

**« JE SUIS TOUT CE QU'IL Y A DE PLUS FORMEL » :
ANALYSE PAR LE BAS DES PRATIQUES DE JUSTICE LOCALE
DANS DEUX PROVINCES DE LA RDC**

*Julien Moriceau¹, Marcel Wetsh'okonda Koso²,
Ladislav de Coster³ & Janvier Koko Kirusha⁴*

Introduction

Les tribunaux sont un peu partout l'objet de critiques : coût, lenteur, complexité, etc. (Rhodes 2005). Depuis quelques décennies, les réformes judiciaires promeuvent d'autres modes censés permettre un accès plus flexible à la justice, comme la médiation, la conciliation, etc. Ces modes de résolution des litiges, qui existent depuis longtemps et dans toutes les sociétés, sont regroupés sous l'appellation nouvelle de « modes alternatifs de résolution des conflits⁵ ». L'adjectif « alternatif » renvoie au fait qu'ils constitueraient une alternative à la justice des cours et tribunaux (Cadiet & Clay 2017). Depuis les années 1990, on observe en Europe et aux États-Unis une redécouverte de ces mécanismes pourtant anciens et leur institutionnalisation au sein du système juridictionnel (Foblets 1996). Ainsi en est-il, par exemple en France, de la médiation judiciaire, qui permet à un juge de renvoyer une affaire devant un médiateur qu'il désigne, avec l'accord des parties⁶. En Afrique subsaharienne, ces modes connaissent une intense promotion et sont appropriés par les acteurs de l'aide au développement. Parmi les arguments avancés pour justifier le développement de ces modes, est citée l'opportunité d'une « redécouverte » des formes de justice précoloniale, mises à l'écart pendant la colonisation et les premières décennies des indépendances (Francioni 2007). Le contexte de la RDC semble propice au développement des justices dites *alternatives* : le pays est immense, la présence des acteurs judiciaires est limitée, et des

¹ Doctorant à la faculté de Droit, UCL.

² Doctorant à la faculté de Droit, UNIKIN.

³ Managing partner du bureau C-Lever.org.

⁴ Assistant de recherche au Centre de Recherche en Sciences humaines (CRESH), ministère de la Recherche scientifique et Innovation technologique de la RDC.

⁵ Ou *Alternative Dispute Resolution* (ADR) en anglais.

⁶ Loi de 2016 de modernisation de la justice du XX^e siècle.

pratiques de justice dite « traditionnelle » ont toujours été vives (Rubbers & Gallez 2012). Par ailleurs, les chefs sont dans une certaine mesure reconnus par l'État congolais, ce qui questionne leur appellation d'« alternatifs » ou « informels ».

État de la littérature et terminologie utilisée

Nous exposons et discutons ici les concepts développés dans la littérature portant sur les pratiques de justice dans des situations de plurijuridisme. Enfin, nous proposons la terminologie retenue dans notre étude.

Dans les systèmes marqués par le pluralisme juridique, le concept du « *forum shopping* » insiste sur la capacité de choix que les citoyens ont entre les différents systèmes juridiques (*fora*). Les différents *fora* peuvent être utilisés ou instrumentalisés par les justiciables en fonction de ce qui leur semble le plus approprié à la situation ou de leurs liens sociaux (Benda-Beckman 1981). Il en découle l'hypothèse d'une certaine concurrence de fait entre les différents acteurs de résolution des litiges, et ce quand bien même la répartition officielle de leur compétence est organisée par la loi (Sandefur & Siddiqi 2013). Notre expérience dans la région des Grands Lacs nous a amenés à mettre en question l'hypothèse de concurrence entre acteurs, souvent utilisée dans la littérature des *development studies*. Des études récentes ont en effet nuancé cette hypothèse (Nyenyezi Bisoka *et al.* 2020), en mettant par exemple en lumière les combinaisons dans l'utilisation des différents mécanismes de justice par la population (Andreetta 2016).

À travers une revue minutieuse de la littérature, Irvine a, par ailleurs, récemment mis en lumière les réticences des professionnels de la justice à reconnaître la capacité et la légitimité des « non-juristes » à rendre justice. Les juristes auraient tendance à évaluer la légitimité des processus de résolution des litiges uniquement à l'aune de leur conformité à la législation, et plus particulièrement au respect des garanties procédurales offertes par le procès (Irvine 2015). Les mécanismes non judiciaires manqueraient de formalisme, conduisant aux problèmes suivants : 1) la neutralisation du conflit plutôt que sa résolution, permettant à la partie la plus puissante de négocier sans une remise en cause de son abus de pouvoir, 2) l'absence de garantie procédurale qui conduirait à défavoriser les personnes les plus vulnérables, et 3) à la dilution de la jurisprudence comme source du droit, donc à un affaiblissement de la prévisibilité juridique (Irvine 2020). Enfin les solutions ne pourraient être qualifiées de décisions de justice, car elles ne répondent pas aux standards universels, mais sont plutôt des accords entre parties répondant à des critères d'équité subjectifs. À travers ces critiques, la doctrine juridique perçoit les mécanismes non judiciaires comme une justice « au rabais ». L'expression dévalorisante d'une « justice du pauvre pour

les pauvres⁷ » à propos de processus alternatifs au système judiciaire avait déjà été relevée auparavant (Cappelletti 1993). Pour autant, les décisions prises par des « non-juristes » peuvent être guidées par l'impartialité, la proportionnalité et répondre aux besoins des parties (Maroney 2012). Dans le contexte de la RDC, des enquêtes montrent que la population a plus confiance dans les chefs locaux, la société civile, les Églises que dans les cours et tribunaux pour régler ses litiges (Vinck & Pham 2015).

La promotion récente, un peu partout dans le monde, des modes alternatifs au système judiciaire semble montrer que ces critiques ont, au moins en partie, été dépassées. Cependant, certaines ambiguïtés subsistent, notamment dans la terminologie utilisée. On entend ainsi souvent parler de justice « formelle », qui serait la justice rendue par les cours et tribunaux appliquant le droit écrit, et de justice « informelle », qui serait rendue par les autorités dites « traditionnelles », et d'autres acteurs non étatiques⁸. Les auteurs utilisant cette distinction reconnaissent eux-mêmes ses limites⁹. Selon le dictionnaire Larousse, le terme « formel » a deux significations dans son sens courant : « 1) Qui est formulé avec précision, excluant toute incertitude. 2) Qui respecte les formes, sans impliquer une adhésion intérieure¹⁰ ». En français juridique, « la notion de forme des actes, des jugements et des arrêts se réfère à leur conformité aux dispositions légales qui fixent les règles qui doivent être suivies pour [leur] validité¹¹ ». On comprend que les tribunaux appliqueraient des règles écrites et donc prévisibles, selon des procédures strictes mises en œuvre par des professionnels. Au contraire, les acteurs informels fonctionneraient sans procédure établie, mais rechercheraient une

⁷ « *Poor justice to the poor* » (Abel, R.L. 1982. « The contradictions of informal justice ». In R.L. Abel (éd.), *The Politics of Informal Justice*, vol. 1: *The American Experience*. New York : Academic Press, pp. 267-320, cité par Cappelletti 1993 : 288).

⁸ Cette terminologie est reprise dans PNRJ (Politique nationale de la Réforme de la Justice) « [La] stratégie [de développement des modes alternatifs de résolution des conflits] portera une attention particulière aux passerelles à développer entre le système formel et le système informel en vue de garantir la sécurité juridique ».

⁹ Selon Ewa Wojkowska, la justice informelle recouvre les mécanismes non organisés par l'État. On se demande alors pourquoi utiliser le terme « *informal* », qui va bien au-delà de l'aspect non étatique. « *The term informal justice systems will be used [...] when referring to dispute resolution mechanisms falling outside the scope of the formal justice system. The term does not fit every circumstance as many terms exist to describe such systems (traditional, indigenous, customary, restorative, popular), and it is difficult to use a common term to denote the various processes, mechanisms and norms around the world. The term informal justice system is used here to draw a distinction between state-administered formal justice systems and non-state administered informal justice systems* » (Wojkowska 2006 : 9).

