
Violences en brousse
Le “peacebuilding” international
face aux conflits fonciers

Thierry Vircoulon

Florence Liégeois

Février 2010

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, à travers ses études et ses débats, et dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au coeur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Le programme Afrique subsaharienne est soutenu par :



ISBN : 978-2-86592-687-9
© Tous droits réservés, Ifri, 2010

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
Email : ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

Résumé	2
Introduction	3
Du litige à la violence collective	4
Les fragilités structurelles, voie royale de la violence foncière	8
Fragilités sociales et économiques.....	8
Fragilités juridiques et administratives.....	9
Problèmes et limites de l'approche internationale de reconstruction de la paix.....	13
Une intervention trop institutionnelle : coutume <i>versus</i> droit	15
Une intervention trop fragmentaire	17
L'oubli de la politique.....	19
À la recherche d'une solution non institutionnelle : la Commission foncière de l'Ituri, une innovation locale encore fragile.....	21
Conclusion	23
Bibliographie	26

Résumé

Suite au conflit en Ituri (1999-2003), la communauté internationale a déployé divers programmes de reconstruction de la paix dans ce district du nord-est de la République démocratique du Congo (RDC). Inclus dans une approche nationale de transition démocratique, ces programmes n'ont pas toujours pris la mesure de l'ampleur des conflits locaux et de la fragilité des institutions locales qui sont à la fois les cibles et les relais de ces programmes. S'intéressant prioritairement au système judiciaire, l'intervention internationale a montré ses limites et ses dysfonctionnements. Les opérateurs ont dans un premier temps négligé la dimension foncière du conflit iturien et la nécessité d'une action intégrée dans ce domaine. À partir de 2006, quelques actions de soutien aux acteurs du foncier se sont mises en place, sans toutefois embrasser l'intégralité de la problématique : prévalence de la coutume, faiblesse de l'administration, limites de l'approche institutionnelle, dimension politique, rôle mineur de la société civile. Cependant, une initiative locale a vu le jour avec la création d'une Commission foncière de l'Ituri qui, après quelques balbutiements, semble pouvoir être une piste intéressante de prévention et de gestion des conflits fonciers si elle parvient à relever deux défis : devenir viable et intégrer une diversité d'acteurs qui lui permettra d'asseoir sa légitimité et de trouver des solutions innovantes au règlement des conflits fonciers.

Introduction

À l'instar d'autres pays d'Afrique, la société rurale congolaise est travaillée par des litiges de propriété de différentes nature et ampleur. Les litiges fonciers sont présents mais n'ont pas forcément pour issue la violence. Certains restent pacifiques tandis que d'autres conduisent à des conflits, des violences collectives, voire de véritables massacres. Nous nous intéresserons à la violence foncière et à ses tentatives de résolution ou d'apaisement dans une région spécifique de l'Est congolais : l'Ituri. Cette région paraît particulièrement propice à une réflexion sur la conflictualité autour d'une ressource naturelle (la terre) car des violences de très grande ampleur qui y ont été commises ont pour origine une querelle foncière précisément localisée dans le territoire de Djugu. Certaines analyses du conflit d'Ituri mettent la question foncière au centre de la violence (Willame 1999, Mararo 2002, Mugangu Matabaro 2008, Autesserre 2009) tandis que d'autres lui confèrent un rôle de catalyseur (Vlassenroot et Raeymaekers 2003). Sans chercher à savoir si le problème foncier est la première, la deuxième ou la troisième parmi les motivations des entrepreneurs de violence, nous décrivons le « passage du litige au conflit » ainsi que la tentative de résolution des problèmes fonciers par la « communauté internationale¹ ». Ce faisant, nous mettrons en évidence les fragilités structurelles du monde rural congolais et les « impensés » de l'approche internationale de reconstruction de la paix en Ituri.

Thierry Vircoulon est chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (Ifri), Paris.

Florence Liégeois est responsable des programmes RDC au sein de l'organisation non gouvernementale RCN Justice & Démocratie, Bruxelles.

¹ Cette expression journalistique désigne, dans ce texte, l'ensemble des acteurs étrangers (organisations d'aide, ONG internationales, agences onusiennes, etc.) qui apportent une contribution au *peacebuilding* en Ituri.

Du litige à la violence collective

La conflictualité foncière est une des constantes de l'actualité congolaise. Un succinct relevé des dépêches de presse locales témoigne de la prégnance de ce problème. Rien qu'au Kasai en 2007, on dénombrait les « incidents » suivants² :

- « *Secteur de Tshilundu (février 2007)* : Des affrontements ont opposé les habitants de deux groupements dans le secteur de Tshilundu, à 60 kilomètres au sud de Mbuji-Mayi. Un conflit foncier est à l'origine de ces heurts. Bilan : un mort, un blessé et plus de 200 cases brûlées. Tout est parti de l'exécution d'un jugement rendu par le tribunal de grande instance de Mbuji-Mayi. Ce jugement reconnaît un des deux groupements en conflit comme propriétaire de la terre habitée. Les policiers venus pour exécuter le jugement ont tiré des coups de feu en l'air pour disperser la population. Cette dernière se serait enfuie dans la brousse, abandonnant tout derrière elle. Ainsi, la population voisine a profité de cette fuite pour brûler les cases.
- « *Mbuji-Mayi (octobre 2007)* : La société publique d'exploitation du diamant, la Miba [Minière de Bakwanga], et les autochtones se disputent un terrain qui a été attribué par arrêté ministériel. Les décisions sont contestées et leur exécution également. Cet acte ministériel est favorable aux Bakwanga Bakwanyangela. La Miba considère que l'arrêté ministériel ne repose sur aucune base juridique.
- « *Minda et Ntungulu (juillet 2007)* : Une personne a été blessée par balle lors d'une attaque organisée dans le village situé à 62 kilomètres de Kabinda, en secteur de Nvunayi. À la base, un conflit foncier opposant deux localités frontalières, Minda et Ntungulu. Selon l'administrateur du territoire, le conflit s'est déclenché dans une plantation de palmeraie. Les habitants de Minda auraient agressé ceux de Ntungulu, venus couper les noix de palme à Minda. Une fois informés, les habitants de Ntungulu sont venus pour se venger.
- « *Benahemba et Benashimba (septembre 2007)* : Environ 20 morts dans des affrontements liés à des différends fonciers entre villages. Après de premiers accrochages qui ont fait cinq

² Source : Agence presse associée (APA), 2007, bulletins hebdomadaires.

morts, les incidents ont repris et ont causé une vingtaine de morts et environ 500 cases ont été incendiées. Les violences avaient débuté entre les habitants de Bena Muembia qui avaient attaqué à la machette et au fusil leurs voisins de Bena Nshimba près de Katanda (à 50 kilomètres au sud-ouest de la capitale provinciale Mbuji-Mayi). Peu après, de nouveaux heurts avaient fait cinq morts, tous habitants de Bena Nshimba, et 200 cases avaient été incendiées dans les deux villages. Par la suite, en dépit de renforts de police, les Bena Nshimba ont attaqué les Bena Kapuya, une communauté voisine. Il y a un vieux conflit foncier dans cette région. Ces trois communautés se disputent la propriété des terres arables et le conflit se durcit en période de semailles. Un dispositif de sécurité, avec des militaires des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et des policiers, a été établi. »

Ces incidents ne constituent qu'une partie de la chronique foncière de l'année 2007 : les conflits les plus virulents se situent à l'est du pays (les deux provinces du Kivu et le district de l'Ituri situé à la frontière ougando-congolaise). Qu'il s'agisse de limites de parcelles, de limites de champs entre communautés, de spoliations de terres au détriment des déplacés, de tensions entre éleveurs et agriculteurs, les conflits fonciers restent une des grandes causes d'insécurité et un obstacle au retour au calme dans la région la plus troublée de la République démocratique du Congo (RDC).

