2017), la République Démocratique du Congo (RDC) est le deuxième pays le plus vaste d'Afrique. L'immensité du territoire congolais pose des problèmes d'accès aux institutions et services publics pour de nombreuses communautés. La Constitution de la RDC a ainsi structuré l'organisation administrative de l'Etat en 26 provinces (y compris la ville de Kinshasa) pour, entre autres, assurer la proximité de l'exercice du pouvoir exécutif.

Au niveau de l'accès à la justice, la volonté de rapprocher les institutions judiciaires de la population semble avoir été un facteur déterminant des réformes législatives. Depuis 1982, les lois portant organisation et compétences judiciaires prévoient l'établissement de tribunaux de paix dans chaque territoire, ville et commune (RDC, 1982; RDC, 2013). Dans les faits, par contre, la mise en place des tribunaux de paix ne suit pas leur création légale. En 2012, ASF notait que sur les 180 tribunaux attendus, seuls 58 étaient effectivement en place (ASF, 2014), soit un peu plus de 30% de couverture. Il importe toutefois de souligner que, même là où un tribunal de paix existe, la question de son accessibilité géographique reste posée. L'exemple du Kongo Central est une bonne illustration de ce propos. Cette province a été, après la ville de Kinshasa, pionnière dans l'installation des tribunaux de paix (RCN Justice & Démocratie, 2009). Les distances qui séparent certains villages de la localisation du tribunal de paix demeurent pourtant impressionnantes, la situation étant aggravée par l'état des routes et des moyens de locomotion à l'intérieur de la province.

Au-delà de leur éloignement géographique, les juridictions de la province du Kongo Central, comme sur l'ensemble du territoire,[2] ne disposent que de très faibles moyens de fonctionnement. Par ailleurs, nombre d'auxiliaires judiciaires ne sont pas des salariés de la Fonction publique. C'est le cas de certains juges assesseurs.[3] Dans d'autres cas, les juges qui sont affectés à des juridictions éloignées des centres-villes n'exercent pas leurs fonctions sur place. Ainsi, au Tribunal de Paix de Luozi, seul le Juge-Président était en place au moment de la recherche. En 2009, RCN Justice et Démocratie constatait la même carence. Pour le territoire le plus vaste de la province, ce déficit, de nature à bloquer le fonctionnement du tribunal, ne semble pas en voie d'être comblé. Par exemple, il devient difficile de siéger en matière répressive,[4] la présence de trois juges légalement exigée n'étant pas effective (RDC, 2013).

Face à tous ces problèmes, c'est le justiciable qui supporte les frais liés à l'instruction et l'exécution des décisions judiciaires, en prenant, entre autres, en charge le déplacement et le séjour en mission des juges et/ou de leurs auxiliaires. Le montant de ces charges, fixé à la discrétion du juge ou de l'agent concerné, diffère d'une personne à une autre et varie librement dans le temps et dans l'espace.

Il importe enfin de noter que l'effectivité de l'assistance judiciaire pose quasiment les mêmes difficultés que l'accès au juge. Les avocats et les défenseurs judiciaires s'établissent généralement dans les centres urbains, se rendant inaccessibles pour la majorité des parties vivant en milieu rural. Les frais et les honoraires liés à leur intervention sont pris en charge par le client. Et comme ils interviennent généralement dans le cadre d'un procès, ces dépenses viennent alourdir la charge du client. Par conséquent, beaucoup de personnes ne bénéficient pas de l'assistance judiciaire.

2. En 2012, l'International Legal Assistance Consortium (ILAC) notait que le pourcentage du budget alloué au système judiciaire ne suffisait pas pour couvrir ne fût-ce que les salaires des magistrats sur l'ensemble du territoire de la RDC.
3. Voir entretien avec un juge assesseur à Luozi, 9 septembre 2016.
4. Entretiens avec les greffiers au Tribunal de Paix de Luozi.

### 1.2. LE PROJET « MOBEKO NA KATI YA MBOKA »

Le projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka : Améliorer la diffusion et l'appropriation des mécanismes juridiques protégeant les droits des parties et des communautés » a pour objectif spécifique de contribuer à l'amélioration et à la pérennisation de l'accès à la justice des personnes et communautés en situation de vulnérabilité en RDC, par le renforcement des connaissances de la population sur ses droits et de l'accès à un appui légal.

A travers la complémentarité des actions entre les acteurs nationaux et internationaux œuvrant dans le même domaine, le renforcement des capacités et le partenariat avec des acteurs nationaux, la qualité des activités développées, l'approche intégrée, la pérennisation des actions et la capitalisation, trois résultats sont attendus dans le cadre du projet:

- Les membres des communautés résidant dans la zone d'intervention du projet sont en mesure de réaliser leurs droits à travers l'aide légale de première ligne.
- Les victimes des violations manifestes des droits humains défendent leurs intérêts dans le cadre de processus de justice.
- Un dialogue public sur la pérennité de l'aide légale est soutenu.

En vue de la réalisation du premier résultat, ASF travaille en partenariat avec le Barreau de Matadi. Celui-ci déploie des avocats pour accompagner les acteurs communautaires (chefs coutumiers) et de la société civile (notamment la Commission Diocésaine Justice et Paix - CDJP) dans des actions de sensibilisation communautaire et de médiation des conflits. Les avocats procèdent également à des consultations juridiques gratuites au profit de la population. La présente recherche-action a servi de champ d'observation et d'analyse du processus de mise en œuvre du projet, quitte à proposer des voies d'amélioration des mécanismes d'accès à la justice développés. Les résultats du projet en général, de la recherche-action en particulier, ont été partagés avec les autres barreaux de la RDC, afin de renforcer le débat et le plaidoyer pour la mise en place et l'application d'un cadre légal sur l'assistance juridique adapté aux réalités de terrain.

Le projet « Mobeko Na Kati ya Mboka » a couvert 10 villages répartis sur 3 territoires de la province du Kongo Central, à savoir Madimba, Mbanza-Ngungu et Luozi.

## 2. Modalités de conduite de la recherche-action

### 2.1. PRINCIPE ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE-ACTION, QUESTIONS DE RECHERCHE

La recherche-action (RA), apparue au milieu du XX$^{e}$ siècle dans le domaine des recherches en psychologies aux Etats-Unis, a connu depuis un certain succès dans le domaine des sciences sociales. Beaucoup utilisée dans l'espace francophone dans les années 70 dans le domaine de l'ingénierie de formation, l'expression connaît un regain d'intérêt depuis les années 2000, notamment dans le

domaine du développement. L'idée derrière la RA est d'établir des ponts entre recherche scientifique et action concrète dans le domaine social. Selon la définition de l'Institut national français de recherche pédagogique que nous retenons ici, il s'agit « de recherches dans lesquelles il y a une action délibérée de transformation de la réalité ; recherches ayant un double objectif : transformer la réalité et produire des connaissances concernant ces transformations » (Adamczewski, 1988).

L'objectif ambitieux de la RA (rapprocher recherche et action sociale) ainsi que son large succès ont contribué à rendre la notion floue, et son utilisation critiquée, notamment dans les milieux académiques. A partir de quand une réflexion sur l'action peut être considérée comme une RA ?[5]

Le présent dispositif de recherche mis en place dans le projet d'accès à la justice au Kongo Central, qu'ASF a appelé recherche-action, et qui fait l'objet de la présente étude, n'entend pas faire écho aux réflexions scientifiques autour de la notion de RA, ni ne prétend répondre aux nombreux critères méthodologiques énoncés dans les différentes publications y consacrées. Notre démarche emprunte aux formes académiques de RA son objectif et son approche, certaines de ses modalités de mise en œuvre et sa dénomination. Plus précisément, la RA d'ASF répond aux objectifs et principes suivants :

- De manière générale, le processus de RA poursuit un double objectif de transformer la réalité et de produire des connaissances concernant cette transformation. Chaque étape ou produit de la RA contribue dans une certaine mesure à ces deux objectifs.

- La présente étude a pour objectif la production et la diffusion de connaissances sur l'accès à la justice au Kongo Central. Ces « connaissances » sont des apports et des réflexions opérationnelles produites à travers l'observation et l'analyse de l'action, destinées avant tout à informer ASF, ses partenaires et les acteurs de l'accès à la justice au Kongo Central en leur fournissant des constats et réflexions censés les aider à conforter, orienter et renouveler leurs actions. A ce titre, les recommandations concrètes de l'étude constituent un élément-clé.

- L'étude a également pour objectif de contribuer au changement, en tant qu'un des volets du projet qu'ASF et ses partenaires ont mis en place au Kongo Central entre juin et novembre 2016. L'approche retenue par le projet, et concrétisée par la RA, est que le projet contribue au changement à travers l'action concrète (exemple : les services d'aide légale délivrés aux justiciables) mais aussi à travers la recherche. Dans un environnement complexe où certaines dynamiques sont peu visibles et peu documentées, l'amélioration de la connaissance est indispensable et fait partie intégrante du processus de changement.[6]

- Concrètement, la RA tente de répondre aux questions suivantes, centrales pour évaluer l'effectivité et l'impact de l'action d'ASF au Kongo Central, mais aussi dans d'autres contextes d'intervention :

  (I) Quelles sont les opportunités offertes par les mécanismes communautaires de justice? Et quels rapports existe-t-il entre ces opportunités et les motivations et les capacités des demandeurs de justice?

  (II) Dans quelles conditions les interrelations entre les mécanismes juridiques améliorent l'accès de la population à la justice et en quoi les dispositifs proposés par le projet d'ASF ont une incidence sur le fonctionnement et l'effectivité de ces mécanismes ?

- Les hypothèses qui sous-tendent la formulation de ces questions sont les suivantes :

  (I) Les mécanismes communautaires de justice, par principe multiples, offrent une variété d'opportunités d'accès à la justice et augmentent les possibilités de choix adaptés aux besoins/intérêts des bénéficiaires.

  (II) Les relations entre les mécanismes communautaires de justice entre eux et avec les instances étatiques/formelles de justice peuvent être capitalisées pour améliorer l'accès de la population à la justice.

  (III) Les mécanismes communautaires sont préférés par la population à la justice judiciaire car ils sont plus proches, plus rapides, plus flexibles et mieux compris de la population. Cependant, ces mécanismes offrent moins de garanties que les mécanismes judiciaires en termes de respect des droits des parties, d'impartialité, de protection des personnes vulnérables (pauvres, femmes, minorités, etc.).

5. Un questionnement illustrant les critiques classiques autour des recherches-actions : «Puisque tout projet de recherche-action prétend combiner une dimension recherche et une dimension action, la nature de la liaison entre ces deux dimensions devant indiquer la spécificité de l'approche R.A. recherchée, que recouvre exactement pour chaque auteur le mot recherche ? Le mot action ? Et que désigne finalement le trait d'union qui les relie ? » (DUBOST, 1983: 17).
6. Considérer la connaissance comme partie intégrante des processus de changement social est l'une des hypothèses fortes de la méthodologie de la RA : « Les connaissances dérivent de l'action, non pas dans le sens de simples réponses associatives, mais en un sens beaucoup plus profond qui est celui de l'assimilation du réel aux coordinations nécessaires et générales de l'action. Connaître un objet, c'est agir sur lui et le transformer, pour saisir les mécanismes de cette transformation en liaison avec les actions transformatrices elles-mêmes. » (PIAGET, 1969: 48).

- Pour répondre à ces questions, l'étude comporte deux parties. Un premier volet porte sur le contexte de l'action : qui sont les acteurs de l'accès à la justice ? Quelles sont leurs pratiques et leurs perceptions ? Quels sont les obstacles rencontrés par les justiciables ? Y a-t-il des similitudes ou différences selon les zones ? La compréhension profonde du contexte d'intervention nous apparaît non pas comme un préalable « état des lieux » à l'action ou à la réflexion, mais comme un élément fondamental et intégré au processus de RA. Cette analyse du contexte est donc ici considérée comme une étape d'un processus dynamique de compréhension et d'interaction dans la durée avec les acteurs locaux de l'accès à la justice, et pas un état des lieux issu d'une observation statique. Le deuxième volet porte sur l'effet de l'action sur son environnement.

- La RA a été effectuée par un chercheur d'ASF, recruté exclusivement pour cette recherche dont la présente étude constitue le produit final. Il a été présent sur le terrain au Kongo Central aux côtés des salariés d'ASF, partenaires et parties prenantes pendant une grande partie de la période d'exécution du projet : de juillet à novembre 2016. Il n'a pas participé directement à l'exécution des activités programmatiques du projet, ce qui lui assure une certaine distance et neutralité.

- Afin de saisir les perceptions et visions des différents acteurs, les données récoltées sont essentiellement qualitatives : interviews individuelles, focus groups et observations. Les outils d'enquête figurent en annexe de l'étude.

- La RA est un processus pilote au sein d'ASF – et une initiative encore rare pour des projets de développement dans le domaine de la justice – qui s'inscrit comme une évolution dans le cadre d'une approche de développement de la recherche et de l'apprentissage qu'ASF mène depuis plusieurs années. La RA constitue ainsi une étape dans les réflexions qu'ASF et d'autres acteurs mènent sur l'effectivité et l'impact des actions d'accès à la justice dans les contextes fragiles. Etant pilote, le processus – et surtout la collaboration entre le chercheur et les partenaires de l'action – a dû prendre en compte le fait que c'était la première fois au sein d'ASF qu'un chercheur était engagé sur la durée d'un projet (six mois) afin de l'observer et de l'analyser. Il s'agit donc d'une première tentative qui pourra certainement être améliorée à l'avenir. Faire appel à un chercheur *interne* présent *sur le terrain pendant l'ensemble de la durée du projet* est volontaire.

