

Les pouvoirs coutumiers en RDC

Institutionnalisation, politisation et résilience



Jean BATTERY

Thierry VIRCOULON

Mars 2020

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Cette note a été réalisée dans le cadre d'un partenariat avec le ministère des Armées. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Elles ne reflètent en aucun cas les positions du ministère des Armées.



ISBN : 979-10-373-0132

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

Comment citer cette publication :

Jean Batory, Thierry Vircoulon « Les pouvoirs coutumiers en RDC : institutionnalisation, politisation et résilience », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mars 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteurs

Jean Battory est un expert qui a occupé des fonctions d'analyste et de praticien sur des questions liées aux conflits en RDC et en Afrique australe.

Thierry Vircoulon est chercheur associé à l'Ifri. Ancien élève de l'École normale d'administration (ENA) et titulaire d'un master en sciences politiques de la Sorbonne, il a travaillé pour le Quai d'Orsay et la Commission européenne et a été directeur Afrique centrale pour International Crisis Group. Il a vécu en Afrique du Sud, au Kenya et en République démocratique du Congo.

Résumé

Loin d'être un archaïsme précolonial, les chefs coutumiers sont une des premières manifestations de la modernité politique. La généralisation de la chefferie dans le cadre territorial du Congo est en grande partie l'œuvre du colonisateur belge. Depuis l'époque coloniale, les chefs coutumiers sont parvenus à préserver leurs prérogatives et à rester les gestionnaires du foncier et les pourvoyeurs de justice locale. Leur résilience a démenti tous ceux qui prédisaient et espéraient leur inéluctable obsolescence sous l'effet de la dictature du parti unique de Mobutu et du pluralisme électoral au début de ce siècle. Cette résilience s'explique autant par leurs capacités d'adaptation que par la reconnaissance par les différents pouvoirs en place, de leur utilité institutionnelle et politique. Paradoxalement, alors qu'elles auraient dû réduire leur importance, les élections qui ont eu lieu depuis 2006 l'ont renforcée. Bien que, selon la loi, les chefs sont apolitiques, leur politisation insidieuse est aujourd'hui une réalité acceptée. La conséquence la plus évidente de la survie historique de la chefferie est son implication dans les conflits qui agitent la République démocratique du Congo. À la fois victimes et acteurs de ces conflits, les chefs coutumiers occupent une place dans les dynamiques de conflit qui fluctue en fonction des circonstances. Cette implication représente l'inévitable contrepartie de leur rôle institutionnel et politique.

Abstract

Far from being an outdated pre-colonial holdover, traditional chiefs are among the first manifestations of political modernity. The spread of chiefdoms in the territorial context of the Congo is largely the work of the Belgian colonizer. Since the colonial era, traditional chiefs have managed to preserve their rights and to remain land managers and purveyors of local justice. Their resilience has disappointed all those who predicted and hoped for their inevitable obsolescence as a result of Mobutu's single party dictatorship and the subsequent electoral pluralism at the beginning of this century. This resilience is explained as much by their adaptability as by the recognition by the various authorities of their institutional and political usefulness. Paradoxically, the elections that have taken place since 2006, which should have reduced the importance of chiefs, have strengthened it. Although, according to the law, chiefs are apolitical, their insidious politicization is now an accepted reality. The most obvious consequence of the historical survival of chiefdoms is their involvement in the conflicts in the Democratic Republic of Congo. Both victims of and actors in these conflicts, traditional chiefs play a role in the dynamics of conflict that fluctuates according to circumstances. This involvement represents the inevitable flip side of their institutional and political role.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES CHEFFERIES : UNE INVENTION COLONIALE	7
LES CHEFFERIES ET LE POUVOIR POLITIQUE :	
UNE DÉPENDANCE RÉCIPROQUE	11
De la remise en cause à la politisation.....	11
Le second échec et l'amplification de la politisation.....	13
CHEFFERIES ET CONFLITS.....	19
Du rôle des autorités coutumières dans la conflictualité ordinaire	19
Du rôle des autorités coutumières dans les périodes de troubles.....	21
Du rôle des autorités coutumières dans les conflits avec l'État.....	23
CONCLUSION : DES CHEFFERIES INCONTOURNABLES	
ET ÉTERNELLES ?	25

Introduction

En République démocratique du Congo (RDC), les chefs coutumiers jouent un rôle majeur qui n'a jamais été remis en cause depuis l'époque coloniale et qui a même été renforcé par les évolutions institutionnelles et politiques depuis l'indépendance. Dans un pays-continent sous-administré et constitué d'immenses espaces ruraux, les chefs coutumiers sont les premiers policiers, magistrats, collecteurs d'impôts et gestionnaires du foncier. Ces tâches ont été consacrées par les lois coloniales et ont été, *in fine*, réaffirmées très récemment dans la loi sur le statut des chefs coutumiers adoptée en 2015.

Face au défi d'administrer un pays de 2,3 millions de km², le pouvoir colonial belge a mis en place un système de gouvernance du territoire basé sur la généralisation des chefferies encore en vigueur selon le principe « un territoire, une coutume, un chef ». S'il en a inventé certaines, il a incorporé celles qui préexistaient dans le système de gouvernance bureaucratique moderne. À ce titre et de manière contre-intuitive, les chefferies ne sont pas l'opposé de la modernité politique mais une de ses premières manifestations.

Après l'indépendance, le pouvoir politique a essayé de se défaire des chefs coutumiers sans y parvenir. De 1960 à nos jours, la dynamique des relations entre les chefferies et le pouvoir politique a été un mouvement de balancier : à leurs débuts, les nouvelles élites politiques ont tenté de contrôler les chefferies, puis l'exercice du pouvoir leur a fait comprendre les risques qu'elles prenaient en se les aliénant. De leur côté, les chefs coutumiers ont très tôt compris l'intérêt qu'ils pouvaient retirer de leur participation aux jeux de pouvoir de l'État indépendant. De ce fait, non seulement le régime mobutiste n'a pas remis en cause la place du pouvoir coutumier dans le système institutionnel, mais il l'a aussi incorporé dans le système politique en ouvrant la boîte de Pandore de la politisation des chefferies. Depuis cette époque, la boîte de Pandore est toujours ouverte et la dépendance mutuelle entre les élites politiques et les chefs coutumiers prévaut, ce qui constitue pour les uns comme pour les autres une garantie de survie.

L'intégration du pouvoir coutumier dans le champ institutionnel et politique contribue à la conflictualité en RDC. En effet, les autorités coutumières n'ont été absentes d'aucune des grandes crises politiques et sécuritaires du pays et alimentent une conflictualité de basse intensité permanente. Leur rôle dans cette conflictualité multiforme fait l'objet de plusieurs interprétations analysées dans cette note.

Les chefferies : une invention coloniale

Paradoxalement, alors que les chefs coutumiers sont souvent présentés comme les derniers représentants du passé précolonial, c'est grâce à la colonisation que ces derniers ont été généralisés et ont acquis une place incontournable dans le système de gouvernance du territoire congolais, inaugurant une nouvelle territorialisation du pouvoir.