L'Ituri illustre la transformation d'un conflit foncier en guerre ouverte entre tribus. Ce district a connu un conflit sanglant de 1999 à 2003 qui a fait environ 60 000 victimes (pour une population estimée à 6,5 millions d'habitants), a nécessité une intervention militaire européenne (opération « Artémis ») et le déploiement de 5 000 Casques bleus sans pour autant parvenir à une paix durable. En effet, malgré un programme de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR), la présence des Casques bleus et de l'armée congolaise, une ancienne/nouvelle rébellion, le Front populaire pour la justice au Congo (FPJC), subsiste et fait encore épisodiquement parler d'elle³.

Tout a débuté en 1999 par un conflit ultra local, dans un des cinq territoires qui composent le district, Djugu⁴. Ce territoire était, au plan agricole, le plus riche du district et, au plan ethnique, le plus complexe. Les Hemas et les Lendus, les deux principaux protagonistes, y étaient tellement imbriqués qu'il était quasiment

³ Le FPJC recycle en partie les combattants des milices précédentes. Ce mouvement s'est notamment manifesté en septembre 2008 au même moment que l'offensive de Laurent Nkunda au Nord-Kivu.

⁴ Circonscription administrative de la province orientale, l'Ituri est divisée en cinq territoires qui sont également des circonscriptions administratives (Djugu, Irumu, Mambasa, Aru et Mahagi), elles-mêmes subdivisées en collectivités.

impossible de différencier leurs territoires : des collectivités hemas comportaient des populations lendues et *vice versa*. L'extension des terres détenues par le propriétaire hema, Singa Kodjo, aux dépens des Lendus du territoire de Djugu (Lendus Pitsi, Djasi et Tatsi) conduisit, selon les mémoires locales, au premier « fait de guerre », au crime initial déclencheur des autres crimes, à savoir le massacre d'un groupe de Hemas se rendant à un mariage. De ce fait, le territoire de Djugu est devenu l'un des plus marqués par les violences. Fataki, la troisième grande ville de ce territoire, est une localité hema contestée par les Lendus qui l'ont brûlée en août 2003. À cette date, une partie de la population hema a fui vers Bunia tandis que le reste s'est dispersé dans les localités environnantes.

C'est à partir d'un conflit foncier particulier dans le territoire de Djugu que la « guerre tribale » (selon la terminologie locale) a gagné la zone d'Irumu où vivaient les Hemas sud et les Lendus sud (également appelés Ngitis). Dans ce territoire, l'arrivée des réfugiés lendus et leurs récits de combats ont vite ravivé les anciennes plaies et ont conduit les deux tribus à épouser les causes de leurs cousins du nord. Des milices ethniques se sont formées en fonction des affiliations claniques traditionnelles : l'Union des patriotes congolais (UPC) pour les Hemas nord, appelés aussi Gegeres ; le Parti pour l'unité et la sauvegarde de l'intégrité du Congo (PUSIC) pour les Hemas sud ; le Front des nationalistes intégrationnistes (FNI) pour les Lendus nord ; et le Front de résistance patriotique de l'Ituri (FRPI) pour les Lendus sud. À partir de 2001, attisés par l'armée ougandaise qui avait tout intérêt à déstabiliser ce district⁵, les affrontements entre Lendus et Hemas se sont produits quotidiennement dans les deux territoires centraux du district, entraînant dans leur sillage de violence d'autres ethnies comme les Biras et les Alurs.

L'embrasement du district à partir du problème terrien ultra local du territoire de Djugu a été rendu possible par le jeu des solidarités entre tribus, voire des solidarités forcées. Bien que comptant 18 ethnies, l'Ituri est un territoire dominé par seulement deux d'entre elles, les Lendus et les Hemas. Les solidarités et les alliances entre tribus sont fonction de leur dispersion géographique et de leur histoire. Par exemple, les Biras, tribu autochtone de Bunia, sont souvent pris entre deux feux : ils ont dû prendre fait et cause pour les Hemas ou les Lendus moins en fonction de la qualité de leurs relations avec ces tribus que des rapports de force locaux. L'affrontement entre Hemas et Lendus a eu un effet d'entraînement sur d'autres tribus qui a démultiplié la violence et qui, en augmentant le nombre de combattants, a aussi augmenté le nombre de « causes de guerre ». Ainsi, motivées par des considérations commerciales,

⁵ À cette époque, l'Ouganda menait une guerre par groupes armés interposés contre le Rwanda et s'efforçait de profiter des ressources économiques de cette région au détriment du gouvernement congolais (cf. S. Perrot, « Entrepreneurs de l'insécurité : la face cachée de l'armée ougandaise », *Politique africaine*, n° 75, octobre 1999, p. 60-71).

les milices lendues ont attaqué les territoires des Alurs, une des ethnies du nord du district, qui a alors formé sa propre milice. Entre 1999 et 2003, l'Ituri a démontré à quel point la « guerre tribale » était une guerre de terroirs, une lutte profondément ancrée dans la réalité ethnico-foncière des territoires ituriens. Certes, le foncier n'était pas la seule ressource qui motivait les acteurs du conflit – l'or et le contrôle fiscal des marchés constituaient aussi d'importantes motivations –, mais les autorités locales s'accordaient toutes sur la nécessité de régler les problèmes fonciers pour garantir la paix.

Ces problèmes génèrent des conflits qui s'auto-entretiennent depuis des années car les considérables déplacements de population induisent de nouvelles spoliations. Durant le conflit, de nombreuses terres ont été occupées illégalement, faisant du retour des déplacés une nouvelle épreuve de force. Ainsi, en Ituri, à partir de 2005, compte tenu du climat politique et sécuritaire plus favorable non seulement à Bunia, mais aussi à Mahagi, à Aru, dans l'ouest de Djugu et le sud-ouest d'Irumu, de nombreux déplacés sont revenus peu à peu sur leur terre d'origine, ce qui a représenté une nouvelle source de conflit potentiel. En tout état de cause, cette région semble prise dans un cycle de conflits fonciers sans fin : violences – déplacements de population – occupations illégales – retour – violences – déplacements de population – occupations illégales. Les problèmes fonciers sont à la fois en amont et en aval des conflits de l'Est congolais et constituent un cercle vicieux qu'il paraît *a priori* difficile de briser. Comme le soulignait le dernier rapport de l'International Crisis Group (ICG) sur cette région : « Avec le retour chez eux des réfugiés et des déplacés et la reprise attendue de l'activité économique, la résurgence des conflits fonciers est quasi inévitable⁶. »

⁶ ICG, mai 2008, *Congo : quatre priorités pour une paix durable en Ituri*, Rapport Afrique, n° 140, p. 5.

Les fragilités structurelles, voie royale de la violence foncière

Ainsi, la violence foncière est variable dans le monde rural congolais et l'analyse des fragilités structurelles inhérentes à la société et à l'administration congolaises permet de mieux comprendre la dynamique qui conduit du simple ressentiment au conflit ouvert.

Fragilités sociales et économiques

Les fragilités sociales et économiques identifiables dans la société rurale de l'Est congolais ont une longue histoire. Cette histoire commence par des mouvements de population importants qui ont transformé cet espace en une région de « terres mouvantes » et qui se poursuivent encore maintenant sous le double effet des affrontements et de la pauvreté. Par ailleurs, la bipolarisation foncière observable au Nord-Kivu entre les tribus de cultivateurs (Hundés, Nandés, Nyangas, Tembos, etc.) et les éleveurs se retrouve en Ituri. Les mémoires locales dépeignent une relation inégalitaire ancienne qui remonterait au XVIII^e siècle entre les pasteurs hemas et les agriculteurs lendus. La coexistence des deux tribus aux territoires étroitement imbriqués s'était traduite, dans le passé, par plusieurs vagues d'affrontements (1911, 1921, 1969, 1971, 1975, 1981 et 1992-1993).