- La présente étude est le produit final de la RA, mais pas son unique résultat. Le processus de RA en tant que tel avait pour objectif de rapprocher l'exécution d'activités de l'analyse de ces activités, à travers un renforcement de capacités mutuel entre opérateurs de projet (ASF et ses partenaires) et le chercheur.[7] Ce processus de renforcement, sur lequel l'étude ne porte pas, est poursuivi par ASF dans le cadre de ses actions actuelles et futures, tant au Kongo Central que dans d'autres zones d'intervention.

## 2.2. CALENDRIER, OUTILS ET RESSOURCES UTILISÉS

La RA a été conduite en plusieurs étapes. D'abord, avant le démarrage effectif des activités (juin 2016), l'équipe de gestion du projet a procédé à une pré-identification des conflits couramment rencontrés par les acteurs communautaires. Les résultats de cette pré-identification ont alimenté l'atelier d'échanges entre les acteurs du projet conduit en juillet 2016. Ensuite, avec le début des activités de sensibilisation communautaire sur l'accès à la justice (août 2016), le Chargé de la RA a accompagné le processus pour établir un état des lieux sur les mécanismes de gestion des conflits disponibles au niveau communautaire, les types de conflits gérés et les modalités du traitement de ces conflits. Cet état des lieux a enfin été approfondi avec la troisième étape, qui a eu lieu en septembre et octobre 2016. Le Chargé de la RA a réalisé des entretiens détaillés avec les acteurs de la gestion des conflits et, là où c'était possible, observé le processus de médiation des conflits.

La RA a suivi une méthodologie essentiellement qualitative sur base d'entretiens semi-directifs individuels et de focus groups, et d'une observation active des pratiques de gestion des conflits. Les entretiens individuels ont été menés avec des responsables politico-administratifs, des leaders coutumiers, des leaders de la société civile, des magistrats, des avocats et des bénéficiaires de l'aide légale. Les focus groups ont été organisés en sous-groupes d'hommes, de femmes et de notables. L'interprétation des informations recueillies sur le terrain a tiré profit des connaissances théoriques et pratiques documentées dans le cadre d'analyses antérieures en matière d'accès à la justice.

7. Ce renforcement est l'une des principales valeurs ajoutées de la RA : « Entre le chercheur ou l'expert et les acteurs s'établissent des relations de coopération et d'éducation mutuelle. Le chercheur apprend de l'expérience des acteurs, et les acteurs apprennent du chercheur des méthodologies et des techniques. Par le partage des activités de recherche qu'elle implique, la recherche-action remet en cause la traditionnelle division du travail entre les intellectuels et ceux qui, socialement, ne sont pas considérés comme tels. » (Le Boterf, 1983: 44).

# PREMIÈRE PARTIE: LES MÉCANISMES COMMUNAUTAIRES DE JUSTICE

## 1. Les structures coutumières

### 1.1. MISE EN PLACE DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES

Les acteurs de la gestion des conflits sur base de la coutume sont le chef de groupement, le chef du village et les notables.

Les chefs de groupement ou de village, de même que les notables (aussi appelés chefs de famille), doivent faire preuve de *« sagesse pour être reconnus comme tels »* et le démontrer dans la pratique. Le terme *sagesse* intègre ici deux significations : le comportement exemplaire, d'une part, et la connaissance de la coutume, d'autre part. Dans l'entendement de la communauté, *« est sage cette personne qui a de bonnes habitudes, jouissant d'une intégrité irréprochable…à telle enseigne qu'elle est appréciée par la majorité des gens »*.[8] Sont exclues de ce cercle les personnes qui ont un comportement publiquement reprochable, tels les alcooliques, les fumeurs de chanvre, ceux qui ont un langage grossier, etc.

Les liens de sang, l'appartenance au clan ou à la famille, sont aussi essentiels pour accéder au pouvoir coutumier, ce qui se matérialise souvent par le privilège du droit d'aînesse. Toutefois, ce dernier n'est pas un droit absolu, puisque « [d]ans la pratique, l'aîné devient la personne qui présente plus de qualités » (Tunga-Bau, 2010 : 29), celle qui présente donc suffisamment de sagesse. C'est-à-dire que certaines considérations d'ordre familial s'éclipsent pour laisser place à la sagesse et à l'intégrité qui, aux yeux de la coutume, doivent caractériser tout responsable. Ceci est de pratique dans la zone de la présente recherche, comme l'illustre le cas d'un chef de groupement qui a désigné son cousin comme dauphin au détriment de son frère germain, dont il estimait le niveau de sagesse insuffisant.

Le concept de sagesse renvoie de surcroît à la capacité de manier le langage coutumier. Un notable nous dira que *« peut être chef celui qui sait parler, surtout en public »*.[9] En vue d'apprécier cette compétence, on analyse le raisonnement, la qualité des arguments avancés, celle des questions posées lors d'une séance de traitement d'un problème communautaire. Cet exercice est mené sur le long terme pour que l'on ne se trompe pas sur la qualité de cet art de parler coutumier. Un langage d'initiés, « approprié pour les sentences judiciaires, l'exercice du pouvoir et la transmission de la sagesse à des générations à venir », pour reprendre les mots de Tunga-Bau (2010 : 34). Ce qui se traduit par l'usage des proverbes, chers aux Bakongo.

C'est aussi par la force de la parole que les chefs communiquent avec les ancêtres, leurs guides dans la gestion des affaires communautaires.[10] En effet, les ancêtres viennent au secours des autorités coutumières quand celles-ci ont du mal à résoudre un problème communautaire (Kimpianga Mahania, 1977). Il faut pour cela être en mesure de communiquer avec eux. Une telle compétence est reconnue aux autorités, dans la mesure où leur mandat leur confère la mission de perpétuer l'héritage des ancêtres et d'être le pont entre le monde de ces derniers et celui des générations vivantes.

8. Entretiens avec un chef de groupement.
9. Discussion de groupe avec des notables à Luala, 6 septembre 2016.
10. Les autorités coutumières interviewées n'ont cessé de nous répéter leur communion avec les ancêtres par voie des songes et le culte des morts.

S'agissant de la désignation des nouvelles autorités, les chefs en exercice choisissent et préparent les candidats qui seront investis publiquement, les membres du clan ou de la famille rassemblés. Les chefs du village sont quant à eux élus par l'ensemble de la population, au sein, mais pas nécessairement, des notables chefs de famille. Les membres de la communauté sont également associés à la validation des futurs chefs, par l'appréciation de leurs qualités. Si, par exemple, le public ovationne ou se moque de l'intervention d'un candidat lors d'une séance de règlement d'un conflit, les chefs en tiennent compte dans la décision finale.

## 1.2. INTÉRÊT DE LEUR INTERVENTION DANS LA GESTION DES CONFLITS

La question de l'intérêt des autorités coutumières dans la gestion des problèmes communautaires mérite d'être posée. Au cours des entretiens menés dans le cadre de la recherche, elles n'ont cessé de souligner qu'elles ne reçoivent pas de salaire pour leurs activités publiques. Leur intérêt doit éventuellement être cherché ailleurs. On verra dans les lignes qui suivent que les acteurs coutumiers sont mus par des intérêts, palpables ou non, liés à leur histoire et à leur vie dans la communauté.

La bonne cohabitation et l'entente entre les membres de la communauté passent en priorité. *« Dans la résolution des conflits, les bénéficiaires nous préfèrent parce que le conflit se termine coutumièrement »*, affirme un chef de village à Kimpangu.[11] Autrement dit, outre la recherche d'une conciliation entre parties, ce processus serait privilégié, de par son caractère non contraignant et peu onéreux. Les structures coutumières ne sont pas dotées de force de police pour contraindre les parties à répondre à leur convocation. Les gens font appel à elles, parce qu'ils croient en leur prédisposition et disponibilité à les réconcilier, sans beaucoup exiger, étant donné que leur intervention est motivée par la recherche de la paix sociale. En effet, les acteurs coutumiers associent leur pouvoir à la cohésion sociale. Un chef de groupement le confirme en ces termes : *« S'il n'y a pas d'entente, de bonne cohabitation entre les membres de la communauté, mon pouvoir n'a plus de sens. Si la population ne s'entend pas, je n'ai tout simplement plus de pouvoir »*.[12] Dans tous les cas, le souci de sauvegarder l'entente par la réconciliation des parties prédomine. La justice formelle est alors considérée comme un cadre antisocial, qui ruine les membres de la communauté à cause des coûts élevés de la procédure : les personnes qui y recourent sont socialement mal vues et qualifiées de difficiles.[13] Elles sont perçues comme condamnables parce qu'elles se détachent de leur attache sociale, de leur source d'identité. Selon De Leener (2009), l'individu a peur de décider cette rupture car elle signifierait sa mort sociale, la vraie mort dans un contexte où la mort physique est juste considérée comme une étape vers une autre vie alors que celle sociale signifie carrément la fin.

Un tel engagement pourrait, par ailleurs, se justifier par l'émanation ancestrale du pouvoir coutumier. Selon les croyances, les ancêtres peuvent en effet toujours sortir de leur monde pour « influencer en bien ou en mal toute la nature : hommes, bêtes, plantes et minéraux » (Kimpianga Mahania, 1977 : 4). Un chef de groupement attestait que *« la crainte du châtiment des ancêtres garantit que le chef assume ses responsabilités dans la droiture »*.[14] Les autorités coutumières semblent donc savoir à quoi elles s'exposent si elles ne prennent pas leurs responsabilités au sérieux. Mais il semble aussi qu'elles tiennent à sauvegarder de bons rapports avec la hiérarchie. La cohésion sociale, l'entente entre les membres de la communauté de son ressort font partie des éléments d'évaluation de la performance d'un responsable coutumier.

11. Discussion de groupe avec des chefs de village, Kimpangu, 20 août 2016.
12. Entretiens avec le chef de groupement de Luala, 7 septembre 2016.
13. Discussion de groupe avec des notables, Luala, 5 septembre 2016.
14. Entretiens avec le chef de groupement de Kisantu, 13 septembre 2016.

Les avantages liés à l'action de l'autorité coutumière peuvent enfin être appréhendés dans une perspective matérielle ou de prestige. Les chefs coutumiers bénéficient d'un traitement social privilégié lors des événements, aussi heureux que malheureux, qui ont lieu au sein de la communauté. A titre d'exemple, ils reçoivent une part de l'argent qu'on donne à une famille éprouvée par un deuil (minkutu). Similairement, en cas de vente d'une maison/parcelle dans un quartier, le chef reçoit un pourcentage du produit de la vente (kimbangi ki ba mfumu) pour avoir agi comme témoin de la transaction.[15] Ces avantages accompagnent la grande considération réservée aux autorités locales lors des événements familiaux et communautaires.[16] Difficile à chiffrer, cette considération n'en est pas moins un prestige social à même de justifier l'engagement dans la résolution des conflits.

## 1.3. MODALITÉS DE GESTION DES CONFLITS

### 1.3.1. Compétences

Faisant écho à l'interdiction de traiter des cas d'ordre pénal en dehors des cadres judiciaires, les chefs coutumiers s'empressent d'exclure cette compétence de leur champ d'action. Toutefois, dans les faits, ils semblent limiter cette incompétence aux cas graves ; ils affirment intervenir dans la gestion des cas de vol mineur, de petites rixes ou encore d'injures non graves,[17] pour maintenir l'unité entre les membres de la famille et de la communauté. Un chef de village explicite: *« Pour les besoins de la paix sociale et/ou familiale, on peut gérer même un cas pénal au niveau du village. »* Et d'ajouter qu'*« écrouer un frère pénalement responsable reste préjudiciable à l'ensemble de la famille »*.[18] Seuls les cas graves, par exemple une blessure par arme blanche, sont transférés à la police,[19] souvent via l'autorité administrative. Sandefur et Siddiqi (2011), dans le cadre d'une évaluation d'impact d'un programme d'assistance juridique en justice pénale au Liberia au début des années 2010, montrent que la communauté craint que la police ou un juge corrompu libère le coupable ou qu'il soit trop sévèrement sanctionné sans prendre en compte les circonstances réelles de la commission du crime. Le choix d'un règlement coutumier vise ainsi à garantir qu'il y ait sanction, mais une sanction qui tienne compte de l'ampleur de la faute et de la cohésion au niveau communautaire.

Les autorités administratives et coutumières semblent unanimes sur le fait que les cas de sorcellerie sont traités par le chef de groupement,[20] du fait qu'il s'agit de phénomènes liés au pouvoir ancestral dont il est le premier gardien. Toutefois, il est généralement admis que le chef de groupement n'a plus le pouvoir mystique qui a longtemps constitué la force des autorités coutumières. C'est pour cela que, pour résoudre des cas de sorcellerie, il a parfois recours aux personnes ayant un tel pouvoir magique, généralement connues sous le vocable de « révélateurs ». Mais les autorités subalternes (village, quartier) écoutent les parties, avant de les référer devant le chef de groupement. Pour les autres problèmes, il n'y a, en général, pas de distinction entre les types de conflits dont le traitement revient à telle ou telle autre autorité coutumière. Toutes les affaires sont susceptibles d'être gérées à tous les niveaux, n'étant renvoyées au niveau supérieur qu'en cas d'échec[21] ou à la discrétion de l'autorité à laquelle elles ont été référées. Cette façon de faire semble convenir à la communauté, qui n'a pas besoin de chercher l'autorité compétente pour tel ou tel autre litige. En plus, lorsqu'une telle autorité essaie de gérer un cas, même en dehors des compétences coutumièrement acceptées, rien n'empêche qu'elle puisse aboutir à un bon résultat, étant donné que ce sont les parties qui sont en réalité maîtres du processus.

### 1.3.2. Organisation et procédure

Les chefs de groupement et les chefs du village s'entourent d'une équipe d'appui administratif, où les notables interviennent comme conseillers. Dans certaines communautés, à l'inverse, les notables s'organisent en un conseil auquel la population adresse ses problèmes avant que ceux-ci n'atteignent le chef du village ou de groupement.