¹⁰ Dictionnaire Larousse, <https://www.larousse.fr>

¹¹ Dictionnaire juridique de Serge Braudo. En ligne : <https://dictionnaire-juridique.com/definition/forme.php>

solution au cours de discussions libres. La réalité nous semble cependant plus complexe. Les auteurs qui se sont intéressés aux justices locales, comme la palabre, ont montré que « le dispositif est extrêmement codifié. C'est d'abord et avant tout une organisation contraignante de la parole : qui parle, quand, à qui, de quelle manière, et pendant combien de temps. La préparation des rencontres exige du temps, de la prudence, toute une construction qui vise à assurer l'atteinte de l'objectif final de réconciliation » (Bidima 2015). L'expression « justice informelle » laisserait également entendre que cette justice s'exerce en dehors du cadre de l'État, ce qui n'est pas toujours le cas. Il nous apparaît donc que l'appellation « formel/informel » n'est pas appropriée et peut être connotée négativement.

L'expression « modes alternatifs de résolution des conflits » utilisée depuis quelques dizaines d'années ne nous semble pas non plus exempte d'inconvénients. Tout d'abord, cette expression nous indique ce que les modes ne sont pas (judiciaires), mais ne nous dit rien sur ce qu'ils sont. Ensuite, le mot « alternatif » peut, comme suggéré plus haut, évoquer implicitement une justice « par défaut » ou « faute de mieux ». La relative nouveauté de l'expression, et son utilisation intensive par les acteurs de l'aide au développement, pose également question sur ce qu'elle englobe. Dans le contexte de la RDC, la justice des chefs locaux, pratiquée depuis plusieurs siècles, peut-elle être qualifiée d'alternative ?

Dans notre étude, nous proposons de faire référence directement aux acteurs des modes de résolution. Nous utiliserons l'expression *justice des cours et tribunaux*, à la place de ce qui est appelé la justice formelle. Nous allons appeler *justice locale*, car pratiquée par des acteurs locaux, ce qui est communément regroupé sous le terme de justice alternative ou de justice informelle. Ce vocable permet, selon nous, d'éviter de dissocier *a priori* des pratiques anciennes avec de « nouveaux » modes dits alternatifs et ainsi de jeter le discrédit sur les pratiques anciennes ou de les enfermer dans la case de la justice dite « traditionnelle » que nous discuterons plus loin.

Le contexte des réformes de la justice de proximité en RDC

De nombreuses études, académiques ou opérationnelles, ont mis en évidence le fonctionnement – et les dysfonctionnements – des institutions judiciaires congolaises (ASF 2015 ; Gallez & Rubbers 2015). Leurs nombreux maux : corruption, interférences politiques, manque de moyens de fonctionnement, cadre légal vétuste non adapté aux réalités sociales, sont connus et même partagés par l'ensemble des acteurs de la justice. Les réformes successives invoquent les défis de coût et de moyens inhérents au fonctionnement du pouvoir judiciaire : étant donné la taille de la RDC, l'aménagement du territoire et les faibles moyens de l'État, les défis matériels et financiers sont écrasants. Un des remèdes invariablement préconisés par

les acteurs politiques nationaux et internationaux est matériel : il faudrait plus de tribunaux, plus de moyens, plus de formations pour les juges, etc. (Ministère de la Justice de la RDC 2017).

La justice de proximité, qui désigne « des institutions ou personnes intervenant dans la gestion des conflits du quotidien » (Kohlhagen 2011), tient une place de choix dans les programmes de réforme judiciaire¹². En RDC, la justice de proximité est représentée par le premier échelon de juridiction, le tribunal de paix. Gallez et Rubbers, dans leur analyse de la pratique des tribunaux de paix au Katanga, ont cependant mis en évidence certaines caractéristiques qui leur font perdre leur caractère de proximité (complexité des procédures, corruption, lenteur). Les tribunaux de paix constitueraient plutôt une justice élitiste, reproduisant les inégalités sociales. Cela n'empêche pas de nombreux Congolais de reconnaître cette justice comme légitime et pouvant être exercée convenablement, mais plutôt utilisée en second ressort, après avoir tenté des solutions amiables, ou pour des litiges liés à un enjeu de prestige social (Rubbers & Gallez 2012).

En parallèle des réformes judiciaires, les initiatives de promotion de la justice locale sont mises en place ou soutenues par des acteurs de l'aide et la société civile. Ce mouvement s'est traduit dans les réformes institutionnelles congolaises. La Politique nationale de la Réforme de la Justice (PNRJ) 2017-2026, contrairement aux documents d'orientation précédents, intègre les justices locales, sous l'appellation « modes alternatifs », dans l'accès à la justice. Afin d'atteindre cet objectif, la PNRJ propose d'identifier ces justices sur l'ensemble du territoire, puis de favoriser la collaboration de ces dernières avec les cours et tribunaux.

Il est vrai que le fonctionnement réel des justices locales est mal connu. Les quelques recherches se sont concentrées sur un type d'acteur ou de thématique et une province : les litiges fonciers au Kasaï (RCN Justice & Démocratie 2015) et la justice coutumière au Kongo-Central (Kotanyi & Lapika 2012). Elles constituent des études de cas très riches, mais ne permettent pas d'esquisser un tableau synthétique de ces pratiques. Ce manque de connaissance n'est pas propre à la RDC. En Afrique subsaharienne, ces pratiques sont souvent mal connues des acteurs politiques nationaux et internationaux (Carothers 2003).

Un enjeu pour la refonte du service public de la justice

Notre texte ambitionne de contribuer aux débats actuels sur les pratiques de résolution de conflits et sur la réforme de la justice en RDC en apportant l'éclairage d'une analyse de terrain qui manque actuellement. Comment fonctionnent-elles, et donc dans quelle mesure sont-elles en pratique

¹² Elle constitue par exemple le résultat 4 de l'un des trois axes de la PNRJ de 2017.

formalisées et reconnues ? Quelles articulations et relations existe-t-il en pratique avec la justice des cours et tribunaux ? Notre contribution aux débats actuels consiste à informer les acteurs sur la réalité des pratiques, et de les amener à questionner les cadres et catégories qui les influencent explicitement ou implicitement, ainsi que les approches qu'ils utilisent. Ce chapitre s'adresse en premier lieu aux acteurs de la réforme de la justice en RDC et en Afrique centrale, ainsi qu'aux acteurs de l'aide au développement. Il se situe aux frontières de la sociologie juridique et des *development studies*.

Nous proposons une approche « par le bas » (Bayart 1981) auprès des acteurs locaux afin de saisir la réalité des pratiques locales de justice en RDC et des perceptions de ses acteurs. Il n'est pas possible, dans le cadre d'une enquête de terrain, d'avoir une couverture exhaustive du territoire de la RDC. Notre étude a adopté une approche croisée en ciblant deux terrains dans des zones éloignées du pays : les provinces du Kongo-Central et du Kasai-Central. L'objectif est de saisir les points de convergences et les points de divergences des pratiques locales, afin de pouvoir dégager des traits communs – un objectif qui n'a pas pour ambition d'être exhaustif, mais qui peut permettre d'établir un premier point de référence provisoire, à affiner en le confrontant aux réalités d'autres provinces. Au sein de ces deux provinces, l'enquête a couvert des zones diversifiées, afin de prendre en compte les particularités intraprovinciales. Six groupements répartis dans trois territoires au Kongo-Central, qui en compte dix, et quatre groupements répartis sur deux territoires au Kasai-Central, qui en compte cinq, ont été ciblés¹³. Les territoires ont été choisis en fonction de leur diversité géographique et de leur accessibilité (en termes de possibilité de transport et de la situation sécuritaire). Au sein de chaque territoire sélectionné, un groupement proche du chef-lieu de territoire et un groupement éloigné ont été ciblés par l'enquête. Ce critère de choix a été motivé par la volonté de mettre en question l'hypothèse de l'éloignement des tribunaux invoquée par de nombreux acteurs judiciaires pour expliquer le recours à la justice locale¹⁴.