À l'époque coloniale, les Belges avaient créé, dans cette zone d'altitude bien arrosée, de nombreuses fermes ainsi que la plus importante des missions catholiques du district, la mission de Fataki. Au cœur du problème foncier qui a déclenché la « guerre tribale », cette localité est revendiquée depuis longtemps par les Lendus mais elle est majoritairement peuplée de Hemas. La présence de la mission catholique a attiré les Hemas – toujours décrits comme plus proches de l'Église, c'est-à-dire davantage christianisés que les Lendus – qui sont devenus majoritaires au fil des ans et dont plusieurs grandes familles sont originaires de Fataki. Lors de la zaïrianisation de l'économie, les Hemas, ayant déjà une élite intellectuelle à cette époque (c'est-à-dire des prêtres et des instituteurs), ont pu acquérir des exploitations agricoles coloniales et les faire enregistrer. Durant la période mobutiste, ils connaissent une accumulation réussie qui s'est traduite par l'augmentation de leurs propriétés dans un contexte d'accroissement de la population lendue.

Non pas exclue mais marginalisée dans le système de propriété en Ituri, la population lendue s'est mise à envahir des terres en friches et a résisté aux tentatives d'éviction. Près d'un siècle après le premier affrontement, en 1992-1993, le pouvoir mobutiste dut envoyer ses « paracommandos » réprimer les Ngitis (Lendus sud) qui s'étaient emparés du bétail des Hemas. À l'instar de la relation entre rwandophones et tribus autochtones au Nord-Kivu, la relation entre Hemas et Lendus apparaît comme un long combat pour la terre sur fond de différenciation sociale. Cela explique que le ressentiment des belligérants ne s'exprime pas seulement en termes fonciers mais plus généralement en termes identitaires : pour les Hemas, les Lendus sont fainéants et, pour les Lendus, les Hemas sont fourbes. Ils décrivent ainsi le développement des inégalités socioéconomiques multidimensionnelles qui se répandent et s'amplifient dans le système social rural et s'incarnent, pour les populations, dans une inégalité foncière, mère de tous les maux.

Fragilités juridiques et administratives

L'expérience de l'Ituri et des Kivu montre que la demande et les besoins de la population en matière foncière sont énormes. Des incidents quotidiens qui dégénèrent, ou risquent de dégénérer, nécessitent l'intervention d'un médiateur : autorités coutumières, administratives, politiques ou judiciaires. Ainsi, le maréchal Mobutu avait dû se déplacer en personne lors de la guerre de 1993 dans le territoire de Walikale. La population a besoin de normes communes, de lieux de débats et d'autorités pour régler ses conflits fonciers. Or, les mécanismes habituels de régulation (coutume, droit, administration) ont été considérablement affaiblis.

Le régime juridique foncier congolais est inachevé. La nationalisation de la terre décrétée par la loi Bakajika de 1966 et complétée par la loi foncière de 1973 est restée une fiction juridique : l'article 385 de la loi du 20 juillet 1973 stipule que « les terres occupées par les communautés locales deviennent à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi des terres domaniales ». Cependant l'article 389 stipule également que les terres des communautés locales restent régies par la coutume en attendant une ordonnance qui n'est toujours pas intervenue, plus de 30 ans après l'entrée en vigueur de la loi ! Le statut des terres coutumières évolue donc dans un grand vide juridique. Autre surprise juridique : les droits miniers l'emportent sur les droits fonciers. En cas d'attribution de permis miniers, les détenteurs de titres fonciers peuvent seulement obtenir une indemnisation. On reconnaît ici l'importance du secteur minier pour l'économie congolaise. Toutefois le principal problème résulte, comme ailleurs en Afrique, du conflit classique entre la loi et la coutume en matière d'accès à la terre. En Ituri, on oppose les droits ancestraux aux titres modernes brandis par les classes riches de la société iturienne qui sont essentiellement hemas. Ces derniers

ont, dit-on, la loi de leur côté, mais cette loi est récusée par les Lendus, lesquels considèrent que celle-ci ne vaut pas face à des droits consacrés par la tradition.

Quant aux autorités administratives et aux chefs traditionnels, il n'est pas rare qu'ils attribuent une même parcelle à deux personnes. Le pluralisme juridique de la RDC se traduit par une confusion et une concurrence féroce, sur fond de corruption endémique, entre les autorités administratives et coutumières en matière d'accès à la terre. Loin d'être immunisés contre l'attrait de l'argent, les chefs traditionnels n'octroient plus les parcelles selon les canons du droit coutumier mais ils les vendent ou les louent au plus offrant. Outre l'enrichissement des chefs ou des fonctionnaires, ce qui est en cause dans cette concurrence, c'est l'emprise de l'État sur la société, sa capacité à imposer son droit sur des droits préexistants et considérés comme bien plus légitimes par la majorité de la population.

Ces fragilités juridiques sont accrues par les fragilités administratives. Non seulement la loi n'est plus en RDC qu'un souvenir déformé et partial, mais le système foncier ressemble plus à un bricolage de pratiques en marge de la loi et ayant des sources de légitimité différentes (droit positif et coutume). L'informalisation de l'administration congolaise n'a pas épargné les services du cadastre qui, bien que générateurs de recettes, peinent à survivre dans un environnement concurrentiel. En effet, toutes les autorités locales (maires, bourgmestres, administrateurs de territoire, de groupement, de secteur, élus provinciaux, etc.) s'attribuent une compétence foncière qu'elles n'ont pas mais qu'elles monnaient bien volontiers. Le désordre administratif aboutit à des pratiques illégales qui dominent le foncier et bénéficient d'une reconnaissance symbolique à défaut d'une reconnaissance légale. L'administration foncière, en Ituri comme ailleurs en RDC, est extrêmement démunie. Les services du cadastre et des titres fonciers se trouvent dépositaires de compétences et de responsabilités qui dépassent largement leurs moyens : pour l'ensemble du district de l'Ituri (soit environ 6,5 millions d'habitants et 65 000 km², un des districts les plus densément peuplés de la RDC), on compte 139 agents pour l'ensemble des services fonciers (Cadastre, Titres immobiliers, Urbanisme de Bunia, Mahagi et Aru). Sur ces 139 agents, une trentaine seulement sont immatriculés en tant que fonctionnaires. Ainsi, plus d'une centaine pratiquent de façon informelle, avec tous les travers que l'on peut imaginer : manque de formation, locaux délabrés, absence d'équipement technique, désorganisation des archives, absence de rémunération officielle et nominations en raison de collusions ethniques ou politiques.

Ces fragilités juridiques et administratives témoignent de la trajectoire de l'État post-colonial qui est largement inachevé : il a hérité d'un système de droit moderne concurrencé par une gouvernance locale traditionnelle sans moyens humains et financiers. Une partie des archives des services d'Aru et Mahagi se trouvent

toujours entreposées dans des sacs à Bunia et n'attendent pour être transférées que le moment où les services compétents disposeront de bâtiments et de meubles pour les entreposer. Dans ce contexte, les personnels les plus motivés tendent à demander au justiciable de prendre en charge leurs déplacements, repas et frais d'hébergement s'ils doivent se rendre sur le terrain pour accomplir les actes qui leur incombent, depuis le bornage jusqu'aux enquêtes de vacance des terres. Dès lors, on peut légitimement se poser la question de l'impartialité de ces fonctionnaires. Dans ce cadre, il est évident que les personnes bénéficiant des services des administrations locales sont les plus aisées, c'est-à-dire les élites des cités de Bunia, Aru et Mahagi où se trouvent des services fonciers.

