

Analyses 2008



La lutte contre l'impunité en Afrique des
Grands Lacs:

Place des juridictions traditionnelles

Commission Justice et Paix belge francophone asbl
Rue Maurice Liétart 31/6
B-1150 Bruxelles Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 01
Fax: +32 (0) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Asbl soutenue par le Service Education permanente de la Communauté française et la Direction Générale de la Coopération au Développement

La lutte contre l'impunité en Afrique des Grands Lacs :

Place des juridictions traditionnelles

0. Introduction

Le travail de lutte contre l'impunité en Afrique des Grands Lacs est une des étapes nécessaires dans le long processus vers la réconciliation des peuples. Dans ce processus, la justice, qui occupe une place incontournable, est un complément essentiel de la recherche de la vérité des faits de violences impunis qui ont marqué les dernières décennies. L'importance de ces deux éléments - la vérité et la justice - réside dans le fait qu'ils permettent aux victimes de raconter ce qu'ils ont subi et qu'ils mettent les responsables des faits face à leurs responsabilités. Des instruments judiciaires, tant nationaux qu'internationaux, sont donc nécessaires pour punir les coupables puis les réintégrer dans leur société, mais aussi pour apporter une réparation aux victimes.

Malheureusement la justice punitive et réparatrice est difficilement envisageable dans certains cas. Elle n'est pas non plus toujours une panacée là où elle est possible. Certains contextes culturels requièrent l'utilisation de mécanismes alternatifs et/ou complémentaires pour bien mener ce processus de justice dans le cadre plus large de la réconciliation.

C'est dans cette optique que nous étudions ici les juridictions traditionnelles en Afrique des Grands Lacs, région qui connaît actuellement une marche vers la réconciliation. Une attention spéciale sera accordée à la République Démocratique du Congo.

1° Contexte

L'Afrique des Grands Lacs traverse une période de double transition : il s'agit d'une part, d'un passage des régimes autocratiques aux régimes démocratiques, et d'autre part, du passage des années de guerre à la recherche de la paix.

Depuis l'accession à l'indépendance au début des années 1960¹, cette partie de la planète a été confrontée à des régimes autoritaires pendant plus de 40 ans. Au cours de cette période, l'État a monopolisé le pouvoir autour d'un ethnocentrisme totalitaire dans lequel le pouvoir est concentré entre les mains d'une poignée de personnes au profit de la raison de l'ethnie. Celle-ci est devenue un instrument pour la conquête du pouvoir, mais aussi un

¹ Le 1/07/1960 pour le Congo ; le 1/07/1962 pour le Rwanda et le Burundi.

instrument d'exclusion. Les personnes ne réagissent plus comme des individus mais comme des figures ethniques. L'identité ethnique semble justifier toute action. Ainsi, par exemple, dans les tragédies qui se sont succédées au Burundi, «les massacres furent instrumentalisés par l'élite et la contre-élite pour justifier, dans le premier cas, la conservation du pouvoir et pour tenter d'y accéder dans le second»². Dans cette logique, le mal n'existe que s'il est commis contre les membres de son groupe ethnique. L'individu dissout sa responsabilité dans celle de son ethnique. Place à l'impunité !

Dans le combat pour la survie politique dans l'autocratie, l'État se comporte en agresseur contre son peuple, ce que WILLAME appelle «l'État contre la société».³ Le pouvoir se construit au détriment de la population qu'il est censé servir. Celle-ci est écartée et laissée à elle-même. L'absence d'un interlocuteur du pouvoir a prolongé la dictature, qui fait croire aux citoyens que la violence légale, utilisée par le pouvoir, est nantie d'une légitimité qu'il n'est pas nécessaire de démontrer.

La réalité de l'Afrique des « Grands Lacs » montre que les détenteurs de la « contre-violence », les rébellions, se comportent exactement comme les acteurs de la « violence légale », celle des armées loyalistes. Dès lors, la « violence légale » que l'État utilise ne peut qu'appeler une contre-violence aveugle, s'opposant à la première, l'État rivalisant avec la population dans la recherche de légitimité issue des armes.

Habillé d'une véritable mystification, le pouvoir a obnubilé les consciences, créé inconsciemment des opposants et fait des populations un véritable bouclier, destiné à recevoir les flèches lancées par la rébellion et l'armée régulière (et la police) qui représentait jusque là la violence légale.

Les dirigeants se comportent comme s'ils n'avaient aucune obligation envers les citoyens. L'ordre public n'existe plus, la société se déstructure au même rythme. L'armée, la gendarmerie, politisées et corrompues ne sont plus un recours possible.

La population se trouve entre le marteau et l'enclume, obligée de contribuer par le paiement régulier des impôts et taxes, et même par « l'effort de guerre » à l'État souverain, supposé garantir l'ordre et la sécurité. La population finance de ce fait la violence légale pour qu'elle provoque vite la débandade du terrorisme. En même temps, la rébellion affirme lutter pour la libération de la même population. Celle-ci est obligée d'entretenir ce mouvement rebelle financièrement par des rançons, de le nourrir et d'adhérer à son idéologie

² WILLAME J.C., *Les manipulations du développement : Ajustement, cogestion et démocratie au Burundi*, cahier du CEDAF n°5, 1992, p. 51.

³ WILLAME J.C., *Gouvernance et pouvoir : essai sur trois trajectoires africaines : Madagascar, Somalie, Zaïre*, in Cahiers africains, n°7-8, Bruxelles : CEDAF, 1994, p. 96.

« salvatrice ». Dans la plupart des communautés, la violence est utilisée de manière directe ou plus subtilement comme méthode de gestion des rapports sociaux au profit du plus fort. Elle renforce ainsi les injustices au lieu de traiter les causes profondes. Cette confusion crée des frustrations au sein des populations dans une société complètement déstructurée, les médiateurs potentiels et les lieux de médiation s’effaçant devant les seigneurs de la guerre.