¹³ Voici le détail des zones d'enquêtes. Au Kongo-Central : (i) territoire de Lukula : groupement de Vungu et groupement de Mbenza Vangi ; (ii) territoire de Songololo : groupement de Mankayi et groupement de Ngombe Makulukulu ; (iii) territoire de Mbanzangungu : groupement de Kiazi et groupement de Gombe Matadi. Au Kasai-Central : (i) territoire de Dibaya : groupement de Bena Kabiya et groupement de Ndumba Tshimbulu ; (ii) territoire de Demba : groupement de Bakua Beya et groupement Bakua Mbayi.

¹⁴ La population se tournerait vers les chefs lorsque les tribunaux n'existent pas ou ne sont pas fonctionnels. Cet argument motive la politique de justice de proximité qui a pour objectif de créer des tribunaux de paix dans chaque territoire. Il a pourtant été mis en question par Andretta : « La dichotomie [entre juridictions des villes et des villages] n'est pas absolue. Certains villageois mobilisent le "droit moderne" et certains citadins la "tradition" » (Andretta 2016).

Dans chaque groupement, l'enquête a été menée dans quelques villages¹⁵. Au final, une soixantaine d'entretiens semi-directifs avec les acteurs de justice ont été réalisés (juges et greffiers de tribunaux de paix et juridictions supérieures, chefs de groupements, responsables administratifs, avocats), une dizaine de discussions collectives dans des villages (organisations de base, chefs de villages et notables, justiciables), et des observations de sites ont été menées (tribunaux, résolution des chefs locaux, etc.), en août et septembre 2019¹⁶.

Dans un premier temps, nous analyserons le sort réservé par le droit aux différentes formes de justice en RDC à travers son histoire. Dans un deuxième temps, nous présenterons une analyse du fonctionnement de la justice des chefs, qui sont les acteurs les plus importants de la justice locale dans les zones enquêtées. Dans un troisième temps, nous présenterons une analyse croisée de la justice rendue par les cours et tribunaux, et de celle des chefs, à travers les pratiques de collaboration sur le terrain.

1. Historique de la justice en RDC : le choix jamais remis en cause de la justice des cours et tribunaux

1.1. La justice congolaise à l'époque précoloniale : un instrument au service de la paix sociale

À cette époque, l'État congolais en tant que tel n'existait pas encore. Le territoire sur lequel il sera érigé, à la faveur de la conférence de Berlin de 1885, était alors occupé par plusieurs royaumes et empires entretenant entre eux des rapports tantôt pacifiques tantôt conflictuels et régis, chacun, par son droit coutumier propre. Selon Keba Mbaye, « en Afrique, la justice c'est la conciliation » (cité par Fofe Djofia Malewa 1998). En effet, les justices pratiquées partageaient certains traits communs : « l'exercice de la justice [traditionnelle africaine] ne sera pas une décision aussi coercitive et contraignante que celle qui se dégage de la justice occidentale. On préférera l'arbitrage et la procédure privée plutôt que le recours à une procédure publique officielle. Et même, quand on doit aboutir à cette extrémité, la décision ne sera faite que par un collègue de juges qui, comme tel, dégagera une sentence, fruit d'une discussion et de compromis. Mais plus encore, celle-ci, prononcée publiquement, devra avoir l'assentiment de tous [...] qui s'exprimera souvent par un banquet ou une beuverie réunissant juges et plaideurs » (Dekkers 1966).

¹⁵ Chaque province de RDC est divisée en territoires. Le groupement est quant à lui l'échelon administratif le plus local après le village. Il comprend le plus souvent plusieurs dizaines de villages.

¹⁶ Ce travail de terrain a été réalisé dans le cadre d'une étude commanditée par le Programme des Nations unies pour le Développement et le ministère de la Justice au bureau d'étude C-Lever.org.

Derrière cette diversité, un objectif commun de recherche et de maintien de la paix sociale se dégage, comme dans cet exemple rapporté par Nimy Mayidika Ngimbi : « deux habitants d'un village étaient en brouille. Déférés devant le conseil des sages, celui-ci obligea l'une des parties, à titre de réparation, à payer à l'autre une chèvre. Après protestations, la partie s'en remit à la décision du chef et délivra la chèvre à son adversaire. Et voilà que le soir venu, la partie bénéficiaire de la chèvre tua la bête et invita cordialement son adversaire à partager le repas avec lui. Ce récit, qui tient peut-être de l'anecdote, éclaire cependant d'un jour nouveau la conception même que se sont faite nos sociétés précoloniales sur le rôle de la justice qui était avant tout un moyen d'assurer la paix sociale » (Nimy Mayidika Ngimbi 1973).

1.2. La justice congolaise à l'époque coloniale : un instrument au service de la colonisation

Comme dans d'autres sociétés africaines colonisées, l'État indépendant du Congo puis le Congo belge, s'est doté d'un corpus juridique officiel couvrant presque tous les aspects de la vie. C'est dans ces circonstances que les cours et tribunaux dits de droit écrit ont été institués. Mais, faute de moyens et de personnel judiciaire suffisant, la couverture géographique de ce réseau de juridictions dites « modernes » était limitée. Aussi les populations restaient-elles attachées, pour l'essentiel, à la justice locale. Toutefois, pour le colonisateur, il n'était pas question que ces pratiques fassent échec à « l'œuvre de civilisation » dans laquelle il était engagé, d'où la volonté de mettre la justice locale sous tutelle. Ce qui se traduira par l'adoption d'un certain nombre de décrets organisant les juridictions coutumières¹⁷. Bien que, comme la justice connue à l'époque précoloniale, elle tranche les litiges en application des règles du droit coutumier, la justice coutumière relève plutôt d'une justice hybride entre coutume et droit écrit importé, comme celle de nombreux autres pays africains (Le Roy 2004). Les juridictions coutumières congolaises sont d'ailleurs, selon le professeur Fofe, une invention du colonisateur. En effet, la justice traditionnelle au sens strict du terme est le fruit des usages et pratiques locales tandis que les juridictions coutumières procèdent d'un mélange entre le droit traditionnel et le droit hérité de l'Occident (Fofe Djofia Malewa 1998 ; Fofe Djofia Malewa 1996). Le personnel des juridictions coutumières comprenait d'ailleurs les chefs de chefferie et les fonctionnaires de l'Administration coloniale. La justice coutumière est loin de la représentation immuable et hermétique aux innovations extérieures (Andreetta 2016), mais est le fruit

¹⁷ Décrets du 15 avril 1926 et du 16 septembre 1955 qui organisent les tribunaux de chefferie, de collectivité, de cité, de commune urbaine, de territoire et de ville.

de mélanges, de métissages, d'évolutions et d'influences mutuelles de la justice de droit écrit, de l'évolution des normes et des valeurs sociales (Aldashev *et al.* 2012 ; Bidima 2015).

1.3. La justice congolaise contemporaine : une cohérence introuvable

La Loi fondamentale congolaise du 19 mai 1960 puis la Constitution du 1^{er} août 1964 du Congo indépendant confirment le maintien de la législation héritée de la colonisation, et ce jusqu'à son abrogation expresse par le législateur (Wetsh'okonda Koso 2010). C'est en 1968 qu'est adoptée la première grande réforme judiciaire de l'ère postcoloniale¹⁸. Cette dernière met en place un système judiciaire intégré comprenant deux composantes : de droit écrit et de droit coutumier. Les juridictions de droit écrit se présentent sous la forme d'une pyramide qui va des tribunaux de paix jusqu'à la Cour suprême de justice, en passant par les tribunaux de district, les tribunaux de première instance et les cours d'appel, etc.¹⁹ Les tribunaux coutumiers, quant à eux, incluent les tribunaux de police, les tribunaux de ville, les tribunaux de territoire, de commune, de centre, de secteur et de chefferie. Ce ne sont que des juridictions, dont l'existence et l'assise légale sont précaires, qui doivent disparaître progressivement au profit des tribunaux de paix²⁰.