15. Propos recueillis lors de nos entretiens avec un leader d'opinion dans l'agglomération de Kimpangu.
16. On a observé que, pendant les rassemblements communautaires, les chefs de groupement, les chefs de village et de quartier étaient installés aux places d'honneur. Alors que le reste des participants pouvaient rester debout, on donnait systématiquement une chaise au chef, même quand il arrivait en retard.
17. A noter que la qualification de la gravité dépend de leur propre discrétion.
18. Entretien avec un chef de village, Kisantu, 14 août 2016.
19. Les personnes interviewées ne font pas de distinction entre les catégories de la police.
20. Le groupement est une entité territoriale regroupant des villages. Les groupements forment le secteur, et les secteurs le territoire.
21. Propos de toutes les autorités coutumières interviewées.

En principe, si un conflit surgit, il sera d'abord traité au sein de la famille sous l'égide du chef de famille. Les chefs de famille ont la première responsabilité de gérer les problèmes de leur famille, avant que ceux-ci ne sortent vers le collège des notables, le chef du village ou le chef de groupement. L'on note déjà quatre niveaux (famille, notabilité, village, groupement) à travers lesquels les problèmes communautaires peuvent être réglés, ce qui offre beaucoup de chance de trouver un consensus. Là où le collège des notables est opérationnel, il présente deux avantages.[22] D'une part, le fait que le collège comprend les chefs des familles des parties en cause donne plus de légitimité à la solution proposée ou à la décision prise. En effet, ils participent à la délibération avant qu'une décision consensuelle soit prise et les parties sont plus susceptibles d'accepter une solution proposée avec l'intervention d'un membre de leur famille. Ceci est moins évident si des chefs de famille sont eux-mêmes impliqués dans le conflit. D'autre part, les notables siègeront au niveau du chef du village ou du chef de groupement où se poursuit le processus, en cas d'échec, pour éclairer le processus compte tenu des conclusions de leur première intervention. Cette formule serait par contre difficile à satisfaire dans les villages éloignés du chef-lieu du groupement.

Pour la gestion de certains conflits, fonciers et/ou claniques, les chefs de groupement peuvent mobiliser les chefs de village, voire un chef de groupement, environnants.[23] Ici, l'avantage est tiré de l'impartialité et du recul de cette tierce personne, considérée être neutre et gage de confiance des parties en conflit. Les chefs coutumiers peuvent en effet être, à tort ou à raison, accusés d'avoir un parti pris dans un conflit. Le recours à une compétence externe au groupement peut ainsi écarter toute suspicion et faire progresser le processus de la gestion et résolution de différends entre les parties. Il sied de préciser que l'utilisation de cette stratégie est exceptionnelle, puisque la mobilisation de ces acteurs externes requiert des moyens qui font souvent défaut.

### 1.3.3. Les garanties d'impartialité

Les processus de résolution des conflits au niveau des structures coutumières bénéficient de garanties d'impartialité. Celles-ci résident de prime abord dans la possibilité de passer outre leur décision pour porter l'affaire devant une autorité supérieure, voire aux institutions administratives et judiciaires. Confrontés à cette réalité, les chefs coutumiers rencontrés sont d'avis qu'il ne sert à rien d'avoir un parti pris puisque leur décision n'est somme toute pas contraignante. En outre, tout acteur soupçonné d'être de connivence avec la partie adverse peut être récusé en cours de traitement d'un conflit.[24] Dans certaines circonstances, les parties peuvent être invitées à se choisir un acteur en qui elles ont confiance. Par ailleurs, la publicité de la palabre met les bénéficiaires à l'abri des torsions de la vérité par les acteurs coutumiers. Leurs faits, gestes et paroles sont suivis par les personnes qui assistent au déroulement de la palabre. Il importe quand même de souligner que, si bien des personnes interviewées sont d'accord que l'action des acteurs coutumiers se déroule dans le respect de ces principes, des cas de corruption, de clientélisme et de décisions influencées par la position de l'une ou l'autre partie ont été rapportés.[25]

### 1.3.4. Sanctions

Deux formes de sanctions peuvent être notées dans le système traditionnel : les paiements en nature ou équivalent, et le blâme communautaire.

#### *Paiements en nature ou équivalent*

Le règlement d'un conflit au niveau des structures coutumières requiert la mise à disposition d'une boisson locale, le vin de palme *(nsamba)*, ou le paiement de l'équivalent en argent. La quantité de boisson dépend des niveaux hiérarchiques auxquels on s'adresse : plus on monte dans la hiérarchie, plus la quantité de boisson augmente. Le collège des notables exigera cinq litres, de même que le chef du village, tandis que le chef coutumier multipliera la quantité par deux. Certains conflits, tels que ceux ayant occasionné des blessures, requièrent que le coupable donne à la victime une bête en guise de réparation du mal causé.
La boisson constitue une exigence coutumière qui, à en croire l'autorité, ne peut être réduite à un simple objet de réparation du conflit.

22. Propos recueillis lors du focus group avec les notables à Luala, 5 septembre 2016.
23. Discussion de groupe avec les notables, Kisantu, 13 septembre 2016.
24. Propos recueilli pendant un focus group avec des notables.
25. Notamment à Kimpangu, Kisantu et Bienga.

La coutume conçoit en effet qu'une personne commet une faute pour revendiquer quelque chose de la part de la famille ou de la communauté. En ce sens, la communauté et la victime partagent aussi une certaine forme de culpabilité quand une faute est commise.[26] La boisson sera ainsi demandée aux deux parties. Seulement, l'auteur actif paiera en général le double de la victime, alors considéré comme un *« auteur passif »*. A la fin de la palabre, la boisson est partagée, en témoignage de la réconciliation, entre les parties au conflit, les autorités coutumières qui les ont aidées à trouver un terrain d'entente, ainsi que toutes les personnes qui y ont contribué.
A noter, toutefois, qu'une partie de la valeur de la boisson peut être conservée pour prendre en charge certains besoins des structures coutumières. Par exemple, le chef coutumier a besoin de répondre à des obligations sociales (deuil, mariage...), recevoir des visiteurs, participer à des réunions, se rendre dans les villages pour son activité. Il utilise cet argent pour réaliser les dépenses relatives à ces obligations.

*Le blâme communautaire*

La gestion des confits communautaires est publique. C'est pour des raisons de transparence que tout le monde peut accéder aux séances de médiation des conflits. Mais c'est aussi pour que les cas sous traitement servent de leçon au public et aux personnes concernées. Pour des actes jugés graves, l'auteur sera exposé aux moqueries du public, lesquelles sont considérées avoir un effet dissuasif à son égard. Une personne qui se livre à certains actes répréhensibles devient la risée du public, et chaque fois qu'elle passe, les gens le lui font remarquer en la huant. Le but recherché est l'amendement du fautif.

## 1.4. LES FAIBLESSES DE LA JUSTICE COUTUMIÈRE

### 1.4.1. Une justice peu chère mais qui a un prix

Au regard du montant nécessaire pour se procurer le vin de palme demandé lors de la gestion d'un conflit (environ 2$ pour 10 litres de vin de palme dans les villages, 5$ en zone péri-urbaine), on peut sans doute en déduire le caractère peu onéreux de la procédure coutumière, si on la compare aux dépenses engagées dans le cadre d'une procédure judiciaire.[27] Par contre, bien des gens ont du mal à se procurer cette somme et sont écartés de la justice coutumière. En octobre 2015, les estimations du Fonds Monétaire International (FMI) pour l'année 2012 donnaient 63,4% de la population congolaise sous le seuil de pauvreté, seuil établi à 1,25$ par habitant et par jour.[28] Si les autorités coutumières affirment prendre en compte la vulnérabilité des populations et exempter certaines personnes des paiements exigés, en pratique, la rémunération prévue reste de mise. *« C'est une obligation coutumière à laquelle on ne peut déroger »*, notait un bénéficiaire.[29] Il nous semble que la communauté n'est pas favorable à cette exemption qui la priverait d'occasions de partage d'une boisson sans devoir dépenser. Un chef du village confirme ce point de vue : *« Dans la gestion de conflits, c'est-à-dire en cas de palabre, nous demandons aux parties la même quantité de boisson lorsque le problème n'est pas réglé, mais sinon la partie perdante paie un peu plus. Tout cela est fait en guise de reconnaissance aux gens qui ont assisté à la palabre. »*[30]

En plus, dans certains cas, le coût des déplacements s'ajoute aux frais fixes de la procédure coutumière. Certains villages sont en effet implantés à plusieurs kilomètres du groupement; les gens parcourent de longues distances et doivent payer leur transport pour voir le chef de groupement.

### 1.4.2. Une justice discriminatoire vis-à-vis de la femme

Dans la coutume Kongo, c'est la femme qui *« produit la famille »,* car les générations se rattachent à leur ancêtre féminin. Ceci a des implications sur la succession du patrimoine familial, essentiellement foncier. La succession a lieu d'oncle à neveu, pas de père en fils comme il en est le cas dans le système patriarcal. Toutefois, la femme reste étrangère aux structures de mise en œuvre de la coutume. Les chefs de village, de groupement, de quartier, que nous avons rencontrés sont tous des hommes. Les rapports de force entre l'homme et la femme, en ce qui concerne la gestion communautaire, sont déséquilibrés ; on peut même affirmer que la femme en est carrément exclue. Et d'ailleurs, *« les femmes ne construisent pas un village »*,[31] dit un adage kongo.

26. Discussion de groupe avec des notables, Kimpangu 21 septembre 2016, un chef de groupement, Gombe-Sud, 22 septembre 2016. Voir aussi De Leener (2009) dans sa conception du sujet africain, attaché à son univers social. Il y est noté que ce qui arrive à l'individu touche le « nous » dont il dépend.
27. Le coût du transport de Kimpangu à Mbanza-Ngungu où se trouve le tribunal de paix (à environ 150 km) peut s'élever à 25 $ pour un aller simple.
28. http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15280.pdf. Ce rapport, No.15/280, est le dernier en date réalisé par le FMI sur la RDC. A noter que ces indicateurs sont à nuancer avec l'importance du secteur informel.
29. Entretiens avec des bénéficiaires à Kisantu, 15 septembre 2016, Kimpangu, 24 septembre 2016.
30. Entretiens avec un groupe de chefs de villages à Kisantu, 13 août 2016.
31. *Nketo katunganga buala ko,* en kikongo.

La raison de cette marginalisation est à chercher dans les rapports hommes-femmes au sein du ménage. Pour justifier le peu de place réservée aux femmes dans les organes de gestion communautaire, les hommes semblent dire qu'elles n'ont pas de temps à y consacrer. Cette réponse semble toutefois en cacher une autre: *« Quel homme marié acceptera-t-il que sa femme abandonne son ménage et son mari pour aller passer des jours et des nuits dans des réunions de l'administration ? »*[32]

Une telle marginalisation les prive de l'accès à l'information et du droit d'exprimer publiquement leurs doléances. Lors des campagnes de sensibilisation, les femmes se tenaient systématiquement à l'écart. Assises par terre, elles observaient de loin le débat entre des hommes bien mis sur des chaises. Ailleurs, elles suivaient de l'extérieur le déroulement de la sensibilisation à travers les fenêtres. C'est uniquement dans un village à la périphérie d'un centre urbain (Kisantu) que les femmes ont pris place au sein du groupe des hommes.[33] Mais très rares sont celles qui ont pris publiquement et ouvertement la parole.

*Encadré n°1*

*Dans un village, lors d'une séance de sensibilisation, une femme a voulu savoir la sanction légalement réservée à un homme polygame et le sort successoral des enfants du deuxième lit. Elle a posé la question de manière si détournée que personne ne pouvait faire le lien avec son vécu, mais, une fois partie, les sensibilisateurs ont demandé au chef qui la femme était. Celui-ci répondra : « Cette femme, c'est ma deuxième femme! »*

Les femmes semblent elles-mêmes résignées à cette situation. Publiquement, elles affirment qu'elles n'ont pas besoin de participer aux processus de gestion communautaire; les notables et les chefs coutumiers se chargent de la gestion de leurs problèmes, à leur satisfaction.[34] Toutefois, elles s'organisent « dans la clandestinité » pour traiter les cas qui les concernent. C'est notamment le cas quand elles vont à la rivière pour puiser de l'eau, se laver, faire la vaisselle ou la lessive, quand elles sont seules aux champs ou en forêt pour chercher le bois de chauffe.[35] Cette subordination à l'homme en général, au mari en particulier, prive la femme des moyens pour s'affranchir des contraintes coutumières. Or, les moyens conditionnent le recours des personnes marginalisées par le système coutumier à d'autres cadres, notamment formel (Sandefur et Siddiqi, 2011). Il nous semble toutefois que le manque de moyens n'explique pas tout. Dans une société où la femme voit le mariage comme une marque de l'identité féminine, ce qui peut expliquer sa soumission vis-à-vis du mari, elle aura du mal à s'engager dans un processus qui risque de rompre ce lien. Retournera-t-elle chez son mari si elle décide d'agir contrairement à la règle coutumière? Cela affecte aussi bien évidemment son exclusion dans les structures de gestion de la communauté. Les hommes comprennent mal qu'une épouse ait du temps pour participer aux affaires communautaires alors qu'elle doit, en priorité, s'occuper de la gestion du ménage.