La colonisation a été le moment de la mise en contact des organisations politiques congolaises structurées avec les Européens. Dès la fin du XV^e siècle, le navigateur portugais Diego Cao entra en contact avec le royaume Kongo sur la côte ouest. Le royaume Kongo était structuré par plusieurs castes socio-professionnelles et s'étendait sur un territoire couvrant l'ouest de l'Angola, l'enclave de Cabinda, le sud-ouest de la RDC et le sud-est du Gabon. Il était alors dirigé par un roi, le Mwene Kongo ou Manikongo, élu par un conseil d'anciens ou de sages parmi les membres des 12 clans Kongo. L'économie du royaume était principalement tournée vers l'exploitation agricole, l'ivoire et le travail du cuivre et de l'or¹. Au XIX^e siècle, les colonisateurs belges découvrirent les royaumes Zande, Mangbetu, Lunda, Luba, Garangaze, etc., qui étaient parfois très anciens mais dont certains étaient profondément affaiblis par des luttes internes. Au nord de l'actuelle RDC, les royaumes Zande et Mangbetu se trouvaient dans les actuelles provinces des Uélé. Les royaumes Zande et Mangbetu étaient régulièrement en guerre l'un avec l'autre et étaient bâtis sur le commerce de l'ivoire et l'agriculture. Le royaume Mangbetu était organisé en provinces dirigées par des chefs, eux-mêmes soumis à un roi. Au sud et au sud-est, s'étendaient l'empire Luba et le royaume Lunda. Bien que nombreux, ces royaumes ne couvraient pas l'ensemble de ce qui n'était pas encore la RDC. De nombreuses populations étaient constituées en sociétés acéphales, c'est-à-dire des sociétés sans structures hiérarchiques et sans chefferies. Comme dans d'autres régions d'Afrique, la généralisation de la chefferie en RDC fut essentiellement une œuvre coloniale².

1. G. Balandier, *Le royaume de Kongo du XVI^e au XVIII^e siècle*, Paris, Hachette, 1965.

2. C.-H. Perrot et F.-X. Fauvelle-Aymar (dir.), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2003.

L'administration belge, et avant elle celle de l'État indépendant du Congo (EIC), considérait qu'il était « impossible à l'autorité européenne d'agir directement sur les individualités indigènes³ ». D'où la nécessité d'établir un intermédiaire privilégié, le chef coutumier, pour interagir avec les populations congolaises. La chefferie et les chefs coutumiers furent reconnus dès 1891 par l'EIC⁴. En 1906, la chefferie devient une subdivision administrative et les chefs coutumiers y furent investis du pouvoir de gestion de leurs sujets et bénéficièrent d'une rémunération⁵. Cependant, ce n'est qu'en 1910 que l'administration coloniale a envisagé de délimiter et d'établir formellement les chefferies. Le décret du 2 mai 1910 intégra au sein de l'administration coloniale, les chefs coutumiers reconnus par l'administration belge. En 1912, la gestion des chefferies fut dévolue aux administrateurs du territoire qui, comme leurs prédécesseurs, avaient aussi la responsabilité du maintien de l'ordre, la collecte des impôts, mais pas de la police⁶.

La première difficulté pour l'administration coloniale lors de l'installation des chefferies fut l'identification de chefs coutumiers considérés comme légitimes, aussi bien par la population que par les autorités coloniales. En effet, le pouvoir colonial n'avait qu'une confiance très limitée dans ses interlocuteurs locaux et a préféré désigner en tant que chef coutumier, des clercs et des gradés de la Force publique qui avaient été un peu occidentalisés et lui étaient redevables⁷. En réaction, afin de se soustraire à l'autorité coloniale, certains chefs firent nommer des hommes de paille. Dans des contextes de luttes pour le pouvoir local, certains utilisèrent leurs relations avec le pouvoir colonial pour se faire nommer à la place du chef légitime selon la coutume⁸. Les chefs reconnus par l'administration belge bénéficièrent de sa « protection », qui était assimilée à une forme d'immunité. À cela s'ajouta la création de sous-chefferies par l'administration coloniale belge qui engendra immédiatement de nombreux conflits de pouvoir au niveau local.

Bien qu'ayant délégué la gestion des populations africaines aux chefs coutumiers, l'administration belge avait peu confiance en eux et souhaitait contrôler l'application de la coutume. Pour ce faire, plusieurs textes

3. J. De Hemptine, « La politique indigène du gouvernement belge », *Congo*, vol. 2, 1928.

4. Décret du 6 octobre 1891.

5. Décret du 6 juin 1906.

6. L. De Clerck, « L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962) », *Annuaire d'Histoire administrative européenne*, n° 18, 2006, disponible sur : www.urome.be.

7. Recueil à l'usage des fonctionnaires et agents du service territorial (ci-après : Rufast), édition de 1920. Le Rufast contenait les principales dispositions législatives ayant trait à l'administration.

8. L. De Clerck, « L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962) », *op. cit.*

coloniaux ont créé des juridictions coutumières (les tribunaux de chefferie par le décret du 20 août 1916, les tribunaux de secteur par le décret du 15 avril 1926, les tribunaux de territoire par le décret du 17 mars 1938). Ces juridictions dénommées à l'époque « tribunaux indigènes » étaient propres aux Africains et concernaient les zones rurales et les quartiers indigènes des zones urbaines⁹. Le principe était que ces juridictions appliquaient les coutumes africaines tant que celles-ci n'étaient pas contraires à la législation et à l'ordre public¹⁰.

En 1933, l'administration coloniale tenta de rationaliser la gestion des chefferies en en diminuant le nombre et en abolissant les sous-chefferies. Par ce décret, l'administration belge voulait accroître les pouvoirs administratifs des chefs en leur déléguant une partie des tâches préalablement assignées aux administrateurs de territoires. L'objectif était d'autonomiser les chefferies pour qu'elles soient le moteur de leur propre développement et ainsi permettre une réduction du coût de l'administration de la colonie pour l'État belge.

Dans les centres urbains, les juridictions coutumières se heurtèrent à la diversité ethnique et au fait que les quartiers indigènes n'étaient pas des chefferies¹¹. Face aux problèmes posés par la gestion de la population congolaise urbanisée, l'administration belge introduisit à partir de 1931 une législation spéciale pour les quartiers indigènes car elle craignait « l'indigène détribalisé, un être isolé et abandonné¹² ». Elle redoutait que « l'ordre social tout entier (soit) menacé par ces relâchements des disciplines coutumières¹³ ». Avec le décret du 23 novembre 1931 complété par l'arrêté royal du 6 juillet 1934, les quartiers indigènes devinrent des centres extra-coutumiers. Apparut alors une nouvelle forme de réglementation, appelée « coutume urbaine¹⁴ », et fortement inspirée du droit belge¹⁵.

À la fin des années 1950, afin de combler l'écart de développement entre les zones rurales et les centres urbains et sous couvert d'ouverture démocratique, l'administration belge chercha à rationaliser

9. En 1913, l'administration coloniale belge impose la ségrégation entre colons et indigènes et crée les quartiers indigènes, séparés des quartiers réservés aux colons.

10. M. N. Gamanda, *La question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo*, Kinshasa, Éditions Droit et Idées Nouvelles, 2001.