Jusqu'à la promulgation de la Constitution de 2006, un décalage important sépare les prévisions législatives précitées de la réalité. Alors qu'il est censé se clôturer en 1978, soit dix ans après l'entrée en vigueur de l'ordonnance-loi de 1968, ce n'est qu'en 1978 que le processus d'installation des tribunaux de paix est enclenché. Aujourd'hui, leur nombre est de 174 sur les 311 initialement prévus. En conséquence, l'activité des tribunaux coutumiers a perduré, malgré un statut juridique des plus ambigus. En effet, la loi qui consacre le maintien des juridictions coutumières jusqu'à l'installation des tribunaux de paix²¹ a été abrogée en 2013²². Dès lors, on pourrait considérer que, selon la loi, ces juridictions sont dissoutes. Cette conclusion apparaît contradictoire avec la loi de 2015 fixant le statut des chefs coutumiers, qui

¹⁸ Ordonnance-loi n° 68/248 du 10 juillet 1968 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

¹⁹ De nouvelles lois judiciaires seront adoptées successivement en 1978, 1982 et 1983, mais elles ne modifieront pas substantiellement cette configuration judiciaire.

²⁰ « Les tribunaux de police et les tribunaux de ville, de territoire, de commune, de centre, de secteur et de chefferie sont maintenus jusqu'à l'installation des tribunaux de paix ». Article 168 de l'ordonnance-loi de 1968.

²¹ Article 163 de l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

²² Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

énonce que « le chef coutumier [...] veille à la cohésion, à la solidarité et à la justice sociale dans sa juridiction²³ ». Eu égard à l'objectif de recherche de la paix de la justice congolaise, il y a lieu de se demander si cette disposition n'offre pas aux chefs coutumiers une base juridique suffisante pour trancher les litiges. Sinon, par quel autre moyen pourraient-ils exercer leur pouvoir reconnu par la loi de veiller à la justice et la cohésion sociale ?

De nombreuses juridictions de droit écrit ont été instituées en 2006, ainsi qu'un ordre de juridiction administrative et un ordre de juridiction constitutionnelle. En pratique, le processus de création effective de toutes les juridictions concernées prend un temps considérable, et un certain nombre d'entre elles ne sont toujours pas opérationnelles en 2020²⁴. Entre des mécanismes coutumiers dont la compétence est très partiellement reconnue par des lois parfois contradictoires, et des tribunaux judiciaires prévus, mais non opérationnels, on peut se questionner sur le sens de la réforme de la justice de proximité, ainsi que sur la manière dont les justiciables règlent en pratique leurs litiges. C'est l'objet de notre enquête de terrain.

2. Justices locales au Kongo-Central et au Kasai-Central : le rôle des chefs

Dans les zones de notre terrain, les petits litiges civils et pénaux commencent par être traités, au niveau local, par les chefs de villages et de groupements, avec parfois l'intervention d'acteurs religieux et associatifs. Dans certains cas, il en est de même pour des affaires de terres et quelquefois des crimes²⁵. Si des règles particulières diffèrent d'un territoire à l'autre, les règles générales guidant l'intervention des chefs locaux sont comparables dans l'ensemble de nos zones d'enquêtes. Nous en avons dégagé quelques traits saillants, à partir des observations et entretiens réalisés avec les acteurs.

²³ Article 10 de la loi n° 15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers : « [...] le chef coutumier assure la pérennité des coutumes et la bonne marche de sa juridiction. À ce titre, il exerce les attributions spécifiques suivantes : (i) veiller à la cohésion, à la solidarité et à la justice sociale dans sa juridiction ; (2) sauvegarder et faire respecter les valeurs traditionnelles morales, le patrimoine culturel, les vestiges ancestraux dont les sites et les lieux coutumiers sacrés ; (3) veiller, conformément à la loi, à la protection des espaces fonciers qui relèvent des terres des communautés locales ; (4) promouvoir les relations de bon voisinage avec les entités voisines ».

²⁴ La Cour constitutionnelle fut installée le 4 avril 2015. Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont été installés à la fin de l'année 2018. De nombreux tribunaux de grande instance et tribunaux de paix, mais aussi des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs n'ont toujours pas été mis en place.

²⁵ La procédure à suivre selon la loi pour le traitement de ces litiges diffère d'un type à un autre. Aucune loi *a priori* n'interdit aux particuliers de régler auprès des chefs leurs litiges civils.

2.1. Un mécanisme flexible, mais formalisé

La littérature reconnaît le caractère flexible et accessible pour la population des mécanismes locaux de résolution des litiges (Francioni 2007). Les chefs comme les justiciables rencontrés l'ont mis en avant pendant l'enquête : la proximité et la connaissance de la communauté, la rapidité et le faible coût pour les justiciables, présentent des avantages considérables. À ce caractère flexible, les acteurs judiciaires associent souvent une absence de formalisme. Un mécanisme de résolution local et animé par un non-juriste n'en fait pas pour autant un mécanisme informel. La justice des chefs dans les deux provinces enquêtées est, à de nombreux égards, formelle. Un certain nombre de règles de procédure sont applicables au niveau de la constitution du mécanisme, du choix des affaires et de leur traitement et des règles applicables.

D'un point de vue administratif, le village est une subdivision du groupement. C'est une entité territoriale déconcentrée dépourvue de personnalité juridique. Il est dirigé par un chef de village (ministère de l'Intérieur 2013). Le processus observé pour devenir chef obéit à des règles connues et, il semblerait, acceptées de tous. La règle générale est que l'on devient chef par la lignée : ils ne sont ni élus ni nommés, mais deviennent chef par leur origine familiale, leur lignage²⁶. Tous les chefs dans les zones enquêtées sont des hommes issus d'une lignée de chefs. Nous n'avons pas entendu parler de chefs femmes ou de chefs n'appartenant pas à la lignée de la famille appelée souvent « famille (ou clan) régnante » ou « famille (ou clan) cheffale ». Le choix d'un chef qui n'est pas le premier choix selon les règles de succession peut cependant être effectué au sein de la famille régnante.

Des règles particulières s'appliquent selon les zones géographiques. Ainsi, au Kongo-Central, la succession est matrilineaire. Ce n'est pas le fils aîné qui hérite de son père, mais le neveu le plus âgé qui hérite de son oncle maternel. Il en va de même pour la fonction de chef de village et de chef de groupement. Au Kasai-Central, la succession est patrilinéaire.

Généralement, la charge de chef prend fin avec son incapacité physique et morale. Au Kongo-Central, il nous a été rapporté que si un chef n'avait plus la capacité de « parcourir tout son territoire à pied », alors il laissait sa place. La traversée de l'ensemble de son territoire à pied nous a d'ailleurs été rapportée comme étant, depuis longtemps, une des étapes indispensables pour l'entrée en fonction de nouveaux chefs. Les capacités intellectuelles ne semblent pas évaluées en termes de compétence ou d'expertise, mais

²⁶ « “Le chef incarne ses ancêtres. Pour cela, il faut appartenir à la lignée du chef pour obtenir le pouvoir” (Propos du chef Sita Kembo). Dans la coutume Kongo, le pouvoir ne s'acquiert pas de force, mais l'on suit l'ordre de naissance » (Kotanyi & Lapika 2012).

plutôt en termes de moralité et d'exemplarité. Un chef se doit de « montrer l'exemple » et de montrer par son action qu'il est au service de sa communauté et que ses décisions la protègent. L'absence ou le peu de moralité semble pour l'ensemble des chefs rencontrés une raison théorique suffisante pour écarter un chef. En pratique, selon nos interlocuteurs, les cas de destitution sont extrêmement rares et semblent plus guidés par des concurrences entre familles que par un comportement répréhensible.