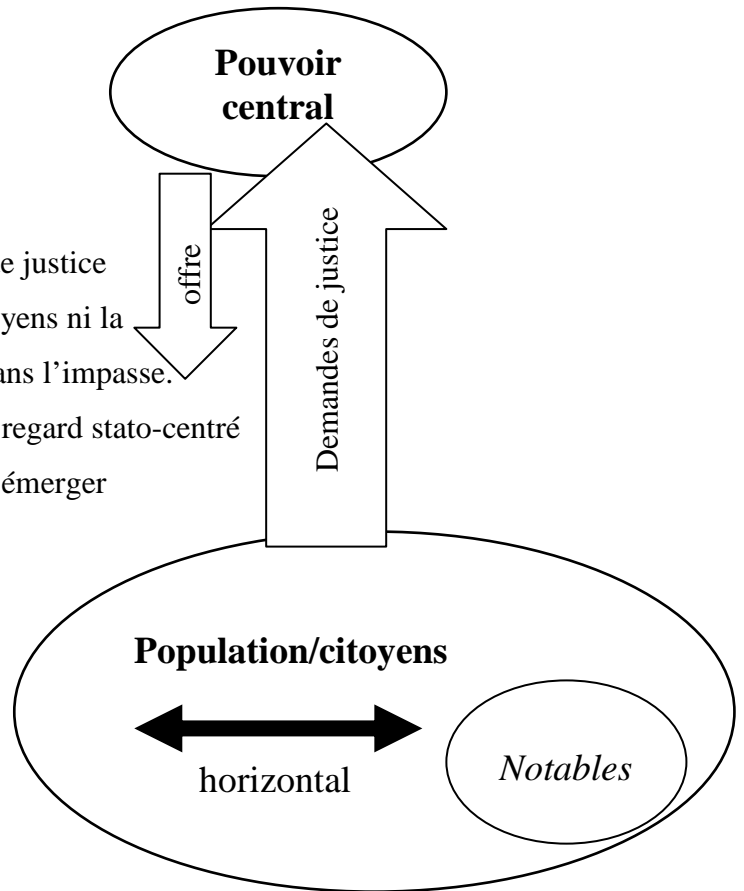
Le vent de démocratisation du début des années 1990 a mis à nu ces phénomènes. La région des Grands Lacs a été et reste encore, dans certains cas, le théâtre de conflits violents. Sur fond identitaire, les rébellions naissent, se composent et se re-composent pour justifier la raison de leur présence : elles luttent pour la « libération du peuple », pour plus de « démocratie », contre l’emprise toujours grandissante des dictatures. Des crimes y ont été commis sans la moindre crainte de poursuite. La population a été et reste la cible privilégiée de ces attaques de tous horizons : meurtres, pillages, violences de toute nature s’abattent sur son dos. Dans la lutte pour la survie, une partie de la population n’hésite pas non plus à serrer la main du diable en s’adonnant à son tour à la violence et à la corruption à tous les niveaux. C’est la logique des conflits armés qui devient maître mot. Ceux-ci sont révélateurs de la faiblesse de l’État de droit. Ils démontrent aussi un certain paradoxe lié « l’impuissance des pouvoirs à répondre aux besoins élémentaires des populations au moment où ils affichent leur prétention à vouloir tout régenter »⁴. Il en découle une perte de crédibilité de l’État, une perte de confiance de la part de la population. L’impunité a été et reste à la base de cette chute de l’autorité de l’État à tous les niveaux du pouvoir.

Dans ce cycle d’actes impunis, dans ce flou contextuel, on ne peut s’étonner d’entendre des cris de détresse : demande de justice, de réparation, de vérité sur ce passé lourd, etc. Mais il serait illusoire de vouloir chercher toutes les solutions du côté du pouvoir : insuffisance matérielle, manque de personnel qualifié, corruption, alliance de l’État avec les groupes criminels, faiblesse de l’appareil public, partialité ..., autant de paramètres qui entrent en jeu contre la réussite du système judiciaire national. La justice, à ce moment-là, devient un intérêt de second rang.

⁴ ELA, J.M., *Afrique, irruption des pauvres. Société contre ingérence, pouvoir et argent*, Paris, Harmattan, 1994, p. 260.

Comme le montre le schéma qui suit, le fossé qui sépare le pouvoir et le peuple est très profond.

Les demandes de la population en matière de justice sont considérables. L'État seul n'a ni les moyens ni la volonté⁵ d'y répondre et la population est dans l'impasse. L'impunité s'installe à tous les niveaux. Ce regard stato-centré ignore souvent les initiatives qui pourraient émerger des relations horizontales pour rendre la justice au quotidien.



Nous nous rendons compte que dans cette situation, l'État seul n'est pas en mesure de satisfaire les demandes de la population. La relation verticale en terme de demande et d'offre de justice est mise à mal par la conjoncture socio-politico-économique que connaissent ces pays.

Par contre, et comme nous le disent JP PEEMANS et PJ LAURENT, « l'Afrique se révèle aujourd'hui, c'est-à-dire au cœur de sa modernité, et malgré les dérives tribalistes, ethnistes, en mesure d'assurer (de maintenir) une place de choix à l'entre-soi, au secours, à la solidarité, à l'identité ethnique et tribale, à la représentation collective, en bref à la « socialité » et au lien social »⁶. En Afrique sub-saharienne, « des groupes de populations à la marge, provisoirement ou durablement, de l'ordre institué se révèlent, dans certains cas, capables d'inventer, entre le pouvoir coutumier et l'affaiblissement de la capacité redistributive de l'État, d'autres règles de vivre ensemble concernant la gestion des ressources

⁵ Dans la logique ethnocentrique dont nous avons parlé plus haut, certaines demandes peuvent être perçues comme des sujets qui fâchent pour le pouvoir central. Celui-ci peut alors choisir de ne pas y répondre.