11. A. Lauro, « Maintenir l'ordre dans la colonie-modèle. Notes sur les désordres urbains et la police des frontières raciales au Congo Belge (1918-1945) », *Crime, Histoire et Société*, vol. 15, n° 2, 2011, p. 97-121, disponible sur : journals.openedition.org.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. L. De Clerck, « L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962) », *op. cit.*

15. *Ibid.*

« l'administration indigène » en redéfinissant son cadre légal (décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes, décret du 8 mai 1958 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire puis décret modifiant ce dernier en 1959). En 1957, les législations des chefferies et des centres extra-coutumiers furent regroupées en une législation unique. Les chefs de chefferies, de secteurs et de centres extra-coutumiers devinrent officiellement des représentants de l'État même si les modalités de leur nomination et les durées de leur mandat différaient. De même furent introduits les conseils de territoires qui visaient, officiellement, à élargir la représentativité des populations et à obliger les chefs à un exercice du pouvoir plus ouvert. L'administration coloniale introduisit aussi, à partir de 1957, une représentation élue au suffrage universel dans les conseils de territoires. Un tiers des conseillers furent nommés par l'administration coloniale parmi les chefs coutumiers et les opérateurs économiques tandis que les deux tiers des conseillers furent élus. À la fin des années 1950, cette première tentative de restreindre l'influence des chefs coutumiers par le colonisateur belge fut mal accueillie et poussa certains chefs coutumiers à rejoindre les mouvements indépendantistes.

Le pouvoir colonial créa une organisation territoriale qui perdure encore aujourd'hui. Le territoire congolais est divisé en 26 provinces, subdivisées en districts, eux-mêmes subdivisés en territoires. Ces territoires sont divisés en chefferies ou secteurs¹⁶ qui sont subdivisés en groupements¹⁷. En même temps qu'il instaura cette organisation territoriale, le pouvoir colonial formalisa et généralisa les chefferies. Il en fit même la base du système de gouvernance publique et, ce faisant, il posa les fondements de ce qu'elles sont encore aujourd'hui :

- une réalité territoriale générale ;
- la forme d'encadrement de base des populations rurales ;
- les gestionnaires du foncier et les pourvoyeurs de justice locale.

16. La différence entre chefferies et secteurs est subtile : un secteur est un groupe de villages où il n'y a pas d'ethnie dominante.

17. L. de Saint-Moulin et J.-L. Kalombo Tshibanda, *Atlas de l'organisation administrative de la République démocratique du Congo*, Kinshasa, Centre d'études pour l'action sociale, 2005.

Les chefferies et le pouvoir politique : une dépendance réciproque

Depuis l'indépendance en 1960, les chefferies font officiellement partie de l'architecture institutionnelle. Toutefois, l'espace de pouvoir des chefferies a fait débat et a évolué. Sous prétexte de modernisation au début du régime de Mobutu et de démocratisation au début du régime de Joseph Kabila, le gouvernement a eu des velléités de remettre en cause le périmètre du pouvoir des chefs coutumiers mais ces velléités n'ont abouti qu'à des échecs répétés et à une relation de dépendance réciproque. Le pouvoir politique a compris qu'il valait mieux s'accommoder des chefferies, voire les politiser, et celles-ci ont compris qu'elles pouvaient tirer de nombreux avantages de leur intégration au système institutionnel et politique – le premier de ces avantages étant l'enrichissement. Alors qu'ils étaient censés être apolitiques, les chefs coutumiers sont entrés dans le système politique par le biais du parti unique de Mobutu puis par le multipartisme et ils n'en sont jamais sortis. En effet, le rôle de relais que leur a conféré l'État colonial puis l'État indépendant est aussi celui que leur confèrent les élites politiques dans le contexte actuel de multipartisme électoral.

De la remise en cause à la politisation

À l'indépendance, la loi fondamentale de 1960 octroya aux chefs de chefferies le titre de chef coutumier, de notable aux chefs de groupements, et leur accorda d'être représentés par cooptation au Sénat ainsi que dans les assemblées provinciales¹⁸. De plus, la loi fondamentale de 1960 entérina les pouvoirs judiciaires des chefs coutumiers en reconnaissant les tribunaux coutumiers¹⁹.

Conscient de l'importance du pouvoir coutumier, Mobutu se fit introniser chef coutumier dans plusieurs provinces. Mais dans la phase de mise en place du régime mobutiste, il essaya aussi de diminuer le rôle des chefs coutumiers. Inspirée de la révolution culturelle maoïste, la politique

18. Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, art. 87-88, 93, 107, 111, 116, 119, 120, 121.

19. Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, art. 191.

d'authenticité zaïroise s'efforça de cantonner les chefs coutumiers à un rôle culturel²⁰. Les réformes de la justice et du droit foncier initiées à la fin des années 1960 et poursuivies jusqu'au début des années 1990 étaient censées amputer les chefs d'une grande partie de leurs pouvoirs pour mieux asseoir la domination du Mouvement populaire de la Révolution (MPR).

En 1968, Mobutu souhaita mettre fin à l'organisation judiciaire héritée de l'époque coloniale (les décrets de la fin des années 1950 précédemment mentionnés) et remplacer les tribunaux coutumiers par des tribunaux de paix²¹. Toutefois, devant les difficultés pour la mettre en œuvre, l'application de cette loi fut reportée jusqu'en 1979²². En 1979, une première ordonnance imposa les tribunaux de paix à Kinshasa²³, avant d'être étendue à tout le territoire en 1982²⁴. Une fois encore, cette mesure ne put être mise en œuvre sur l'ensemble du territoire. Il convient en outre de noter que le remplacement des tribunaux coutumiers par des tribunaux de paix n'équivalait pas à une exclusion des chefs traditionnels de la justice. En effet, les tribunaux de paix étaient composés d'un magistrat de carrière qui en était président et de deux assesseurs proposés par les chefs traditionnels.

En 1973, alors que la gestion foncière coutumière par les chefs de terres était prédominante en milieu rural, la loi foncière fut revue en profondeur. Elle conféra à l'État le pouvoir exclusif de la gestion des terres urbaines et rurales et disposa qu'une ordonnance présidentielle réglerait les droits de jouissance des communautés rurales sur leurs terres²⁵. Bien que la loi foncière ait été revue en 1980, l'ordonnance en question ne fut jamais élaborée - un oubli que les différents gouvernements depuis n'ont jamais comblé. *De facto*, la majeure partie des terres rurales continue aujourd'hui à relever du régime coutumier et la RDC connaît une situation de dualisme juridique classique dans le domaine foncier en Afrique avec une forte contradiction du légal et du légitime, de la norme et de la pratique dans les mécanismes d'appropriation foncière²⁶. Les chefs exercent un contrôle sur les terres communautaires considérées comme

20. B. White, « L'incroyable machine d'authenticité. L'animation politique et l'usage public de la culture dans le Zaïre de Mobutu », *Anthropologie et Sociétés*, v. 30, n° 2, 2006, p. 43-63, disponible sur : www.erudit.org.