De nombreuses malversations foncières ont eu lieu dans les années 1990, permettant aux concessionnaires hemas d'agrandir leurs propriétés. Les propriétaires hemas ont mené une politique d'accaparement des terres en soudoyant les autorités locales, accaparement facilité par le fait que la plupart des paysans lendus étaient illettrés et n'avaient pas les moyens financiers ou intellectuels de contester les titres fonciers qui leur étaient opposés. Structurelle en RDC, la corruption de l'administration et de la justice locales a exacerbé les tensions entre ces deux tribus et conduit à un conflit ouvert. La guerre n'a pas remis en cause les pratiques locales de corruption, bien au contraire. Dans l'Est congolais, la fragilité juridique du régime foncier n'est pas contrebalancée ou amortie par une organisation publique capable de dire et de faire appliquer le droit, et légitime aux yeux de tous. Ni l'administration cadastrale ni la justice ne sont en mesure d'être les médiateurs crédibles des litiges fonciers tant elles sont toutes deux discréditées. Bien que concurrente, l'autorité traditionnelle ne peut donc même pas se substituer à une administration et une justice défaillantes car elle est elle-même rongée par la corruption et victime de critiques sévères de la part des populations. Cette absence de régulation/médiation ouvre les portes de la violence dès que la moralité des parties au litige est compromise.

Le faisceau de fragilités structurelles qui caractérise l'Est congolais aboutit à un discrédit général des autorités (judiciaires, administratives et coutumières) qui sont investies ou s'investissent elles-mêmes du « pouvoir foncier ». Ainsi, il n'y a plus de mécanisme de régulation reconnu légitime par tous et qui puisse imposer des décisions incontestables. Les litiges fonciers évoluent dans un système fluide où leur règlement devient très aléatoire et ne répond à aucune norme assurée. Dans un contexte où ces litiges ne sont que très imparfaitement médiatisés et gérés par l'État ou la chefferie, il est logique que le ressentiment collectif se mue en une violence d'accaparement ou que les populations réagissent par la violence aux décisions qui leur sont défavorables. La montée des inégalités socioéconomiques dans le monde rural et l'informalisation de l'administration et de la justice congolaises expliquent le passage à la violence. Même pour des sociétés habituées à vivre dans une

incertitude permanente, cette double combinaison (informalisation de l'autorité et montée des inégalités) est apparue par trop déstabilisatrice, comme en témoignent les nombreuses initiatives locales de règlement des problèmes fonciers : la commission de pacification mise en place dans les Kivu par Laurent Désiré Kabila en septembre 1997, la commission de pacification de l'Ituri mise en place en 2003 et plus récemment la convocation d'une réunion « bipartite » des deux Kasai⁷. Pour intéressantes qu'elles soient en termes de « bricolage » d'une nouvelle régulation sur les ruines d'une coutume dévoyée et d'une administration en dérive, ces initiatives n'ont jamais eu qu'un effet temporaire, faute de moyens pour agir de manière durable et stratégique sur les fragilités structurelles du monde rural.

Consciente de la nécessité d'enrayer la conflictualité foncière pour stabiliser l'Ituri et des limites des initiatives locales, la communauté internationale s'est à son tour engagée dans la résolution des problèmes fonciers.

⁷ Une nouvelle réunion bipartite entre les autorités des deux Kasai autour des conflits fonciers entre les villages voisins des deux provinces s'est tenue en octobre 2007, suite aux conflits survenus entre les populations de Ntenda du Kasai occidental et celles de Mpatu du Kasai oriental. Cette seconde réunion bipartite est intervenue seulement trois mois après la précédente, qui avait eu lieu à Mbuji Mayi et réunissait les mêmes personnalités autour des affrontements entre les populations des localités de Ntenda et Mpatu. Lors de cette première réunion bipartite de juillet, il avait été convenu de l'envoi sur les lieux des conflits d'une équipe d'experts géographes et topographes, neutres, en vue de la clarification et la matérialisation des limites territoriales légales.

Problèmes et limites de l'approche internationale de reconstruction de la paix

En Ituri, l'approche locale du règlement du conflit développée après 2003 semblait avoir été insuffisante. L'analyse des causes du conflit s'était concentrée sur l'absence de l'État de droit et la nécessité de le restaurer (ou de l'instaurer), et l'intervention avait essentiellement visé à diminuer les fragilités institutionnelles. Pourtant, au-delà de la complexité ethnique de la région et de son isolement certain vis-à-vis du pouvoir central, les questions foncière et minière⁸ requièrent une réponse à plusieurs niveaux (agraire, économique, etc.) La multiplicité des acteurs et les moyens investis auraient pu laisser supposer des interventions plus variées et complémentaires.

À la mi-2006, après deux ans d'intervention urgente pour restaurer le système judiciaire en Ituri, une réunion se tint à Bunia avec les 46 chefs de collectivités (autorités coutumières). Certes, la forte présence internationale (Mission des Nations unies en RDC [MONUC], diverses agences des Nations unies et de nombreuses organisations non gouvernementales [ONG] humanitaires) avait contribué à la pacification du district et l'on notait un éparpillement relatif des groupes armés, un accroissement de la sécurité, ainsi qu'un redémarrage de l'activité économique. Cependant, de l'avis de tous les participants, le conflit avait pour origine un contentieux foncier et, tant que ce problème ne serait pas résolu, le risque perdurerait. Ce risque devint réalité en 2007 à Arriwara.

Au cours de l'année 2007, les remous de plusieurs conflits fonciers entre communautés dans le territoire d'Aru sont parvenus jusqu'aux médias⁹. L'un d'eux, concernant la collectivité d'Arriwara, frappa par son intensité : s'opposant à propos de l'occupation d'une portion de terre, les habitants de Gawa avaient obtenu par décision judiciaire (tribunal de grande instance de Bunia puis cour d'appel de Kisangani) le déguerpissement de certains habitants de Nyaia et Labo. En représailles – cette décision leur paraissant inique –, ces derniers mirent le feu à plus de 200 habitations de Gawa. Ces deux

⁸ Liberti (2005).

⁹ Voir Radio Okapi, 23 juin 2007, « Bunia : 67 personnes condamnées à 10 mois de prison pour incendie volontaire » et 8 juillet 2007, « Aru : longtemps déchirée par des conflits fonciers, la population se réconcilie ».

communautés avaient déjà eu par le passé l'occasion de s'affronter et des tentatives de règlement pacifique avaient échoué. Depuis, d'autres conflits similaires ont été rapportés aux alentours de la cité d'Arriwara : il semble que le rapide développement économique de cette cité ait fait augmenter la valeur du foncier et que certaines communautés, invoquant d'anciennes occupations, tentent de récupérer des terres désormais occupées par d'autres. Dans l'affaire de Gawa, le tribunal de grande instance de Bunia avait condamné en juin 2007 et fait incarcérer – l'exécution des jugements est suffisamment rare en RDC pour que celle-ci soit soulignée – 67 personnes à 10 mois de prison pour « incendie volontaire et destruction méchante ». En juillet de la même année, lors d'une visite en Ituri, le gouverneur de la Province orientale ordonna, au mépris de toute procédure administrative ou judiciaire, la libération de ces 67 condamnés¹⁰. Proche de la communauté lésée et plus haute autorité politique de la province, il désavoua ainsi le travail de la justice et fournit une preuve patente de l'immixtion de l'exécutif dans le judiciaire.

Pourtant, après les consultations des chefs de collectivités en 2006, avaient été lancées des interventions spécifiquement liées à la question foncière : l'Union européenne (UE) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) – notamment *via* l'ONG belge RCN Justice & Démocratie – ont contribué à la formation et à l'équipement des agents fonciers (services du cadastre, des titres fonciers et de l'urbanisme de Bunia et Mahagi-Aru) et à la vulgarisation de la loi foncière auprès de la population, en particulier dans le cadre de la réinstallation des personnes déplacées internes en ce qui concerne l'action du HCR. En 2009, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et certaines sections de la MONUC, s'impliquant tardivement dans la question foncière, étaient désormais prêts à soutenir des actions dans ce domaine. Parmi les agences des Nations unies, un nouvel arrivant, le Programme des Nations unies pour les établissements humains (UN-Habitat), a également implanté mi-2009 un programme en Ituri suite à l'ouverture d'un premier bureau à Goma, dans le cadre d'un partenariat avec le HCR. Ce n'est donc qu'après trois ans d'intervention post-conflit en Ituri, avec les premières vagues de retour des déplacés et la potentialité conflictuelle liée à leur réinstallation, que la communauté internationale a décidé d'agir sur le problème foncier mais sans prendre en compte sa juste mesure. L'approche de *peacebuilding* international était informée par une réflexion sur les fragilités institutionnelles (l'absence d'État de droit et d'administration fonctionnelle) qui, en termes de programmes, a abouti à la formule classique du renforcement de capacités des acteurs administratifs locaux – solution à la fois partielle et oublieuse de bien d'autres dimensions de la problématique foncière.

