

Les chambres de conciliation dans le territoire de Fizi

Entre justice citoyenne et pratiques illégales



RCN J&D en RDC

Contacts

Pour plus d'informations sur cette publication ou sur nos programmes :

Site internet

www.rcn-ong.be

Siège - Bruxelles

Boulevard Adolphe Max 13-17,
B-1000 Bruxelles
Belgique
Tel.: +32 (0)2 347 02 70
Fax: +32 (0)2 347 77 99

Martien Schotsmans - Directrice
martien.schotsmans@rcn-ong.be

Florence Liégeois - Responsable programmes RDC
florence.liegeois@rcn-ong.be

République démocratique du Congo

Kinshasa

Emilie Venner - Chef de mission RDC
emilie.venner@rcn-rdc.org

Photo de couverture :

Séance de conciliation dans le cadre d'un conflit foncier, Ituri, RDC © RCN Justice & Démocratie

LES CHAMBRES DE CONCILIATION DANS LE TERRITOIRE DE FIZI

Entre justice citoyenne et pratiques illégales

Avril 2016

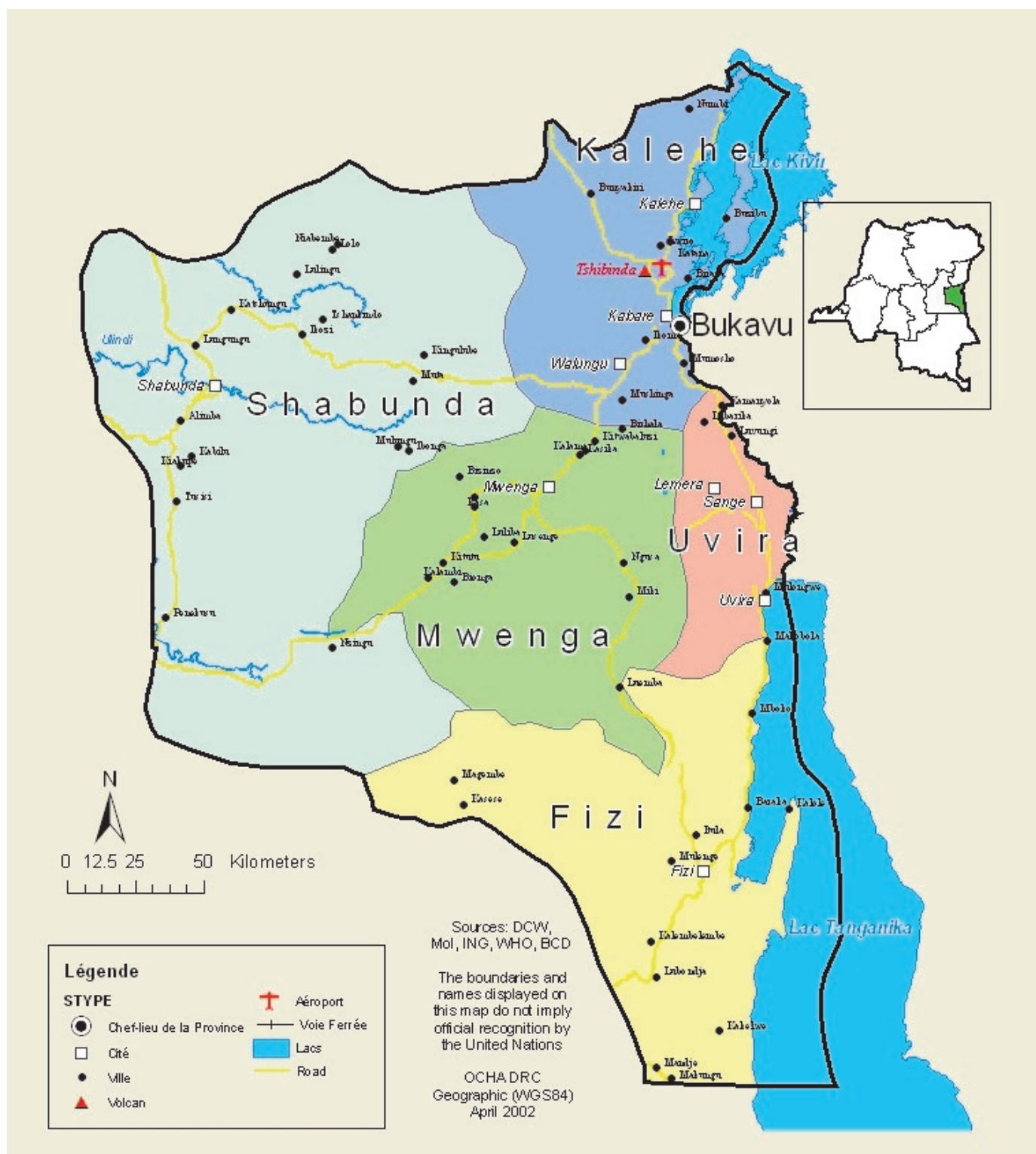
Etude menée par **Arnold Nyaluma Mulagano**¹

avec la collaboration de **Joyeux Mushekuru Mugeni**² et l'appui

de l'ONG RCN Justice & Démocratie dans le cadre du Programme d'appui au renforcement
de la Justice à l'Est de la RDC (PARJ-E)

¹ Professeur et Doyen de la Faculté de Droit à l'Université catholique de Bukavu. Avocat.

² Juriste, Assistant à la Faculté de Droit de l'Université catholique de Bukavu. Assistant projet à RCN J&D Bukavu. Mesdemoiselles Julie MATA-BARO (économiste), Jeanne d'Arc SAFI (spécialiste en Santé publique), et Monsieur David KAGHOMA (juriste), ont réalisé les interviews et animé les *focus group* dans la présente étude.



Source : <https://mutarulekatekamasite.files.wordpress.com/2014/07/rdc-sud-kivu.jpg>

Table des matières

Introduction	7
A. LES PRATIQUES DE CONCILIATION A FIZI : PROBLEMES THEORIQUES ET PRATIQUES	7
B. DEFINITION DES CONCEPTS CLES	7
C. CONTEXTE, OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS DE L'ETUDE	9
D. METHODOLOGIE	9
 I. L'accès a la justice dans le ressort du tribunal de paix de Fizi.....	10
A. L'ACCES A LA JUSTICE EST UN DROIT	10
B. L'ELOIGNEMENT PHYSIQUE, UN OBSTACLE A L'ACCES A LA JUSTICE EN RDC	10
C. LE TRIBUNAL DE PAIX, UNE REPONSE A L'ELOIGNEMENT PHYSIQUE	11
D. UNE REPONSE LIMITEE DANS LE CONTEXTE DE FIZI	12
 II. Les chambres de conciliation, une réponse ?	12
A. L'EMERGENCE DES CHAMBRES DE CONCILIATION A FIZI	13
B. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES DE CONCILIATION A FIZI	14
C. LES POINTS FORTS DES CHAMBRES DE CONCILIATION A FIZI	15
D. LES POINTS FAIBLES DES CHAMBRES DE CONCILIATION A FIZI	16
 III. Leçons et perspectives a tirer de l'expérience de Fizi	19
A. LES LEÇONS APPRISES DE L'EXPERIENCE DE FIZI	19
B. LES PERSPECTIVES A EXPLORER	22
 Conclusion	23

Introduction

A. Les pratiques de conciliation à Fizi : problèmes théoriques et pratiques

1. Le tribunal de paix de Fizi a été installé en 2013 dans le souci de rapprocher la justice des justiciables. Cette installation devait entraîner la disparition des juridictions coutumières et assurer ainsi une meilleure qualité de justice. Aux termes de l'article 10 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013³, le président du tribunal de paix siège avec deux juges désignés parmi les notables du lieu chaque fois qu'il y a lieu d'appliquer la coutume. Aucune priorité d'embauche n'est réservée aux juges et autres membres du personnel des anciennes juridictions coutumières. Pour l'ensemble, aucune mesure transitoire n'a été envisagée pour le passage des juridictions coutumières aux tribunaux de paix. En pratique, la question de l'accès à la justice n'a pas été résorbée. L'étendue du territoire, la défectuosité des voies de communication, les faibles moyens alloués à la juridiction ne permettent pas au tribunal de paix d'assurer correctement les missions qui lui sont dévolues.

2. Il s'observe à Fizi un modèle idoine qui semble combler ce déficit. Dans chaque secteur fonctionnent des « chambres de conciliation » dont les animateurs sont investis par une ordonnance du président du tribunal de paix. Par hypothèse, ceux-ci ont pour seule mission de rapprocher les parties en conflit et de les accompagner dans la recherche d'une solution, et ce, uniquement dans les litiges coutumiers. Dans les faits, parfois certains se comportent comme des véritables juges avec une compétence générale. D'autres anciens juges coutumiers, sans aucune habilitation, continuent à trancher des litiges sous le label des chambres de conciliation⁴. Par ailleurs, certains animateurs des ONG se trouvent impliqués de manières diverses dans la mission de juger.