## 2. Les autorités administratives

Dans l'optique de rester focalisée sur le niveau communautaire, notre recherche n'a pas fouillé en profondeur les modalités de gestion des conflits auprès des structures administratives autres que le groupement et le village. Leur intervention dans cette matière passe par les autorités coutumières. Par contre, il est apparu dans nos entretiens que l'autorité territoriale s'appuie sur une commission de paix du territoire mise à contribution pour régler pacifiquement les conflits au niveau communautaire. Une telle commission est composée d'une délégation du territoire, d'une délégation du secteur, d'une délégation du groupement, ainsi que des notabilités des villages environnants.[36] Cette commission n'a pas de représentation permanente dans les villages. Elle se déplace dans les différentes entités, ce qui limite son efficacité. Il existerait par ailleurs une commission similaire au niveau du ministère provincial de l'Intérieur, dont la mission est de réviser, en cas de recours, les cas traités par la commission territoriale.[37] La prise en charge de cette commission par l'administration

32. Cette prise de position est apparue dans toutes les discussions réalisées avec les hommes, responsables coutumiers ou pas.
33. Une anecdote, « Muntandu mundele », assimile les gens de cette localité à des Blancs. C'est-à-dire que leurs pratiques sont plus flexibles et un peu affranchies de la rigueur coutumière.
34. Discussion de groupe avec les femmes à Luala, 7 septembre 2016, à Kimpangu 23 septembre 2016.
35. Au retour d'une descente au village, un notable que nous avons pris en lift nous dira que « le tribunal des femmes se trouve à la rivière ».
36. Entretiens avec un Administrateur du territoire, 11 octobre 2016.
37. Entretiens avec un cadre du ministère provincial de l'Intérieur, Matadi, 20 octobre 2016.

provinciale ne lui garantit pas un bon fonctionnement. A en croire certaines autorités administratives territoriales, cette commission n'effectue plus de missions sur terrain; les quelques descentes qui avaient eu lieu étaient si hâtives qu'elles ne permettaient pas la résolution des conflits.[38]

La raison d'être de la mise en place de telles commissions est de rapprocher les acteurs administratifs des bénéficiaires de la résolution des conflits. Elle vise aussi à maximiser la collaboration avec les acteurs coutumiers qui, pour citer un administrateur du territoire, sont détenteurs de *« l'unique vérité sur l'histoire des clans »*, étant entendu que la plupart des conflits communautaires prennent source dans la manipulation de cette histoire.[39] On verra par contre plus loin que certaines autorités administratives ne facilitent pas la tâche au système coutumier, qu'elles accusent d'être illégal.

## 3. La société civile et les associations communautaires

En dehors de la Commission Diocésaine Justice et Paix (CDJP), nous n'avons pas vu d'autres organisations de la société civile actives dans la gestion des conflits au niveau communautaire. Toutefois, le champ d'action de la CDJP peut d'ordinaire atteindre les milieux reculés. Au regard de sa structuration, la CDJP présente un potentiel pour ce qui est de son déploiement au niveau communautaire. Elle est susceptible de s'implanter au niveau de chaque paroisse, voire se déconcentrer jusqu'au noyau de la communauté ecclésiale vivante (CEV) qui peut correspondre à un village. Au stade actuel cependant, ce potentiel n'est pas suffisamment capitalisé. La CDJP cherche encore à renforcer son assise communautaire en étendant son action au niveau de toutes les paroisses à partir desquelles elle envisage d'atteindre les villages. En outre, elle n'est pas suffisamment ouverte à toutes les confessions religieuses, constat que partagent les responsables des CDJP dans les diocèses de Matadi et Kisantu.[40]

A côté de la CDJP, certaines représentations professionnelles, comme les associations d'éleveurs, agissent, quoique de manière moins structurée, dans la prévention et la résolution des conflits. Comme le bétail est souvent laissé en divagation, les responsables des associations doivent s'assurer qu'il n'y ait pas de confusion entre propriétaires. Un signe distinctif, propre à chaque éleveur, est placé sur les bêtes qui lui appartiennent.[41] En outre, des réunions sont organisées à l'intention des éleveurs pour prévenir les destructions des champs, lesquelles sont la cause principale des heurts entre éleveurs et agriculteurs. Le cas échéant, c'est encore ensemble qu'ils vont déterminer les responsabilités et la contribution de chacun pour réparer les dommages causés.[42]

38. Entretiens avec le Délégué Provincial d'ASF au Kongo Central, Matadi, 19 octobre 2016.
39. Entretiens avec un Administrateur du territoire, 11 octobre 2016.
40. La Directrice de la CDJP Matadi le précise clairement dans les termes ci-après: « Dans la réforme (de la CDJP/Matadi) envisagée dans le cadre des activités relatives à la gouvernance locale, la CDJP devra travailler en collaboration avec les autres confessions religieuses et autres OSC afin d'éviter que ces activités soient considérées comme uniquement l'œuvre de l'Eglise Catholique. D'ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, les membres de la CDJP ont eu à approcher quelques confessions religieuses pour les sessions de sensibilisation ciblant les élèves. C'est dans ce contexte que certaines sessions de sensibilisation ont eu lieu dans les écoles gérées par notamment l'Eglise Protestante ».
41. Nous en avons été témoin oculaire dans les villages où nous sommes passé.
42. Entretiens avec un président des éleveurs, Luala, 8 septembre 2016.

F B I
CENTRE DE SANTE DE REFERENCE DE BIEN

# DEUXIÈME PARTIE:
# EFFET DE L'ACTION DU PROJET SUR LES RELATIONS ENTRE LES MÉCANISMES COUTUMIERS ET LES CADRES FORMELS

## 1. Les mécanismes juridiques coutumiers face aux cadres judiciaire et administratif

### 1.1. LES ENJEUX LÉGISLATIFS ET INSTITUTIONNELS

Sous le pouvoir colonial, déjà, les tentatives de moderniser les entités coutumières ont détérioré leur caractère traditionnel. Les chefs traditionnels se mettaient au service du colonisateur, qu'ils aidaient à mobiliser la communauté en brisant les résistances dont elle pouvait faire preuve. Cet élan s'est poursuivi avec le pouvoir postcolonial jusqu'à aujourd'hui. La motivation de la modernisation peut résider dans le fait que les cadres coutumiers sont souvent considérés comme anachroniques, non démocratiques et discriminatoires. L'entreprise de civiliser les entités coutumières ne parvient pas à imposer les règles étatiques pour des raisons relatives à l'inapplication des réformes et à la résistance des règles traditionnelles. Ainsi, on observe la dualité des normes dans la pratique du pouvoir coutumier, tout comme dans celle du pouvoir étatique (Tunga-Bau, 2010).

#### 1.1.1. Fonctionnarisation de l'autorité coutumière

La loi N°15/015 du 25 août 2015 fixe le statut des chefs coutumiers. Dès son premier article, la loi subordonne l'existence d'un chef coutumier à sa reconnaissance par les pouvoirs publics : « Est chef coutumier, toute personne désignée conformément à la coutume locale, reconnue par les pouvoirs publics et chargée de diriger une entité coutumière ». Le fait que le chef coutumier soit placé sous la responsabilité de l'autorité administrative[43] dénote de l'ambigüité du législateur à reconnaître l'autonomie des valeurs traditionnelles dans une société fondée sur le droit écrit et le respect des droits humains.[44]

Ce choix entraîne une juxtaposition des cadres coutumier et administratif de l'autorité du chef coutumier, au risque de poser problème quant à la légitimité de son action. Dans une localité de notre recherche, le chef de groupement participe à une commission d'enquête administrative de vacance des terres, diligentée lors des demandes d'enregistrement d'une terre achetée. Du point de vue de la communauté, il fait partie des auteurs de l'accaparement des terres claniques alors qu'il devait en être le défenseur, en vertu de la coutume.[45] En effet, le chef de groupement est censé connaître les réalités coutumières de son ressort et les défendre. Néanmoins, sa « double casquette » l'empêche de jouer pleinement ce rôle. Il se retrouve obligé d'adapter son action aux exigences de l'administration, au risque de fragiliser sa légitimité communautaire.

Il arrive d'ailleurs que les autorités coutumières, notamment les chefs de village, soient démis de leurs fonctions en cours de mandat. Cela a été constaté dans deux des trois localités de la recherche. A Luala, un chef de village en exercice a été démis par l'autorité administrative, sans que la hiérarchie coutumière ni la population qui l'avait choisi puisse s'interposer. Le nouveau chef a été investi unilatéralement et semble curieusement reconnu par la population. Dans un autre village autour de Kimpangu, un chef de village a été mis sur la touche par son frère magistrat qui l'a remplacé par son neveu (fils du chef), puis jeté en prison. Avec le retour du père, les deux règnent désormais sur le même village en qualité de chefs.

43. Loi N°15/015 du 25 août 2015, préambule.
44. Loi N°15/015 du 25 août 2015, préambule.
45. Propos avancés par une partie, 15 septembre 2016.

L'interventionnisme de l'autorité administrative dans le changement de pouvoir d'un chef coutumier peut porter atteinte à la fonction lui reconnue par la loi[46] d'assurer la pérennité des coutumes. En effet, les remplaçants désignés par l'autorité administrative n'ont pas nécessairement l'occasion d'être préparés et testés sur leur aptitude à assumer leurs fonctions coutumières. Leur désignation dépend plutôt de facteurs externes contraires aux pratiques coutumières. Tunga-Bau (2010) note par exemple qu'une fois révoqués, les chefs coutumiers sont remplacés par des fonctionnaires ayant des affinités avec les autorités administratives, auteurs du remplacement. Ceux-ci sont plus enclins à œuvrer au détriment des intérêts de la communauté.

### 1.1.2. La survie de la justice coutumière

Une première raison de la survie des mécanismes coutumiers peut résider en ce que l'idée négative que s'en fait le pouvoir étatique n'est que partiellement justifiée. De tels mécanismes se fondent sur des valeurs propres auxquelles les bénéficiaires s'attachent. Nous avons observé par exemple que ces mécanismes sont préférés pour leur souci de mettre en avant le bien-être et la paix sociale, la cohésion et l'entente entre les membres de la communauté. Mais il importe, en outre, de rappeler que ces mécanismes laissent de la place aux parties prenantes dans la mise sur pied des autorités coutumières d'une part, et dans la mise en œuvre du processus de gestion des conflits, d'autre part. C'est, en effet, un processus à l'écoute de l'opinion des membres de la communauté. Or, la négociation caractérise une institution stable, bénéfique et efficace, comme le font noter Olivier de Sardan (2006) et Di John et Putzel (2009).

Une deuxième raison transcende la considération pratique ci-dessus et touche l'essence même du pouvoir coutumier. Ce dernier est foncièrement perpétuel (Tunga-Bau, 2010). Mfumu Difima explique cette perpétuité par l'immortalité du chef coutumier : *« Quand le chef est intronisé et élevé, il y a en lui un esprit ancestral ou un esprit ancien qui prend possession et c'est ce que l'on appelle en fait la réincarnation. C'est pourquoi on dit que l'autorité n'est jamais morte […]. »*[47] Dans les faits, la perpétuité de l'autorité coutumière se manifeste par le mandat illimité du pouvoir du chef. Rares sont les chefs qui renoncent volontairement au pouvoir ; pour qu'ils y arrivent, il faut qu'ils y soient contraints par la condition de santé[48] ou révoqués pour contravention aux règles coutumières ou administratives (Tunga-Bau, 2010). L'article 7 de la loi sur le statut des chefs coutumiers prévoit parmi les causes de la fin du pouvoir du chef coutumier sa déchéance « conformément à la coutume ». Sur le plan pratique, reconnaît Tunga-Bau (2010), la révocation d'un chef coutumier par l'autorité étatique le prive simplement de ses fonctions de représentant de l'Etat ; coutumièrement, le pouvoir demeure puisque l'investiture et la reconnaissance étatiques ne sont que des appendices qui légalisent une situation entièrement traditionnelle.

En troisième lieu, l'Etat, lui-même, concourt au maintien de la justice coutumière en légalisant le pouvoir coutumier. La Constitution reconnaît l'autorité coutumière et son rôle dans la gestion des conflits : « L'autorité coutumière a le devoir de promouvoir l'unité et la cohésion nationales. »[49] La loi fixant le statut des chefs coutumiers l'explicite en énonçant, entre autres missions du chef coutumier, le maintien de la cohésion et la justice sociale, la protection du patrimoine foncier des communautés locales[50] ainsi que la résolution des conflits coutumiers.[51] Si les autorités coutumières ne sont pas associées à proprement parler au fonctionnement du système judiciaire formel, leur

46. Loi N°15/015 du 25 août 2015, art. 8.
47. *L'autorité coutumière et la reconstruction du Congo,* disponible sur :youtube.com/watch?v=6gl4xgWpDTM.
48. Cas de cooptation, le chef coutumier délègue l'ensemble de ses pouvoirs à un héritier parce qu'il se voit physiquement inapte à diriger. Ce fut ainsi à Kimpangu, où un chef coutumier s'est fait remplacer par son neveu pour des raisons de santé. Ce dernier vient d'être intronisé dans cette fonction avec la mort de son oncle.
49. Constitution de la RDC, art. 207.
50. Loi fixant le statut des chefs coutumiers, art. 10.
51. Loi fixant le statut des chefs coutumiers, art. 26.

travail désengorge les juridictions parce qu'il permet de filtrer les conflits communautaires avant que ceux-ci soient portés devant les juridictions. D'ailleurs, les juges des Tribunaux de Paix s'adjoignent des notables (juges assesseurs) dans le traitement des affaires coutumières (RDC, 2013). De toute évidence, l'autorité publique reconnaît l'importance des autorités coutumières dans la gestion des conflits communautaires, de prédominance coutumière.

Enfin, les difficultés de mise en application des réformes expliquent la survie de la justice coutumière. Illustrons ceci par deux situations. Alors que l'article 19 de la loi fixant le statut des chefs coutumiers leur reconnaît le droit à une rémunération décente, la réalité sur terrain contraste plutôt avec le prescrit légal. Les chefs de groupement rencontrés, de même que les chefs de village, ne perçoivent aucun salaire. Dans de telles circonstances, certaines sanctions, comme la retenue de salaire ou la privation de traitement, envisagées à l'article 32 de ladite loi, ne tiennent pas debout. Aux yeux de certains chefs coutumiers, elles s'avèrent être même ironiques, ce qui ne les empêche donc pas de poursuivre leur travail comme ils l'entendent.