¹⁰ Voir Radio Okapi, 18 juillet 2007, « Bunia : la justice conteste la libération des prisonniers par le gouverneur ».

Une intervention trop institutionnelle : coutume versus droit

En premier lieu, la question coutumière n'a pas été intégrée à la mesure de sa prévalence dans la société congolaise. Les interventions internationales se sont fondées sur la loi foncière de 1973 et ont voulu faire du droit positif un dénominateur commun entre communautés ayant des interprétations différentes de l'occupation des terres (Mathieu *et al.* 1998) et, bien souvent, disposant de titres ayant perdu toute légalité depuis 1973 (Malere 2009). Effectivement, la loi réduit le champ d'intervention des chefs coutumiers en les confinant à la gestion de terres « des communautés locales¹¹ » et en confiant la gestion des autres terres aux services administratifs étatiques. La place de la coutume est donc réduite à la portion congrue, et faire appliquer la loi paraît être le moyen le plus simple de résoudre les différends intercommunautaires. Cependant, dans une zone aussi excentrée que l'Ituri, la présence étatique fait défaut et la loi foncière de 1973 reste majoritairement méconnue : selon l'acception courante, ce sont les chefs coutumiers qui continuent à gérer les terres. Globalement, les pratiques foncières au sein des différents groupes ethniques de l'Ituri présentent beaucoup de similitudes : les terres sont considérées appartenir soit au chef (chez les Alurs ou les Lendus), soit au clan représenté par le chef qui les administre (chez les Biras ou les Hemas). Selon les cas, les ayants droit directs du chef ou les membres du clan peuvent donc hériter directement de la terre. Les conflits entre la loi écrite et la coutume sont principalement liés au mode d'acquisition des terres, notamment à la preuve, et aux questions de succession. Notons que, dans les cas de succession, la coutume entre également en contradiction avec le code de la famille. D'inspiration moderne, les successions y sont ouvertes à tous les descendants, hommes et femmes. Or, à titre d'exemple, les coutumes de l'ethnie bira ne permettent pas aux femmes d'hériter.

La prévalence de la coutume est étroitement liée à l'absence d'une administration locale fiable, déployée sur l'ensemble du territoire. Aussi, quelles que soient les questions qui requièrent un traitement par un tiers, c'est naturellement vers l'autorité coutumière que se tourne la population. Cette autorité demeure la plus accessible géographiquement et la mieux comprise en termes de fonctionnement, langage, règles, etc. Pour ajouter à la confusion, certains niveaux de chefferies coutumières disposent également du statut d'entités administratives décentralisées. À ce titre, ils sont

¹¹ Ces terres des communautés locales sont intégrées aux terres domaniales. Le droit d'usage pour les communautés locales vaut par l'utilisation et la mise en valeur qu'elles en font (article 388 de la loi foncière du 20 juillet 1973). Le chef coutumier peut en gérer l'organisation au sein de sa communauté mais ne peut pas transmettre cette terre, que ce soit par la vente ou à ses propres ayants droit par exemple.

encadrés par l'autorité supérieure, c'est-à-dire les administrateurs de territoire (cinq en Ituri, plus la cité de Bunia) et le commissaire de district.

Complexe et disparate, la coutume demande pour être comprise une analyse anthropologique et sociologique qui devrait s'ajouter à l'étude du contexte économique et politique préalable à toute intervention. Rares sont les organisations, qu'elles soient non gouvernementales ou institutionnelles, qui disposent de l'expertise anthropologique et de moyens pour effectuer les « baseline surveys » complètes et approfondies préconisées dans les méthodologies de conception des programmes de développement. Même avec des données anthropologiques, il est difficile d'imaginer une intervention extérieure à même de résoudre point par point toutes les contradictions avec la loi écrite.

Aussi, l'intervention internationale auprès des chefs coutumiers s'est inscrite dans le cadre du rappel à la loi. Elle s'est surtout concentrée sur des sessions de formation relatives au droit foncier afin qu'ils connaissent mieux les limites légales de leur compétence. La mainmise des chefs coutumiers sur l'administration des terres ne va pas sans poser problème : la population, ignorant la loi, pense que la procédure auprès de l'autorité coutumière suffit pour pouvoir disposer de la terre. Or cela génère une grande insécurité juridique puisque tout autre acteur qui dispose de titres légalement délivrés par l'administration foncière pour une même parcelle obtiendra systématiquement gain de cause, la procédure coutumière seule étant en réalité dépourvue de légalité. Par les formations dispensées, il s'agissait d'amener les chefs non plus à enfreindre la loi, mais à devenir des relais d'informations et d'orientation de leurs administrés. Parallèlement, la vulgarisation de la loi et des procédures d'acquisition de terre auprès de la population devait permettre un contre-pouvoir par les citoyens eux-mêmes. Cette approche légaliste pêche par la non-prise en compte des contradictions entre coutume et droit positif et par l'absence d'analyse du positionnement d'un des acteurs majeurs du système foncier : les chefs coutumiers.

Loin de se plier aimablement au rôle de relais institutionnels dans lequel les confine la loi, certains chefs coutumiers, et même certaines autorités administratives, ont accueilli assez défavorablement les tentatives de vulgarisation de cette loi. Par rapport aux pratiques en vigueur, celle-ci leur ôte une part conséquente de leurs compétences, de leurs revenus (l'attribution de terres par l'autorité coutumière s'accompagne d'une rétribution, souvent en nature : bêtes, nourriture ou autres biens plus durables) et donc de leur pouvoir. Des chefs ont aussi vu d'un mauvais œil cette tendance à vouloir les ramener dans le chemin de la légalité, alors que les administrations foncières judiciaires, seules alternatives, sont elles-mêmes dysfonctionnelles et corrompues (ICG 2008). Certains chefs hémas se sont toutefois montrés plus réceptifs, la loi étant plutôt perçue comme un atout en leur faveur. Plus éduqués, plus

riches et plus proches du pouvoir (Vlassenroet et Raeymaekers 2002-2003), les Hemas ont su mieux que les autres ethnies procéder à l'immatriculation des terres et acquérir les précieux certificats d'enregistrement requis par la loi – certificats qui après deux ans deviennent définitifs s'ils n'ont pas été contestés. Ainsi cette loi est apparue illégitime pour nombre de chefs coutumiers, pour qui l'équité en matière foncière équivaut à un retour à la situation d'avant 1973. Un chef a même été jusqu'à évoquer une vieille carte coloniale datant de 1954 et qui délimiterait les territoires « authentiques¹² » des collectivités. Instrumentalisée par les groupes capables d'en comprendre les arcanes et de payer pour les actes administratifs qu'elle implique (ou de corrompre les fonctionnaires), la loi a rapidement été disqualifiée comme l'arme du plus riche. Ce discrédit transparaît à travers le contentieux d'Arriwara qui montre que la justice n'est pas une source de légitimité acceptée de manière inconditionnelle, bien au contraire.