La présente étude se propose d'élucider ce phénomène. Elle se propose de comprendre le mode de fonctionnement de ces chambres et leur articulation avec les institutions judiciaires, policières et administratives. Elle examine également la légalité de ces pratiques notamment les exigences de compétence et les garanties procédurales prévues par les textes nationaux et internationaux applicables en RDC. Au-delà et indépendamment de la légalité, la conciliation informelle à Fizi soulève une question de légitimité.

Il semble impératif de mesurer et d'expliquer le crédit que les administrés accordent à cette justice inventée sur le tas. Concrètement, l'étude devra permettre d'établir si l'on est en présence d'une solution conjoncturelle ou plutôt d'une manifestation de la justice citoyenne⁵.

B. Définition des concepts clés

3. Les modes alternatifs de règlement des conflits sont à la mode. Dans les Etats de droit, ils apparaissent comme un palliatif à la forte sollicitation du juge. Ils sont alors envisagés pour offrir aux parties une plus grande maîtrise de leur litige. Dans les démocraties de façade, les modes alternatifs de règlement des conflits apparaissent comme une réaction à la crise de la justice classique. En pratique, ces modes sont très diversi-

³ Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant Organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, *J.O.*, n° spécial du 04 mai 2013.

⁴ Le président du tribunal de paix de Fizi déclare cependant ne pas avoir connaissance d'anciens juges coutumiers, qui, sans aucune habilitation tranchaient des litiges sous le label des chambres de conciliation.

⁵ Sur la justice citoyenne, lire A. NYALUMA MULAGANO, *Les modes alternatifs de règlement des conflits. Une clé d'accès à la justice administrative congolaise ?*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 381 et ss.

fiés. Comme le constate VAN LEYNSEELE⁶, « *les seules frontières sont celles de l'imagination des parties et de leurs conseils quant à la manière dont elles entendent résoudre ou tenter de résoudre leur conflit* ». La présente étude se focalise sur la conciliation à Fizi. Il sied de distinguer ce concept des techniques qui lui sont proches notamment l'arbitrage et la médiation. L'arbitrage est un mode conventionnel de résolution des litiges par des particuliers (les arbitres) choisis par les parties et investis de la mission de juger à la place des juridictions étatiques⁷. Deux formes sont possibles pour cette convention. Une clause compromissoire par laquelle les parties décident de soumettre à l'arbitrage un conflit à naître ou un compromis par lequel les parties conviennent de soumettre à l'arbitrage un litige déjà né⁸.

Le code de procédure civile consacre plus de 50 articles à l'arbitrage⁹. Le droit OHADA consacre une large place à l'arbitrage. Certains considèrent l'instance arbitrale comme une véritable juridiction et non pas un mode alternatif de règlement des conflits. Par ailleurs, les pratiques observées à Fizi ne correspondent pas à la technicité de l'arbitrage.

4. La médiation est « un mode de résolution des conflits consistant, pour la personne choisie par les antagonistes, à proposer à ceux-ci un projet de solution, sans se borner à s'efforcer de les rapprocher, à la différence de la conciliation, mais sans être investi du pouvoir de le leur imposer comme décision »¹⁰.
5. La doctrine distingue entre la médiation processuelle et la médiation institutionnelle. La première se focalise sur le processus, qui, contrairement à la procédure judiciaire, n'est pas enfermé dans un cadre juridique contraignant. Les parties disposent de larges pouvoirs dans la recherche de la solution au litige qui les oppose.
6. Le droit congolais organise quelques figures de médiation processuelle. La médiation organisée par la loi portant protection de l'enfant constitue une figure de la médiation processuelle. Les pratiques étudiées à Fizi ne correspondent pas parfaitement à ce mode alternatif de règlement de conflit.
7. Autre exemple, quand le médiateur institutionnel désigne une institution indépendante chargée de faire le pont entre l'administration et l'administré¹¹. Dotée d'une magistrature d'influence, ce médiateur n'impose pas sa volonté aux parties mais dispose des larges pouvoirs d'investigation et généralement d'un relais parlementaire. D'origine suédoise sous la dénomination d'« ombudsman », le médiateur institutionnel fonctionne dans plusieurs pays sous appellations diverses dans d'autres législations : Médiateur de la République, Défenseur du citoyen, Protecteur du citoyen, Procureur du peuple, ... La RDC figure parmi les rares pays du monde qui n'organisent pas encore cette institution. Elle ne servira donc pas de grille d'analyse dans le cas de Fizi.

⁶ P. VAN LEYNSEELE, « Modes alternatifs de résolution des conflits et conflits d'intérêts : quelques principes », in P. PICHAULT (dir.), *L'avocat et les conflits d'intérêts. Actes du colloque de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone de Belgique du 18 novembre 2011*, Limal, Anthemis, 2011, pp. 51-75.

⁷ T. TANQUEREL et E. MCGREGOR, « L'arbitrage en droit public suisse », in RENDERS D., DELVOLVÉ P. et TANQUEREL T. (dir.), *L'arbitrage en droit public*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., p. 230.

⁸ J. ANTOINE, « L'arbitrage en droit administratif », *Petites affiches*, 2003, p. 4.

⁹ Décret du 7 mars 1960, *M.C.* 1960.

¹⁰ RENDERS D., BOMBOIS T., GORS B., THIEBAUT C. et VANSNICK L., *Droit administratif, tome 3, Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 407.

¹¹ B. BOUMAKANI, « Les médiateurs de la république en Afrique noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina Faso », *R.D.I.D.C.*, 2-1999, p. 315.

La conciliation est souvent confondue avec la médiation¹². Certains textes utilisent le binôme médiation-conciliation. Cela découle des similitudes qui existent entre les deux modes de règlement des conflits. Leur distinction réside essentiellement dans la nature de l'intervention du tiers, conciliateur ou médiateur¹³. Le rôle du conciliateur est moins actif que celui du médiateur. Son intervention consiste à rapprocher les parties qui restent seules actrices de la conduite de leur processus. La conciliation est organisée en droit congolais notamment dans le code forestier, article 103, 104 et 137¹⁴, Code des investissements, article 38¹⁵. On retrouve également les dispositions relatives à la conciliation dans le code de procédure civile, dans le code du travail, dans le code douanier, dans le code de la famille, etc. Les pratiques observées à Fizi s'apparentent plus à la conciliation.

C. Contexte, objectifs et résultats attendus de l'étude

8. La présente étude s'inscrit dans le cadre du Programme d'appui au renforcement de la Justice à l'Est de la RDC (PARJ-E /Uhaki Safi) dans sa composante « offre de justice » exécutée par RCN Justice & Démocratie. Dans ce cadre, cette ONG internationale de droit belge cherche à développer l'articulation entre l'arbitrage coutumier - reliquat de la justice traditionnelle - et la justice moderne rendue par les cours et tribunaux. Pour ce faire, deux objectifs généraux ont été assignés à la présente étude : d'une part, poser les conditions légales pour une meilleure articulation entre la justice traditionnelle et la justice moderne, d'autre part, trouver des alternatives possibles à la difficulté qu'a l'appareil judiciaire à répondre efficacement à un droit fondamental : l'accès à la justice. De manière spécifique, déceler dans les pratiques des chambres de médiation de Fizi celles qui sont propices à la transition ou à l'articulation entre justice coutumière et justice judiciaire.
9. A titre d'objectifs, l'étude devrait aboutir à la description claire du fonctionnement de ces chambres de médiation. Elle devrait analyser à l'aune du droit congolais – contrôle de la conformité légale – les liens établis ou possibles entre elles et le tribunal de paix de Fizi (ou ses animateurs). La recherche devrait aussi répertorier les pratiques des juridictions coutumières favorables à la bonne administration de la justice et cerner leur possible application dans la justice moderne. Elle pourrait enfin, élaborer les conditions minimales de validité pour la duplication de ces chambres de médiation dans le ressort des autres tribunaux de paix.