2.2. L'intronisation coutumière et l'investiture étatique

La désignation des chefs s'effectue au niveau de la communauté en vertu des règles appliquées en son sein, mais ils sont également nommés et intégrés à la structure de l'État congolais : ils sont investis par décision de l'administrateur de territoire et installés par le chef de groupement en présence du chef de secteur (ou de chefferie)²⁷. Les chefs de groupement sont investis par arrêté du ministère national des Affaires coutumières et sont donc formellement reconnus directement par l'État central congolais²⁸. À cette reconnaissance succède une (voire plusieurs) cérémonie symbolique d'intronisation coutumière²⁹. Ensuite, le chef de groupement est officiellement installé par l'administrateur de territoire en présence de la population, du chef de secteur ou de chefferie, voire d'autorités nationales. Il s'agit bien d'une procédure de validation et non de nomination : d'après l'ensemble des acteurs rencontrés, l'autorité administrative est censée se contenter de valider le chef nommé selon les règles de succession au niveau du groupement, mais n'interfère pas dans le processus de choix du chef de groupement. Au Kasai-Central, cette question du rôle de l'Administration dans le choix des chefs coutumiers a même été à l'origine du conflit violent qui a secoué la province en 2016. Certains chefs reconnus par les autorités ne le sont pas par la population, entraînant une concurrence entre différents chefs. Le processus de validation peut aller de plusieurs mois à un ou deux ans selon les cas. Il nous a été rapporté que pendant la période d'attente de son installation par le chef de secteur ou le chef de chefferie, le chef de groupement pouvait tout de même exercer ses fonctions administratives. Cependant, de l'avis de tous les chefs rencontrés, cette « installation » est incontournable, et un chef ne peut demeurer de manière définitive sans elle. Dans la perception des chefs, leur intégration dans l'État congolais semble

²⁷ Loi n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

²⁸ Article 6 de la loi n° 15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers.

²⁹ Un chef de groupement de la province du Kongo-Central nous a parlé de 2 cérémonies d'intronisation distinctes auxquelles la population et les autorités administratives participaient.

un élément crucial de leur entrée en fonction et de leur légitimité, même si elle est complétée par des événements d'entrée en fonction au niveau communautaire. Aucun chef rencontré ne nous a fait part d'un sentiment de défiance ou d'opposition vis-à-vis de l'État, alors même que certains chefs sont poursuivis et menacés par certaines autorités judiciaires ou administratives. Des tensions existent bien entre les sphères de pouvoir des chefs et celui de l'État, mais celles-ci semblent liées à des enchevêtrements et une instrumentalisation du pouvoir et de la nomination des chefs par le pouvoir politique central (Battory & Vircoulon 2020). Ces tensions ne semblent pas remettre en cause l'importance des liens des chefs à l'État. Une scène, ayant eu lieu à Lubumbashi en 2016, a été observée par l'un d'entre nous. Lors d'un atelier de concertation réunissant chefs coutumiers et juges judiciaires, certains participants ont évoqué le rôle des chefs en parlant de « justice informelle » lors de la séance de questions-réponses. Un chef de chefferie a pris la parole, paraissant outré, en réfutant catégoriquement l'appellation « informel » : « Moi, je serais informel ? Je suis reconnu et installé par l'État, et j'exerce mes fonctions au nom de l'État, je suis tout ce qu'il y a de plus formel³⁰ ! »

Autre signe de liens entre les chefs et l'État : on trouve parmi les chefs, ainsi que parmi les notables, de nombreux anciens fonctionnaires ou cadres publics ou privés. Un chef de groupement au Kongo-Central nous a confié que son passé de salarié d'une ONG avait pesé pour sa nomination au moment des concertations au sein de la famille régnante. Son expérience professionnelle, rare au sein de la population de son groupement, lui était très utile dans son rôle de chef et était appréciée de la population. Il nous a ainsi partagé deux pratiques : le fait de construire un petit local dédié à ses activités de chef attenant à son domicile « afin que les gens puissent faire la différence entre l'homme et mon rôle de chef », et le fait d'appeler d'autres chefs de groupement dans le collège chargé de régler des affaires importantes ou sensibles « pour éviter les suspicions de partialité³¹ ».

2.3. La résolution des conflits

Les types de litiges soumis aux chefs semblent être davantage liés à la personne des parties au litige qu'à l'objet du litige. Les justiciables autorisés à saisir les chefs sont à peu près toujours les mêmes : l'ensemble de la population habitant le village. Les chefs rencontrés considèrent tous que le règlement des litiges entre personnes du village fait partie intégrante de leur

³⁰ Pour l'anecdote, l'atelier touchait alors à sa fin et l'animateur a clôturé brutalement l'activité, en justifiant qu'il n'était pas convenable de continuer la discussion après l'intervention d'un chef.

³¹ Chef de groupement, territoire de Songololo.

fonction. Ils la perçoivent comme une obligation d'information du chef sur les litiges qui surviennent, mais pas forcément comme une obligation pour eux de traiter tous les litiges. Cette obligation s'inscrit dans une responsabilité générale pour le chef de préserver la paix sociale dans le village et donc de rétablir les relations entre deux ou plusieurs parties. Lorsque le litige ne peut être traité au niveau du village (si l'une des parties appartient à un autre village par exemple), le litige est porté devant le chef de groupement. Lorsqu'une partie n'est pas satisfaite avec une décision prise au niveau du village, elle peut également porter le litige au chef de groupement, qui joue alors une fonction de recours.

« Les chefs ne rendent pas leurs jugements seuls : ils sont accompagnés de notables (*mbaku*), de juges, de conseillers ou de secrétaires » (Kotanyi & Lapika 2012). Il ne s'agit pas d'un collège fixe et il est donc créé au cas par cas. Ils sont choisis par le chef ; l'appartenance filiale, la probité, la reconnaissance sociale, la maîtrise de la coutume et l'âge sont les critères les plus souvent mis en avant. Il semble également que les notables choisis entretiennent pour la plupart une certaine proximité avec le chef. Certains chefs nous ont indiqué que des femmes pouvaient siéger. Le processus de règlement est public, basé sur la parole et répond à de nombreux codes concernant les prises de parole.

2.4. Une justice qui recherche la « paix sociale » et qui peut trancher les litiges

Le contenu de la coutume en tant qu'ensemble cohérent de règles de fond à appliquer pour l'ensemble des litiges n'est pas général comme peut l'être la loi écrite (Gallez & Rubbers 2015). Certaines règles sont explicites et suivies sur l'ensemble de la province, comme les règles de succession matrilineaire au Kongo-Central. Mais la plupart des règles de fond varient d'une zone à l'autre, voire d'un conflit à l'autre. Les règles coutumières citées par les chefs concernent notamment la compétence (la compétence administrative et judiciaire des chefs), l'histoire clanique de la province ou du territoire (quel clan occupe quelle terre depuis combien de temps, quel clan est lié à quel autre) ou les pratiques rituelles des processus (objets utilisés, prises de parole, actions symboliques demandées aux parties). La coutume fait également référence à l'histoire et à la mémoire du lieu. Elle fait également référence aux procédures à suivre lors du traitement des litiges : au Kongo-Central, par exemple, nombre d'adages juridiques kikongo énoncent des règles de forme (comment interroger les témoins, comment administrer les preuves) à respecter lors des procédures de règlement des litiges.

Ainsi la coutume, perçue comme la mémoire sociale et les principes à suivre pour bien administrer un territoire et régler les litiges, est avant tout un savoir *local* et *interne* à la communauté : connaître la coutume,

c'est maîtriser l'histoire des clans et des familles, et savoir comment bien se comporter pour traiter un litige au sein de la communauté. Être « spécialiste » de la coutume, c'est avant tout connaître et respecter les spécificités de sa communauté. La coutume contient également des règles de fond et notamment certaines prescriptions de comportement. Ainsi, au Kasai-Central, les chefs nous ont fait part de ce qu'ils appellent eux-mêmes des « infractions coutumières ». Celles-ci ne figurent pas comme telles dans la loi pénale, mais sont considérées comme des infractions par la coutume et des sanctions sont prévues. Il s'agit souvent de comportements liés à la terre et aux pratiques agricoles, au respect des ancêtres et aux relations entre membres de la communauté.