Une intervention trop fragmentaire

L'ensemble des dysfonctionnements des administrations foncières locales n'ont pu être traités par l'intervention internationale. Par souci de cohérence et d'efficacité de l'action publique foncière, l'intervention aurait dû englober tous les services administratifs compétents, à savoir les services des titres fonciers, de l'urbanisme et du cadastre, sur toute la chaîne : les services de Bunia, Mahagi et Aru mais aussi la hiérarchie provinciale à Kisangani et le ministère des Affaires foncières à Kinshasa. Cette question n'a pas été éludée mais, pour des raisons financières, l'appui international s'est limité aux services fonciers du seul district de l'Ituri, négligeant de fait la question du contrôle hiérarchique. Il aurait également été pertinent d'englober d'autres services (agriculture, aménagement du territoire, etc.)

Par ailleurs, contrairement à l'intervention relative aux institutions judiciaires, les actions d'appui aux services fonciers ne se sont pas accompagnées d'un assainissement des services. Au niveau des juridictions, des magistrats et personnels judiciaires ont été affectés en 2004 depuis d'autres provinces afin de garantir leur neutralité par rapport au contexte conflictuel de l'Ituri. Le travail d'appui aux services des affaires foncières ne revêtant pas la même ampleur, ni le même caractère, un tel processus n'a pas été mis en place. Curieusement, restaurer les instances compétentes pour le contentieux (dont le contentieux foncier) s'inscrivait dans un contexte global de reconstruction de l'État de droit, mais restaurer la crédibilité des instances chargées d'appliquer ce droit en amont afin justement

¹² Entretien à Bunia en décembre 2006.

d'en limiter le contentieux n'a pas été mis au même niveau de priorité dans l'agenda des bailleurs internationaux. En trois ans, de mi-2006 à mi-2009, environ 1 million d'euros d'aide ont été directement consacrés aux affaires foncières de l'Ituri alors que l'appui à la justice a mobilisé plusieurs millions d'euros depuis 2004. Les programmes d'appui aux affaires foncières auront permis, fin 2009, la construction de bâtiments pour les services fonciers de Bunia et Aru, l'équipement en mobilier et en matériel technique, l'appui à des déplacements sur le terrain et la formation des personnels en droit foncier, à l'utilisation des instruments, à l'informatique, à la gestion des archives. De tels programmes restent toutefois limités par les moyens investis et la durée : en général, les financements ne dépassent pas une année, rendant difficile un travail en profondeur et de long terme avec une administration dépourvue de moyens de fonctionnement.

Autre acteur mais en aval de la régulation foncière : le système judiciaire. Repris en main dès 2004 par une action concentrée, quelques tribunaux sont plus ou moins opérationnels, même si, comme leurs confrères des services fonciers, le tribunal, le greffe et le parquet ne disposent pas de moyens propres pour se déplacer et souffrent d'un manque de matériel. L'Ituri a en effet été le théâtre d'une intervention d'urgence visant la restauration du système judiciaire dès 2004 : un accord entre l'Union européenne et l'organisation RCN Justice & Démocratie a permis, à l'issue de programmes successifs étalés sur deux ans, de compter avec un minimum de personnels judiciaires compétents, sommairement équipés, au sein du tribunal militaire de garnison (TMG) et du tribunal de grande instance (TGI) basés à Bunia. Accompagnés par des actions de vulgarisation de la loi et du fonctionnement judiciaire, la formation et le renforcement des capacités des personnels judiciaires ont été mis en place pour des fonctionnaires nouvellement nommés par le pouvoir central, originaires d'autres régions du pays et motivés par des primes substantielles. Cette intervention a été relayée par le programme Restauration de la justice à l'est de la RDC (REJUSCO), qui devait s'implanter dès 2006 mais qui, pour des raisons de procédures, n'a été mis en place que fin 2007, laissant ainsi un vide et rompant la continuité de l'appui aux institutions judiciaires pendant plus d'un an. Malgré ces interventions, l'accès à la justice demeure très limité pour la population de l'Ituri qui ne dispose, outre le TGI et le TMG à Bunia, que des tribunaux de paix de Mahagi et Aru, ceux des territoires de Mambassa et Djugu n'étant pas encore en état de fonctionner voire étant inexistant. Dans une zone où la densité de population atteint parfois plus de 330 habitants/km² ¹³, il n'est pas étonnant que la population continue majoritairement à avoir recours à l'autorité coutumière, comme le montrent régulièrement des enquêtes

¹³ D'après les chiffres du gouvernement de la Province orientale, cabinet du gouverneur, septembre 2008, « Données démographiques de la Province orientale ».

internationales sur le terrain¹⁴. De son propre aveu, l'ancien président du TGI de Bunia¹⁵ affirmait encourager, lors d'un litige foncier, les parties à trouver un règlement à l'amiable afin de prévenir un contentieux qu'il aura du mal à gérer au sein de sa juridiction faute de capacités.

L'oubli de la politique

Outre les fragilités institutionnelles qui limitent nécessairement l'efficacité des interventions internationales, ces programmes d'appui administratif négligent la dimension politique de la question foncière.

Comme indiqué précédemment, la plupart des agents des services fonciers sont des « non-immatriculés », c'est-à-dire des personnes nommées par les milices qui contrôlaient l'Ituri durant la guerre et qui improvisent une compétence. Dans ce contexte, l'affectation de personnels administratifs qui permettrait d'éviter de trop fortes collusions entre les responsables des différents services et les autorités politiques locales heurte directement les intérêts de ces milices devenues partis politiques.

Pourtant la question du contrôle hiérarchique et de la mobilisation des moyens (notamment les affectations de personnels) ne peut que relever de la volonté politique congolaise – volonté largement surestimée dès qu'il s'agit de réforme administrative. L'informalisation de l'administration congolaise (Trefon 2007) n'a jamais fait l'objet d'une contre-réaction gouvernementale. Depuis Mobutu Sese Seko, loin de vouloir remettre en ordre et discipliner l'administration, les gouvernants congolais semblent se satisfaire d'un appareil d'État largement informalisé dont l'efficacité est réduite, où les fonctionnaires ont privatisé leur fonction mais qui offre de grandes possibilités de corruption (absence de contrôle interne et externe, absence de sanctions, etc.). La stagnation de toutes les tentatives de réforme du service public ne s'explique pas autrement (Diumasumbu et Mukanga 2008).

La politique n'est, bien sûr, pas sans impact sur les ONG congolaises impliquées dans la résolution des problèmes fonciers telles que Espoir pour tous ou Réseau Haki na Amani (RHA). Ces organisations reposent bien souvent sur une poignée de personnes éduquées et motivées, et reçoivent des subsides de diverses

¹⁴ Selon l'étude « Les conflits fonciers en Ituri : de l'imposition à la consolidation de la paix », plus de 60 % des personnes interrogées et ayant connu un litige foncier se sont tournées en premier recours vers une autorité coutumière, alors qu'à peine 15 % ont eu recours aux tribunaux et moins de 7 % sont allées consulter l'administration foncière. À un autre niveau, l'enquête d'ICTJ (Vinck *et al.* 2008, tableau n° 26), montre que 20 % des personnes enquêtées considèrent la justice coutumière comme un recours pertinent dans un processus de justice transitionnelle.

¹⁵ Entretien avec l'auteur, décembre 2008.

agences de coopération internationales pour mettre en place des projets de vulgarisation de la loi, de défense des justiciables ou de résolution pacifique des conflits. Pourtant ces relais ont aussi leurs propres fragilités, à commencer par une fragilité politique. En septembre 2008, les actions de RHA (soutenu notamment par Pax Christi, Cordaid et le PNUD) ont été questionnées dans le territoire de Djugu : suite à un « barza » (mode traditionnel de discussion utilisé par RHA dans le cadre d'activités de dialogue intercommunautaire) un peu houleux, au cours duquel des représentants hemas et lendus ont mis en avant leurs désaccords, RHA a été accusé de raviver le conflit et sommé par l'administration territoriale de suspendre ses activités. Stratégie de déstabilisation pour l'administrateur du territoire, manipulation politique d'une rumeur pour les responsables de RHA, cet incident a perturbé son travail et jeté (injustement) le doute sur sa neutralité, démontrant ainsi que les acteurs du secteur foncier ne peuvent échapper au jeu politique local.