D. Méthodologie

10. La vérification de cette assertion a imposé une approche empirique. Des entretiens libres ont été organisés avec 32 membres des chambres de conciliation et d'instances de conciliation venus respectivement des secteurs de Tanganyika, Mutambala, Nganja et Lulenge. Les données recueillies ont été discutées au sein de 7 *focus group*. Il était question, après chaque entretien individuel, de réunir les acteurs œuvrant au sein soit d'une chambre de conciliation, soit au sein d'une organisation de conciliation, pour échanger sur l'appréhension que se font ces acteurs dans leur mission. Les informations ainsi rassemblées ont été analysées à la lumière des textes réglementaires nationaux et internationaux ainsi que de la doctrine pertinente.
11. L'étude pourrait, au-delà du contexte de Fizi, permettre d'interroger les processus endogènes par lesquels

¹² M. GUILLAUME-HOFNUNG, « La médiation », *A.J.D.A.*, 1997, pp. 30-31.

¹³ G. KEUTGEN, « Médiation et conciliation en matière économique », *J.T.*, 1999, p. 247.

¹⁴ Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier, *J.O.*, 2002.

¹⁵ Loi n° 004/2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements, *J.O.*, du 15 mai 2002.

les administrés congolais répondent à la demande de justice face aux carences des institutions publiques. Cette recherche devrait ainsi déboucher sur de nouvelles pistes susceptibles d'assurer un meilleur accès à la justice en milieu rural congolais.

12. C'est le cas du ressort du tribunal de paix de Fizi où les usagers du service public de justice rencontrent des obstacles énormes (I). Les chambres de conciliation se présentent comme une piste de réponse à ces obstacles (II). Les pratiques identifiées recèlent des leçons et perspectives intéressantes pour ceux qui s'intéressent à l'amélioration de l'accès à la justice dans les zones reculées de la RDC (III).

I. L'accès à la justice dans le ressort du tribunal de paix de Fizi

A. L'accès à la justice est un droit

13. L'accès à la justice « *est la condition première de l'Etat de droit, sans elle, les droits les plus faramineux, les règles les plus affinées ne sont rien* »¹⁶. Il tire son fondement dans l'article 19 de la Constitution¹⁷ qui consacre le droit à un juge que la loi désigne et institue une série de garanties nécessaires à l'effectivité dudit droit. Cette disposition est complétée par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Ce dernier est plus explicite : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur* »¹⁸. La mise en œuvre effective de ce droit suppose de la part de l'Etat congolais une double obligation. D'une part, la mise en place des institutions habilitées à administrer la justice. D'autre part, l'aménagement des facilités nécessaires pour permettre à chaque usager de la justice d'y accéder sans difficultés majeures.
14. Il s'observe à Fizi, comme dans d'autres zones rurales de la RDC, un fossé entre les garanties d'accès au juge prévues par la loi et l'accès effectif au service public attendu de la justice¹⁹. La distance physique entre la résidence des justiciables et le siège des institutions judiciaires figure parmi les obstacles majeurs.

B. L'éloignement physique, un obstacle à l'accès à la justice en RDC

15. Le déploiement des juridictions sur le territoire national constitue un problème sur l'ensemble du continent africain. Dans un pays aux dimensions continentales, avec des voies de communication défectueuses, voire inexistantes, la proximité physique des juridictions constitue une clef de l'accès à la justice. Une étude réalisée à l'Est de la RDC démontre que certains territoires, peuplés d'env. un million d'habitants, sont à 300 km du tribunal de paix. La distance est parsemée de poches d'insécurité mais aussi de zones impraticables par les moyens de transport. La marche à pieds se présente comme la seule alternative²⁰.

¹⁶ G. LEVAL, « Le citoyen et la justice civile. Un délicat équilibre entre efficacité et qualité », *Rev. dr. U.L.B.*, 34/2006, p. 10.

¹⁷ Constitution du 18 février 2006, *J.O.* numéro spécial du 5 février 2011.

¹⁸ Art. 7, 1, a, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, *J.O.*, n° spécial, avril 1999.

¹⁹ L. KENGO-wa-DONDO, « Etat de droit et accès à la justice : état de la législation en République démocratique du Congo », *Revue du Barreau de Kinshasa/Gombe*, 2011, p. 39.

²⁰ Global Rights, « SOS Justice. Quelle justice pour les populations vulnérables de l'Est de la RDC ? Rapport d'évaluation du secteur de la justice au Nord et Sud Kivu, au Maniema et au Nord Katanga, août 2005 », www.globalrights.org/site/.../SOS_WebFinal_CoverTOC.pdf.

16. Le territoire de Fizi illustre bien ce cas. Situé à 120 km de la ville d'Uvira où siège le tribunal de grande instance et à 220 km de Bukavu, siège de la cour d'appel, le territoire est d'une superficie de 15.786 km². Les moyens de communication restent précaires dans l'ensemble. Le réseau routier de ce territoire est dans un tel état de délabrement que rallier certaines localités est parfois, voire souvent, impossible. C'est surtout le cas pendant les saisons des pluies où les crues des rivières et les éboulements des terres empiètent et détruisent les routes en terre battue qui forment le réseau routier du territoire.
17. Quant à la téléphonie, la couverture y est aléatoire, l'internet, un luxe à la portée des agents de l'ONU ou des ONG uniquement au sein de leur base et la poste est un service public dont la population n'a aucune connaissance. C'est dans un tel contexte que les agents judiciaires et les justiciables doivent se conformer aux exigences procédurales précitées, souvent prescrites à peine de nullité.

C. Le tribunal de paix, une réponse à l'éloignement physique

18. Le tribunal de paix occupe le niveau le plus bas sur l'échelle des juridictions congolaises. Il est considéré comme le plus accessible du point de vue géographique à la lumière des articles 7 et 8 de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013. L'installation des tribunaux de paix en milieu rural est présentée comme une réponse du législateur pour rapprocher la justice des justiciables. C'est dans ce cadre que le tribunal de paix de Fizi a été installé en 2013.
19. Cette installation effective du tribunal de paix devrait mettre fin au fonctionnement des juridictions coutumières. Celles-ci remontent au passé colonial. Le colonisateur organise un régime dualiste. Les juridictions de droit commun pour les expatriés, avec une variante spécialisée pour les « nègres émancipés », et les juridictions coutumières pour les indigènes²¹. L'article 4 de l'ordonnance du 14 mai 1886 disposait que, lorsque les deux parties en cause sont l'une et l'autre indigènes, le différend continuera à être jugé par les chefs locaux et conformément à la coutume locale²². L'article 16 disposait « s'il y a, parmi les parties en cause, un ou plusieurs Congolais, le juge, avant de recevoir l'action, convoquera, pour autant que les usages locaux le permettent, une palabre constituée selon la coutume du pays et à l'intervention de laquelle il tentera de concilier les parties ». Jusqu'à un passé récent, les juges coutumiers ont continué à régler de nombreux litiges. La qualité de leur justice s'est dégradée progressivement. Avec l'évolution de la société marchande, les coutumes ont été manipulées, parfois dénaturées par des acteurs intéressés. Nombreux juges coutumiers ont outrepassé leurs champs pour trancher les litiges relevant du droit écrit. C'est ainsi que l'ordonnance-loi du 10 juillet 1968 relative à l'organisation et à la compétence judiciaire va instituer les tribunaux de paix.

Leur installation prendra beaucoup de temps²³. Présentés comme vecteurs d'une justice de proximité, ils devraient reprendre la compétence de juger les litiges coutumiers. Dans ce cas, le juge de paix siège avec deux assesseurs choisis parmi les notables du milieu, pas nécessairement des anciens juges coutumiers. Ainsi donc, les juridictions coutumières ont perdu leur quintessence, ce qui justifie leur suppression par le législateur.

²¹ MATADI NENGA GAMANDA, *Droit judiciaire privé*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2006, p. 70.

²² Ordonnance du Gouverneur général au Congo du 14 mai 1886 portant « procédure civile », *B.O.*, 1886, p. 89.

²³ Les tribunaux de paix des territoires ont été créés en 1989. Ils n'ont été effectifs pour la plupart d'entre eux qu'en 2013, soit 24 ans après.