⁶ PEEMANS JP et LAURENT PJ, *Pratiques identitaires, décentralisation et gouvernance locale*, in MATHIEU P. et alii, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, Paris, les cahiers du CEDAF, n°23-24, Harmattan, 1996, p. 233.

et le mode de représentation »⁷. Cette réalité s'observe aussi dans l'Afrique des Grands Lacs.

Le schéma offre une illustration d'un recours aux relations horizontales où la population aurait la possibilité de faire appel à la communauté pour d'éventuels règlements de différends. En effet, une attention particulière à ces différentes sociétés montre que malgré les déchirures, certains oasis ont pu survivre. Un minimum de cohésion sociale impliquant des formes de solidarité persiste dans pas mal de milieux de vie. Des études ont pu montrer qu'aux pires moments des crises, des personnes, des groupes ont pu s'ériger en arc de protection des victimes, quel que soit l'origine ethnique. Au Burundi par exemple, une investigation faite par l'ONG *Search For Common Ground* en 2003 fait état des personnes qui, pendant les événements tragiques de 1972, 1988 et 1993, ont pu puiser dans leur humanité pour sauver des vies humaines, des hutus cachant des tutsi et vice versa. Au milieu des complications judiciaires, certaines personnes ont dû se rabattre sur leur milieu de vie et bénéficier d'un minimum de règlements des différends.

Depuis quelques années déjà, les acteurs de la société civile et les communautés des pays africains affectés par un cycle de violences ont affiché un intérêt croissant pour le recours à la sagesse et aux mécanismes locaux dans la résolution des conflits. En Somalie, au Nord du Ghana, Nord de l'Ouganda, Sud Soudan, Sierra Leone, Rwanda et Burundi, Congo (RDC), République Sud africaine, les animateurs des communautés et de la société civile ont eu recours aux mécanismes traditionnels de résolution des conflits et de justice.

C'est dans ce sens qu'en ce moment de double transition, nous nous intéressons aujourd'hui à la question de la possible revitalisation de ces institutions dans le cadre de la justice transitionnelle dans l'Afrique des Grands Lacs en général et en RDC en particulier.

2° De quelle justice traditionnelle s'agit-il ?

Depuis que l'Homme vit en société, les conflits existent. Toutefois, un conflit peut être destructeur ou non selon la manière dont il est géré. C'est ainsi que les groupements sociaux les plus primitifs ont imaginé, dès tôt dans leur histoire, des moyens et des institutions adaptés à leurs réalités et croyances pour les régler. Partout en Afrique, on trouve des institutions de gestion et transformation des conflits. Elles jouissent d'une légitimité, tissée au fil des générations. L'arbre à palabres est symbolique de toute une tradition de résolution des conflits de proximité. L'Afrique de l'Ouest est nantie de cette tradition que respectent les Chefs des

⁷ LAURENT P.J., *Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso*, in MATHIEU P. et alii, idem, p. 234.

États. Noyaux de personnes sages, généralement âgées, ces institutions arrivent à régler définitivement des situations confuses à la lumière du Roi Salomon⁸. C'est surtout en milieu rural que ces institutions fonctionnent et, pour JM ELA, « parmi les paysans marqués par les formes diverses de l'oralité africaine, il semble difficile de sous-estimer la palabre comme cadre sociale de toute pratique d'éducation populaire »⁹

Ces institutions n'ont pas toujours été officiellement à l'œuvre. Elles ont d'abord souffert de la longue période de la colonisation qui a vidé tout leur sens en les substituant par de nouvelles institutions « modernes ». Dans certains pays, après la décolonisation, c'est durant la longue période du monopole de l'État sur la justice et de la règle de droit que les modes de règlement extrajudiciaire ont été marginalisés au point de disparaître complètement ou presque.

Ici une précision s'impose : par cet aspect « traditionnel », il est indispensable de distinguer ce que les auteurs de la lutte contre l'impunité appellent le système pénal traditionnel et la justice traditionnelle dont il est question dans cette analyse. Pour eux, la réponse à la violation d'une norme peut se faire par le biais du système pénal traditionnel (I), les tribunaux internes ou internationaux, mais également par celui de la justice transitionnelle (II) dont le but est de trouver un équilibre entre le désir de justice et la nécessité de restaurer ou de maintenir la paix¹⁰. La distinction est donc à faire entre le pouvoir judiciaire traditionnel formel et la justice traditionnelle informelle. C'est de cette dernière dont il est question ici. Elle est l'un des instruments de la justice transitionnelle, tout en étant une réalité indépendante en soi.

De par ses caractéristiques, la justice traditionnelle informelle est différente de la justice moderne. Outre les aspects *formel/ informel, tradition/ modernité, oralité/ écriture*, d'autres caractéristiques peuvent étayer cette différence : alors que la première était et reste de l'ordre de *l'intuitif (art)*, la deuxième est *cognitive (scientifique)* ; la première privilégie *le mode amiable* tandis que la deuxième *est judiciaire* ; bref, l'une *concilie* (il n'y a ni perdant ni gagnant)¹¹ et l'autre *tranche*. Dans la première, les fonctions de juge, d'arbitre et de médiateur sont combinées, alors que la deuxième procède par spécialisation.