À la recherche d'une solution non institutionnelle : la Commission foncière de l'Ituri, une innovation locale encore fragile

Face à des administrations fragiles, voire défailtantes, une initiative du commissariat de district a conduit à la création d'une commission mixte pour traiter des conflits fonciers. Suite au conflit d'Arriwara en 2007, il a semblé urgent de trouver un modus operandi souple pour pallier les déficiences de l'appareil étatique¹⁶. Par ailleurs, l'approche légaliste de l'intervention internationale ayant montré ses limites dans la résolution des conflits, l'initiative de la Commission foncière répondait également au besoin de travailler avec des acteurs différents. Intégrer des membres de coopératives ou des femmes cultivatrices devrait permettre d'avoir une meilleure appréhension des réalités socioéconomiques et de se détacher des solutions juridico-judiciaires qui ne reposent que sur les autorités publiques.

Avec le soutien des acteurs déjà impliqués dans la question foncière en Ituri (principalement l'Union européenne qui disposait alors d'un bureau à Bunia et l'ONG RCN Justice & Démocratie), la Commission foncière de l'Ituri a vu le jour. Cette commission a pour mission l'information de la population et la résolution pacifique des conflits. Elle doit donc être accessible à la population et se déplacer régulièrement sur les lieux des conflits fonciers à solutionner¹⁷. Vivement encouragée par la société civile locale et les autres acteurs internationaux présents (ONG de développement rural, PNUD, HCR, Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU [United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA]), cette commission n'a toutefois pas été opérationnelle avant début 2009. Pendant presque deux ans, elle a souffert d'atermoiements politiques et financiers à différents niveaux. Suite à un changement à la tête du commissariat de district, sa légitimité a dans un premier

¹⁶ En décembre 2006, 30 % des affaires pénales pendantes devant le TGI de Bunia avaient pour origine un conflit foncier (entretien de l'auteur avec le procureur). De début 1999 à fin 2008, plus de 500 cas de litiges fonciers ont été enregistrés au greffe du TGI de Bunia, soit environ 50 affaires par an (Kangulumba Mbambi *et al.* 2009).

¹⁷ Cf. <www.commissionfonciereituri.org>.

temps été questionnée, avant qu'un plaidoyer des soutiens internationaux de la commission ne permette de débloquent le dossier.

Appuyée par RCN Justice & Démocratie, la commission est désormais active mais sa mise en place récente ne permet pas tout le recul nécessaire à l'analyse de son rôle et de son efficacité. Elle dispose d'une permanence à Bunia, d'antennes à Aru, Djugu, Mambassa et Mahagi, a déjà effectué des missions sur le terrain pour identifier les conflits fonciers en cours et a pu en résoudre quelques-uns. Plusieurs de ses membres ont été formés au droit foncier mais aussi aux techniques de vulgarisation afin de pouvoir progressivement reprendre dans ce cadre des activités d'information sur la loi jusque-là menées par des opérateurs extérieurs (émissions radio, édition de dépliants informatifs, séances d'information dans des villages, etc.). Malgré l'intérêt et l'engouement qu'elle suscite tant parmi les organisations locales que parmi les ONG internationales et les agences onusiennes, on peut raisonnablement s'inquiéter à ce stade de sa viabilité si elle n'est pas soutenue à plus long terme par un acteur institutionnel. De plus, la commission, qui repose sur des individualités, est elle-même victime de la fragilité des différents relais en Ituri : les juristes locaux appartiennent principalement à l'ethnie hema et les personnalités disposant d'un niveau d'éducation suffisant et d'une certaine neutralité sont en général très et trop sollicitées, au risque de les détourner de leurs occupations premières et d'affaiblir ainsi les dynamiques congolaises elles-mêmes !

Conclusion

Si le rappel à la loi peut résoudre certains conflits, il faut toutefois se garder d'une approche trop institutionnelle et envisager des applications assez souples. Tel que conçu en Ituri, le programme de renforcement de capacités des administrations foncières est longtemps resté aveugle aux intérêts contradictoires et à la politique locale. En outre, le renforcement de capacités ne fait sens qu'en appui à une volonté politique de développement des institutions. L'intervention de renforcement des capacités ne doit pas être déconnectée des actions locales en faveur de l'économie rurale (relance de la production agricole essentiellement). Le cloisonnement entre les organismes d'aide est tel que les acteurs du développement agricole et ceux du développement institutionnel ne communiquent pas. Les programmes de renforcement des capacités institutionnelles devraient s'accompagner de programmes de développement socioéconomiques dans une optique pragmatique et concertée. À défaut, on risque de développer un panel d'« experts » du droit foncier (les administrations, les vulgarisateurs de la société civile, les chefs coutumiers) et de laisser à l'écart de ces programmes les premiers intéressés et les plus concernés par les conflits fonciers : les agriculteurs, les éleveurs, les acteurs économiques, qui eux ne bénéficieraient que des programmes plus directement liés à leur activité (améliorer le rendement, avoir accès au crédit, etc.) provoquant à nouveau le risque de la confiscation de la connaissance par un groupe au détriment d'un autre. Dans d'autres régions, la classe des « parajuristes » promus par les multiples formations en droit dispensées par les acteurs internationaux n'a contribué qu'à brouiller les cartes en créant une nouvelle catégorie de personnes qui n'étaient pas juristes, mais n'hésitaient pas à vendre leurs services de conseil sur la foi d'un petit certificat de réussite à une formation de quelques jours !

Une inquiétude demeure en Ituri en matière foncière : après un « trop peu » d'actions, on pourrait se retrouver avec « trop » d'interventions. Des agences onusiennes disposant de moyens plus conséquents (PNUD et UN-Habitat en partenariat avec le HCR) mettent en place des programmes de résolution des conflits fonciers qui ont le mérite d'attaquer le mal à la racine. Parallèlement, ces agences ne semblent pas toujours bien coordonnées, malgré la tendance générale qui s'inscrit dans le cadre de la Déclaration de Paris, et, surtout, la capacité d'absorption des acteurs locaux est parfois surestimée.

Une tendance actuelle des réflexions internationales sur la problématique foncière en RDC vise à réformer la loi foncière. C'est sans doute une nécessité pour nombre de communautés locales, mais cela semble prématuré au vu de l'état de transition dans lequel se trouve encore la RDC. Il s'agit de ne pas négliger la complexité de la matière d'un côté (qui requiert de la part du législateur un niveau d'expertise dans des domaines très variés) et la sensibilité politique du sujet de l'autre. En l'absence d'un réel règlement politique des conflits, lancer un processus de réforme de la loi foncière risque d'attiser les tensions et de contribuer à la confiscation de ce processus par un groupe au détriment d'un autre. Il est à ce titre regrettable que les accords de paix qui se succèdent ne mentionnent que très rarement la question foncière ; celle-ci demeure un domaine d'intervention des ONG locales, internationales ou d'agences de coopération bi- ou multilatérales, alors qu'elle devrait être en premier lieu la préoccupation des autorités congolaises dans le cadre de la reconstruction de l'État. Loin de ne concerner que l'Est du pays, les conflits fonciers se retrouvent aussi bien au Bas-Congo qu'au Kasaï ou en Équateur.