D. Une réponse limitée dans le contexte de Fizi

20. Le siège du tribunal de paix est établi à Baraka et non à Fizi-centre où pourtant les infrastructures sont construites. D'accès facile, le site est plus viable du point de vue économique et géographique. Certaines personnes interviewées constatent que le tribunal se déploie plus aisément dans les zones minières, notamment à Misisi. Le Président du tribunal de paix ne partage pas ce point de vue²⁴. Les milieux agricoles semblent oubliés. Parsemées d'insécurité, de nombreuses zones du territoire de Fizi ne sont accessibles qu'à pied, dans des conditions pénibles.
21. Le droit congolais offre deux réponses à l'éloignement des justiciables à l'intérieur du ressort d'un tribunal de paix. La première est la création des sièges secondaires conformément à l'article 8 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire. C'est là une réponse durable pour les territoires vastes et à mobilité réduite. Il s'agit néanmoins d'une perspective irréalisable à court terme. L'article précité réserve au ministre de la Justice le pouvoir de fixer par arrêté le ressort du siège secondaire d'un tribunal de paix. Pour qui connaît le fonctionnement des institutions publiques congolaises, rien ne permet de croire que la situation des justiciables de Fizi suffise à déclencher l'intervention du ministre. A supposer même que l'arrêté intervienne, son application pourrait encore prendre des dizaines d'années.
22. La solution médiane consiste à multiplier les *audiences foraines* où les juridictions se déplacent vers les justiciables. La technique représente un effort indéniable de rapprocher la justice des justiciables. Elle présente néanmoins des limites. Elle suppose d'abord un nombre suffisant de juges pour ne pas dégarnir le siège. En outre, la juridiction rencontrera les mêmes difficultés que les justiciables pour effectuer le déplacement. Une justice ponctuelle ne correspond pas à l'idée de la permanence d'un service public et ne peut, en conséquence, réagir en temps utile. La précipitation dans laquelle se déroulent les audiences foraines est, au surplus, incompatible avec les exigences procédurales.

II. Les chambres de conciliation, une réponse ?

23. Selon une certaine opinion²⁵, les solutions tirées des pratiques largement usitées présentent l'avantage de correspondre à l'idée que la majorité se fait du droit. Cette grille de lecture permet d'analyser les réponses pragmatiques des acteurs judiciaires locaux à l'échec du tribunal de paix comme réponse à la crise de la justice à Fizi.
24. Selon le Président du tribunal de paix de Fizi, M. Bienvenu MUKONDO: « (...) étant donné qu'il y a une chambre coutumière et vu l'immensité du territoire de Fizi, vous comprenez vous-même que le territoire de Fizi c'est presque l'entièreté du Burundi, c'est presque un pays ! Alors vu la difficulté de moyens de locomotion pour rejoindre tous les quatre coins du territoire nous avons estimé bon que nous puissions faire en

²⁴ Le Président du tribunal de paix rappelle en effet que le choix d'établir le tribunal à Baraka a été guidé par le principe du rapprochement de la justice des justiciables étant donné que le gros des dossiers civils concerne la population de Baraka. Ce choix, combiné aux audiences foraines, permet d'épargner aux justiciables de parcourir des longues distances ou d'avoir un nombre important de dossiers jugés par défaut.

²⁵ M. MEBENGA, « Le droit et ses pratiques : expérience camerounaise », in C. KUYU MWISSA (dir.), *Repenser les droits africains pour le XX^e siècle*, Yaoundé, éd. MENAIBUC, 2001, p. 85.

sorte que nous ayons quelques consultants coutumiers (...) toujours dans cet objectif de rapprocher les justiciables de la justice »²⁶.

25. Cette création ingénieuse soulève de nombreuses questions, notamment celle du processus d'émergence des chambres de conciliation (A), leur organisation et fonctionnement (B), leurs forces (C) et leurs faiblesses (D).

A. L'émergence des chambres de conciliation à Fizi

26. Un panorama des instances de régulation en territoire de Fizi permet de mieux saisir le processus d'émergence des chambres de conciliation. Au premier rang se situent le tribunal de paix et le parquet y attaché. Au second rang, on retrouve les chambres de conciliation de fait. Certaines résultent d'une initiative des autorités coutumières. C'est le cas du secteur Tanganyika dans le village Lulimba où les anciens juges coutumiers ont laissé la place à des conciliateurs choisis au sein de la communauté. Ceux-ci sont plébiscités par leur communauté et nommés par les chefs coutumiers. Aucun lien ne les relie au tribunal de paix. Pour le président de la chambre de conciliation de Lulenge, l'absence d'ordonnance du président du tribunal de paix ne les a pas empêchés de fonctionner. En attendant une éventuelle reconnaissance, qui d'après lui devrait lui donner droit à un salaire, il continue de fonctionner à ce titre, c'est-à-dire comme chambre de conciliation.
27. Pour les « juges » de cette chambre de Lulenge, en dépit du fait qu'ils ne sont pas investis comme consultants coutumiers, le tribunal n'a jamais effectué d'audiences foraines dans ce groupement, et ce, malgré de multiples invitations de la communauté. Ils estiment ainsi incarner la seule offre de justice disponible dans leur terroir. Ils ne se positionnent donc pas comme une dissidence mais plutôt comme un palliatif à la carence institutionnelle.
28. Au troisième rang figurent les tribunaux coutumiers de *facto*. Lors de l'installation du tribunal de paix, le président a adressé une lettre portant interdiction de fonctionnement à tous les tribunaux coutumiers sur l'ensemble du territoire de Fizi. Certains récalcitrants n'ont pas obtempéré et continuent à trancher les litiges en toute illégalité. Ils profitent notamment de l'éloignement des autorités judiciaires et même administratives pour s'imposer comme seule référence dans leurs zones d'influence. La sous-information des populations favorise cette insubordination. D'autres se mettent ouvertement en rébellion et profitent de l'indolence de l'autorité dans ce territoire marqué depuis des décennies par la récurrence des groupes armés.
29. Au quatrième rang figurent les chambres de conciliation initiées par le tribunal de paix. A côté de la question de distance, le président du tribunal de paix justifie son initiative par le désengorgement de sa juridiction : « (...) *il était question que ces chambres fonctionnent au sein de ces secteurs afin que si une personne a un litige, qu'il vienne le soumettre. Afin que ces gens-là qui sont en fait l'œil et l'oreille du tribunal, dans l'optique de décongestionner, de ne trop charger le tribunal, nous avons pu émettre une politique de travail telle que ces personnes qui sont commises comme consultants coutumiers peuvent écouter ces gens-là et que dans une moindre mesure, si une solution peut être trouvée à l'amiable, on peut ne pas arriver*

²⁶ Entretien réalisé avec le Président du tribunal de paix, Bienvenu MUKONDO, le 14 mars 2016 à Baraka.

jusqu'à la solution judiciaire, c'est-à-dire emmener ces gens-là jusque par devant le tribunal. Si c'est par exemple un problème de dot, à titre illustratif, un mariage qui n'a jamais été célébré par devant l'officier de l'état civil, et que dans la coutume Bembe on puisse régler le problème sans que ça ne puisse procéder à des casses, une solution est trouvée, c'est un dossier de moins ! »²⁷.

30. Les chambres de conciliation interviennent à côté, parfois en concurrence, avec celles instituées par les ONG, notamment Arche d'alliance, NRC, CMC etc. En effet, avant l'installation du tribunal de paix, il a existé des structures privées ayant pour mission, à côté des tribunaux coutumiers, de résoudre les différends. Mais à la différence de ces derniers, celles-ci proposaient de la médiation et, qui plus est, à titre gratuit. La plupart de ces ONG étant à la fin de leurs programmes, leurs médiateurs n'ont plus de moyens pour poursuivre leurs activités.

31. Ainsi, à l'installation du tribunal de paix, les chambres de médiation instituées par des ONG n'ont plus les moyens de leur politique et peinent à s'imposer comme substitut institutionnel efficace et légitime en matière de règlement des différends. Par contre, les chambres de conciliation dans le giron du tribunal de paix semblent mieux s'accommoder de la conjoncture en se finançant sur le dos des parties comme au temps des juridictions coutumières. Elles se présentent comme le résultat d'un compromis entre le tribunal de paix et les animateurs des anciennes juridictions coutumières.

B. L'organisation et le fonctionnement des chambres de conciliation à Fizi

32. L'organisation et le fonctionnement des chambres de conciliation diffèrent selon qu'il s'agit des chambres de conciliation instituées ou non par le président du tribunal de paix de Fizi.

33. Les membres des chambres instituées pensent avoir plus de légitimité du fait de l'ordonnance qui les autorise à agir comme tels. Ainsi la mention « Tribunal de Fizi » ou « Chambre de conciliation du tribunal de Fizi » est portée sur les documents de procédure qu'elles délivrent – invitations, PV de conciliation, etc. Leurs animateurs se considèrent comme des partenaires incontournables du tribunal de paix en matière coutumière. Au-delà du fait qu'ils composent le siège de celui-ci lorsqu'il faut appliquer la coutume locale au sein du tribunal de paix, ils sont aussi conciliateurs au sein des chambres susmentionnées.

34. En moyenne au nombre de cinq (5), ils ont pour principale mission, au sein de ces chambres, d'amener les parties à trouver une entente quant au différend qui les oppose. S'il n'est plus question de trancher comme autrefois, les animateurs de ces chambres de conciliation, qui sont quasiment tous des anciens juges coutumiers, ont gardé certaines de leurs pratiques d'antan.