D'autres différences tiennent tant aux personnes qui composent les deux justices

⁸ La bible, Ancien testament, I Roi 3,26-27 : à deux femmes qui se réclamaient la maternité d'un enfant vivant, alors que l'une d'elle avait étouffé le sien la nuit, le Roi n'a eu recours ni aux témoins, ni au test ADN pour trancher de la question, mais à sa sagesse et à sa moralité.

⁹ ELA, J. M., *L'Afrique des villages*, Paris, Karthala, 1982, p. 136.

¹⁰ Commission Justice et paix, Farde pédagogique : « Mémoire et oubli : comment se réconcilier ? », Novembre 2004, Fiche 5-1.

¹¹ L'objectif premier étant la ré-conciliation, même celui qui doit payer de ses actes trouve intérêt à se faire réintégrer dans la société et de renouer les relations avec sa communauté.

qu'aux lieux dans lesquels elles s'exercent comme le montrent les propos de G PRUNIER à propos de la Somalie : « le shir¹² n'a pas grand-chose à voir avec une conférence de l'ONU. On s'assoit *sous les arbres*, on parle, on *évoque le passée*, les affrontements des pères et des grands-pères, les combats ; on compose des poèmes, on s'insulte, *on s'excuse*, on paye les amendes (mag) rachetant le sang autrefois versé ; on *rectifie l'honneur en présentant des excuses formelles* et fleuries ; on scelle des *réconciliations* en mariant des filles. Et cela dure très longtemps, des semaines voire des mois. Et quand on a fini, on a quelque chose *de fort, tangible*, en quoi *les participants croient* et dont le non-respect entrave gravement *leur honneur*... alors qu'un accord des blancs (gal), c'est un petit bout de papier sec, signé dans une salle triste, sans honneur et qui ne vous engage à rien. »¹³

Cet exemple quoique caricatural, montre ce que peut être une juridiction traditionnelle. Tenues dans des endroits symboliques de la communauté (sous le palmier, sous le baobab, sur le gazon, etc.), ces juridictions sont dirigées par des personnes sans qualifications judiciaires. Seules leur moralité, leur intelligence et leur sagesse peuvent servir, à la manière du Roi Salomon.

3° Grille d'analyse

Ce qui précède nous amène à entamer une analyse **SWOT** (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)¹⁴ pour appréhender les contours de la justice traditionnelle.

Les **forces** de ces institutions tiennent au fait que, exerçant dans des sociétés à dominante communautariste avec les mêmes traditions et les mêmes coutumes, elles s'adressent à des personnes qui partagent les mêmes valeurs. Ce sentiment naturel d'appartenance au groupe est un élément qui favorise tant une satisfaction matérielle qu'affective. Les mêmes références culturelles facilitent la compréhension des procédures : le dit et le non dit, les gestes, les insinuations, bref tout ce qui est de l'ordre des représentations culturelles et qui puisse faciliter la communication - et cela ne manque pas dans les sociétés africaines - sont des ressources considérables. Ces institutions vont s'appuyer sur un socle de traditions. C'est d'abord la capacité de dire « nous » ; « nous » partageons un certain nombre d'us, de coutumes,... mais aussi de *valeurs*. Elles offrent des lieux de rencontre, de médiation, d'évaluation, de transmission et partant, des lieux de *ré-conciliation*. Elles offrent une occasion de rejoindre les populations dans leur mode de réflexion et de compréhension car,

¹² Du xeer (droit traditionnel), le shir ou conseil délibératif est une Assemblée clanique.

¹³ PRUNIER, G., in WILLAME, J.C., *Gouvernance et pouvoir, Essai sur trois trajectoires africains : Madagascar, Somalie, Zaïre*, les cahiers du CEDAF, n°7-8, Harmattan, paris, Avril 1994, p. 188.

¹⁴ Traduction de SWOT en Français : Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces

comme nous l'indique ELA, « les paysans comprennent d'autant plus le message qui leur est proposé qu'on a fait l'effort de les rejoindre dans leur langage concret »¹⁵. Et pour leur parler, poursuit ELA, « on brouille les cartes si l'on recourt à un langage sophistiqué »¹⁶. Par ailleurs, ces institutions traditionnelles offrent une justice qui ne se réduit pas seulement au droit car, « la justice réduite au droit est amputée de la charge symbolique qui fait qu'elle est irréductible à un simple acte administratif qui traiterait des dossiers en série »¹⁷, nous dit P RICOEUR. Ce processus d'abstraction, de desymbolisation inquiétante risque de faire recours à l'immédiateté des faits, de privilégier le présent par rapport au passé et au futur. Et quand RICOEUR distingue « une finalité courte, en vertu de laquelle juger signifie trancher, en vue de mettre en terme à l'incertitude » et « une finalité longue... à savoir la contribution du jugement à la paix publique »¹⁸, nous pensons que ces institutions peuvent contribuer à cette deuxième finalité.

L'autre **force** tient au temps et aux moyens matériels : alors que les procédures judiciaires classiques prennent plus de temps à se mettre en route, les procédures traditionnelles offrent la possibilité d'un recours immédiat. L'aboutissement de l'affaire peut se révéler long aussi, mais le fait que quelque chose bouge a un effet positif sur les personnes concernées (victimes et bourreaux), mais aussi sur toute la communauté. La justice devient aussi une affaire de la société et pas seulement une affaire individuelle. Par ailleurs, ces institutions offrent une gratuité relative, ce qui constitue un autre avantage par rapport aux coûts des instances judiciaires modernes.