En attendant une réforme de fond, il faut bien composer avec la loi foncière et ses imperfections. Plusieurs solutions intermédiaires pourraient être envisagées pour apaiser certaines tensions : organiser des campagnes de régularisation pour faciliter l'obtention des titres pour les personnes qui en sont toujours démunies ou accepter la légalité de certains actes même s'ils n'ont pas été légalement convertis selon les dispositions de la loi de 1973. Une telle option, difficile à mettre en œuvre de façon massive, aurait toutefois le mérite d'entériner une jurisprudence antérieure des tribunaux congolais en faveur d'une tolérance quant à la validité des actes¹⁸. Dans le même souci de souplesse, accepter d'autres titres (actes de cession, certificats de logeur, etc.) comme preuve de la propriété pourrait être salutaire dans ce pays où l'administration est très éloignée de la population et où la procédure d'enregistrement est longue, complexe et coûteuse (Comby 2007, Cotula *et al.* 2004). Dans une perspective de construction de la paix « par le bas », la question de la sécurisation foncière est pourtant cruciale : la relance de l'activité agropastorale et l'assainissement des concessions minières, piliers de l'économie de l'Ituri, ne peuvent se faire dans un vague juridique qui nuit aux petits exploitants et décourage de nouveaux investissements. Les activités de développement appuyées par la communauté internationale requièrent également une telle transparence : la construction de routes ou d'hôpitaux et le développement rural sont autant de domaines dans lesquels les acteurs ont simplement besoin de terrains attribués, délimités, et sur lesquels les conflits de limites ou de concessions sont apurés. Aussi, le traitement de la question foncière ne doit pas se limiter à une approche normative (le droit ou la coutume) mais être envisagé du

¹⁸ Kangulumba Mbambi (2007), p. 368.

point de vue de l'économie, de la démographie, de la souveraineté alimentaire (vitale dans un tel contexte de pauvreté). Sans cette sécurité juridique pragmatique et adaptée aux réalités locales, on risque de construire et de développer sur du mouvant, et de générer de nouveaux conflits pour le futur.

Bibliographie

Amnesty International (2003), *On the Precipice: the Deepening Human Rights and Humanitarian Crisis in Ituri*, mars.

Autesserre, S. (2008), « The Trouble with Congo-How Local Disputes Fuel Regional Violence », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 3, p. 94-110.

Autesserre, S. (2009), « Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence, and International Intervention », *International Organization* n° 63, automne, p. 249-80.

Boshoff, H. et Th. Vircoulon (2004), « Update on Ituri », *African Security Review*, vol. 13, n° 2.

Clark, J. (2001), « Explaining Ugandan Intervention in Congo : evidence and explanations », *Journal of Modern African Studies*, Vol., 39, n° 2, p. 261-287.

Comby, J. (2007), « Sécuriser la propriété foncière sans cadastre », *Études foncières*, mai, <<http://www.adef.org/site/index.php?tag=Afrique>>.

Cotula, L., C. Toulmin et C. Hesse (2004), *Land Tenure and Administration in Africa: Lessons of Experiences and Emerging Issues*, Londres, International Institute for Environment and Development.

Cuvelier, J. et M. Stefaan (2004), « Les enjeux économiques du conflit en Ituri », *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, p. 171-202.

Deininger, Kl. (2005), *Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté*, Rapport d'étude de la Banque mondiale,, Paris Eska.

Dumasumbu Mukanga, R. (2008), « Réforme administrative, leçons et travers du passé », *Afrique contemporaine*, n° 227, p. 95-106.

Fahey, D. (2008), « Le fleuve d'or : the Production and Trade of Gold from Mongwalu, DRC », *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, p. 357-384.

Huggins, Ch. et J. Clover (2005), *From the Ground Up, Land Rights, Conflict and Peace in sub-Saharan Africa*, Pretoria, Institute for Security Studies.

ICG (2004), *Maintenir le cap au Congo : le problème de l'Ituri*, International Crisis Group, Rapport Afrique, n° 84, 26 août.

ICG (2008), *Congo: Four Priorities for Sustainable Peace in Ituri*, International Crisis Group, Africa Report, n° 140, 13 mai.

Kangulumba Mbambi, V. (2007), *Précis de droit civils des biens*, Bibliothèque de droit africain, Louvain-la-Neuve (Belgique), Academia-Bruylant, p. 368.

Kangulumba Mbambi, V. et al. (2009), *Les Conflits fonciers en Ituri : de l'imposition à la consolidation de la paix*, Bruxelles, RCN Justice & Démocratie, septembre 2009.

Lemarchand, R. (2005), « The Ecology of Conflict in the Great Lakes », International Conference, *Africa's Great Rift: Diversity and Unity*, Bruxelles, Royal Academy for Overseas Sciences (RAOS)/Royal Museum for Central Africa (RMCA), septembre, p. 275-290.

Le Roy, E. (dir.) (2003), *Retour au foncier*, Cahier d'anthropologie du droit, Laboratoire d'anthropologie juridique de l'Université Paris I, Paris, Karthala.

Liberti, S. (2005), « Trafic d'or entre le Congo et l'Ouganda », *Le Monde diplomatique*, décembre.

Maindo Monga Ngonga, A. (2003), « 'La Républiquette de l'Ituri en République démocratique du Congo : un Far West ougandais », *Politique africaine*, n° 89, mars, p. 181-192.

Malere Mudekereza, G. (2009), « La problématique de la survivance des anciens titres de propriété foncière et immobilière en droit congolais », *Bulletin RCN J&D*, n° 29, 1^{er} trimestre, p. 26.

Mararo Bucyalimwe, S. (2001), « Pouvoirs, élevage bovin et la question foncière au Nord-Kivu », *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 2000-2001*, Paris, L'Harmattan, p. 219-250.

Mathieu, P., S. Mugangu et A. Mafikiri Tsongo (1998), « Enjeux fonciers et violences en Afrique : la prévention des conflits en se servant du cas du Nord-Kivu (1940-1994) », FAO, Réforme agraire, 1998/2.

Matthew, R., O. Brown et D. Jensen (2009), « From Conflict to Peacebuilding, the Role of Natural Resources and the Environment », Nairobi (Kenya), United Nations Environment Programme (UNEP), février.

MONUC (2004), *Special Report on the Events in Ituri, January 2002 to December 2003*, S/2004/573, 16 juillet.

Mugangu Matabaro, S. (2008), « La crise foncière à l'Est de la RDC », *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, p. 385-414.

Paluku Mastaki, C. et C. Kibambi Vake (2008), « L'implication des communautés locales dans la production du droit et la résolution des conflits fonciers en milieu rural : cas des territoires de Masisi et

Rutshuru en RDC », *Étude juridique*, n° 2, Goma, Éditions AAP (Aide et action pour la paix).

Perrot, S. (1999), « Entrepreneurs de l'insécurité : la face cachée de l'armée ougandaise », *Politique africaine*, n° 75, p. 60-71.

Spittaels, S. et F. Hilgert (2008), *Cartographie des motivations derrière les conflits : le cas de l'Est de la RDC*, Anvers (Belgique), International Peace Information Service (IPIS), mars.

Trefon, Th. (2007), « Parcours administratifs dans un État en faillite », Paris, L'Harmattan.

Unyon Vakpa Katumba Oruma, I. (2009), *Le Conflit armé en Ituri*, L'Harmattan, Paris.

Vinck, P., P. Pham, S. Baldo et R. Shigekane (2008), *Living with Fear, A Population-Based Survey on Attitudes about Peace, Justice, and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo*, New York, International Center for Transitional Justice (ICTJ), août.

Vircoulon, Th. (2004), « Transposer l'État de droit dans les *failed States* ? Réflexions à partir d'une expérience africaine », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 55, 2004-1, p. 205-218.

Vircoulon, Th. (2005), « L'Ituri ou la guerre au pluriel », *Afrique contemporaine*, n° 215, p. 129-146.

Vircoulon, Th. (2009), « Réformer le "peace making" en République démocratique du Congo. Quand les processus de paix deviennent des systèmes d'action internationaux », *Note de l'Ifri*, février, *Ifri.org*.

Vlassenroot, K. et T. Raeymaekers (2003), « Le conflit en Ituri », *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 2002-2003*, Paris, L'Harmattan.

Vlassenroot, K. et T. Raeymaekers (2003), « The Formation of New Political Complexes: Dynamics of Conflict in Ituri », *Occasional Paper*, Centre d'études africaines, Université de Copenhague, octobre.

Willame, J.-C. et P. Mathieu (dir.) (1999), *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs*, Paris, L'Harmattan.