35. Fort de leur mandat consacré par ordonnance, les invitations qu'ils délivrent sont à tout point semblable à des convocations. Car, nous ont-ils dit, c'est pour des raisons de contrainte qu'ils ont décidé de mentionner « tribunal de paix » en leur en-tête puisqu'avant cela, certains justiciables refusaient de se présenter. Ce qui a renforcé la confusion sur la nature de ces chambres au sein d'une population qui a du mal à les distinguer des institutions judiciaires classiques et leur mission à l'instar du tribunal de paix et du parquet.

²⁷ Entretien réalisé avec le Président du tribunal de paix, Bienvenu MUKONDO, le 14 mars 2016 à Baraka.

36. Une autre survivance se rapporte à l'organisation interne de la chambre. La configuration en son sein ressemble à tout point de vue à celle des juridictions coutumières. De manière générale on y rencontre un président assisté d'un adjoint, des juges assesseurs, un greffier ou secrétaire et assez souvent un trésorier.
37. N'étant pas des agents de l'Etat, ils ne perçoivent aucun émolument et leur structure n'étant pas une institution de l'Etat n'a aucun frais de fonctionnement. Leur principale ressource demeure donc les frais imposés aux justiciables qui sollicitent leur service ou qui d'une manière ou d'une autre s'y trouvent contraints.
38. De manière peu régulière et sans procédure préétablie, le greffe du tribunal de paix effectue des descentes à des fins de contrôle pour s'enquérir de la manière dont travaillent les chambres de conciliation. De manière ponctuelle le président effectue également des descentes pour les mêmes objectifs. Il a été cependant remarqué que ces contrôles ne sont jamais, du moins jusque-là, assortis de sanctions. Le contrôleur se limite à prodiguer des conseils et invite les concernés à les observer.
39. Tous les procès-verbaux qui n'ont pas abouti à un compromis sont envoyés au tribunal de paix pour que l'affaire soit enrôlée à la diligence des parties. Cependant dans une telle hypothèse il n'est pas exclu que les mêmes conciliateurs, qui auparavant tentaient de concilier les parties, composent plus tard le siège pour rendre la décision judiciaire. Les seules différences perceptibles aux yeux des justiciables sont donc la présence du juge de carrière et le port des toges par les membres de la composition. En sus, les chambres de conciliation lors des procès sont à s'y méprendre identiques à ce qu'étaient les juridictions coutumières. Ce qui n'est pas sans rappeler les abus de pouvoir dont faisaient montre ses animateurs (frais de justice sans nomenclature, non-respect de délai, incertitude due à l'oralité, décision malgré incompétence de la juridiction, etc.). Quant aux chambres non instituées par le président du tribunal de paix, elles sont animées par des acteurs désignés par les chefs coutumiers. Les procédures y sont restées identiques comme dans les juridictions coutumières. L'appellation « chambre de conciliation » dans ce cas sert de trompe-l'œil pour éviter les poursuites du parquet sous le coup d'usurpation de pouvoir. Ainsi la pratique renseigne qu'au sein de ces chambres de conciliation les justiciables peuvent encourir jusqu'aux mesures privation de liberté pour divers motifs.

C. Les points forts des chambres de conciliation à Fizi

40. La justice dispensée par les chambres de conciliation pourrait offrir l'avantage de la proximité culturelle. Les exigences procédurales participent à la sécurité juridique et à la bonne administration de la justice. En RDC cependant, la technicité du langage juridique marginalise les parties dans leur propre procès. S'accaparant du dossier, les professionnels, juges et avocats, rivalisent d'éloquence ésotérique insaisissable par les parties. La procédure échappe ainsi aux parties et, parfois, le droit est sacrifié au profit d'une course acharnée derrière des concepts savants.
41. Faisant fi de la réalité, les juges congolais continuent à sanctionner leur manquement. L'impraticabilité des voies de communication, les conditions sécuritaires... placent les justiciables dans l'impossibilité d'agir dans les délais légaux, ce qui n'empêche pas le rejet des requêtes pour tardiveté. La notion d'irrecevabilité est étrangère à la justice coutumière. Pour les observateurs de la culture juridique africaine, les règles

de procédure n'ont pas la même valeur que les règles de fond. Si le règlement traditionnel d'un différend admet un certain formalisme, celui-ci n'irait pas jusqu'à empêcher l'examen des prétentions des parties.

42. La confiance en la justice repose sur le sentiment que les justiciables se font de sa fonction protectrice²⁸. En effet, la légitimité d'une juridiction dépend en grande partie de son efficacité. A Fizi, en RDC, comme sur l'ensemble du continent, les citoyens honnêtes sont hostiles aux institutions judiciaires et à leurs animateurs. Selon les personnes interrogées, le choix des chambres de conciliation s'explique par le choix des justiciables qui les préfèrent à cause de leur proximité culturelle. Les juges s'expriment dans la langue des justiciables, le décor est naturel et la procédure ressemble plus à un dialogue, contrairement au rituel ésotérique des juridictions classiques.
43. Le choix des chambres de conciliation s'explique aussi par le faible coût. L'accès à la justice implique un coût. Par hypothèse, les frais de justice sont à la portée d'un grand nombre d'administrés. Dans les faits, la justice est totalement prise en charge par les justiciables. Tout devoir de procédure, enquête, vérification sur place... est financièrement à charge des parties²⁹. C'est pourquoi certains préfèrent les chambres de conciliation où les frais varient entre 1 et 5 \$ avec possibilité de payer en nature. En cas d'issue favorable de la conciliation, les parties contribuent à la rétribution des conciliateurs. Bien que cette pratique ne soit pas licite³⁰, l'emploi des consultants à titre bénévole, dans le contexte congolais pétri de corruption ne laisse pas de doute sur leur propension à se rémunérer sur les usagers.
44. Le tribunal de paix comporte des avancées par rapport à certaines coutumes. Il en est ainsi en ce concerne la restitution de la dot³¹. En effet, dans les coutumes de plusieurs communautés de Fizi, la séparation entre époux est souvent sanctionnée par la restitution de la dot. Les femmes informées et/ou leurs familles préfèrent recourir au tribunal de paix. De même, la filiation paternelle est liée à la dot. Un enfant né hors mariage a pour père le mari qui a « doté » sa mère, même si la filiation biologique est établie avec un autre. Appliquant le code de la famille, le tribunal de paix ne peut agréer de telles conditions.
45. Dans les litiges réglés à l'amiable, les conciliateurs estiment leur ministère plus avantageux que le juge en ce qu'il permet aux parties de se réconcilier. Ils offrent ainsi une justice de gagnant-gagnant et permettent aux parties de conserver voire d'affermir leurs liens. De ce point de vue, la justice négociée comporte une plus-value sur la justice classique qui tranche les litiges sans régler les conflits.

D. Les points faibles des chambres de conciliation à Fizi

46. Les chambres de conciliation n'ont pas d'existence légale. L'investiture d'anciens animateurs comme juges assesseurs par une ordonnance du président du tribunal de paix ne leur confère pas le pouvoir autonome de juger. Ils ne peuvent siéger qu'en présence d'un juge de carrière et uniquement lorsqu'il s'agit de se prononcer sur une question relevant de la coutume. Si le président du tribunal de paix pense avoir

²⁸ J. KITOKO KIMPELE, « Discours du Président du Conseil supérieur de la magistrature, et Premier président de la Cour suprême de justice, à l'occasion de la clôture de l'Assemblée générale ordinaire du Conseil supérieur de la magistrature », session 2014, Kinshasa, Avril 2014, inédit.

²⁹ A. MEYER (dir.), *Etude sur l'aide légale en République démocratique du Congo*, Bruxelles, ASF, 2013, p. 46.

³⁰ Le président du tribunal de paix souligne que « nullement il n'a été convenu une quelconque nomenclature devant permettre une quelconque rétribution des consultants qui sont supposés travailler bénévolement ».

³¹ Entretien avec MUKANDAMA KASUNGU, chef de localité et membre de la chambre de conciliation.

résolu la question du rapprochement de la justice, ses collègues magistrats ne s'accordent pas sur la régularité de la méthode employée. Certains estiment que l'institutionnalisation des chambres de conciliation au sein du tribunal de paix est illégale et concourrait à la survivance des juridictions coutumières sensées disparaître.