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

22. Ordonnance n° 79-105 du 4 mai 1979.

23. Ordonnance n° 79-105 du 4 mai 1979.

24. Ordonnance-loi 82-020 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, Journal officiel du Zaïre, n° 7, 1^{er} avril 1982.

25. Loi dite foncière Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

26. E. Le Roy, *Les pluralismes juridiques*, Paris, Karthala, 2003.

propriété du clan ou des lignages alors qu'elles sont la propriété de l'État selon le droit congolais. Ils en assurent la distribution et y ont un droit de regard reconnu par tous, autorité moderne comprise. Les chefs coutumiers revendiquent une légitimité historique et sociale de gestion et défendent l'autochtonie en matière foncière, c'est-à-dire le droit du premier occupant²⁷.

Les chefferies survécurent aux réformes mobutistes à la fois parce que celles-ci ne purent être menées à terme et parce que le maréchal-président réalisa l'importance de ne pas s'aliéner ce pouvoir d'en bas. L'effondrement économique du pays entraîné par la zaïrianisation et la mégestion de Mobutu ont empêché l'État d'avoir les moyens budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre ces réformes coûteuses. Par ailleurs, le régime devant faire face à une carence de fonctionnaires et de personnel formés pour administrer le pays, le rôle d'administrateurs de base des chefs coutumiers n'en devenait que plus important. Sans être consultés, les chefs coutumiers furent aussi et surtout embrigadés dans le parti unique MPR, ce qui ouvrit la voie à leur politisation. Les gouverneurs nommés par Mobutu s'efforçaient d'intégrer les chefs coutumiers dans la clientèle du MPR, en les soudoyant, en les protégeant des décisions défavorables de l'administration et en favorisant l'accession au pouvoir coutumier des sympathisants du MPR. Les gouverneurs distribuaient argent, récompenses, cadeaux et nominations aux chefs coutumiers pro-MPR et instrumentalisaient les conflits coutumiers dans une optique politique. En échange de leur allégeance à sa personne et à son régime, le président Mobutu laissa intacts les pouvoirs judiciaires et le rôle dominant dans la gestion du foncier des chefs coutumiers.

Le second échec et l'amplification de la politisation

L'instauration du multipartisme en 1990 et la longue agonie du régime mobutiste (1990-1997) ont accentué la politisation des chefs coutumiers en leur offrant l'opportunité de devenir les intermédiaires des partis politiques qui sont nés sur les ruines du MPR. Les chefs coutumiers intégrèrent les institutions de la période de transition et, dans cette période de troubles politico-sécuritaires et de déliquescence de l'État, ils prirent même l'ascendant sur l'administration dans certaines zones. Ainsi, dans la province du Maniema, le gouverneur créa un « conseil des sages » dans les années 1990 qui visait

27. F. Liégeois et T. Vircoulon, « Inventer une politique publique dans un État failli. Le défi de la sécurisation des droits fonciers dans l'Est du Congo », *Notes de l'Ifri*, Ifri, avril 2012, disponible sur : www.ifri.org.

officiellement à gérer les tensions ethniques et coutumières. Mais, en réalité, ce conseil des sages qui réunissait toutes les grandes notabilités ethniques de la province fonctionna comme un gouvernement occulte du Maniema et remplaça l'administration²⁸. Du fait de leur politisation, la lutte entre Etienne Tshisekedi, le leader de l'Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS), et Mobutu prit une tournure ethnique et se répercuta sur les chefs coutumiers pro-UDPS qui furent écartés et subirent l'ire du pouvoir mobutiste²⁹.

En septembre 1995, les chefs coutumiers organisèrent la première assemblée extraordinaire des autorités coutumières et créèrent, en 1996, l'Alliance Nationale des Autorités Coutumières au Congo (ANATC) afin de faire entendre leurs revendications. Mais l'époque chaotique des guerres du Congo ne leur fut finalement pas favorable. En effet, lors du Dialogue inter-congolais (2001-2002³⁰) qui inspira la nouvelle constitution post-conflit, le rôle des chefs coutumiers durant le régime de Mobutu fut fortement critiqué. La constitution adoptée par référendum en 2006 et les lois subséquentes ont marqué un recul significatif du rôle des chefferies bien qu'elles aient confirmé certaines dispositions datant des années 1960. Parmi les éléments de continuité historique, on note la reconnaissance du rôle officiel des chefs coutumiers (officier d'état-civil et officier de police judiciaire) et de la chefferie comme la structure territoriale de base du pays ainsi que le droit de briguer un mandat électif³¹. La loi électorale de 2006 a entériné le principe de cooptation, à hauteur de 10 %, des chefs coutumiers dans les institutions nationales et provinciales. Mais deux innovations de taille sont introduites : la démocratie locale à travers la décentralisation³² et l'encadrement du statut de chef coutumier par une loi qui laissa alors présager une réduction de son rôle. À cette époque, l'agenda politique en RDC était dominé par la démocratisation. De ce fait, la constitution et d'autres textes de loi prévoyaient d'étendre la démocratisation au niveau local. Plusieurs réformes envisagées au début du régime de Joseph Kabila constituaient un véritable assaut contre le pouvoir des chefferies : la décentralisation, la réforme de la justice et la réforme foncière. Ainsi, la loi électorale de 2006 envisageait l'organisation d'élections locales qui remettraient directement en cause la mainmise des chefs

28. L. N'Sanda Buleli, *Ethnicité et géopolitique au Maniema*, Paris, L'Harmattan, 2005.

29. Par exemple, le mwami Assani Kikumbi, chef coutumier du Maniema et militant pro-UDPS, fut suspendu par le gouverneur Omari Léa Sisi qui le remplaça par un autre membre de la famille régnante, militant pro-MPR, et l'exila à Kinshasa.

30. Le Dialogue inter-congolais était un forum ouvert officiellement le 15 octobre 2001 à Addis-Abeba en Éthiopie et réunissant des représentants du gouvernement congolais, des mouvements rebelles, l'opposition politique et la société civile. Il prit fin en Afrique du Sud et aboutit à l'accord global et inclusif de Pretoria en 2003.

31. Constitution de la République démocratique du Congo, Journal officiel, 18 février 2006, art. 3, 108 et 207.

32. Loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, Journal officiel, 9 mars 2006, art. 77, 78, 153, 154.

coutumiers sur les affaires locales. Adoptée en 2008, la loi sur la décentralisation allait plus loin en définissant les missions des chefferies et en prévoyant leur démocratisation. Elle structurait la chefferie autour de deux organes : le collège exécutif composé du chef de chefferie et de trois échevins désignés par lui et le conseil de chefferie composé de conseillers élus au suffrage universel³³. Les chefferies sont compétentes pour gérer les affaires d'intérêt local énumérées dans la loi sur la décentralisation. Le plan de réforme de la justice envisageait de nouveau la généralisation des tribunaux de paix au détriment des tribunaux coutumiers. Toutefois, cette volonté de démocratisation au début du régime Kabila qui aurait pu remettre en cause le pouvoir des chefferies s'est vite estompée.