Par ailleurs, la couverture en théorie quasi totale du Kongo Central par les tribunaux de paix a mis fin au travail des tribunaux coutumiers sans pour autant venir à bout de la justice coutumière. Pour pallier la perte des tribunaux coutumiers,[52] les tribunaux de paix étaient censés tenir des audiences foraines pour se rapprocher davantage des parties (RCN Justice & Démocratie, 2009). Pourtant, faute de moyens de fonctionnement, les tribunaux de paix ne parviennent pas à déployer leur action jusqu'au niveau de la base. Pour faire face à cette situation, les parties continuent de porter leurs problèmes auprès des autorités coutumières davantage susceptibles de les accompagner.

### 1.1.3. Conflictualité entre les cadres normatifs coutumier et légal

Nous illustrons la difficile coexistence entre les cadres juridiques coutumier et légal par les cas de la paternité et de la propriété foncière.

#### *La paternité*

Le code congolais de la famille a consacré la conception retenue dans le droit de la famille belge en matière de paternité. Son titre II organise ainsi la filiation par mariage, par affiliation (reconnaissance d'un enfant né hors mariage) et la filiation par adoption. En matière de filiation, la législation familiale a voulu traduire « l'option politique fondamentale selon laquelle tout enfant doit avoir un père. »[53] Cette option semble révélatrice en ce qui concerne l'importance du père dans la détermination de la filiation. En effet, l'exposé des motifs sur le Code de la famille qualifie le système de parenté de mélange entre un système bilinéaire et patrilinéaire, mais note « cependant une nette prédominance de ce dernier ».[54]
Or, dans des sociétés matriarcales comme le Kongo Central, c'est la mère qui détermine l'appartenance à la famille. Constatant qu'il est plus sûr d'établir la filiation maternelle car découlant d'un fait naturel, la naissance,[55] la coutume kongo organise la filiation d'oncle maternel à neveu. C'est lui qui détient la puissance paternelle. L'enfant ne fait pas partie de la famille de son père biologique ; il « appartient [plutôt] au lignage de leur mère, que l'union des parents soit consacrée soit selon le droit civil ou selon la règle coutumière » (Loteteka, J.B., (s.d.) : 77).

La coexistence du système consacré par le droit civil et le système matriarcal pose évidemment problème quant à la transmission des biens de la famille, essentiellement les terres. La loi privilégie la succession de l'enfant à ses parents biologiques tandis que la coutume kongo reconnaît celle des neveux vis-à-vis de leur oncle. Il arrive bien souvent que les enfants soient en conflit avec leurs oncles paternels lorsque les premiers cherchent à hériter de leur père. En agissant ainsi, les enfants vont à l'encontre de l'ordre social coutumier et sont passibles de sanction ultime par voie de sorcellerie. Un responsable de la CDJP, fervent catholique, explique : *« La sorcellerie existe…c'est un fait social. Il ne faut pas blaguer avec ça ! »*[56] Son récit revient sur l'évolution de la sorcellerie au Kongo Central. Pour le peuple Kongo, la sorcellerie servait de gardien/protecteur de la famille. Rares étaient les sorciers maléfiques. Avec le temps, les détenteurs de ce pouvoir s'en seraient servis pour faire du mal. Certaines personnes n'ont pas hésité à déclarer publiquement qu'elles « boufferaient »[57]

52. Ceux-ci étaient implantés au niveau du territoire et du secteur et ils effectuaient des audiences foraines au niveau des groupements ou chefferies.
53. Voir exposé des motifs du Code de la famille, Journal Officiel, 44e année, Numéro spécial, 25 avril 2003. Disponible à http://www.leganet.cd/Legislation/Code%20de%20la%20famille/exposemotifs.pdf.
54. Voir exposé des motifs du Code de la famille, Journal Officiel, 44e année, Numéro spécial, 25 avril 2003. Disponible à http://www.leganet.cd/Legislation/Code%20de%20la%20famille/exposemotifs.pdf.
55. Un adage cité par Loteteka, J.B. (2006) dit : « [O]n est toujours certain de la maternité de l'enfant, mais on peut douter de sa paternité ». Le constat est partagé par la législation familiale. Son article 595, alinéa 1 dispose : « La filiation maternelle résulte du seul fait de naissance ».
56. Entretiens avec un responsable de la CDJP dans le diocèse de Kisantu, 5 octobre 2016.
57. Le terme « bouffer » est utilisé pour signifier le fait de faire disparaître quelqu'un et manger spirituellement de sa chair.

tout enfant qui transgresserait la coutume en prétendant à l'héritage familial. L'application de cette règle coutumière semble stricte dans les endroits reculés tandis que son respect semble moins important dans les villes et centres urbains.[58]

Même lorsque leur qualité d'héritier est établie par une décision judiciaire, il n'en reste pas moins que la jouissance de ce jugement est freinée par le fait que celui-ci demeure contestable, et qu'il est effectivement souvent contesté au nom de la coutume.

*Encadré n°2*

*Dans le territoire de Madimba, un conflit est né entre des ayants droit coutumiers et les enfants propres de leur frère. Un jugement du tribunal coulé en force de chose jugée reconnaît les enfants comme ayants droit des terres concernées. Mais les ayants droit coutumiers s'opposent à l'exécution de ce jugement et à la jouissance des terres par les enfants.*

*Même forts d'un jugement du tribunal, les enfants ne sont pas dans une position confortable ; les membres de la famille continuent de faire valoir leurs droits coutumiers. Comme ils ne sont pas sûrs de remporter ce combat et obtenir l'exécution du jugement, les enfants se mettent à vendre les terres à la dérobée.*

*La propriété foncière*

La loi foncière de 1973 abolit l'appropriation privative du sol. Son article 53 dispose: « Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat. » En posant cette règle, le législateur a voulu uniformiser le droit foncier en domanialisant toutes les terres et en reconnaissant aux particuliers le seul droit de jouissance. Ainsi, il a retiré aux communautés locales la propriété des terres qu'elles occupaient et exploitaient en vertu des coutumes et usages (art. 387 et 388 de la loi foncière).

Conformément à la pratique et au système coutumier du Kongo Central, le sol et le sous-sol appartiennent aux clans, ayants droit des terres.[59] La soustraction de la terre à l'autorité coutumière passe mal dans l'esprit des chefs coutumiers. Des récits font état de nombreux projets qui ont échoué parce que, malgré l'autorisation de l'Etat, les nouveaux exploitants avaient omis de requérir l'accord de l'autorité coutumière.[60] Ainsi, les deux ordres normatifs fonctionnent, au mieux, en parallèle, parce que les concessionnaires de l'Etat se voient contraints de dessaisir les chefs de clans. L'opposition à la domanialité des terres se remarque également à travers le phénomène de ventes de terres, constaté surtout aux alentours des centres.[61] Les acquéreurs contractent avec des membres de la famille, et non avec l'Etat, dont les services valident les ventes par la délivrance de documents administratifs.

## 1.2. CONTOURNEMENT DES CADRES NORMATIFS

### 1.2.1. Manipulation des compétences

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD, cité par McKay, 2015) définit l'accès à la justice comme la capacité des individus à recourir aux institutions juridiques formelles et informelles, conformément aux standards relatifs aux droits humains. Formellement donc, les règles coutumières sont uniquement acceptables si elles ne sont pas contraires « à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs ».[62] Lors des descentes de recherche, un chef de secteur mettait en garde contre le danger de privilégier la coutume au détriment de la loi. Pour lui, *« les décisions des autorités coutumières sont illégales »*.[63] La rhétorique sur l'illégalité des décisions des autorités coutumières est souvent attachée à leur inclinaison à traiter des conflits relevant en principe de la compétence répressive des tribunaux.[64]

58. Dans les villages lointains, la plupart des personnes sont d'avis que les enfants ne peuvent hériter des biens fonciers de la famille de leur père biologique que dans les villes. Et dans la pratique, certains chefs de famille réservent des maisons ou parcelles aux enfants, qu'ils gèrent en toute autonomie mais sans aucun droit de regard sur le reste du patrimoine foncier familial. Cette pratique relève d'une certaine évolution de la norme coutumière à la rencontre avec la diversité de réalités au sein d'une agglomération urbaine.
59. Voir à ce propos, notamment Mfumu Difima, youtube.com/watch?v=6gl4xgWpDTM.
61. Cas de la périphérie des centres de Kisantu et Mbanza-Ngungu, tendances aussi rapportées autour du chef-lieu du territoire de Luozi (voir entretien avec un responsable administratif au territoire de Luozi, 10 septembre 2016).
62. Constitution de la RDC, art. 207.
63. Entretiens avec un responsable administratif à Gombe-Sud, 22 septembre 2016.
64. Nous avons déjà montré leur motivation à intervenir sur les affaires d'ordre pénal.

L'exigence de la conformité des normes coutumières à la loi ouvre la voie à des limitations, aussi abusives que globalisantes, de l'action des acteurs coutumiers. Ainsi, dans certaines localités, les autorités coutumières ont été empêchées d'intervenir dans le règlement des conflits, dont la compétence a été transférée, sous peine de sanction, à l'administration. Un système de renseignement a été mis en place au niveau des villages pour informer l'administration ou la police de toute tentative d'outrepasser cette mesure. Les autorités coutumières perçoivent comme abusives, élevées et illégales les amendes auxquelles elles sont alors soumises, tout comme la population.[65] Sous couvert de faire respecter les règles légales, certaines autorités administratives et policières récupèrent tous les conflits et monnayent les procédures de leur résolution. Cela a été le cas pour un chef de secteur qui a interdit aux autorités coutumières d'intervenir dans les affaires communautaires. Il a réussi son entreprise parce que les gens avaient peur qu'il les jette au cachot.

Par le contournement des compétences, les parties cherchent la solution rapide. C'est ainsi que les créanciers passent par la police pour obliger les débiteurs à s'acquitter du paiement de leurs dettes. Et les agents de police y trouvent leur compte. Pour intervenir dans le recouvrement forcé d'une dette, ils exigent des débiteurs le versement de sommes supplémentaires en guise de frais de déplacement et de restauration.[66] Ces pratiques abusives ne font pas souvent l'objet de contestations, tant la crainte d'être arrêté, voire placé en détention est réelle, alors que les personnes concernées savent que pour recouvrer leur liberté, elles ou leur famille auront à dépenser plus que les montants demandés.

Par ailleurs, la confusion qui persiste entre les autorités coutumière et judiciaire profite parfois aux parties qui savent leurs prétentions non pertinentes. Ainsi, même lorsque les décisions des autorités coutumières sont légitimes, même lorsque celles du tribunal sont légalement motivées, certaines parties perdantes les accepteront difficilement. Le refus d'accepter les décisions des structures et instances de gestion des conflits est observé partout dans les villages de recherche. Quelqu'un ironisait d'ailleurs : *« En cas de conflit, le perdant ne se rend pas, il peut même porter l'affaire devant Dieu. »*[67]

Ainsi, la partie qui se sent lésée par une décision de l'autorité coutumière transforme l'objet du conflit pour forcer la main au magistrat : une affaire purement civile sera présentée comme pénale. De telles manœuvres s'expliquent par deux raisons. Premièrement, la partie accusatrice veut éviter que son cas soit renvoyé à l'autorité coutumière – le tribunal tente parfois d'épuiser le processus à ce niveau avant de fixer l'affaire. Or, si c'est une affaire pénale, cette procédure est impossible. Deuxièmement, ce sont les affaires pénales qui font intervenir le Ministère Public. La partie accusatrice spécule sur la possibilité d'arrestation de son adversaire, ce qui aura pour effet de le décourager d'aller plus loin.

### 1.2.2. Le jeu du capital socio-économique et la porosité des règles

La dépendance des juges et d'autres agents judiciaires vis-à-vis des parties ouvre une brèche à la corruption, à l'avantage du plus offrant. Il est courant d'entendre que la justice se rend à l'avantage du plus fort. Après plusieurs déplacements au Tribunal de Paix de Mbanza-Ngungu, un bénéficiaire, venu de loin (à 150 km, environ 7 heures de conduite) et voyant à chaque fois l'audience renvoyée, conclut que les juges ont tout simplement été corrompus, qualifiant la justice de *« justice des riches ».*[68] Que cette accusation soit justifiée ou non dans ce cas précis, les bénéficiaires qui en ont les moyens seront davantage susceptibles de chercher à corrompre le juge, afin de prendre le dessus sur la partie adverse. Si les parties sont convaincues que le système judiciaire est corrompu (ou corruptible), la confiance vis-à-vis des institutions juridictionnelles s'érode. Ils n'adhèrent plus aux décisions du tribunal et sont même prêts à se rebeller[69] contre elles. Cela se manifeste particulièrement par des oppositions à l'exécution des jugements.

65. Un chef de village dans le territoire de Luozi témoigne avoir payé à une autorité administrative une amende de 50.000 FC pour être intervenu dans le traitement d'un cas de viol qui impliquait un notable. Cette autorité administrative qui s'était illustrée par des amendes exorbitantes (jusqu'à 500.000 FC) à l'encontre des responsables coutumiers et de la population a été récemment suspendue de ses fonctions.
66. Normalement le recouvrement des dettes est de la compétence civile des juridictions.
67. Propos tenus par un participant à l'atelier d'échange sur le projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka », 20-22 juillet 2016.
68. Entretiens avec un bénéficiaire à Kimpangu, 24 septembre 2016.
69. Terme utilisé par un président d'un Tribunal de Paix qui déclare faire face à ces difficultés d'application de la décision judiciaire.