47. Le juge Gilbert MUYANGAYANGA l'exprime en ces termes : *« ces juges, anciennement appelés juges coutumiers, n'ont de rôle à jouer au tribunal que lorsque nous siégeons en matière coutumière. Ou lorsque nous siégeons dans le cas où nous devons faire application de la coutume. En dehors de cela, ils n'ont pas le droit, ils ne peuvent pas... leur présence au tribunal ne se justifie pas. Vous comprenez un peu ? ça c'est mon point de vue. Et je crois que c'est le point de vue du législateur (...) Je crois que c'est une pratique contra legem mais parfois on accepte. Néanmoins, moi je pense que si le tribunal devait disposer de fonds, de moyens nécessaires de locomotion, je crois que ces chambres n'auraient pas de raison d'être ».*
48. Selon les informations recueillies, nombreux sont ceux qui conservent le réflexe de juge coutumier. Ils réclament notamment le pouvoir d'arrestation pour assurer l'autorité à leur institution. Ce pouvoir ne relevait pourtant pas du pouvoir coutumier. C'est à la suite de ce qui précède que certains encourent des poursuites pour usurpation des fonctions publiques et autres infractions connexes.
49. Un récit d'un magistrat du parquet corrobore cette affirmation : *« A ce que je sache, ici en territoire de Fizi, il y a un sérieux problème et il y a une incompréhension et puis un petit conflit avec ces chambres-là. Et jusqu'à présent les coutumiers ne comprennent pas encore le fondement ou l'installation du tribunal de paix. Ils confondent encore les choses. Et ils continuent à fonctionner en catimini. Dernièrement, j'ai eu à interpellé un chef de groupement qui a eu à trancher et à sortir même un « jugement ». C'est une infraction d'occupation illégale ! Il a instruit, il a posé les actes comme OPJ. Il a auditionné...en fait il a suivi la procédure. Il a reçu le plaignant, l'inculpé, même les témoins qui ont été cités par les deux parties, il a même fait la descente sur terrain. Et après il a sorti un jugement. Lui-même il a qualifié ça de jugement. Il l'a remis aux parties. La partie qui n'a pas été satisfaite, bien entendu, celle qui connaissait un peu de droit, elle est venue se plaindre chez nous auprès du parquet. Il dit voilà, M. le procureur, voilà, il y a un problème ! Quand j'ai analysé le truc, j'ai constaté qu'il y avait une usurpation de pouvoir. Et j'ai revisité toute cette histoire, j'ai même appelé le chef coutumier, le chef de groupement là, il est passé aux aveux, et je lui ai fait voir, ce n'est pas comme ça ! Et curieusement lui m'a parlé de chambre de conciliation. Il dit : " non, voilà, « Mukubwa », nous on nous donne le pouvoir, c'est la chambre de conciliation ! Quand les gens viennent nous devons les écouter. Et la façon de les écouter c'est sur PV. Et après on sort un jugement !" Alors il m'a encore révélé quelque chose, il dit : " Supposez s'il y a coups et blessures volontaires, meurtre, les gens se plaignent chez moi, j'instruis le dossier ! Et j'envoie le dossier à qui de droit." Vous voyez un peu ça ? voilà un peu la grande différence qu'il faut relever. Et un défi majeur à relever surtout aux amis du tribunal de paix, de faire un grand effort pour sensibiliser beaucoup plus les coutumiers à respecter correctement leur champ d'action. Ce n'est pas tout. Je crois que nous étions à l'audience il y a 2, 3 semaines, où le juge était saisi d'un fait, si je me rappelle bien c'était un dossier à caractère un peu coutumier, conflit de pouvoir et autre. Et là le juge était obligé de siéger avec 2 juges assesseurs, n'est-ce pas ? Mais dans le dossier il y avait une correspondance adressée au président du tribunal de paix, rédigée par un coutumier de la place. Il s'adresse au juge pour dire : "M. le juge, je vous demande de surseoir le dossier parce que c'est un*

conflit de pouvoir et vous remettez ce dossier à mon office (rire). C'est la chambre de conciliation, c'est ma matière, je dois instruire et après vous faire rapport" »³².

50. Sur le terrain, les chambres de conciliation font face à une concurrence de plusieurs acteurs. En milieu rural, nombreux services de l'Etat s'arrogent les missions de juger. L'ANR, la police, les FARDC, les autorités administratives sont perçus par les conciliateurs comme des véritables concurrents plus avantageux parce qu'ils ont disposent du pouvoir d'arrestation et de détention. Dans certains cas, les conciliateurs recourent à des méthodes brutales.

51. La justice rendue par les chambres de conciliation pose un problème d'efficacité. La conciliation repose sur « *un minimum de références communes qui permettront l'élaboration d'un accord* »³³. Toutefois, les parties ne sont pas toujours de bonne foi. Cette justice non étatique manque surtout d'autorité, que l'*imperium* de l'Etat ajoute à la vérité judiciaire. Dépourvue de l'autorité attachée à la chose jugée, le compromis devrait obtenir la sanction du juge à travers un jugement d'expédient ou une procédure analogue.

En pratique, les parties ne sollicitent pas un jugement d'expédient et les conciliateurs le jugent inutile. Le compromis leur paraît suffisant. Or, il arrive qu'une partie ne s'exécute pas, l'autre est obligée de reprendre à zéro la procédure, cette fois devant les instances officielles. Il n'est pas également exclu que les conciliateurs consacrent une solution contraire à l'ordre public. En ce cas, l'exéquatur du juge pourrait permettre de corriger l'acte sans remettre en cause la volonté des parties. Dans ce contexte, la conciliation ne conduit pas à une solution durable pour les parties.

52. Les chambres de conciliation ne sont pas à l'abri des maux qui rongent la justice congolaise, notamment la corruption. Certaines personnes interrogées soutiennent que les frais perçus par la chambre de conciliation sont partagés avec « l'Etat » sans nommer directement le représentant dudit Etat. Par la même assertion, ils attestent tirer leurs revenus des frais imposés aux bénéficiaires de leurs services. Rien ne permet de garantir que le plus offrant n'est pas le mieux servi. Le caractère volontaire de la participation aux frais par les parties n'est pas évident dans un tel environnement. Comme à la police et même au parquet, il y a risque que les conciliateurs monnayent leur service au requérant pour se mettre ensuite à sa solde, quitte à opérer un revirement si le défendeur offre mieux. Les juges coutumiers se nourrissaient sur le dos des justiciables. Aux dires des interviewés, le recours aux descentes sur les lieux aux frais des parties était quasi-systématique. Par ailleurs, les deux parties participaient d'une certaine manière à la rémunération des juges. Ces tendances n'ont pas disparu.

³² Pourtant, le président du tribunal de paix rappelle qu'il n'a « jamais autorisé les consultants coutumiers désignés par [lui] d'émettre des jugements ou des décisions voire entendre les gens sur procès-verbal s'agissant des dossiers en matière répressive. Dans la plupart des cas rencontrés au parquet, ce sont des coutumiers, chefs de groupement, et autres qui s'arrogent cette qualité (...) soit par la sous-information, soit au vu de la distance séparant les institutions de l'Etat à ces milieux reculés (...) Nous n'avons pas institué une justice intermédiaire pour atteindre le tribunal de paix de Fizi mais plutôt, comme nous l'avons toujours dit, qu'au regard de l'immensité du territoire qu'il faille ces chambres qui, initialement instituées pour siéger en tant que notables assumés pour siéger avec un juge de carrière en cas des litiges relevant de la coutume, et à titre modal jouer le rôle charnière pour orienter les parties vers le tribunal. »

³³ E. LE ROY, « La médiation, mode d'emploi », *Droit et société* 29/1995, p. 41.

III. Leçons et perspectives à tirer de l'expérience de Fizi

53. Les solutions inventées à Fizi regorgent de nombreuses leçons pour les praticiens et les théoriciens du droit congolais (A) et ouvrent des perspectives intéressantes pour un meilleur accès à la justice dans les zones reculées de la RDC (B).

A. Les leçons apprises de l'expérience de Fizi

54. **La nécessité d'une transition entre les tribunaux de paix et les juridictions coutumières.** La suppression brusque des juridictions coutumières sans aucune mesure transitoire semble avoir laissé un vide auprès de nombreux acteurs. L'indifférence des « clients » de la justice coutumière qui continuent à la solliciter trahit un déficit d'information ou de légitimité. Dans les deux cas, il s'impose de penser des actions susceptibles d'assurer aux tribunaux de paix l'exercice effectif de leur ministère.

55. La question se pose aussi pour les anciens agents des juridictions coutumières. De nombreux juges coutumiers faisaient partie des agents publics de leurs entités territoriales d'attache. Les textes en vigueur en RDC ne déterminent pas le statut financier des juges assesseurs qui sont censés intervenir occasionnellement et non de manière permanente. Nombreux se trouvent donc au chômage. Intégrés dans les chambres de conciliation comme juges assesseurs, les anciens juges coutumiers revendiquent le même statut qu'ils avaient dans la fonction publique locale et les avantages y afférents, notamment les grades et les traitements. Même les « conciliateurs » nouvellement engagés se réclament agents du tribunal de paix. A Bukavu par contre, les juges coutumiers ont été reversés dans la fonction publique locale. Le statut des anciens juges coutumiers mérite d'être précisé de manière harmonieuse sur l'ensemble de la République. Une réflexion d'ensemble s'impose.