Les **faiblesses** sont liées à la destruction du lien social et font penser à une certaine subjectivité dans le choix des personnes et dans les jugements. Mais comme nous l'avons déjà souligné, les témoignages montrent que tout n'est pas parti, il y a encore moyens de trouver des personnes qui sont à la hauteur de leur mission. Une attention particulière devrait être de mise dans le choix de ces personnes. Néanmoins, comme ils oeuvrent dans le cadre du droit coutumier, leur contribution en terme judiciaire classique reste minime. Ils n'ont pas de qualification requise pour le faire. La forte pression internationale pour la justice moderne semble minimiser le potentiel des juridictions traditionnelles, ce qui est une barrière à leur légitimité. Par ailleurs, dans certains milieux, leur relative incapacité à la réparation matérielle des victimes est un véritable handicap à leur efficacité.

¹⁵ ELA, J. M., *L'Afrique des villages*, 1982, op. cit. p. 154.

¹⁶ ELA, JM, idem, p. 154.

¹⁷ RICOEUR, P., *La justice comme sagesse pratique*, in FARAGO, F., *La justice*, Paris, Arman Colin/NUEF, 2000, p. 215.

¹⁸ RICOEUR, P., in FARAGO, op. cit., p. 216.

L'autre **faiblesse**, et non la moindre, est liée au fait que ces institutions, là où elles ont survécu, ont fonctionné en marge des institutions officielles. Ceci fait que leur réactualisation et leur remise au travail officielles deviennent un travail de longue haleine.

Les **opportunités** sont de l'ordre de la participation populaire dans le travail de justice que suppose la lutte contre l'impunité et la réconciliation. Le recours à ces juridictions est une mesure inclusive amenant la population à participer à son essor. L'histoire d'une société ne se fait pas sans les Hommes. Les populations lancent ici et là des initiatives pour sortir des années de cauchemars. Après des années de violation massive des droits de l'Homme, il serait opportun de mettre les citoyens au service de la vérité et de la paix. Ils étaient et sont toujours là, ont vu mais n'ont pas osé dénoncer, parce que leurs mots n'avaient pas de place. Dans les régimes précédents, la société civile en dehors des mouvements d'obédience politique était taboue. Maintenant que la société civile est devenue un acteur important, le recours à ces institutions est une occasion de capitaliser les valeurs culturelles au service de la paix, au moment où les pays évoluent vers un pluralisme et une liberté d'expression. C'est un élan de responsabilisation communautaire dans les milieux de vie. C'est une alternative positive à court terme face à un système politique jugé inefficace pour rendre la justice et un complément à celle-ci à long terme.

Les **menaces** tiennent à certaines réalités :

- en tant que composante de la société humaine, la culture n'est pas exempte des rapports de force établis au cœur de cette même société ; des abus peuvent s'observer ici et là.
- un éventuel heurt entre le pouvoir coutumier et le pouvoir politique pourrait naître, il y a un risque que le pouvoir considère ces institutions comme des contre-pouvoirs.
- dans le dur chemin vers la vérité, des personnes ayant été ou étant au pouvoir risquent de faire une certaine récupération de ces institutions en leur faveur.

Ces institutions ne peuvent pas prétendre se substituer à l'autorité et à la hiérarchie légale et légitime. Elles doivent être efficaces dans leurs zones d'actions à la satisfaction des personnes qui y ont recours car la justice rendue par des institutions locales, conformément aux attentes locales, est plus estimée que celle de l'état de droit (lorsqu'il existe) et de ses tribunaux. Pour cela, il ne faut pas qu'elles restent déconnectées du pouvoir, mais elles doivent accepter de collaborer tout en gardant leur indépendance, condition sine qua non de leur succès. Là où ce n'est pas encore fait, une loi devrait préciser les compétences respectives.

- les expériences négatives de justice traditionnelle dans d'autres pays ou régions peuvent jouer en défaveur de toute la confiance que l'on pourrait mettre dans ces institutions. Ainsi, les insuffisances de l'institution Gacaca du Rwanda aujourd'hui risquent de provoquer des

réticences face aux autres institutions de même nature dans la région. En effet, Amnesty International et d'autres organisations de défense des droits humains se sont déclarées profondément préoccupées par la justice Gacaca, qui ne satisfait pas aux normes internationales d'équité et manque d'indépendance, d'impartialité et de transparence¹⁹. Cette situation dénature les Gacaca.

En même temps, la connaissance de cette réalité peut constituer une base d'un bon départ pour les autres pays qui cherchent à emprunter des voies similaires. Par ailleurs, chaque pays est un cas à part.

4° Qu'en est-il de la République Démocratique du Congo ?

Le Congo n'a pas échappé à la problématique de la gouvernance de l'Afrique des Grands Lacs. Plus que dans les autres pays, beaucoup de facteurs viennent justifier l'opportunité qu'il a à recourir aux instances traditionnelles de résolution de conflits. Il s'agit de la composition de sa population, de son étendue, mais aussi de la richesse de son sous-sol qui le placent au centre des sollicitations nationales, régionales et internationales.

Le Congo compte plus de 260 grandes ethnies. À ces ethnies correspondent des coutumes particulières, dans des communautés fort attachées à leurs milieux et à leurs systèmes de valeurs culturelles. Elles sont implantées dans des chefferies à la tête desquelles se trouvent des chefs coutumiers, notables traditionnels reconnus par la population. Cette diversité culturelle, tout en étant une richesse, suppose d'abord des investissements pour la recherche d'une cohésion des différents acteurs y relatifs. Ici, le rôle de l'État n'est que très minime.

Par ailleurs, le Congo souffre d'un grave problème lié à ses dimensions. Certains endroits vivent réellement en retrait de tout ce qui se fait sur la scène politique du pays. Dans le domaine de la justice, certaines personnes sont à plus de 400 km des juridictions classiques officielles et par conséquent vivent comme si elles n'étaient pas administrées par le pouvoir central.