Bien que prévues par la constitution et les lois électorales depuis 2006, les élections locales n'ont jamais été organisées par le régime kabiliste. De ce fait, la mise en œuvre de la décentralisation prévue par la constitution a été considérablement retardée : le gouvernement de Joseph Kabila s'est doté dès 2008 d'une loi sur la décentralisation mais sa mise en œuvre n'a débuté qu'en 2015, dans le cadre d'une stratégie d'évitement de la fin constitutionnelle du régime kabiliste³⁴. Par ailleurs, la loi sur les chefs coutumiers prévue par la constitution de 2005 n'a été adoptée qu'en 2015. Paradoxalement, elle a conforté leur pouvoir et leur a donné pleine et entière satisfaction.

Venue compléter les textes sur la décentralisation, cette loi fait des chefs coutumiers des relais à part entière de l'État en leur octroyant une rémunération, des avantages sociaux, un passeport de service, les symboles de l'État³⁵, etc. Ces dispositions font des chefs coutumiers des membres de l'administration avec des droits et avantages similaires à ceux des maires. D'ailleurs, la procédure disciplinaire applicable aux chefs coutumiers est celle applicable aux agents de l'État. Cette loi liste aussi les incompatibilités avec l'exercice de la fonction d'autorité coutumière (telles que des fonctions au sein des services de sécurité, la fonction de magistrat, l'appartenance à un parti politique³⁶, etc.) et, comme à l'époque coloniale, elle prévoit des sanctions disciplinaires qui vont jusqu'à la déchéance, notamment en cas de faute

33. Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces, Journal officiel, 7 octobre 2008, art. 69 et 84.

34. Jean Batory et Thierry Vircoulon, « 2017, une année non électorale. Cartographie analytique des "points chauds" de la République démocratique du Congo », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mars 2018, disponible sur : www.ifri.org.

35. Loi n° 15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers, Journal officiel, 31 août 2015, art. 20, 21, 22, 28.

36. Loi n° 15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers, Journal officiel, 31 août 2015, art. 29.

administrative ou de condamnation à plus de 3 mois d'incarcération³⁷. Cette loi exclut du domaine judiciaire le règlement des conflits coutumiers dont la résolution est renvoyée à la conciliation, la médiation ou l'arbitrage par les gouverneurs de province et d'autres administrateurs subalternes. Pour ce faire, des commissions consultatives de règlement des conflits coutumiers peuvent être mises en place le cas échéant³⁸. De 2006 à 2019³⁹, le régime de Joseph Kabila n'est pas revenu sur le rôle des chefs dans la gestion des terres qui reste prédominant.

Les travaux sur la réforme foncière, lancés en juillet 2012, devaient aboutir à une proposition de loi en 2019. Les enjeux principaux de cette réforme foncière sont la gestion des conflits et les violences liées au foncier, la sécurisation de la propriété foncière et l'accès à la propriété foncière⁴⁰. Depuis 2013, la RDC s'est dotée d'une commission nationale de la réforme foncière (CONAREF) qui est restée en sommeil jusqu'en 2018. La réforme a été pilotée par le ministre Lumeya Dhu Maleghi, suspendu par le président Tshisekedi en 2019 pour spoliation de biens de l'État⁴¹.

Du fait de l'absence d'action du législateur, une province, le Nord-Kivu, s'est même dotée en 2012 d'une réglementation sur la gestion des terres communautaires qui est très favorable aux chefs coutumiers. Un édit provincial réaffirme le rôle d'intermédiaire des chefs coutumiers entre les exploitants et les communautés mais aussi avec l'administration. Sous couvert de combler la carence de la loi dite foncière de 1973, cet édit rétablit la fonction de juge assesseur dans les tribunaux de paix pour les chefs coutumiers et l'assujettissement des services administratifs en charge du foncier à l'autorité coutumière⁴². Cela équivaut à une acceptation par le législateur provincial du contrôle du marché foncier par les chefs coutumiers alors que la manipulation de ce marché constitue la principale critique de la population à leur encontre⁴³.

37. Loi n°15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers, Journal officiel, 31 août 2015, art. 32. L'article 24 du décret du 10 mai 1957 relatif aux circonscriptions indigènes prévoyait les mêmes sanctions contre les chefs.

38. Loi n° 15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers, Journal officiel, 31 août 2015, art. 29.

39. Joseph Kabila est élu pour la première fois président de la République démocratique du Congo le 6 décembre 2006, il est réélu le 9 décembre 2011 et quitte le pouvoir le 24 janvier 2019.

40. Réforme foncière, Ministère des Affaires foncières, document de programmation.

41. « Un ministre suspendu sur ordre de Tshisekedi », *Voice of America*, 18 mars 2019, disponible sur : www.voafrique.com ; « RDC : Tshibala oblige Lumeya à lui présenter tout projet d'arrêté avant signature », *Actualité.CD*, 11 mai 2018, disponible sur : actualite.cd.

42. Édit 002/2012 du 28 juin 2012 portant rapports entre les chefs coutumiers, chefs terriens et exploitants agricoles en matière de gestion des terres coutumières dans la province du Nord-Kivu », Cabinet du gouverneur de province, province du Nord-Kivu, 28 juin 2012.

43. Le problème de la privatisation des terres communautaires par les chefs est particulièrement aigu, notamment dans les zones périurbaines où la valeur des terres augmente du fait de l'urbanisation. T. Trefon et S. Cogels, *Espaces périurbains d'Afrique centrale et gouvernance environnementale*, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 2007.

À l'instar du régime de Mobutu, Joseph Kabila a finalement pratiqué une politique accommodante à l'égard des chefferies. Cette politique résultait à la fois de son refus de la démocratisation et de la recherche d'appuis locaux. Pourtant, en 2007, le secrétaire général du Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), et futur ministre de l'Intérieur, Evariste Boshab, critiquait féroce­ment la conception d'un Congo composé d'une multitude de chefferies subordonnées à l'État et portées par les pouvoirs coutumiers. Il insistait sur la séparation des pouvoirs et sur l'élan démocratique africain qui permettrait l'émergence d'un État dépouillé des reliquats de la colonisation, dont les chefs coutumiers⁴⁴. Toutefois, lorsqu'il devint Vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur et de la Sécurité en 2014, Evariste Boshab mit en œuvre la politique inverse.

Les intérêts de Joseph Kabila et des chefs coutumiers convergeaient dans leur refus de la démocratie électorale aux niveaux national et local. À ce titre, les dernières années du régime qui ont vu la mise en place d'une décentralisation sans élections locales ont été particulièrement révélatrices. Pour le clan présidentiel, cette décentralisation engagée avec presque dix ans de retard fut l'occasion de courtiser les pouvoirs coutumiers face à la montée des tensions avec l'opposition. Après s'être maintenu au pouvoir par une fraude électorale de grande ampleur en 2011, le régime de Joseph Kabila perdit toute légitimité auprès d'une part importante de la population⁴⁵. De ce fait, en 2015, Moïse Katumbi et six autres dignitaires du régime Kabila créèrent le G7, un mouvement dissident qui demanda à Joseph Kabila de ne pas se présenter aux élections présidentielles pour un troisième mandat. À la suite à cette fronde principalement venue du Katanga, le gouvernement relança la décentralisation en découpant la province du Katanga en quatre nouvelles provinces, ce qui affaiblissait son principal rival politique tout en créant de nouveaux postes politiques et administratifs.