Les décisions mettent l'accent sur l'objectif de maintenir ou rétablir la paix sociale plutôt que sur l'application des règles générales, qu'elles soient de droit écrit ou coutumières. Comme au Katanga, les décisions proposées prennent la forme de conseils, et mettent l'accent sur la recherche de compromis et d'un certain équilibre (Gallez & Rubbers 2015). Cependant, le type de solution énoncé par les chefs ne correspond pas à une solution de conciliation ou de médiation, qui ne peut pas être imposée aux parties. En effet, il semble que les décisions des chefs s'imposent aux parties et peuvent être assorties de sanctions. Ainsi, lors des discussions collectives avec les chefs et membres de la population, des habitants ont confié que, même mécontents d'une décision, ils étaient souvent dissuadés, par les chefs ou autres personnes influentes au niveau local, de porter le litige à un échelon supérieur. Dans ces situations, les processus de résolution des litiges menés par les chefs ne sont donc pas des conciliations, où les solutions sont proposées par le conciliateur et non imposées, ni des médiations, où les solutions sont proposées par les parties elles-mêmes. Cependant, le pouvoir de contrainte et d'exécution des chefs semble limité, et la force de leurs décisions semble reposer largement sur l'adhésion des deux parties. De plus, ils savent que leur décision peut être, au moins théoriquement, contestée devant les institutions judiciaires.

2.5. Une justice qui (comme les autres) se marchande

Tous les chefs rencontrés reconnaissent être rétribués pour leur action, ainsi que les personnes qu'ils ont choisies pour les aider à résoudre le litige. Certains chefs sont cependant réticents à énoncer précisément quel est le montant ou le volume exact des rétributions, témoignant d'un certain embarras à évoquer cette question avec des personnes externes. De nombreux chefs préfèrent parler de dédommagement plutôt que de paiement ou de salaire. Les rétributions se font principalement en nature, avec des biens de consommation/production courants chez les habitants : chèvres, poules, vin de palme, vin de canne, autres récoltes. Au Kongo-Central, il

nous a été rapporté que des rétributions pécuniaires existaient également. La procédure, le moment, le montant et l'utilisation de ces rétributions diffèrent largement d'un endroit à l'autre, d'une affaire à l'autre, et semblent largement à la discrétion des chefs ou dépendant des pratiques locales particulières³². Cette flexibilité et cette adaptation au quotidien des justiciables sont souvent mises en avant par les chefs et les justiciables : face à la justice des cours et tribunaux lointaine et très coûteuse, « leur » justice est adaptée aux moyens des habitants. Le coût limité de la justice des chefs s'explique en bonne partie par le fait qu'elle n'est pas professionnelle : les chefs ne sont ainsi pas payés, mais dédommages. Ce à quoi correspondent les rétributions est également plutôt flou : s'agit-il de frais de procédure ou d'une amende/sanction pour la partie reconnue fautive dans le cadre du processus de règlement du litige ? Il ne nous a pas été possible de répondre à cette question, qui semble secondaire aux yeux des acteurs. La rétribution reste toutefois incontournable. Dans deux discussions collectives au Kongo-Central, des justiciables ont clairement contredit des chefs qui minimisaient le montant des rétributions demandées : « Peut-être pour certains cas, ou quand cela concerne ses proches, le chef ne réclame qu'une poule, ou quelques vivres. Mais pour les autres cas, ce qu'il demande peut être beaucoup. Plusieurs poules ou même une chèvre. Ce n'est pas tout le monde qui peut donner cela facilement³³. » Lors des séances de règlement des litiges, un temps important est consacré aux négociations portant sur le montant des amendes ou dédommagements. Des études récentes menées en RDC mettent en évidence le fait que la justice en RDC est *marchandisée*, c'est-à-dire que tout acte, décision, négociation, aménagement fait l'objet d'une transaction financière, peu importe que celle-ci soit prévue par la loi ou non (ASF 2015 ; Rubbers & Gallez 2012). Cette logique n'est pas propre au secteur de la justice, et de nombreux services publics africains vendent leurs services³⁴. Il nous semble que la justice des chefs n'échappe pas à cette marchandisation ainsi qu'aux risques d'influences et de biais qu'elle induit, surtout quand les parties ne disposent pas des mêmes moyens financiers. Toutefois, la flexibilité, le caractère non professionnel et local semblent contenir les coûts à un niveau limité et ne remettent pas en cause l'inclinaison de la population à l'utiliser : « [les acteurs locaux] vous épargnent d'aller dépenser inutilement de l'argent auprès de la justice [judiciaire]³⁵ ».

³² Ainsi, dans les territoires de Songololo et Mbanza-Ngungu au Kongo-Central, il semble que le plaignant doive, au début de la séance, faire don de 5 litres de vin de canne au chef.

³³ Responsable d'un collectif de femmes, village du territoire de Songololo, 18 août 2019.

³⁴ « Faute de ressources publiques structurelles suffisantes, [les services techniques de l'État] sont eux-mêmes amenés à vendre leurs services » (Kaboré, cité par Lavigne Delville & Ayimpam 2018).

³⁵ Justiciable, Kongo-Central, août 2019.

2.6. Les dimensions symboliques de la justice des chefs

Les chefs tirent leur légitimité de leur lignée familiale et de la reconnaissance de l'Administration. Les chefs rencontrés ont évoqué un troisième élément : la proximité avec les ancêtres et l'importance des cérémonies liées à leur prise de fonction. De nombreux chefs ont partagé le fait qu'ils se considèrent comme les « passeurs » ou les ambassadeurs entre le monde matériel et le monde des ancêtres. C'est également au nom des ancêtres qu'ils rendent leurs décisions. D'ailleurs, certaines infractions coutumières, sanctionnées par les chefs, sont considérées comme des offenses à l'encontre des ancêtres qu'il faut réparer.

On note également que les chefs rencontrés nous ont rapporté que les « infractions coutumières » seraient liées à des catastrophes ou des conséquences néfastes (pertes de récoltes, mauvais temps, etc.) et que les sanctions infligées aux contrevenants ont pour objectif de faire cesser ou de minimiser les conséquences néfastes des actes commis. Le fait d'avoir des relations sexuelles dans des champs agricoles nous a été décrit comme « souillant la terre » et ainsi une « offense envers les ancêtres ». Selon les chefs rencontrés, cet acte est associé comme pouvant avoir des conséquences graves : perte de fertilité de la terre, mauvaise récolte. Ainsi, les contrevenants doivent être sanctionnés afin de mettre fin aux menaces que leur comportement fait peser sur les futures récoltes.

3. Rapports et liens entre la justice locale et la justice des cours et tribunaux

3.1. La critique de la justice de proximité par ses propres acteurs

Le manque d'accès à la justice et le manque de confiance de la population en RDC font consensus parmi les auteurs et les acteurs institutionnels eux-mêmes. Le ministère de la Justice les reconnaît, et invoque les défis de coût et de moyens inhérents au fonctionnement du pouvoir judiciaire. Un des remèdes invariablement préconisé par les acteurs politiques est de « professionnaliser » la justice congolaise (Gallez & Rubbers 2015). L'hypothèse sous-tendant ce programme est que, une fois ces défis matériels relevés, les tribunaux de paix ne seront plus éloignés (géographiquement) des justiciables et pourront assurer une fonction de justice de proximité. Notre enquête, comme d'autres avant nous, met en lumière des doutes quant à la réalisation de cette hypothèse. L'éloignement géographique fait clairement partie des critiques adressées par la population à la justice des cours et tribunaux (Moriceau *et al.* 2019). Cependant, de nombreux acteurs rencontrés nous ont signalé que même dans les zones proches d'un tribunal, les chefs continuaient de trancher des litiges, y compris certains crimes et délits (voir *infra*). Ce sont ainsi surtout le fonctionnement des

cours et tribunaux et leur perception par la population qui expliquent que de nombreux justiciables n'y fassent pas appel, et non leur inexistence.