Victime de ses richesses, le Congo est aussi sujet à des conflits répétitifs dont les enjeux sont tant nationaux, régionaux, qu'internationaux. Et derrière ces courses vers la richesse se trouve un peuple aux oubliettes, sollicité pour l'exploitation des ressources dont il ne tire pas profit. Misère et injustices font le quotidien de la population, la corruption étant

¹⁹ <http://www.amnesty.be/doc/article10675.html>

devenue maître mot dans l'exercice du pouvoir à tous les niveaux. Cette situation en crée une autre : celle d'une distance sociale, éloignant de plus en plus les politiciens et leurs administrés, les riches et les pauvres, les villes et les campagnes.

La combinaison de ces facteurs fait que dans le contexte de la double transition des pays des Grands Lacs, le Congo occupe une place particulière. En effet, l'instabilité règne encore dans la plupart des localités, surtout à l'Est. Les populations sont encore sous le traumatisme de la guerre.

Le double échec de l'État, au plan du développement et de la démocratie motive l'apparition lente et laborieuse d'une société civile congolaise. Parlant spécialement du Sud-Kivu, J B MUHIMERI nous affirme que « le Sud-Kivu a toujours été éloigné du pouvoir, on a utilisé cet argument pour montrer que les pouvoirs qui se sont succédés ne jouaient pas pour le peuple. Beaucoup de recettes ont été mobilisées vers la capitale, mais sans redistribution ; le peuple n'en a pas joui. L'injustice stimule au sein de la population une remise en question vis-à-vis du système, pour tenter de récupérer ses droits »²⁰. En effet, la population a appris à s'organiser pour faire face à de multiples formes d'injustice et tenter d'y apporter des solutions. La justice « informelle » resurgit alors comme une alternative pour les populations qui n'ont plus confiance en leur système de justice d'une part et ne se retrouvent plus dans un système gagnants/perdants d'autre part. Elles se tournent plutôt vers une justice restauratrice et promotrice des liens de solidarités dans une société déchirée par des conflits de nature politique, régionale, ethnique et clanique. Ce mode de résolution de conflit est incarné par la justice « informelle ». Étant proche des réalités quotidiennes, la population semble même maîtriser le terrain mieux que les politiciens.

Les communautés locales, au-delà des conflits orchestrés le plus souvent de l'extérieur, disposent des mécanismes traditionnels de prévention et de retour à la paix, pour régler la vie au quotidien. Le kagala ou la case du paysan, le kyaghanda, le barza, le ndaro, le rubunga..., désignent autant de lieux symboliques de cette tradition de rapprochement des protagonistes par des sages de chaque groupe²¹. Ainsi, l'existence d'un conflit entre les membres de la communauté obligeait les différents notables ou chefs coutumiers à s'y pencher pour y apporter des solutions. Et comme le Congo est composé de plusieurs communautés, chaque communauté définit un cadre formel ou informel de concertation entre

²⁰ J.B.MUHEMARI, membre de la coordination provinciale de la société civile, in RUGUSHA Venant, *Rôles et stratégies de la société civile en République Démocratique du Congo, Bilan et perspectives à partir de l'expérience du sud- Kivu*, Namur, Presses Universitaires de Namur, 2005, p. 70.

²¹ Institut de la vie, *Les racines de paix en Afrique : A la rencontre des traditions de paix dans la région des Grands Lacs*, juin 2004 - juillet 2005.

les groupes en conflit. Pour la prévention des conflits et les négociations de paix, des personnes réputées sages et dont l'audience va au-delà des limites du terroir des antagonistes sont choisies. Ainsi par exemple au Bushi, le kagala a toujours offert un cadre d'échanges entre agriculteurs et éleveurs et rapproché non seulement les gens issus de différents groupements mais aboutit à l'harmonisation des points de vue sur l'objet des conflits mineurs ou majeurs entre les groupes.

D'autres pratiques plus symboliques telles que le mariage inter-clanique et inter-tribal ou ethnique sont perçues comme des signes porteurs de paix entre les deux. Les enfants qui naissent d'un tel mariage sont les neveux. Bien des peuples autour du Bushi jurent par leurs neveux. La présence des neveux inspire la paix entre les communautés liées par la relation de mariage.

Ainsi, toute tentative de résolution de ces crises politico-militaires serait plus intelligible si l'on s'efforçait de saisir le jeu intime et relationnel entre différents acteurs du système social impliqués dans ces conflits, du point de vue des acteurs subordonnés, c'est-à-dire des populations concernées, plutôt qu'exclusivement des pouvoirs institutionnels que sont les États et les élites politiques. On comprendrait que les modalités de règlement de ces conflits impliquent les deux niveaux d'intervention : l'un institutionnel, l'autre tirant ses ressorts des réalités et pesanteurs sociologiques locales.

Or, au Congo comme dans les autres pays de la région des Grands Lacs, cet échec du pouvoir est le résultat obligé d'une longue rupture de l'Afrique avec elle-même d'abord, suite à la colonisation qui a opéré une certaine confiscation du pouvoir local. La période post-coloniale n'a pas réparé le tort, les pouvoirs politiques ayant continué à porter un regard de colon sur leur culture. Ceux-ci ont transposé comme telle la démocratie occidentale sur des réalités sociales, économiques et culturelles différentes. Dans leurs discours révolutionnaires, les autorités politiques ont oblitéré totalement toute référence à l'histoire passée de leurs sociétés, cherchant plutôt à se faire passer comme des sauveurs de la Nation. Les traditions de justice de proximité étaient considérées comme obsolètes, dépassées, non fondées sur le droit moderne. Et comme nous le dit JC WILLAME, « la religion de l'obéissance et du respect du chef, tel est bien le premier principe sur lequel reposera désormais la gestion des conflictualités, une religion toute entière en harmonie avec l'ordre colonial... »²². Cette situation a profondément heurté les populations autochtones.