Avec l'arrivée de Felix Tshisekedi à la présidence de la RDC dans un contexte de cohabitation⁴⁶, la question du rôle des chefferies est relancée. Bien que censée être apolitique selon la loi, cette administration de proximité formée par les chefferies est redevable à Joseph Kabila, à l'exception des chefs coutumiers du Kasai qui attendaient depuis longtemps l'avènement au pouvoir d'un « enfant du pays ». La supervision des chefferies peut faire l'objet d'une lutte de pouvoir entre le ministre de l'Intérieur, Gilbert Kakonde, qui est aussi chargé des affaires coutumières et fait partie du clan Tshisekedi et la majorité

44. E. Boshab, *Pouvoir et droit coutumiers à l'épreuve du temps*, Louvain-La-Neuve, Bruylant Academia, 2007.

45. « Congo. Le dilemme électoral », International Crisis Group, Rapport Afrique 175, mai 2011, disponible sur : www.refworld.org.

46. T. Vircoulon, « République démocratique du Congo. La cohabitation insolite », *Notes de l'Ifri*, Ifri, juin 2019, disponible sur : www.ifri.org.

des gouverneurs qui sont acquis au clan Kabila et ont un rôle d'arbitre des conflits entre chefs coutumiers. En outre, une partie des chefs coutumiers ont relancé la revendication de leur reconnaissance au travers d'un ministère des Affaires coutumières⁴⁷. Cette demande intervient au moment où une partie de la société civile et l'Église catholique réclament l'organisation des élections locales prévues par la constitution de 2005 et qui aboutiraient inévitablement à réduire l'influence des chefs coutumiers⁴⁸. Ces revendications contradictoires entre des acteurs de la société civile et le pouvoir coutumier illustrent les tiraillements internes de la société congolaise et les défis auxquels elle doit faire face au début du XXI^e siècle.

Le rôle des chefferies soulève des questions démocratiques en RDC à double titre : en tant que pouvoir local non élu mais aussi en tant que pouvoir local politisé ou instrumentalisé politiquement. En effet, les politiciens courtisent fréquemment les chefs coutumiers ainsi que d'autres notables locaux (grands commerçants, leaders religieux, etc.) pour se bâtir une assise locale. Ils espèrent que la capacité d'influence des chefs coutumiers sur les électeurs se traduira en voix lors des élections. Cette pratique politique reflète l'importance que conservent les chefs coutumiers.

47. « RDC : les chefs coutumiers revendiquent un poste au prochain gouvernement », *La Prospérité*, 14 août 2019.

48. « RDC : 2 millions de signatures pour la tenue des élections locales », Radio France Internationale, 17 août 2019, disponible sur : www.rfi.fr ; « RDC : les Églises reprennent leur bâton de pèlerin et réclament des élections locales », *Le Figaro*, 18 mai 2019, disponible sur : www.lefigaro.fr ; « RDC : l'Église réclame des élections locales », *Voice of America*, 28 mai 2019, disponible sur : www.voaafrique.com.

Chefferies et conflits

Les chefferies étant à la fois institutionnalisées et politisées, elles ont toujours été impliquées dans les « grands » et « petits conflits » de la RDC depuis 1960 et probablement avant. Du fait de leur rôle dans la gestion des terres, de leur politisation et de l'ethnisation du politique, elles sont toujours présentes dans le paysage conflictuel congolais.

Du rôle des autorités coutumières dans la conflictualité ordinaire

Les conflits internes au pouvoir coutumier sont tellement communs qu'ils sont prévus et classifiés par la législation congolaise. Selon cette dernière, ils surviennent en cas notamment de :

- ▀ Désignation du chef coutumier, même à titre intérimaire ;
- ▀ Usurpation du pouvoir ;
- ▀ Contestation des limites des entités coutumières ;
- ▀ Contestation des terres des communautés locales ;
- ▀ Revendication de création de nouvelles entités coutumières ;
- ▀ Soumission d'une entité coutumière à celle dont la coutume n'est pas la sienne⁴⁹.

Cette typologie décrit les conflits internes aux chefferies qui sont très fréquents – notamment les litiges de succession au sein des familles régnantes – et les luttes entre chefferies – litiges territoriaux entre deux chefferies, litiges sur le statut d'une chefferie par rapport à une autre, création de nouvelles chefferies. Ces conflits entre chefferies peuvent s'amplifier et devenir violents⁵⁰.

Le massacre de Yumbi dans le Mayi Ndombe a été déclenché par un désaccord sur la sépulture d'un chef coutumier. Ainsi, le 16 et 17 décembre 2018, les membres de la communauté Batende ont, avec l'assentiment tacite du gouverneur de la province et futur gouverneur

49. Loi n° 15/015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers, Journal officiel, 31 août 2015, art. 35.

50. « Kasai-Oriental : installation des chefs coutumiers sur fond des conflits tribaux à Miabi », Radio Okapi, 29 mars 2011, disponible sur : www.radiookapi.net.

de Kinshasa, Gentiny Ngobila, assassiné plus de 890 personnes - les Batende estimant que les Banunu essayaient d'accaparer des droits fonciers coutumiers sur leurs terres⁵¹. En décembre 2019, un conflit violent a éclaté entre les chefferies des Bakua Kanyinga et des Bakua Ndayi au sujet de l'accès à des forêts dans la province du Kasai Central⁵².

Ces conflits locaux sont innombrables. Rien que dans les provinces kasaïennes, plus d'un millier de conflits ont été dénombrés de 2002 à 2015⁵³. Ils portent généralement sur l'accès à des ressources essentielles (foncières et autres) pour les communautés concernées. La gestion des terres par les chefs coutumiers est à l'origine de nombreux conflits. Il n'est pas rare que des chefs coutumiers accaparent des terres communautaires ou soient en conflit avec des membres de leur communauté sur des limites foncières. Dans les Kivus, les chefs coutumiers ont profité des lacunes de la loi de 1973 pour accaparer des terres coutumières qu'ils ont fait enregistrer à leur nom. Le conflit entre Barundi et Bafuliru dans la plaine de la Ruzizi à la frontière de la RDC et du Burundi illustre bien ces compétitions armées pour la terre et l'instrumentalisation de la coutume par certains leaders communautaires. En 2012, le chef coutumier des Bafuliru a fait assassiner le chef coutumier des Barundi pour réimposer un chef Bafuliru. L'un des arguments avancés alors était que les terres des Barundi étaient des terres ancestrales des Bafuliru, occupées illégalement depuis le XIX^e siècle. Derrière ce conflit de pouvoir, se dessinent des compétitions pour l'accès au foncier et la relance d'installations agro-industrielles⁵⁴.

Les mécanismes institutionnels de gestion des litiges coutumiers par les administrateurs de territoire, les gouverneurs et en dernier ressort le ministre en charge des affaires coutumières (avec l'appui de conseils consultatifs), manquent d'efficacité, voire sont pervertis par des interférences ethnico-politiques. De ce fait, ces litiges locaux peuvent facilement s'emballer et donner lieu à une révolte locale qui évolue en

51. Rapport de mission d'enquête spéciale sur les violences intercommunautaires des 16 et 17 décembre 2018 dans le territoire de Yumbi, Bureau conjoint des Nations unies aux Droits de l'Homme, mars 2019.