Il est intéressant de noter que, face à cette loi du plus fort, même les personnes plus vulnérables développent des stratégies pour se défendre. Il arrive qu'elles vendent une partie de leur terre pour se procurer les moyens d'influencer la décision judiciaire. Dans ce cas, les acheteurs sont souvent des hautes personnalités, capables de leur offrir une protection vis-à-vis du système grâce à leur pouvoir socio-politique.[70]

*Encadré n°3*

*Dans une localité de la recherche, des éleveurs sont entrés en conflit avec les ayants droit d'une concession foncière dans laquelle ils ont implanté des kraals.[71] En divagation, les bêtes ont détruit les champs autour du village et les habitants s'en sont pris à elles en en tuant quelques-unes. Le pouvoir social et financier des éleveurs a été déterminant dans la gestion de ce dossier. Les agents du ministère de l'Agriculture qui se sont chargés de la gestion de ce cas entretenaient de bonnes relations avec le représentant des éleveurs. Ainsi, lorsqu'ils effectuaient des descentes d'investigation, ils étaient hébergés chez lui.[72] Rien d'étonnant si des sanctions ont été prises à l'encontre des villageois sans se soucier des pertes qu'ils avaient subies suite à la destruction de leurs champs par les bêtes. Le représentant des éleveurs était assuré d'une issue favorable.*

Même les règles coutumières sont susceptibles de manipulation. L'enracinement des règles coutumières dans un passé lointain et leur continuité dans le temps n'empêchent pas qu'elles soient vulnérables aux spéculations internes. Les « experts de la coutume » peuvent, surtout lorsque les responsables de famille ne sont plus, manipuler un arbre généalogique pour s'identifier à un clan dont ils ne sont pas membres. Le cas ci-dessous illustre cette situation et montre que même des signes ancestraux sacrés sont susceptibles d'instrumentalisation.

*Encadré n°4*

*Le long de la route principale (la nationale N°1) Kinshasa-Matadi près de Kisantu (environ 120 km de Kinshasa), on observe une dizaine de tombes bien entretenues. Selon les autorités coutumières, ce cimetière y a été érigé dans la clandestinité (de nuit), par des gens venus de Kinshasa. Avant d'enterrer ces gens, ils ont pris le soin d'avertir ceux qui y habitent, qu'ils prennent pour des venants (esclaves). Un communiqué est passé par la voie des ondes, et une pancarte existe par ailleurs sur les lieux avec mention bien visible du nom de la famille du défunt ancêtre. Près de ce cimetière, se trouvent quelques maisons en construction et des champs apparemment exploités. Longtemps après l'implantation de ce cimetière, les agriculteurs riverains s'en sont remis au chef de groupement pour qu'il trouve solution à ce problème. Ces agriculteurs affirment, en effet, n'être plus en mesure de retrouver leur arbre généalogique, comme les archives de l'Administration du Territoire ont été détruites. Il n'est pas facile de prouver la qualité d'ayants droit de la part de l'une ou de l'autre famille. Plus les jours passent, plus la famille non résidente consolide son état d'ayant droit, qu'elle pourra prouver par la présence des tombes des ancêtres.*

Pour le président du Tribunal de Paix de Kisantu,[73] la tombe est le vrai signe de la qualité d'ayant droit foncier: *« Pour tout Mukongo qui se respecte, même s'il ne réside pas dans son village, son corps est rapatrié pour qu'il soit enterré dans sa terre, dans la terre de ses ancêtres. »* C'est ainsi que les générations actuelles s'identifient à leurs aïeux et aux terres qu'ils ont laissées. L'exemple ci-dessus illustre que les gens arrivent à contourner les règles, y compris les plus complexes et celles généralement perçues comme intangibles.

70. De tels cas gagnent en importance dans la périphérie des centres urbains.
71. Dans ce contexte, enclos pour bétail.
72. L'information est donnée par le responsable des éleveurs lui-même qui en profite pour nous faire part de ses nombreuses connaissances dans les secteurs de l'administration, la Justice, la sécurité, les renseignements, etc.
73. Entretiens du 15 août 2016.

# 2. Apport du projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka »

Dans le contexte de la RDC, où l'accès à la justice et l'offre de justice sont limités et utilisés principalement par une population aisée, essentiellement urbaine, le projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka » s'est proposé de renforcer les mécanismes d'aide légale, plus accessibles et appropriés par les justiciables et les communautés. Pour atteindre le premier résultat de ce projet (« les membres des communautés résidant dans la zone d'intervention du projet sont en mesure de réaliser leurs droits à travers l'aide légale de première ligne »), des activités de sensibilisation, d'écoute et fourniture de conseils légaux, et de résolution de conflits par l'entremise de la médiation, ont été organisées. Ce processus s'est déroulé suivant une approche holistique, en privilégiant la collaboration entre acteurs locaux et la participation des avocats à toutes les étapes.

## 2.1. LA SENSIBILISATION

Les thématiques pré-identifiées pour la sensibilisation étaient notamment le droit foncier, les conflits claniques et de succession, le droit de la famille, ainsi que les violences domestiques et sexuelles. Pour mener les activités de sensibilisation, les parties prenantes ont décidé de cibler des bénéficiaires prioritaires (tels que les enfants, les femmes, les chefs de clans) et de charger les acteurs communautaires (autorités coutumières et la CDJP) de la mobilisation et de la conduite du processus. Les avocats ont accompagné le processus pour apporter un éclairage sur des sujets de droit.

Le processus de sensibilisation a permis de relever plusieurs observations. Premièrement, le souci d'avoir des effectifs élevés de participants peut réduire la qualité de la sensibilisation. La question des distances à parcourir se pose également. L'extension de la mobilisation en dehors des zones initialement identifiées pour la sensibilisation a, dans certaines localités, eu un effet contraire aux attentes. Certains villages n'ont pu envoyer qu'un ou deux représentants; on peut s'interroger sur l'impact des sensibilisations dans ces zones plus reculées. Deuxièmement, les acteurs locaux doivent être davantage impliqués. Les préparatifs avaient misé sur les chefs de groupement et les membres de la CDJP qui participaient aux séances d'échange préalables. Or, ceux-ci ne sont pas nécessairement représentés au niveau des villages. Le chef de groupement est parfois établi dans un village qui peut se trouver à plusieurs dizaines de km des autres, tandis que, comme nous en avons déjà discuté, la CDJP n'a pas encore une assise au niveau local, au-delà des paroisses.

La faible implication des acteurs locaux s'est également manifestée dans leur incapacité à conduire le processus de sensibilisation, lequel a été récupéré par les avocats. En effet, le document de sensibilisation portait sur des thématiques de droit, dont la présentation nécessitait des connaissances juridiques. Un échange de quelques heures sur ces thèmes n'a pas suffi pour renforcer leur capacité à sensibiliser sur base de cet outil, en outre rédigé en français.

## 2.2. LA MÉDIATION

Les difficultés de mobilisation auxquelles a fait face le processus de sensibilisation se sont répétées pour la médiation. Pour cause, l'identification des conflits, objets de la médiation, a été faite par les avocats lors des consultations juridiques (pendant la phase de sensibilisation). Pendant la transition entre les consultations et la médiation, il aurait fallu que les acteurs locaux prennent le relai sur base des informations recueillies par les avocats. Il semble que les informations n'ont pas été communiquées, sinon pas assez compte tenu du caractère confidentiel de la consultation juridique. Là où les chefs coutumiers ont pris l'initiative de contacter les parties aux conflits pour les préparer à la médiation, notamment à Kisantu, la mobilisation a été plus facile.

Malgré ces difficultés, des séances de médiation ont pu néanmoins être tenues et nous amènent aux conclusions suivantes.

### 2.2.1. Motivation pour la médiation

L'analyse des personnes qui se sont présentées pour la consultation des avocats et qui ont spontanément accepté de référer leur cas à la médiation révèle que leur motivation peut être, d'une part :

*Le besoin de contourner l'échec ou le long parcours devant l'instance judiciaire*

C'est notamment le cas des gens qui se disent que la partie adverse aurait corrompu le juge. Pour eux, ramener le conflit dans un cadre de médiation permettrait de discuter d'égal à égal et de trouver une solution plus satisfaisante.

*Les difficultés d'exécution d'un jugement*

C'est le cas des gens qui ont eu gain de cause auprès du tribunal mais qui ont du mal à jouir des effets du jugement parce que l'autre partie s'oppose à son exécution. On pourrait rappeler, comme détaillé dans l'encadré N°2, l'affaire des enfants qu'un jugement judiciaire reconnaissait comme ayants droit fonciers, tandis que des membres de leur famille s'y opposaient en se fondant sur les règles coutumières. Au vu des étendues de terres que les deux parties avaient déjà vendues dans l'optique de priver leur adversaire de l'objet de revendication, elles s'en sont remises au cadre de médiation pour sauver le reste.

*Le besoin d'officialiser les droits*

Certaines personnes ont accepté directement l'offre de médiation, surtout lorsqu'elles étaient confiantes que son issue allait leur offrir l'occasion d'officialiser des droits qu'elles avaient possédés pendant longtemps sans aucune preuve, ce qui les rendait vulnérables à toute spéculation. C'est en l'occurrence le rôle que jouerait le jugement d'expédient.

*Le souci de la paix et de la stabilité sociale*

D'autres dont la situation litigieuse était en voie d'être tranchée au niveau judiciaire ont spontanément accepté de renoncer à ce processus pour rejoindre la négociation qui leur apporterait la paix avec la partie adverse.

Mais, d'autre part :

*L'usurpation des droits*

C'est le cas de personnes rencontrées qui se disputaient un terrain déjà vendu à l'Etat pour un projet agricole. Celui-ci ayant été mené à terme, chacune des parties faisait valoir ses droits sur la terre. Ils savaient sûrement que ce cas serait difficile à faire valoir devant le tribunal et ont voulu tenter leur chance devant l'équipe de médiation. Un autre cas rencontré a été celui de personnes qui se disputent la qualité d'ayant droit sur des terres d'un clan éteint alors que les deux parties savent pertinemment qu'elles n'en sont pas membres.
De tels cas méritent une grande attention de la part des agents de médiation. La recherche d'un quelconque arrangement amène les parties à rechercher une issue rapide, au détriment de la sécurité juridique.

### 2.2.2. Nécessité d'une stratégie de médiation

Une attention particulière doit porter sur la composition de l'équipe de médiation. Celle-ci doit comprendre des personnes en qui les parties peuvent avoir confiance. Certaines autorités coutumières ont été récusées avant ou au cours de la médiation, alors qu'elles étaient généralement pressenties comme meneurs du processus de médiation. Ceci justifie la nécessité d'une consultation entre acteurs et d'un travail préalable pour comprendre le conflit et arrêter la stratégie de médiation, les acteurs à impliquer ou pas, les pistes de solutions à proposer, sur base des arguments coutumiers et légaux. Une telle stratégie est primordiale dans la médiation multipartite car elle permet d'avoir une vue commune de la question, et ainsi d'éviter de brouiller les parties par des points de vue divergents.[74]

74. "[I]f there is no shared analysis of the problem and no sense of a common solution, different mediators will confuse the parties" (voir Crocker et al., cité par Vuković, 2014)

Elle est d'autant plus importante qu'il s'est avéré que la médiation réussit quand elle est (pro-) active, c'est-à-dire qu'elle ne reste pas passive devant les positions des parties, mais les attire plutôt vers des solutions mutuellement avantageuses. C'est en fait le but même de la médiation, à travers l'intervention d'une tierce partie: « trouver une solution au conflit que les parties sont incapables ou ne veulent pas trouver elles-mêmes » (Vuković, 2015: troisième diaporama). L'acceptation dépendra de la lecture qu'ont les parties, ou mieux que la médiation leur permet d'avoir, du coût-bénéfice du conflit. Il est rare, mais pas impossible,[75] que les parties non acculées par le conflit acceptent de transiger. Sauf à préciser que les risques ne doivent pas nécessairement être immédiats.

Il importe de constater que, suite à l'intervention du projet, les parties prenantes ont renforcé la collaboration dans la gestion des conflits communautaires. Certaines autorités coutumières, comme cela a été le cas à Kisantu, ont acquis l'habitude de convier les membres de la CDJP et, dans une moindre mesure, les avocats aux séances de médiation initiées en dehors des missions réalisées dans le cadre du projet. Elles affirment que la participation de ces nouveaux acteurs renforce la confiance des parties au conflit et les amène à mieux coopérer au processus de médiation.

### 2.2.3. Nécessité de mieux informer sur le processus de médiation

L'expérience a montré qu'il y a un risque que la médiation soit confondue avec un acte judiciaire, surtout lorsque les avocats interviennent. A titre illustratif, au lendemain de la consultation juridique par un avocat, une partie a pris la liberté d'écrire à l'autre pour exiger la suspension des activités sur le terrain litigieux, conformément à « la décision prise par Avocats Sans Frontières,[76] jusqu'à la fin du jugement. »[77] Le processus de sensibilisation doit dès lors être renforcé, afin de mieux informer les acteurs du but et des modalités de la médiation. Ceci se concrétiserait par la détermination des responsabilités de chaque partie prenante, notamment en ce qui concerne la prise en charge des éventuels frais liés au processus de médiation. Des parties à une convention de médiation ont cru, à tort, que les frais relatifs à la procédure d'obtention du jugement d'expédient devaient être payés par Avocats Sans Frontières dans le cadre du projet étudié ici.

### 2.2.4. Conflits collectifs: privilégier le consensus de groupe

Les processus de médiation ont révélé que, dans le cadre des conflits collectifs dont la quasi-totalité étaient liés à des considérations claniques, les représentants des parties à la médiation devaient constamment faire valider leur décision par le reste des membres du groupe. D'où le risque de remise en cause des conclusions de la médiation si les représentants des parties n'ont pas pleins pouvoirs ou tout simplement si les autres membres de la famille découvrent de nouvelles informations sur lesquelles de nouveaux arguments peuvent être construits. En effet, après une telle concertation, les parties ont tendance à revenir sur leur accord en exigeant plus. On en retient la nécessité de ne pas aller trop vite en besogne dans le processus de médiation et d'être attentifs à ce que les mandataires bénéficient du consensus du groupe d'où ils proviennent. On en déduit aussi que, parfois, il serait important d'élargir le cercle des mandataires pour être sûr que leur avis est représentatif de l'intérêt du groupe.