Toutefois, « on ne peut réduire la situation post-coloniale à un espace de domination

²² J.C. WILLAME, *Banyarwanda et banyamulenge, violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, in *Cahiers africains*, n°25, Paris, Harmattan, 1997, p. 111.

où la piété et la dévotion envers «les pères de la Nation» constituent les seules conduites des individus et des groupes »²³. Dans certaines localités, le pouvoir central ne parvient pas toujours à s'appropriier les territoires et les populations qui y habitent. Une attention particulière montre que la population, tout en continuant à danser au rythme du tambour du Roi ²⁴, s'est taillée une place dans une vie en marge pour sa propre survie sociale.

Ainsi au Congo, le pouvoir traditionnel n'a pas complètement disparu dans l'imaginaire de la population. Dans pas mal de communautés, l'autorité coutumière a continué à bénéficier d'une légitimité aux yeux de la population, assurant ainsi une continuité de l'autorité administrative. RUGUSHA affirme que « certaines communautés sont entièrement dirigées par des chefs coutumiers, comme c'est le cas au Sud Kivu dont les collectivités sont dirigées par le MWAMI (le chef coutumier)»²⁵.

Cette situation crée une **société hybride** obéissant en même temps au pouvoir traditionnel et au pouvoir moderne. Une telle situation ambivalente a poussé l'autorité moderne à vouloir s'appuyer sur les chefs traditionnels, mais plus par stratégie de se maintenir au pouvoir que par soutien à leur action. Ainsi, sous le régime Mobutu, « ...la dernière stratégie du pouvoir et non la moindre est l'appui accordé aux chefs coutumiers, et particulièrement dans les deux régions du Kivu. Ceux-ci constituent une clientèle politique doublement intéressante pour le chef de l'État zaïrois et pour la classe dirigeante : d'une part, ils sont sur le plan local les figures emblématiques du système d'obéissance des sujets de la post-colonie ; d'autre part, ils sont aussi les garants et les dispensateurs de la propriété foncière, c'est-à-dire ceux par qui doivent passer les octrois de terres dont la classe dirigeante est grande consommatrice, particulièrement au Kivu. »²⁶ Plus récemment, au terme de son séjour à Kamina²⁷ avant les élections de 2005, Joseph Kabila a été intronisé chef coutumier de Luba, symbole du pouvoir coutumier en cette période électorale.

Cette situation montre la permanence symbolique de l'autorité coutumière face à l'autorité de l'État mais aussi l'importance des chefs traditionnels dans la mobilisation de la population en période électorale.

Par ailleurs, les pouvoirs publics congolais reconnaissent l'existence du pouvoir coutumier, en témoigne la présence des chefs coutumiers aux Assemblées Provinciales, à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ainsi par exemple, en son article 207, la Constitution de la

²³ ELA J. M., *Quand l'Etat pénètre en brousse... : les ripostes paysannes à la crise*, Paris, Karthala, 1990, p. 154.

²⁴ Expression burundaise signifiant obéissance extrême aux injonctions du Pouvoir.

²⁵ RUGUSHA, V., op. Cit., p. 61.

²⁶ J.C. WILLAME, *Banyarwanda et banyamulenge...*, op. cit., p. 114.

²⁷ Kamina est une localité de Katanga.

République Démocratique du Congo consacre la reconnaissance de l'Autorité coutumière : « L'autorité coutumière est reconnue. Elle est dévolue conformément à la coutume locale, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs ; tout chef coutumier désireux d'exercer un mandat public électif doit se soumettre à l'élection... l'autorité coutumière a le devoir de promouvoir l'unité et la cohésion nationales. Une loi fixe le statut des chefs coutumiers »²⁸. Cette reconnaissance de leur devoir est une opportunité.

5° Conclusion

Ce travail constitue une réflexion sur l'implication des institutions socio-juridiques traditionnelles dans le processus de la lutte contre l'impunité. Partant du contexte de l'Afrique des grands lacs, nous avons montré la pertinence d'une telle réflexion dans ce moment de double transition au Congo. Nous constatons qu'il ne faudrait pas négliger le potentiel du pouvoir coutumier dans la justice. C'est un bon outil s'il est bien utilisé. Il contribue à la responsabilisation des responsables locaux et de la population tout en rassurant cette dernière. Il constitue une alternative au relatif immobilisme des pouvoirs publics.

C'est aussi une occasion de se poser la question de **la culture** dans les tentatives de recherche de solutions aux conflits. L'origine de ces conflits pouvant être local, cette piste culturelle pourrait nous aider dans la recherche d'outils spécifiques. Ainsi, dans certains cas, il ne serait pas étonnant de constater que les démarches traditionnelles de gouvernance qui existent dans les différents contextes sont bien souvent ressenties par les populations comme plus légitimes que les scénarios importés et méritent d'être mieux connues et valorisées.

Ce travail aura été une occasion de se poser des questions sur des éléments importants comme la responsabilisation de la population, la gestion de la crise par le bas, le rapprochement de la justice et des victimes, mais aussi et surtout, l'adaptation de la justice aux réalités locales.