56. Les archives et jurisprudences des juridictions coutumières méritent une attention. Selon certains anciens juges interviewés, les chefs coutumiers se sont déjà réunis pour codifier les coutumes *bembe*. A cette occasion, ils auraient élagué de la coutume le mariage des mineures, la prédisposition de l'enfant à un mari à la naissance, etc. Une étude systématique des coutumes des différentes communautés de Fizi devrait permettre au tribunal de paix de cerner la coutume applicable à chaque cas d'espèce et d'élaguer les coutumes *contra legem*. L'examen de la jurisprudence des anciennes juridictions coutumières serait d'une utilité particulière. La question est d'autant plus urgente que ces sources précieuses risquent de se volatiliser avec la suppression des juridictions coutumières.

57. **Les limites de la justice classique.** Il restera toujours un nombre important de différends réglés en dehors de celles-ci, quelles que soient les performances du système judiciaire. Il n'est ni souhaitable, ni possible de se passer du règlement extrajudiciaire des litiges. L'accessibilité de la justice appelle non seulement une réforme législative et institutionnelle, mais également des mesures matérielles.

58. Certains observateurs estiment à 20% l'accès à l'appareil judiciaire officiel. Il serait de moins de 1% pour les populations vulnérables qui constituent la majorité de la population congolaise selon les estimations

de l'ONU³⁴. Les performances du système judiciaire ne suffisent pas à inverser cette tendance. D'autres facteurs expliquent l'éclipse du contrôle juridictionnel. L'on affirme que « *la justice en Afrique est une justice sans justiciables. L'appareil de l'Etat ne connaît que d'un petit nombre de litiges ; les citoyens préférant soit saisir d'autres autorités [...], soit recourir à d'autres mécanismes* »³⁵.

Quiconque s'intéresse à la réalité juridique africaine s'avisera qu'une grande partie de la justice se déroule « *hors la loi, ignorée du droit étatique* »³⁶. Il existe donc un choix délibéré de nombreux justiciables d'éluider l'appareil judiciaire et de régler leurs litiges à travers d'autres instances. Une véritable justice de paix aurait dû tenir compte de ce besoin et ouvrir un espace pour un autre modèle de justice. Par contre, dans leur format actuel, les tribunaux de paix ne constituent qu'un premier maillon de la chaîne judiciaire. Impossible dans ces conditions d'échapper à une justice parallèle. Les pratiques usitées à Fizi traduisent le besoin d'une justice endogène.

59. **La nécessité d'une justice endogène.** Trois voies existent pour l'avènement d'une justice alternative dans un ordre juridique³⁷. La justice alternative découle principalement d'une initiative étatique. Celle-ci se nourrit de besoins diffus exprimés par les citoyens, mais c'est aux élus qu'il revient de traduire les aspirations populaires en termes juridiques et institutionnels. La justice alternative est donc soutenue et promue par l'Etat. Dans le contexte de la présente étude, il s'agirait de formuler des propositions à l'endroit des parlementaires relativement à l'intégration de la justice négociée en droit congolais. Cette optique ne manque pas de pertinence mais reste inapte à répondre au besoin immédiat d'accès à la justice en territoire de Fizi.

60. Dans la seconde voie, la justice alternative émane de sources non étatiques, mais reconnues par les institutions publiques. L'initiative privée ne bénéficie pas d'un accompagnement institutionnel mais jouit d'un cadre formel de déploiement. Les chambres de conciliation dans le ressort du tribunal de paix de Fizi s'inscrivent en partie dans ce modèle. Intégrées ou du moins associées au tribunal de paix par l'entremise de l'ordonnance du président, elles bénéficient en quelque sorte d'une reconnaissance étatique. Toutefois l'ancrage reste faible pour deux raisons majeures. D'une part, l'initiative semble émaner du seul président, les autres acteurs judiciaires se montrant réticents, voire hostiles. D'autre part, les pratiques actuelles s'éloignent du statut de juge assesseur attribué aux animateurs desdites chambres.

61. Il existe néanmoins une troisième voie où l'initiative émane des particuliers sans soutien ni reconnaissance de l'Etat au départ. Les pratiques analysées à Fizi s'inscrivent en partie dans ce modèle d'« une justice du quotidien, proche des citoyens d'un point de vue culturel et géographique mais condamnée à la clandestinité »³⁸.

Si, à première vue, les pratiques populaires s'apparentent à un marchandage indigne d'un Etat de droit, elles représentent, aux yeux des observateurs avertis, une véritable justice alternative³⁹. Elles véhiculent

³⁴ Conseil des droits de l'Homme, *Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement*, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats du 11 avril 2008, http://www.droitcongolais.info/etat_de_la_justice.htm p. 18.

³⁵ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine* n°156, 4/90, p. 11.

³⁶ E. LE ROY, « Présentation de la modernité de la justice contemporaine en Afrique francophone », *Droit et société*, 2/2002, p. 300.

³⁷ F. SNYDER, « Droit non-étatique et législation nationale au Sénégal », in G. CONAC (dir.), *Dynamique et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980, p. 260.

³⁸ E. LE ROY, « Présentation de la modernité de la justice contemporaine en Afrique francophone », *Droit et société*, 51-52/2002, p. 299.

³⁹ P. NKOU MVODO, « La justice parallèle au Cameroun : la réponse des populations camerounaises à la crise de la justice de l'Etat », *Droit et Société*, 51-52/2002, p. 381.

des solutions inventées par les communautés pour répondre à leur besoin de justice. La formalisation de ces pratiques viendra répondre à un double besoin en matière d'accès à la justice. Les solutions tirées des pratiques largement usitées présentent l'avantage de correspondre à l'idée que la majorité se fait du droit.

A l'instar de beaucoup d'autres pays africains, leur mise à l'écart s'avère impossible⁴⁰. Au contraire, de nombreux auteurs y voient une voie nouvelle pour une justice endogène.

62. Florence LIÉGEOIS soutient : « *en premier lieu, il semble indispensable de reconnaître les divers mécanismes extra-juridictionnels mis en place à différents niveaux. Là on se rend compte que les solutions sont à explorer au niveau local, et l'exemple récent de l'adoption du Code de conduite des autorités coutumières au niveau de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu est assez innovant. A l'échelle nationale, on a également des dispositions de la nouvelle loi agricole qui reconnaissent aux Conseils consultatifs locaux un rôle de conciliation. Nous n'avons pas d'un côté la justice formelle et de l'autre la justice informelle [...] mais tout un éventail de solutions qui vont des très formelles aux très informelles et dans lequel le justiciable congolais pioche au gré de ses besoins et de ses moyens* »⁴¹. Rechercher la voie d'accès à la justice dans les pratiques informelles pourrait paraître absurde. Pour Loïc CADIET⁴² ces modes développés par les parties en dehors des instances étatiques constituent des véritables moyens de régulation.

63. Dans un contexte similaire, Dominik KOHLHAGEN, à la suite d'une observation rigoureuse de la vie juridique burundaise, préconise la prise en compte des réponses inventées par les parties pour assouvir leurs attentes en matière de justice⁴³.

64. Pour les théoriciens du droit africain, « *en Afrique noire, les normes abstraites laborieuses codifiées et/ou constitutionnalisées ne constituent pas, loin s'en faut, le seul et unique berceau du droit. Celui-ci réside certainement davantage dans des pratiques* »⁴⁴. Certains y voient « *un droit secrété par la base et non un produit artificiel d'un laboratoire juridique. Une réponse efficace aux défis du quotidien* »⁴⁵. Réponses pragmatiques, souvent spontanées, ces pratiques attestent avant tout de la quête d'une justice adaptée aux besoins des justiciables⁴⁶. Elles correspondent aux « pratiques sociales de la justice ». Une certaine opinion envisage l'avenir de la justice en Afrique à travers « la naturalisation des droits en dehors de l'Etat. Elle consiste en la mise en œuvre directe des droits par les populations ou l'individu sans recourir à la médiation, même formelle de l'Etat »⁴⁷.

⁴⁰ P.E. KENFACK, « La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les Etats d'Afrique noire : les enseignements de l'expérience camerounaise », *CRDF*, 2009, p. 155.