L'avis des acteurs judiciaires sur le rôle des tribunaux de paix en tant que justice de proximité est contrasté. Certains plébiscitent les réformes – dont ils seraient par ailleurs les premiers bénéficiaires –, mais d'autres n'y croient pas vraiment. Plusieurs présidents de tribunaux de paix, après des années de travail dans les territoires, regrettent la suppression officielle des tribunaux coutumiers et considèrent qu'en milieu rural, le modèle d'une justice professionnelle n'est pas adapté. « Les tribunaux coutumiers avaient compétence dans toutes les matières. Mon point de vue c'est que cette justice-là répondait le mieux aux attentes des populations. Au tribunal coutumier, les procédures étaient simples. Il n'y avait pas de délais de recours, de procédure, et les décisions étaient exécutoires dès le prononcé. La personne qui avait un problème avait une solution rapidement. Elle pouvait repartir chez elle le soir en ayant cette solution. Elle était contente³⁶. »

La justice des cours et tribunaux suscite une incertitude chez de nombreux justiciables. L'incertitude est liée au caractère non officiel ou illégal de certains coûts, ainsi qu'à la complexité de la procédure judiciaire. Les coûts pour les justiciables sont nombreux : certains sont officiels, d'autres non. Les justiciables ne peuvent pas prévoir le coût d'un procès. En plus des coûts en eux-mêmes, la perception des justiciables semble très négative : beaucoup ont l'impression que sans argent ils ne pourront pas obtenir justice dans un tribunal.

3.2. La perception des acteurs judiciaires de leur propre fonction

La posture de certains juges par rapport à l'environnement social dans lequel ils officient nous a semblé très distante, voire hostile. Une critique récurrente des chefs envers les acteurs judiciaires est qu'ils ne comprennent pas les réalités locales ou qu'ils ne les prennent pas en compte. Pour un certain nombre d'acteurs judiciaires rencontrés, cette distance est totalement assumée. Certains nous ont fait part de l'importance d'un certain détachement par rapport à la vie de la communauté, correspondant selon eux à un certain rang social élevé attaché à la fonction de magistrat. Ainsi, deux tribunaux de paix dans la province du Kongo-Central ne siègent pas là où le bâtiment devant les accueillir se trouve. Dans les deux cas, un tribunal de paix, les magistrats se sont installés *de facto*³⁷ dans le principal centre urbain du territoire, là où la route principale passe et où l'électricité est plus facilement accessible. « Nous sommes magistrats, nous ne pouvons pas accepter n'importe quelle situation. Vivre au milieu des chèvres, sans électricité, dans

³⁶ Président d'un tribunal de paix, Kasai-Central.

³⁷ Officiellement, il siège en audience foraine dans ce centre.

un tout petit coin, cela ne serait pas se respecter que de s'installer là-bas. Nous demandons un minimum, quand même. Que va penser la population d'un magistrat au milieu de la brousse³⁸ ? » La posture des chefs semble opposée : leur connaissance de la communauté, de ses coutumes, le fait d'en être issus est mis en avant comme des éléments centraux de leur légitimité et de leur capacité à résoudre les litiges.

Cette distance sociale se double d'une distance professionnelle. En RDC, la complexité des procédures est accentuée par une complexité linguistique. Officiellement, le français est utilisé pour les audiences et les écrits judiciaires. Au Kongo-Central et au Kasai-Central, les langues les plus utilisées par la population sont le kikongo et le tshiluba et elles sont usitées lors des audiences et interrogatoires. Le lingala est également utilisé comme langue intermédiaire entre les parties et les juges. Il est donc fréquent que trois, voire quatre langues soient utilisées au cours de la même audience. L'interprétation est souvent effectuée par les avocats ou les greffiers, qui ne sont donc pas des interprètes professionnels.

Par ailleurs, certains juges perçoivent leur rôle comme celui d'un technicien chargé de dire le droit, de trancher, mais pas d'expliquer sa décision : « Mon rôle s'arrête une fois que le jugement est prononcé. À partir de là, je suis dessaisi. Ce n'est pas à moi d'aller expliquer la décision aux parties. Ils ont des conseils pour cela³⁹. » La loi impose la motivation des décisions de justice, mais en pratique, la motivation des décisions est trop souvent de pure forme, les juges n'assumant pas leur devoir de pédagogie dans un contexte où la connaissance des règles applicables est faible. C'est là une vision restrictive du rôle du juge et qui tranche avec la perception des chefs de leur propre fonction, qui met l'accent sur le caractère public de la procédure et la pédagogie.

3.3. Des collaborations au cas par cas

Le législateur congolais ne reconnaissant pas le plurijuridisme, les collaborations et interactions entre acteurs judiciaires et les chefs dépendent ainsi grandement de leur volonté respective. Dans certains cas, les acteurs judiciaires nous ont indiqué n'avoir aucun contact avec les chefs et ne pas reconnaître leur rôle dans le règlement des litiges. Le fait de collaborer ou de reconnaître les chefs remettrait en cause leur statut professionnel et social. « Les chefs locaux n'ont plus aucun rôle à jouer. C'était l'ancien temps. S'ils interviennent toujours maintenant, ils le font dans l'illégalité. Si une affaire arrive ici et que je vois qu'elle a déjà été traitée par un chef,

³⁸ Interview avec un magistrat, Kongo-Central, août 2019.

³⁹ Interview avec un président de tribunal, Kongo-Central, août 2019.

je n'en tiens même pas compte. Cela n'a aucune valeur juridique⁴⁰. » Cette affirmation peut paraître surprenante, car, comme on l'a vu, l'existence et le pouvoir des chefs sont reconnus par l'État congolais. De plus, certains chefs de groupement disposent selon la loi d'un pouvoir d'officier de police judiciaire. Cependant, ce discours nous a été tenu par plusieurs acteurs judiciaires et ne nous semble pas être isolé. Ce qui serait remis en cause ici, c'est la pratique des chefs *de trancher* les conflits au sens strict, et pas la qualité d'officier de police judiciaire. Dans le premier cas, les litiges sont tranchés par les chefs, ce qui pourrait induire une certaine concurrence. Dans le second, en revanche, les chefs se limitent à un rôle d'auxiliaires de justice, ils sont plutôt donc au service des cours et tribunaux, ce qui réduirait la perception de concurrence.

Dans d'autres situations, des collaborations *ad hoc* se développent tant bien que mal, souvent à l'initiative du président du tribunal. Un président de tribunal de paix dans la province du Kasaï-Central nous a rapporté : « Je voyais les justiciables de ma circonscription développer de mauvaises pratiques : traiter des affaires de viol entre familles par exemple. De mon initiative, je suis allé voir le chef de groupement, car je sais qu'on peut collaborer avec lui. Je lui ai proposé de mener des actions de sensibilisation auprès de la communauté, en concertation avec le tribunal, pour expliquer à la population ce qui est du ressort des chefs, et ce qui est du ressort du tribunal. » D'autres collaborations, menées au Kongo-Central et au Nord-Kivu, soutenues par des ONG, consistent à faire homologuer, en matière de droit civil, les décisions des chefs au niveau du tribunal, moyennant le respect de certaines conditions de forme et la production d'une décision écrite.

Conclusion

Nous avons exposé l'évolution législative congolaise, et souligné la préférence jamais remise en cause – voire le monopole – de la justice des cours et tribunaux. Dans le même temps, les acteurs principaux de cette justice locale, les chefs, sont reconnus par l'État.

L'assise légale de la justice locale est donc ambiguë, et jette le flou sur la conformité légale de ses pratiques. Cette ambiguïté ne nous semble cependant pas suffisante pour catégoriser globalement cette justice d'*informelle*. En plus d'être reconnue par l'État, la justice locale agit selon des processus flexibles, mais également formalisés et publics. Il nous apparaît donc qu'elle est, à de nombreux égards, formelle. Elle est formelle notamment dans la mesure où elle peut être formulée avec précision, excluant l'incertitude.

⁴⁰ Président de tribunal de paix, province du Kongo-Central.

L'appellation « informelle » ne correspond pas à la réalité qu'elle entend décrire, et nous semble dangereuse, dans la mesure où elle renvoie à des idéaux types qui relèvent plus de représentations dénigrantes que d'une analyse neutre et minutieuse de la réalité des pratiques. Elle induit de plus une distinction binaire et rigide entre deux catégories dans lesquelles entrent une multitude d'acteurs qui interviennent dans la résolution des conflits.

Les pratiques des chefs locaux partagent certains traits communs avec les « modes alternatifs » promus par les acteurs de l'aide au développement, à savoir la flexibilité, la pédagogie et la recherche de la cohésion avec des solutions acceptées par les parties. Mais les pratiques des chefs peuvent comporter une dimension contraignante et s'imposer aux parties, ce que ne prévoit pas la conciliation ou la médiation.