Les modes populaires d'action politique impliquent de rechercher le politique dans les lieux nouveaux que les analyses institutionnelles ont largement négligés, plus sensibles qu'elles sont à la politique de l'État et des élites. Dans une Afrique demeurée profondément

²⁸ Boshab, *Pouvoir et droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Louvain La neuve, Bruylant-Académia, 2007, p. 196.

attachée aux traditions ancestrales aussi bien dans l'être que le faire, il n'est pas facile de détacher l'Autorité coutumière de l'exercice du pouvoir d'État.²⁹

La question de la justice locale appelle une réflexion sur le pluralisme juridique et par conséquent une reconnaissance des juridictions traditionnelles comme faisant partie intégrante du système juridique global. Pour éviter que de telles institutions n'opèrent dans la clandestinité, il faut les intégrer, les harmoniser dans une liaison avec les institutions judiciaires classiques, tout en garantissant leur autonomie. Vouloir réactualiser les anciennes institutions, c'est aussi confirmer avec JM ELA, que « hors des savoirs et des pratiques étatiques tout ne peut être déviance et indocilité, désordre et subversion »³⁰. C'est réduire le regard stato-centré au profit de la reconnaissance de l'existence des dynamismes sociétaux, de la vitalité et de la capacité d'innovation des populations victime de la crise de l'État.

Ici, le rôle de la société civile est on ne peut plus indispensable. Il s'agit d'abord de reconnaître ces institutions comme des pistes intéressantes pour accéder à une justice communautaire. Ensuite, il s'agit de dynamiser ces mécanismes spécifiques des communautés en vue de les mettre au service des populations. En effet, dans le cadre précis des juridictions traditionnelles, il faut chercher un cadre d'action plus coordonné, un cadre de collaboration avec les autres niveaux de justice et cela dans la perspective d'une nouvelle forme d'articulation entre l'État et les pouvoirs locaux. Ceci peut contribuer à ouvrir une voie de réconciliation entre l'État et les pouvoirs coutumiers.

En outre, dans le contexte actuel, l'État ne peut plus être en situation de monopole en matière de gouvernance dans tous les domaines. La démocratisation a ouvert des brèches de revendications et « au moment où le peuple et la rue redécouvrent une nouvelle manière d'être, c'est en renouant avec la créativité des groupes de base qu'il nous faut affronter les défis d'aujourd'hui et de demain ».³¹ Le pouvoir coutumier constitue dans certains cas une référence aux populations délaissées par l'État. C'est pour cela qu'en parlant du pouvoir, JC WILLAME se demande s'il ne faudrait pas l'appréhender correctement et ne pas le localiser là où il n'est pas. Pour ces communautés lointaines de part leur situation géo-sociale, il est permis de douter sur la localisation du pouvoir réel. Serait-il réellement à Kinshasa ? Les populations ne cherchent-elles pas plutôt à satisfaire le quotidien au lieu de miser sur les promesses non tenues d'une amélioration sociopolitique très lointaine ? La question ici oscille entre empêcher ou laisser faire au

²⁹ <http://www.grouvelavenir.net/spip.php?article14713>

³⁰ ELA, J.M., *Afrique, irruption des pauvres. Société contre ingérence, pouvoir et argent*, Paris, Harmattan, 1994, p. 256.

³¹ ELA, J.M., *idem*, op. cit., p. 263.

risque des imperfections éventuelles mais de toutes les façons, si l'on s'en tient à l'avis de JC WILLAME « il n'y a pas de système parfait, mais avant tout, il faut avancer sur la question de la lutte contre l'impunité »³². Il faudrait dans ce sens « viser plutôt plus petit, travailler surtout au niveau local, donner des coups de pouce là où quelque chose pousse un peu, où des initiatives existent »³³.

Janvier 2008

Espérance Kankindi,

Collaboratrice à Justice et Paix

³² WILLAME J.C., lors des deux journées de débats organisés par La commission Justice et Paix, sur la lutte contre l'impunité au Congo, du 17 au 18 octobre 2007.

³³ Propositions des participants lors des deux journées de débats organisés par La commission Justice et Paix, sur la lutte contre l'impunité au Congo, du 17 au 18 octobre 2007.

Références Bibliographiques

- 1) BOSHAB, *Pouvoir et droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Louvain La neuve, Bruylant-Académia, 2007.
- 2) Commission Justice et paix, Farde pédagogique : « *Mémoire et oubli : comment se réconcilier ?* », Novembre 2004.
- 3) ELA, J.M., *Afrique, irruption des pauvres. Société contre ingérence, pouvoir et argent*, Paris, Harmattan, 1994.
- 4) ELA, J.M., *L'Afrique des villages*, Paris, Karthala, 1982.
- 5) ELA, J.M., *Quand l'Etat pénètre en brousse... : les ripostes paysannes à la crise*, Paris, Karthala, 1990.
- 6) FARAGO, F., *La justice*, Paris, Arman Colin/NUEF, 2000.
- 7) Institut de la Vie, « Les racines de paix en Afrique : À la rencontre des traditions de paix dans la région des Grands Lacs », juin 2004 - juillet 2005.
- 8) MATHIEU P. et alii, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, Paris, les cahiers du CEDAF, n°23-24, Harmattan, 1996.
- 9) RUGUSHA V., *Rôles et stratégies de la société civile en République Démocratique du Congo, Bilan et perspectives à partir de l'expérience du sud- Kivu*, Namur, Presses Universitaires de Namur, 2005.
- 10) WILLAME J.C., *Les manipulations du développement : Ajustement, cogestion et démocratie au Burundi*, cahier du CEDAF n°5, 1992, p. 51.
- 11) WILLAME J.C., *Gouvernance et pouvoir : essai sur trois trajectoires africaines : Madagascar, Somalie, Zaïre*, in Cahiers africains, n°7-8, Bruxelles : CEDAF, 1994, p. 96.
- 12) WILLAME J.C., *Banyarwanda et banyamulenge, violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, in Cahiers africains, n°25, Paris, Harmattan, 1997.
- 13) *La bible, Ancien testament*.
- 14) <http://www.grouvelavenir.net/spip.php?article14713>
- 15) <http://www.amnestyinternational.be/doc/article1753.html>