## 2.3. LE RÔLE DES AVOCATS

### 2.3.1. Limites de l'assistance judiciaire

L'exploitation et l'analyse de dossiers au niveau des tribunaux de paix de Kisantu, Mbanza-Ngungu et Luozi permettent de conclure que le recours aux avocats est plus courant dans les cités urbaines. En effet, l'on retrouve l'assistance d'un avocat ou d'un défenseur judiciaire dans la plupart des dossiers exploités au niveau des tribunaux de paix de Kisantu et Mbanza-Ngungu, alors qu'elle se raréfie à Luozi.[78] Ceci paraît logique parce que les avocats et les défenseurs judiciaires s'établissent dans les centres urbains où ils peuvent développer leur clientèle. Dans ces circonstances, les difficultés d'accès à un avocat sont les mêmes que celles relatives à l'accès au juge. Des avocats ont même fait savoir qu'ils se voient obligés d'abandonner leur créance, voire de payer pour leur client les frais relatifs au procès.[79]

75. Voir supra, motivations de la médiation.
76. Aucune décision allant dans ce sens n'avait été prise, elle ne pouvait de toute évidence pas l'être de la part d'Avocats Sans Frontières.
77. A comprendre: jusqu'à l'aboutissement du procès, jusqu'à ce que le jugement soit rendu.
78. Alors que Kisantu et Mbanza-Ngungu se trouvent sur la nationale n°1, Luozi s'en écarte de 100 km.
79. Entretiens avec quelques avocats du pool d'avocats collaborant au projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka ».

Même l'assistance légale gratuite s'avère en définitive trop chère, parce que les parties supportent les frais liés au suivi et à la défense du dossier par l'avocat *pro deo* (déplacement, hébergement, repas, etc.) (RCN Justice & Démocratie, 2009). Les Bureaux de Consultation Gratuite (BCG) n'arrivent pas à jouer leur rôle, faute de moyens nécessaires alloués par l'Etat ou le Barreau. La souvenance de leur bon fonctionnement remonte à la période où un partenaire externe prenait en charge, dans le cadre d'un projet, la permanence d'un avocat.[80] A la fin du projet, c'est le retour au statu quo. Si l'assistance pro deo peut toujours avoir lieu dans le cadre du BCG, elle est peu perceptible et s'inscrit dans le cadre de désignation d'office d'un avocat par le Barreau, à la demande du juge en cas de procès impliquant un vulnérable (surtout les militaires).[81] Les fonctions de consultation et de conseil que devrait aussi jouer le BCG semblent éclipsées par l'assistance judiciaire.

### 2.3.2. L'avocat comme éducateur-conseil

Certains responsables administratifs et autorités coutumières reconnaissent à l'avocat les fonctions d'éducation et de conseil juridique. *« Les avocats ont la maîtrise de la loi et peuvent renforcer la capacité des populations, ce sont des éducateurs de la population en cette matière...»*, a noté un responsable administratif à Kimpangu.[82] Cette fonction est d'autant plus importante qu'une enquête réalisée par le chargé de suivi-évaluation d'ASF dans la zone de la RA préalablement à la campagne de sensibilisation, a mis en évidence que 77,8% des personnes interrogées n'ont jamais été sensibilisées sur des thématiques de droit. D'autres acteurs locaux trouvent dans l'intervention des avocats un avantage parce que leur appui renforce aussi les connaissances des autorités locales sur les questions de droit. Notons, toutefois, que l'avocat est beaucoup plus associé à sa mission d'assistance judiciaire. Un chef coutumier le laisse sous-entendre : *« Les avocats sont très nécessaires parce qu'ils connaissent bien la procédure de la défense. »*[83] Ce point de vue est partagé par la plupart des autorités locales et par une bonne partie de la population. Dans l'enquête de connaissance susmentionnée, en effet, 68,4% le perçoivent comme un défenseur, mais n'ont aucune idée sur son rôle de conseil et d'orientation.

### 2.3.3. L'avocat dans la médiation

De prime abord, les avocats sont les premiers à prendre connaissance des différends opposant les parties pendant la consultation et à leur proposer la voie de la médiation. La plupart des conflits qui ont fait l'objet d'une médiation avaient déjà été rapportés aux avocats dans le cadre de la consultation. La connaissance préalable de ces derniers a permis d'entrer en contact avec les parties adverses pour les convaincre à adhérer à la voie de la médiation. Même si, nous l'avons mentionné ci-haut, le passage de relai aux acteurs locaux aurait dû être mieux organisé.
Ensuite, pendant la médiation proprement dite, les avocats peuvent anticiper les effets d'un procès et en faire part aux parties pour les convaincre d'accepter les solutions proposées.

*Encadré n°5*

*Un couple en union libre pendant plus de 14 ans vient de se séparer et rencontre des problèmes quant au partage des biens. Ils soumettent le cas à la médiation du chef de groupement qui fait appel aux membres de la CDJP et à un avocat.[84] Le déclencheur de l'adhésion à la solution proposée par la médiation se résume ainsi : leur union n'ayant pas été célébrée devant l'officier d'Etat civil, elle n'est pas reconnue par la loi et, partant, le tribunal ne pourra pas reconnaître la qualité d'époux à ce couple ni procéder au partage des biens des suites d'un divorce. L'avocat invité à la médiation le leur a bien fait comprendre.*

Par ailleurs, ils interviennent aussi pour garantir que les solutions proposées sont respectueuses de la loi. Un exemple :[85] une partie en médiation proposait que des tombes érigées dans sa terre soient déplacées aux soins de l'autre partie. Les avocats ont dû intervenir pour leur rappeler que la loi fixait des normes par rapport à l'exhumation des cadavres, lesquelles, si non respectées, pouvaient donner lieu à des poursuites judiciaires. Cette option a été vite abandonnée.

80. Entretiens avec un responsable du BCG à Mbanza-Ngungu, 17 octobre 2016.
81. Idem.
82. Entretien avec une autorité administrative à Kimpangu, 21 septembre 2016.
83. Entretiens avec un chef coutumier dans le groupement de Luala, 8 septembre 2016.
84. Nous sommes dans la suite des médiations déclenchées dans le cadre du projet, le chef de groupement a impliqué les autres acteurs, comme il a la chance de les avoir tout près de lui (entretiens à Kisantu, 18 novembre 2016).
85. Cas de médiation dans le village de Nselo, 2-10 octobre 2016, cf. rapport de mission du Délégué Provincial d'ASF.

Enfin, les avocats interviennent pour garantir la viabilité de la convention de médiation par l'obtention d'un jugement d'expédient, appropriation judiciaire de l'accord des parties. Nous n'avons, malheureusement, pas pu observer cette procédure parce qu'aucun processus de médiation n'était encore à ce stade.

### 2.3.4. Eléments d'attention

L'avocat a souvent eu un ascendant sur les acteurs communautaires de résolution des conflits. Lors de l'atelier d'échange entre acteurs de la mise en œuvre du projet, on a remarqué la prédominance des points de vue basés sur la loi de la part des avocats, qui, par ailleurs, ont restitué en plénière la plupart des travaux de groupe. Quelques voix discordantes se sont quand même élevées, essentiellement celles des autorités politico-administratives et coutumières diplômées, ce qui reste insuffisant au regard du nombre important de responsables coutumiers. On ne doute pas que cette importance que la communauté réserve à l'avocat provient de sa capacité à interpréter un problème social au regard de la loi. Rôle que les autres acteurs (CDJP, chefs coutumiers, autorités administratives) ne sont pas, ou sont moins, en mesure de jouer.

Cet aspect a eu un effet de domination des avocats dans les processus du projet. Experts du droit, ceux-ci ont été considérés comme les détenteurs de la solution à tous les problèmes, ce qui a limité les efforts du reste des parties prenantes. Pour illustrer ce constat, donnons l'exemple de cet enseignant à qui on demande de parler du viol mais qui renvoie la question à un avocat présent dans la salle.[86] Il avait peur de se ridiculiser devant ses élèves. Face aux avocats, certains acteurs locaux s'autocensurent. D'autres se déclarent vaincus sans avoir épuisé toutes leurs munitions. C'est le cas d'un chef coutumier qui, confronté à la difficulté de poursuivre un cas de médiation suspendu pour besoin de descente sur terrain,[87] appelait au secours en demandant une nouvelle mission des avocats.[88] Il est quand même des cas où le processus de médiation a pu se poursuivre au-delà des premières tentatives dans le cadre des missions du projet. A Kisantu, deux procédures ont abouti à la signature des conventions de médiation grâce à la persévérance des autorités coutumières et des membres de la CDJP.

Mais, dans d'autres cas, l'avocat est associé aux déceptions qu'ils ont connues, comme dans le cas présenté ci-après.

*Encadré n°6*

*Lors de l'ouverture de la campagne de sensibilisation dans un village du territoire de Luozi, un homme, qui avait pris la peine d'amener sa chaise de la maison pour suivre les débats, prend une décision surprenante à l'annonce de la présence d'avocats dans l'équipe de sensibilisation. Il a pris sa chaise et a quitté les lieux, clairement remonté contre les avocats, répétant qu'il ne les aime pas. Et il ne s'est pas seulement limité à regagner son domicile (à quelques 30 m du lieu de sensibilisation); toujours dans la même colère et avec la même expression de ras-le-bol, il est reparti encore plus loin.*

Avait-il eu une expérience malheureuse avec un avocat ou les avait-il pris pour des magistrats, des officiers de police judiciaire (OPJ)? Le malaise était sûrement fort, sinon il serait resté écouter l'objectif de la mission, peut-être même poser son problème à l'équipe, comme n'ont cessé de le répéter les autres participants.

Cette anecdote nous enseigne que l'affectation des avocats à la sensibilisation, la consultation juridique ou la médiation des conflits doit tenir compte de l'expérience de la communauté qui les accueille. Pendant la phase de sensibilisation, certains avocats étaient pointés du doigt comme défenseurs des parties dans des conflits susceptibles de faire l'objet de médiation. Ainsi, leur participation dans la consultation juridique était-elle perçue comme une mise en scène, voire de l'extorsion d'informations pour le compte des parties adverses.[89] Ces plaintes n'ont cependant pas directement été adressées aux avocats, ni publiquement exprimées. Elles ont discrètement été confiées aux autorités coutumières et aux membres de la CDJP qui prenaient part au processus.

86. Cas relevé pendant la deuxième campagne de sensibilisation communautaire, à une école de Kimpangu, 2-10 octobre 2016.
87. La descente était programmée après une première tentative de médiation, en présence des avocats.
88. Cas relevé après la mission de sensibilisation et de médiation à Nselo (territoire de Madimba), 2-10 octobre 2016, voir entretiens avec le Délégué Provincial d'ASF au Kongo Central, Matadi, 19 octobre 2016.
89. Entretiens avec des bénéficiaires à Kisantu, 13 août 2016.

# CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si des mécanismes d'arbitrage efficaces ne sont pas mis en place et qu'une multitude de systèmes normatifs, d'origines ou de types différents coexistent et s'appliquent à une même situation, le plus puissant l'emporte sur les autres (De Leener, 2009). Seulement, la puissance d'un système normatif est temporaire et instable, parce qu'elle dépend du contexte et des circonstances du moment.

Dans un contexte comme celui du Kongo Central, la légitimité des règles dépend de la légitimité de celui qui les produit. Elle dépend aussi, dans la pratique, de celle des acteurs qui les mettent en œuvre. A en croire les acteurs communautaires, les acteurs de la justice formelle sont des gens qui ne se soucient pas du bien-être de la population, parce qu'ils privilégient leurs intérêts personnels. Par contre, les acteurs coutumiers rechercheraient davantage l'intérêt commun, ils seraient prêts à se sacrifier pour la cause commune en se dépensant sans exiger de salaire. Par conséquence, l'attitude des acteurs est déterminante pour l'efficacité des mécanismes de justice. En effet, le caractère contraignant des règles, leur partialité ou leur impartialité sont subordonnés à l'idée que se font leurs destinataires, des auteurs de leur mise en place et/ou des acteurs de leur mise en œuvre. Si on pouvait dépasser le stade où la légitimité d'une règle dépend de celle des acteurs, les règles devenant donc légitimes par elles-mêmes, alors elles seraient le moteur du changement individuel et social.[90] Or, les règles, tout comme les systèmes normatifs, sont créées par des hommes qui les taillent souvent à la mesure de leurs intérêts ou de ceux de leurs protégés. De la sorte, ils sont prêts à diaboliser les autres systèmes, peu importe leurs qualités.

Cette recherche a permis de se rendre compte que les mécanismes coutumiers de justice présentent un avantage comparatif à l'égard des mécanismes formels. En effet, ils sont plus proches de la population, moins chers et s'établissent sur base d'un processus ouvert à la participation. Notons toutefois que ces mécanismes restent vulnérables aux manipulations, aussi bien en interne que de la part des acteurs de la justice formelle ou des autorités administratives. Ils se maintiennent quand même, en partie parce que la mise en œuvre des systèmes concurrents est également insatisfaisante.

C'est ainsi que le projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka » a levé les barrières du cloisonnement institutionnel et a cherché à mettre en place et en œuvre des processus qui privilégient la collaboration entre les différents mécanismes communautaires, de même que la participation des avocats pour y apporter constamment un dosage légal. Ce processus a été soutenu par l'ensemble des acteurs impliqués, ce qui démontre qu'il est toujours possible de cheminer ensemble pour la cause de l'accès à la justice. Toutefois, certains éléments du processus nécessitent d'être renforcés.