52. « Kasai-Central : un conflit champêtre dégénère à Dimbelenge », Radio Okapi, 12 septembre 2018, disponible sur : www.radiookapi.net.

53. K. Kabamba, « Pouvoir, territorialité et conflictualité au Grand Kasai (République démocratique du Congo) », *Belgeo*, n° 2, 2018, disponible sur : journals.openedition.org.

54. Pour plus de détails, lire « Comprendre les conflits dans l'Est du Congo (I) : la plaine de la Ruzizi », International Crisis Group, rapport Afrique n° 206, 23 juillet 2013, disponible sur : www.operationspaix.net et « "Conflict Scan" avec les Jeunes de la Plaine de la Ruzizi. Uvira, Sud Kivu », Search for Common Ground, décembre 2015, disponible sur : www.sfcg.org.

conflit provincial. Ainsi en avril 2010, un conflit entre deux communautés pour l'accès à un étang piscicole avait mené à l'occupation éphémère de Mbandaka, la capitale de la province de l'Équateur, par les combattants Enyele⁵⁵.

Du rôle des autorités coutumières dans les périodes de troubles

Les chefs coutumiers ont été impliqués dans les multiples conflits ayant éclaté à l'indépendance (tentatives de sécession du Katanga et du Kasai de 1960 à 1963 puis les révoltes des Simba de 1963 à 1965). Lorsque l'Union Minière du Haut-Katanga a facilité et soutenu la sécession katangaise (1960-1963), elle s'est appuyée sur un membre de la lignée royale Lunda, Moïse Tshombe. Le sécessionniste du sud-Kasai, Albert Kalonji, recourut à la symbolique du pouvoir coutumier en se faisant proclamer *Mulopwe* des Baluba (roi des Baluba). Son « couronnement » eut lieu en avril 1961 et il donna à l'éphémère État sud-kasaïen le titre de « royaume ». Les rébellions Simba (1963-1965) se caractérisèrent toutes par un recours aux pratiques magiques traditionnelles et l'appui des chefs coutumiers pour mobiliser des troupes. En représailles, aussi bien les rebelles Simba que les forces gouvernementales assassinèrent les chefs coutumiers considérés comme favorables au camp adverse. Bien que d'inspiration maoïste, la révolte muleliste dans le Kwilu eut pour atout et inconvénient de reposer en grande partie sur l'adhésion des chefs coutumiers et des *lemba* (les anciens) des ethnies Pende et Mbunda. Ces derniers rendirent possible l'implantation du maquis muleliste dans leur territoire mais la révolte muleliste ne put jamais vraiment dépasser cette assise ethno-territoriale, ce qui lui fut fatal⁵⁶.

Les chefs coutumiers ont été présents lors de la seconde grande période de troubles qui a commencé dans l'Est de la RDC dans les années 1990. Ils ont été au premier rang des guerres paysannes qui ont éclaté de 1991 à 1993 au Kivu, dont l'enjeu était l'accès à la terre des populations autochtones (les Rwandophones et plus particulièrement les Tutsis) et qui prirent une dimension régionale avec l'afflux des réfugiés rwandais au Kivu après le génocide de 1994⁵⁷. L'arrivée de Laurent Désiré

55. « L'aventure des Enyele à Mbandaka », *Le Phare*, 12 avril 2010, disponible sur : www.lephareonline.net.

56. B. Verhaegen, *Mulele et la révolution populaire au Kwilu (République démocratique du Congo)*, Paris, L'Harmattan, 2006.

57. P. Mathieu et A. M. Tsongo, « Guerres paysannes au Nord-Kivu (République démocratique du Congo), 1937-1994 », *Cahiers d'études africaines*, 1998, p. 385-416, disponible sur : www.persee.fr.

Kabila au pouvoir en 1997 a momentanément ébranlé les pouvoirs coutumiers qui se sont rapidement adaptés au changement de pouvoir. Comme Mobutu avant lui, Laurent Désiré Kabila a été courtisé par les chefs coutumiers tout en les courtisant lui aussi.

En 1998, quand a éclaté la rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), cette dernière s'est appuyée sur les chefs coutumiers rwandophones et sympathisants dans les Kivus. Après la scission du RCD en plusieurs entités (le RCD-Goma soutenu par le Rwanda et le RCD-KML soutenu par l'Ouganda), le RCD-KML a continué à s'appuyer sur les chefs coutumiers alors que le RCD-Goma a choisi de s'aligner sur le modèle rwandais et de se défaire des chefs coutumiers. Ces deux stratégies opposées ont impacté fortement le soutien populaire des deux rébellions. Lors des élections de 2006 et 2007, les cadres du RCD-KML ont pu se maintenir tandis que le RCD-Goma a été quasiment balayé.

Les chefs coutumiers kivutiens furent aussi à l'initiative de la résurgence du mouvement Maï-Maï après l'entrée des troupes rwandaises en RDC. Au Nord-Kivu, les chefs coutumiers Akilimali des Nyanga en territoire de Walikale et Bashali des Hunde en territoire de Masisi furent les premiers initiateurs de cette résistance populaire tandis qu'au Sud-Kivu les Maï-Maï s'organisèrent autour des mwamis Longangi et Moligi en territoire de Mwenga et du mwami Mopipi en territoire de Shabunda. Face à la destruction des « tombes royales » de Kabare (l'ancien royaume des Bashi du Sud-Kivu), à l'occupation de l'Est congolais par plusieurs armées étrangères et à la disparition de l'armée congolaise, les autorités coutumières de ces régions commencèrent une résistance populaire organisée au niveau ethnique et recrutée dans la jeunesse des villages⁵⁸.

Dans un premier temps, les autorités traditionnelles ont considéré les combattants Maï-Maï comme un instrument utile pour défendre leur territoire et leur contrôle de l'allocation des terres alors que Laurent Désiré Kabila avait reconnu des droits coutumiers et établi des chefferies coutumières pour les Rwandophones dans le Kivu. Ce mouvement de résistance populaire leur a rapidement échappé du fait des récupérations de ces groupes combattants par divers acteurs (gouvernement, politiciens, hommes d'affaires locaux⁵⁹, etc.) et de la révolte de la jeunesse contre l'ordre coutumier. En effet, ces groupes incarnent aussi une révolte de la

58. Le mouvement Maï-Maï fut défini ainsi par ses responsables : « Le mouvement Mai-Mai est un mouvement des patriotes résistants congolais qui se prennent en charge suite à la démission de l'État dans ses obligations de protéger la population et de défendre la souveraineté et l'intégrité du territoire. » Cité dans L. N'Sanda Buleli, *Ethnicité et géopolitique au Maniema*, op. cit.