Les cours et tribunaux, dirigés par des juges revendiquant parfois leur extériorité à la communauté, proposent une justice professionnalisée le plus souvent hors de portée de la communauté, et pas uniquement à cause de leur éloignement géographique. Il nous semble que leur fonctionnement, empreint d'incertitude et de monnayage des actes, comporte beaucoup de pratiques informelles. Le choix des législateurs successifs de privilégier les cours et tribunaux, auxquels s'ajoute une précarisation de la reconnaissance légale des chefs, apparaît ainsi comme un choix ayant eu des effets négatifs sur l'accès à la justice de la population. Les acteurs politiques nationaux et internationaux semblent aujourd'hui conscients de la nécessité de ne plus opposer les différentes formes de justice, comme en témoigne la volonté affichée de développer les « modes alternatifs de résolution des conflits ». Nous proposons quelques pistes de réflexion afin que ce développement prenne en compte les réalités et dynamiques locales existantes. Tout d'abord, la déconnexion des acteurs judiciaires des réalités du terrain est profonde. Il nous semble qu'une simple sensibilisation ou une obligation légale à la collaboration ne suffira pas à garantir l'engagement des acteurs judiciaires, et qu'une réflexion en profondeur sur le statut, le rôle, les missions que pourrait avoir une justice professionnalisée en RDC soit nécessaire. Des efforts de collaboration font la promotion des justices dites « alternatives », mais ces initiatives sont encore empreintes d'*a priori* négatifs envers la justice des non-juristes : l'approche est souvent d'influencer les acteurs locaux pour les « élever » à un niveau acceptable, à travers notamment des formations au droit. Nous ne pensons pas que ces formations soient inutiles, mais pour qu'une collaboration soit effective, la réciprocité nous semble primordiale. Les acteurs locaux ont également des pratiques, une technicité, une expérience à faire valoir et qui pourrait influencer positivement les pratiques des cours et tribunaux, et ainsi contribuer à développer une justice de proximité.

Bibliographie

- Aldashev, G., Chaara, I., Platteau, J. & Wahhaj, Z. 2012. « Using the law to change the custom ». *Journal of Development Economics* 97 (2) : 182-200.
- Andreetta, S. 2016. « Pourquoi aller au tribunal si l'on n'exécute pas la décision du juge ? Conflits d'héritage et usages du droit à Cotonou ». *Politique africaine* 141 (1) : 147.
- Avocats Sans Frontières (ASF). 2015. *Pour quoi détenir ? Réalités de la détention des personnes en République démocratique du Congo*. ASF.
- Battery, J. & Vircoulon, T. 2020. *Les Pouvoirs coutumiers en RDC. Institutionnalisation, politisation et résilience*. Paris : IFRI (coll. « Notes de l'IFRI »).
- Bayart, J.-F. 1981. « Le politique par le bas en Afrique noire. Questions de méthode ». *Politique Africaine* 1 : 53-82.
- Benda-Beckman, K.V. 1981. « Forum shopping and shopping forums: dispute settlement in a Minankabau village, West Sumatra ». *Journal of Legal Pluralism* 19.
- Bidima, J.-G. 2015. *La Palabre, une juridiction de la parole*. Paris : Michalon (coll. « Le bien commun »).
- Cadiet, L. & Clay, T. 2017. *Les Modes alternatifs de règlement des conflits*. Paris : Dalloz (coll. « Connaissance du droit »).
- Cappelletti, M. 1993. « Alternative dispute resolution process within the framework of the world-wide access-to-justice movement ». *The Modern Law Review* 56 (1) : 282-297.
- Carothers, T. 2003. *Promoting the rule of law abroad. The problem of knowledge*. Carnegie endowment for international peace : Rule of Law Series number 34. Washington D.C.
- Dekkers, R. 1966. « Géométrie et conciliation ». *Revue juridique du Congo* 2 : 179-186.
- Foblets, M.-C. 1996. « À la recherche d'une justice perdue : les procédures alternatives de règlement de conflits ». *Journal of Legal Pluralism & Unofficial Law* 36 : 8-20.
- Fofe Djofia Malewa, P. 1996. « Le victimocentrisme : voie de démocratisation du système pénal. Actes des journées juridiques de la faculté de droit de l'université de Kinshasa, *Annales de la faculté de Droit* XXV : 234-275.
- Fofe Djofia Malewa, P. 1998. « Les "caractéristiques victimocentriques du droit pénal traditionnel". Le droit aux prises avec les réalités socio-culturelles ». *Revue de la faculté de droit*, numéro spécial.
- Francioni, F. 2007. *Access to Justice as a Human Right*. Oxford : Oxford University Press.
- Gallez, E. & Rubbers, B. 2015. « Réformer la "justice de proximité" en RDC. Une comparaison entre tribunaux coutumiers et tribunaux de paix à Lubumbashi ». *Critique internationale* 66 (1) : 145-164.

- Irvine, C. 2015. « Lawyers of the future on mediation: threat or promise? ». Kluwer Mediation Blog.
- Irvine, C. 2020. « What do “lay” people know about justice? An empirical enquiry ». *International Journal of Law in Context* 16 (2) : 146-164.
- Kohlhagen, D. 2011. *Les Défis de la justice de proximité au Burundi. Synthèse de la réflexion nationale de 2011*. Bujumbura : République du Burundi, ministère de la Justice,
- Kotanyi, S. & Lapika, B. 2012. « Kinzonzi. La palabre juridique au Bas-Congo ». Manuscrit inédit.
- Lavigne Delville, P. & Ayimpam, S. 2018. « L’action publique en Afrique, entre normes pratiques, dynamiques politiques et influences externes. Introduction ». *Anthropologie & Développement* 48-49 : 25-41.
- Le Roy, E. 2004. *Les Africains et l’Institution de la justice. Entre mimétisme et métissage*. Paris : Dalloz-Sirrey (coll. « États de droit »).
- Maroney, T.A. 2012. « Angry judges ». *Vanderbilt Law Review* 65 : 1205-1286.
- Ministère de l’Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières (RDC). 2013. *La Décentralisation en bref*.
- Ministère de la Justice (RDC). 2017. *Politique nationale de réforme de la Justice*.
- Moriceau, J., De Coster, L., Koko Kirusha, J. & Wetsch’okonda Koso, M. 2019. *Enquête anthropologique, juridique et participative sur les modes alternatifs de résolution des conflits en RDC en général et au Kongo-Central et Kasai en particulier*. Étude de terrain commanditée par le PNUD.
- Nimy Mayidika Ngimbi, J.-P. 1973. *Essai critique de jurisprudence*. Kinshasa : Éditions de la Cour suprême de justice.
- Nyenyezi Bisoka, A., Giraud, C. & Ansoms, A. 2020. « Competing claims over access to land in Rwanda: legal pluralism, power and subjectivities ». *Geoforum* 109 : 115-124.
- RCN Justice & Démocratie. 2015. *Étude sur les modes de résolution formels et informels des conflits fonciers dans la ville-province de Kinshasa et la province du Kasai-Occidental*. Bruxelles : RCN Justice & Démocratie, 124 p.
- Rhodes, D.L. 2005. *Access to Justice*. Oxford : Oxford University Press.
- Rubbers, B. & Gallez, E. 2012. « Why do congolese people go to court? A qualitative study of litigants’ experiences in two justice of the peace courts in Lubumbashi ». *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 44 (66) : 79-108.
- Sandefur, J. & Siddiqi, B. 2013. « Delivering justice to the poor: theory and experimental evidence from Liberia ».
- Vinck, P. & Pham, P. 2015. *Sondages Consolidation de la Paix et Reconstruction Est de la République démocratique du Congo. Rapport 1*. Harvard Humanitarian Initiative/PNUD.
- Wetsch’okonda Koso, M. 2010. *Les Textes constitutionnels congolais annotés*. Kinshasa : Éditions de la Campagne pour les droits de l’homme au Congo.
- Wojkowska, E. 2006. *Doing Justice: How Informal Justice Systems Can Contribute*. United Nations Development Programme/Oslo Governance Centre.