90. De Leener (2009) y fait référence par le concept de méta-légitimité.

# Recommandations

## A l'intention d'ASF

| Recommandation | Justification | Niveau de priorité | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Court terme | Moyen terme | Long terme |
| Intégrer les chefs de village, les responsables des confessions religieuses et d'écoles parmi les acteurs de la mise en œuvre du projet. | Dans la formule retenue par le projet sous étude, le choix des acteurs coutumiers s'est limité aux chefs de groupement. Or, la gestion au quotidien des villages est faite par les chefs de village. Ce sont donc des interlocuteurs indispensables dans la gestion des problèmes communautaires, qu'il faudrait intégrer parmi les bénéficiaires du renforcement des capacités. Les responsables des confessions religieuses et les responsables d'écoles sont aussi des acteurs pouvant jouer un rôle dans le processus de sensibilisation et de médiation. | | | |
| Délocaliser les sessions de formation au niveau des territoires. | Au regard des conditions de déplacement et du coût du transport vers les centres urbains, le projet gagnerait en allant vers les acteurs locaux élargis aux chefs de village et les responsables religieux et d'écoles. Les avocats seraient mis à contribution dans l'animation des séances de formation. | | | |
| Adapter le langage, les méthodes et les thématiques de sensibilisation aux capacités des bénéficiaires du projet. | Il est apparu que le document de sensibilisation était difficile à utiliser pour les acteurs communautaires, parce que rédigé en français et portant sur des thématiques juridiques, parfois complexes. On pourrait prévoir l'usage d'outils adaptés, tels que les boîtes à images et les affiches, tout en limitant la sensibilisation à des thématiques simples qui touchent directement la communauté. | | | |
| Evaluer les processus de médiation initiés dans le cadre du projet « Mobeko Na Kati Ya Mboka ». | Les activités de médiation ont eu lieu vers la fin de la phase écoulée. On n'a pas pu en observer l'évolution dans le cadre de la RA. Il semble primordial d'évaluer les dynamiques nées de ce processus pour les capitaliser dans les prochaines phases du projet. | | | |
| Réaliser des études approfondies sur la situation de l'accès de la femme et des enfants biologiques (par opposition aux neveux) à la justice dans le contexte matriarcal du Kongo Central. | A travers l'intervention du projet, on se rend compte que ces catégories de bénéficiaires ne sont pas convenablement intégrées dans les processus en cours. | | | |

## Recommandations

### A l'intention des acteurs de mise en œuvre du projet: Barreau, CDJP, autorités coutumières

| Recommandation | Justification | Niveau de priorité | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Court terme | Moyen terme | Long terme |
| Planifier convenablement les étapes du processus de médiation, opérer un choix rationnel des intervenants et assurer une meilleure répartition des rôles entre les acteurs de médiation. | La stratégie comprendrait l'étude préalable des cas de médiation et la réflexion sur les moyens susceptibles d'influencer le processus. Procéder ainsi permettrait d'anticiper la direction que peut prendre le processus en s'assurant de l'implication de toutes les parties prenantes concernées et de l'élimination des obstacles prévisibles à la médiation. | | | |
| Privilégier la volonté des parties dans le choix des médiateurs. | Les médiateurs ne doivent pas nécessairement être des chefs coutumiers, comme c'était d'usage. Ils pourraient ne même pas faire partie du cercle des acteurs qui ont été formés ou qui assument des fonctions communautaires. Même si ceux-ci restent indispensables dans l'organisation et le suivi du processus pour appuyer la recherche des voies de sortie en cas de blocages. | | | |
| Anticiper le processus d'obtention d'un jugement d'expédient en communiquant clairement sur les modalités de son obtention, ainsi que l'intervention financière des parties prenantes dans la procédure et les frais qu'elle occasionne. | Ceci permettrait aux parties concernées de faire un choix éclairé d'aller ou pas au-delà de l'entente à l'amiable. | | | |
| Renforcer l'action du BCG pour être plus au service du public et des populations vulnérables. | | | | |
| Poursuivre le plaidoyer sur le financement de l'aide légale initié dans le cadre du projet et l'intégrer dans la conduite ordinaire des affaires et dans les priorités des barreaux. | La Barreau de Matadi et les autres barreaux de la RDC ne semblent pas s'être approprié le plaidoyer déclenché à l'initiative du projet. | | | |
| Poursuivre et s'approprier le plaidoyer sur la mise en place d'une loi sur l'aide légale. | | | | |

## Recommandations

### A l'intention de l'Etat congolais

| Recommandation | Justification | Niveau de priorité | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Court terme | Moyen terme | Long terme |
| Mettre en application les dispositions pertinentes de la loi budgétaire sur l'assistance judiciaire. | Le financement de l'assistance judiciaire est prévu dans la loi budgétaire mais non exécuté. | | | |

# ANNEXES

## GUIDES D'ENTRETIEN

### Recherche-action / Entretiens au niveau des structures de gestion des conflits

| Informations générales | |
|---|---|
| Date | |
| Lieu | |
| Institution | |
| Fonction de l'interviewé | |

1. Présentation de la structure concernée (création, composition, organisation).
2. Quels sont les autres cadres de gestion des conflits disponibles au niveau de la contrée que vous connaissez ? Quels liens entretenez-vous avec ces cadres ? Avec lesquels n'entretenez-vous aucun lien ? Pourquoi ?
3. Problèmes/conflits gérés par la structure : fonciers, successoraux, claniques, de pouvoir, sorcellerie, esclavage… (demander à l'interviewé de décrire en détail le problème, en précisant les parties impliquées, la manière dont elles accèdent à la structure, le temps que ça prend, les obligations/exigences envers les bénéficiaires, etc.).
4. Pourquoi selon vous les bénéficiaires préfèrent-ils votre institution ? Et pas les autres ?
5. La solution que vous proposez est-elle toujours acceptée et adoptée par les bénéficiaires ? Sinon, dans quels cas subissez-vous souvent un échec ou quels bénéficiaires remettent en cause votre décision ?
6. Quelles difficultés rencontrez-vous dans l'exercice de votre mission ? Que faites-vous pour les contourner ?
7. Que pensez-vous que les avocats pourraient vous apporter dans le cadre de votre travail ?

### Recherche-action / Entretiens avec les bénéficiaires

| Informations générales | |
|---|---|
| Date | |
| Lieu | |
| Noms (si pas d'objection) | |
| Profession | |

1. Quels cadres intervenant dans la gestion des conflits connaissez-vous dans votre localité ?
2. A quel cadre avez-vous confié la gestion de votre cas ? Pourquoi (motivations, attentes spécifiques) ? Si vous aviez essayé ailleurs, qu'est-ce qui n'avait pas marché ?
3. Avez-vous payé pour ce service ? Combien/quoi et quand ? Comment vous êtes-vous procuré les moyens ?
4. Qu'avez-vous apprécié dans la façon dont on a géré votre problème ? Que n'avez-vous pas apprécié qu'il faudrait corriger (fonctionnement du cadre en général ou comportement particulier d'un agent/membre du cadre) ?

### Recherche-Action / Focus group

| Informations générales | |
|---|---|
| Date | |
| Lieu | |
| Groupe concerné | |

1. Décrivez les problèmes/conflits existant dans votre village. Y en a-t-il qui semblent vous concerner spécifiquement (en tant que bénéficiaires ou gestionnaires) ? Lesquels ?
2. Quels cadres interviennent dans la gestion de ces conflits ? Et quel rôle jouez-vous dans ce processus ?
3. Lesquels vous semblent-ils efficaces ? Pourquoi (qu'est-ce que vous appréciez chez eux) ?
4. Lesquels vous semblent inefficaces ? Pourquoi (qu'est-ce que vous n'appréciez pas chez eux) ?
5. Que faudrait-il faire pour améliorer/changer la manière dont les conflits sont gérés ?

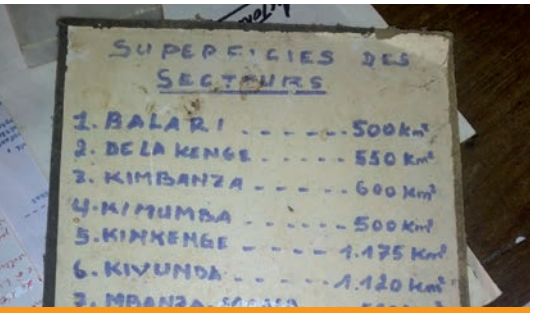
## CATÉGORIES D'ACTEURS RENCONTRÉS

### Entretiens individuels

- Administrateur du territoire à Mbanza-Ngungu.
- Secrétaire de l'Administrateur du territoire à Luozi.
- Chef de secteur Gombe-Sud.
- Chef de l'Agglomération Kimpangu.
- Chefs de groupements Luala, Kisantu et Gombe-Sud.
- Présidents des Tribunaux de Paix de Luozi, Mbanza-Ngungu et Kisantu.
- Responsables de la CDJP à Kisantu et Matadi.
- Membres de la CDJP à Kimpangu et Bandakani.
- Greffiers aux Tribunaux de Paix de Luozi, Mbanza-Ngungu et Kisantu.
- Un cadre du ministère provincial de l'Intérieur à Matadi.
- Bénéficiaires des structures de résolution des conflits et leaders d'opinion.

### Focus groupes

- Chefs de village et notables.
- Hommes.
- Femmes.




# RÉFÉRENCES

## SOURCES DOCUMENTAIRES


- Adamczewski G. (1988), *La recherche-action, in Recherche et formation,* Tome 3, numéro 3.
- Avocats Sans Frontières (2014), *Etude sur l'aide légale en République démocratique du Congo,* PARJ, disponible sur le site http://www.asf.be/wp-content/uploads/2014/04/ASF_RDC_EAL_2013_light.pdf.
- De Leener, P. (2009), *Gouvernance démocratique, rapports à l'individu, au collectif, aux règles et aux normes,* in: Mappa, S. *Les impensés de la gouvernance,* Paris, Karthala, 129-206.
- Di John, J. & Putzel, J. (2009), *Political settlements,* Issues Paper, Governance and Social Development Resource Centre.
- Dubost, J. (1983), *Les critères de la recherche-action,* Pour n° 90.
- Le Boterf, G. (1983), *La recherche-action : une nouvelle relation entre les experts et les acteurs sociaux ?,* Pour n° 90.
- RCN Justice & Démocratie (2009), *La justice de proximité au Bas-Congo. Ville de Matadi et district des Cataractes.*
- Sandefur, J. & Siddiqi, B. (2011), *Rights or Remedies? Shopping for Justice in Liberia's Dualistic Legal System,* in: Harper, E. (ed.) *Working with Customary Justice Systems: Post-Conflict and Fragile States,* Rome, International Development Law Organization, 109-126.
- Tunga-Bau, H.M. (2010), *Pouvoir traditionnel et pouvoir d'Etat en République démocratique du Congo. Esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoirs politiques,* Kinshasa, Médiaspaul.
- Loteteka, J.B. (s.d.), *La paternité chez les Kongo,* in: *Mélampous, revue de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille,* n° 7, disponible à: www.afmjf.fr/IMG/pdf_MELAMPOUS_No7_afrique_kongos.pdf.
- McKay, L. (2015), *State-Sponsored Legal Aid Schemes,* Practitioner's Guide, INPROL.
- Olivier de Sardan, J-P. (2006), *L'anthropologie du changement social et du développement comme ambition théorique ?,* Bulletin de l'APAD [En ligne], 1/1991.
- PIAGET, J. (1969), *Psychologie et pédagogie,* Denoël/Gonthier.
- Vuković, S. (2014), *International mediation as a distinct form of conflict management,* in: *International Journal of Conflict Management,* 25 (1): 61-80.
- Vuković, S. (2015), Cours sur la médiation internationale, IOB, Université d'Anvers.


## CONSTITUTION ET LOIS


- Constitution de la République démocratique du Congo.
- RDC (1982), Ordonnance-Loi 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, disponible sur le site http://leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/OL.31.03.82.n.82.020.htm.
- RDC (2013), Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, disponible sur le site http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Judiciaire/LOI.13.011.11.04.2013.htm#TICII .
- RDC (2015), Loi N°15/015 du 25 août 2015 portant statut des chefs coutumiers.
- Exposé des motifs du Code de la famille, Journal Officiel, 44e année, Numéro spécial, 25 avril 2003. Disponible à http://www.leganet.cd/Legislation/Code%20de%20la%20famille/exposemotifs.pdf.


## SITES INTERNET


- The CIA World Factbook (2017): www.cia.gov/library/public

© ASF - 2016

Crédits photographiques ©
Couverture et pages 8, 12, 19, 20, 35, 36 et 38 © ASF/Johnny Lobho Amula
Page 3 © ASF/Bruno Langhendries
Page 24 © ASF/Antoine Meyer
Page 32 © ASF/Céline Baes

Editeur responsable : Francesca Boniotti, avenue de la Chasse 140 - 1040 Bruxelles, Belgique
Mise en page : Marina Colleoni
Mise sous presse : décembre 2016
Imprimé sur papier Multiart Silk FSC Blanc

Avocats Sans Frontières, 2016
© par Avocats Sans Frontières (ASF). *Gestion des conflits et accès à la justice en province du Kongo Central (RD Congo). Les défis de la légalité et de la légitimité des mécanismes locaux d'aide légale.*

ASF autorise l'utilisation de l'œuvre originale à des fins non commerciales, à condition de l'attribuer à son auteur en citant son nom, mais n'autorise pas la création d'œuvres dérivées.
Ce guide est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification - 4.0 International :
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

**Coordonnées de contact au siège**
Avenue de la Chasse 140
1040 Bruxelles
Belgique
Tél.: +32 (0)2 223 36 54

**Mission permanente en République démocratique du Congo**
Avenue Colonel Ebeya 15-17
Immeuble Congo Fer
Commune de la Gombe
Kinshasa
Tél.: +243 (0)8 17 42 05 59
rdc-cm@asf.be

Contribuez à un monde
plus équitable en soutenant
la justice et la défense
des droits humains.

Avocats Sans Frontières
ASF

Financé par

LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be