59. C. Nasibu Bilali, « Qui arme les Maï-Maï. Enquête sur une situation originale », Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, n° 5, 2004, disponible sur : www.grip.org.

jeunesse rurale contre l'ordre socio-politique coutumier qui fait des cadets, des inférieurs dans la société rurale. Comme l'a montré l'élimination de chefs coutumiers par certains groupes Maï-Maï, ces derniers peuvent leur être hostiles quand ils les considèrent comme des défenseurs de l'ordre établi⁶⁰. Ainsi au centre du Katanga, entre juillet 2002 et mars 2006, les combattants Maï-Maï du seigneur de guerre Gédéon ont délibérément tué plus de quarante chefs locaux, se livrant aussi à des actes de cannibalisme sur ces derniers. Ils voyaient en eux des représentants de l'État et ont cherché à les éliminer systématiquement de la zone sous leur contrôle⁶¹. De même au Nord-Kivu, dans le territoire de Walikale, le seigneur de guerre Maï Maï Ntabo Ntaberi Sheka, candidat aux élections législatives de 2011, a terrorisé les populations et chefs coutumiers de sa propre communauté pour influencer sur l'enrôlement des électeurs⁶². Les chefs coutumiers sont parfois devenus les cibles privilégiées des seigneurs de guerre dans le cadre de leur stratégie de pression sur le gouvernement pour être intégrés dans l'appareil sécuritaire congolais.

Il est révélateur que les tentatives d'unification du mouvement Maï-Maï aient toujours échoué. Cela résulte de sa matrice d'origine qui reste ethnique et constitue sa limite. Actuellement, le seul point commun entre les groupes Maï-Maï, du fait de leurs divisions, réside dans le rejet des Rwandophones. Formés sur une base locale, ils sont empêtrés dans des guerres de terroirs, des rivalités coutumières et des luttes économiques. La relation entre les milices Maï-Maï et le pouvoir coutumier est donc devenue très complexe et mélange association, collusion, collaboration et rébellion en fonction des terroirs et des circonstances.

Du rôle des autorités coutumières dans les conflits avec l'État

Depuis l'indépendance, les autorités coutumières sont ponctuellement en conflit avec l'État. L'exemple le plus récent de cette conflictualité est la rébellion Kamwina Nsapu dans les provinces du Kasai en 2016 et 2017.

60. Cette dimension du mouvement Maï-Maï rappelle ce qu'écrivait l'historien Eric J. Hobsbawm sur le banditisme comme forme primitive de la révolte. E. J. Hobsbawm, *Les Bandits*, Paris, La Découverte, 2018.

61. Rapport sur le procès des crimes graves commis au Nord Katanga par l'ex-chef milicien Gédéon Kyungu Mutanga, Asadho/Katanga, 2008.

62. Pour plus de détails, voir « Congo. Le processus électoral vu de l'Est », International Crisis Group, Briefing Afrique n° 80, 5 septembre 2011, disponible sur : [d2071andvip0wj.cloudfront.net](https://www.crisisgroup.org/fr/regions/africa/congo).

La rébellion Kamwina Nsapu a éclaté après que les forces de l'ordre eurent profané les fétiches d'un chef coutumier, le « Kamina Nsapu », qu'ils soupçonnaient de préparer une insurrection lors d'une perquisition en juillet 2016. Le 8 août 2016, Jean-Pierre Mpandi alias Kamina Nsapu a pris le contrôle de la localité de Tshimbulu avant d'être tué par les services de sécurité le 12 août 2016. Un mois plus tard, le 22 septembre 2016, des miliciens se réclamant du Kamina Nsapu ont attaqué la capitale de la province du Kasai, Kananga. Cette confrontation a embrasé les cinq provinces limitrophes en quelques mois et suscité une répression extrêmement violente contre les populations. En 2017, plus d'un million de personnes ont été déplacées de force et 35 000 se sont réfugiées en Angola. Pour mener sa répression, le gouvernement s'est appuyé sur les rivalités ethniques entre Luba, Pende et Tshokwe et a armé des milices à bases ethniques⁶³.

Plus qu'un mouvement structuré, la rébellion Kamwina Nsapu a été un catalyseur du rejet de l'État par les populations rurales. Lors de la rébellion de Kamwina Nsapu, les insurgés se sont, dans un premier temps, principalement attaqués aux symboles et représentants de l'État, toujours perçus comme une intrusion extérieure injuste. Cette révolte a pris la forme d'une insurrection aux moyens primitifs contre l'État central et ses services de sécurité. L'organisation administrative des chefferies reste un point épineux dans les relations entre l'État et les pouvoirs coutumiers. Dans les provinces des Kasais, le mouvement Kamwina Nsapu est fortement lié à l'expansion des entités coutumières et aux conflits que cela génère entre communautés mais aussi avec l'État⁶⁴. La révolte Kamwina Nsapu a pris de l'ampleur du fait du dérèglement des équilibres socio-ethniques engendrés par la décentralisation tardivement engagée par le régime de Joseph Kabila.

63. Pour plus de détails voir M.-A. Lagrange, « Du désordre comme art de gouverner. La rébellion Kamwina Nsapu, un symbole du mal congolais », *Notes de l'Ifri*, Ifri, septembre 2017, disponible sur : www.ifri.org.

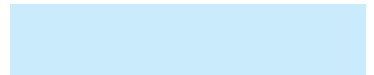
64. « Mettre le feu à sa propre maison. La crise au Kasai. La manipulation du pouvoir coutumier et l'instrumentalisation du désordre », Groupe d'étude sur le Congo, New York University, juillet 2018, disponible sur : congoresearchgroup.org.

Conclusion : Des chefferies incontournables et éternelles ?

Force est de constater que, depuis leur généralisation par le pouvoir colonial, les chefs coutumiers ont réussi à préserver leur autorité et leurs pouvoirs sur le foncier et la justice. Loin d'être des archaïsmes dépassés par la modernité politique, ils ont su s'adapter aux crises de l'histoire congolaise, négocier la préservation de leur rôle avec les différents régimes qui se sont succédé, et s'imposer comme des relais ruraux pour les élites politiques urbaines. Cette adaptation reflète aussi leur propre évolution sociologique : la nouvelle génération des chefs coutumiers ne correspond plus à l'image stéréotypique des chefs de villages illettrés. Pour autant, ils ne sont pas les seuls relais existants entre le pouvoir politique urbain et le monde rural. Très implantée en milieu rural, l'Église catholique a aussi une forte influence dans le « Congo profond ». Les chefs coutumiers se retrouvent à l'intersection d'intérêts locaux, provinciaux et parfois même nationaux et sont nécessairement une des parties prenantes des soubresauts conflictuels qui agitent l'immense territoire congolais et prennent des formes très diverses.

L'organisation d'élections locales réclamées par l'Église catholique et la société civile devrait parachever la décentralisation et réduire l'espace du pouvoir coutumier. Cependant, la délicate cohabitation politique et la contrainte budgétaire laissent peu d'espoir pour l'organisation de coûteuses et complexes élections locales durant le mandat de Félix Tshisekedi. On note également que, même dans les régimes africains démocratiques, les autorités coutumières ont fait preuve de résilience et ont survécu à la démocratie locale⁶⁵. L'avenir des chefferies dans le Congo contemporain semble donc assuré.

65. C.-H. Perrot et F.-X. Fauvelle-Aymar (dir.), *Le retour des rois. Les autorités traditionnelles et l'État en Afrique contemporaine*, op. cit.



Institut français
des relations
internationales