⁴¹ F. LIÉGEOIS, « Les bases de la refondation de l'Etat. Faire du neuf avec du vieux, la justice congolaise est-elle réformable ? », Colloque international sur la Gouvernance et la refondation de l'Etat en R.D.C., Pole Institute 2012, http://www.poleinstitute.org/documents/Actes%20du%20colloque%20sur%20la%20gouvernance/La_fragmentation_etat_dom.pdf.

⁴² L. CADIET, « Panorama des modes alternatifs de règlement des conflits en droit français », *R.L.S.*, 28/2011, p. 157.

⁴³ D. KOHLHAGEN, « Oser une refondation de la justice en Afrique. Attentes citoyennes et alternatives au Burundi », in C. EBERHARD (dir.), *Le courage des alternatives, Cahiers d'anthropologie du droit*, Paris, Karthala, 2012, p. 190.

⁴⁴ J. JOHN-NAMBO, « Le droit et ses pratiques au Gabon », in C. KUYU MWISSA (dir.), *Repenser les droits africains pour le XXème siècle*, Yaoundé, éd. MENAIBUC, 2001, p. 89.

⁴⁵ G. CONAC, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 117.

⁴⁶ T. VIRCOULON et F. LIÉGEOIS, « Inventer une politique publique dans un Etat failli. Le défi de la sécurisation des droits fonciers dans l'Est du Congo », www.ifri.org, p. 17, consulté le 9 avril 2013.

⁴⁷ M. MEBENGA, « Le droit et ses pratiques : expérience camerounaise », in C. KUYU MWISSA (dir.), *Repenser les droits africains pour le XXème siècle*, Yaoundé, éd. MENAIBUC, 2001, p. 81.

B. Les perspectives à explorer

65. Le cadre de cette étude ne permet pas de tirer des leçons ni d'envisager des perspectives généralisables. Les pratiques décelées à Fizi démontrent plutôt la nécessité d'une recherche systématique et élargie sur l'ensemble de la RDC afin d'identifier les solutions appropriées pour une véritable justice de proximité.
66. Parmi les pistes à explorer figure la possibilité d'un sas entre la juridiction et le justiciable. Selon les personnes interviewées, les chambres de conciliation se considèrent comme instance intermédiaire avant d'atteindre le tribunal de paix. Il semble que dans bien des cas, de nombreux administrés de Fizi auraient besoin d'une instance intermédiaire avant d'atteindre les juridictions. Les chambres de conciliation joueraient ainsi le rôle d'accompagnement, à l'instar d'un assistant social. En Afrique, la doctrine envisage une phase précontentieuse pour aider l'administré à formuler correctement sa requête en justice et à vaincre la crainte de représailles⁴⁸. Il ne s'agit pas d'une instance dotée d'un pouvoir d'injonction mais d'une structure d'accompagnement. L'idée d'une instance chargée d'amortir le choc n'est pas le propre des Etats à faible culture juridique. La doctrine française préconise la même solution⁴⁹.
67. La recherche devrait ainsi permettre de valoriser le génie africain tant vanté. Plusieurs auteurs s'accordent sur la prééminence de la négociation dans la culture juridique africaine. Selon Fatou Kiné CAMARA et Abdoulaye Cissé, « *la prédisposition à dénouer entraîne une préférence pour la médiation ou la conciliation* ». L'Africain - soutiennent de nombreux auteurs - privilégie la médiation au procès. Certains auteurs affirment que le regain d'intérêt vis-à-vis de la voie négociée offre l'occasion à l'Afrique de revaloriser sa justice traditionnelle. Le législateur congolais semble emprunter cette voie. Il s'observe en effet dans plusieurs législations récentes une référence à cette « prédisposition à dénouer ». Dans la foulée, quelques dispositions instituent la conciliation, la médiation, l'arbitrage ou d'autres modes innomés de règlement alternatif des conflits. Dans cette perspective, il s'impose de repenser le rôle du tribunal de paix pour l'avènement d'une vraie justice de paix.

⁴⁸ G. CONAC, « Le juge de l'Etat en Afrique francophone », *Afrique contemporaine* n°156, 4/90, p. 20.

⁴⁹ M.C. de MONTECLER, « Question à Olivier Dord, Professeur à l'université Paris X-Nanterre », *A.J.D.A.*, 23/2008, p. 1357.

CONCLUSION

68. Au terme de cette étude, il sied de rappeler que l'accès à la justice est un droit garanti à tout Congolais. Pour s'acquitter des obligations inhérentes à ce droit, l'Etat congolais a notamment institué les tribunaux de paix, destinés à réduire les obstacles d'accès physique à la juridiction. Dans le territoire de Fizi, la solution semble insuffisante. La défectuosité des voies de communication, les faibles moyens alloués au fonctionnement du tribunal de paix et la culture juridique de la population éloignent un grand nombre du contrôle juridictionnel. Face à ce défi, dans un territoire aussi vaste que le Burundi, le président du tribunal de paix a jugé bon de nommer des consultants coutumiers pour rapprocher la justice des justiciables.
69. Choisis parmi les anciens juges coutumiers, ceux-ci font fonctionner à l'intérieur du territoire des chambres de conciliation avec l'investiture d'une ordonnance du président du tribunal de paix. Certains anciens juges organisent leurs chambres de conciliation sans aucune habilitation. Parallèlement, certaines ONG organisent aussi des instances de régulation informelle des litiges. Cette justice inventée à la base comporte des avantages indéniables. Elle présente l'avantage de la proximité culturelle. Ses procédés et son langage sont accessibles aux parties. La justice pragmatique présente aussi l'avantage de la légitimité. Contrairement à la justice classique souvent considérée avec méfiance et discrédit, les chambres de conciliation émergent en réponse aux besoins collectifs d'accès à la justice. Les prestations de ces chambres sont jugées moins coûteuses que celles de la justice classique. Cette justice alternative est jugée plus avantageuse en ce qu'elle offre un autre modèle de règlement des conflits. Au-delà du litige, une conciliation réussie permet de renouer les bonnes relations entre anciens antagonistes les parties.
70. Les chambres de conciliation accusent aussi des faiblesses. D'abord leur existence manque de base légale. Si le président du tribunal de paix est habilité à investir les consultants coutumiers, il ne lui revient pas d'instituer des instances autonomes de régulation. Deux défis majeurs guettent les chambres de conciliation à Fizi. D'une part, l'hostilité des acteurs judiciaires qui y voient, non pas une justice alternative, mais plutôt une altération de celle-ci. D'autre part, la concurrence des services comme l'ANR, la police, les FARDC, les autorités administratives et coutumières qui se comportent comme des véritables juridictions en milieux ruraux avec l'avantage de s'appuyer sur les moyens de puissance publique. La justice informelle manque d'efficacité. En l'absence d'un minimum d'ancrage institutionnel, l'autorité y attachée est peu dissuasive à l'endroit des parties. La corruption et d'autres maux qui rongent la vie publique congolaise n'épargnent pas les conciliateurs.
71. La possibilité d'étendre l'expérience de Fizi dans d'autres territoires figurait parmi les résultats attendus de cette étude. Les conclusions qui précèdent ne confirment pas cette prévision. Néanmoins, l'initiative prise à Fizi comporte des leçons et perspectives intéressantes pour la mise en œuvre d'une véritable justice de paix. Il apparaît d'abord nécessaire de penser une véritable transition entre les tribunaux de paix et les juridictions coutumières. L'initiative prise par le président du tribunal de paix confirme les limites de la justice classique. Quelles que soient les réformes du contrôle juridictionnel, il restera toujours une justice citoyenne, pratiquée en dehors des palais et des codes usités par les professionnels du droit. Ce constat atteste la nécessité d'ouvrir une place aux modes alternatifs de règlement des conflits en droit judiciaire congolais. En matière civile comme en matière pénale, le champ du tribunal de paix semble approprié. L'avènement d'une vraie justice de paix est à ce prix.

72. Il sied cependant d'éviter un effet de mode ou un mimétisme inadéquat. L'institution d'une justice endogène exige d'interroger ces pratiques par lesquelles les citoyens inventent des remèdes à leurs besoins de justice. Pour ce faire, la multiplication des études analogues dans les contextes similaires, c'est-à-dire des territoires enclavés et éloignés des chefs-lieux des provinces devrait permettre d'identifier le fond commun des alternatives citoyennes pertinentes. Sur cette base, des modes alternatifs endogènes seront identifiés, systématisés et institutionnalisés pour un meilleur accès à la justice pour tous, y compris les populations les plus enclavées.

BIBLIOGRAPHIE ET AUTRES SOURCES D'INFORMATIONS

Bibliographie

- Loi n° 004/2002 du 21 février 2002 portant Code des investissements, *J.O.*, du 15 mai 2002.
- Loi n° 011-2002 du 29 août 2002 portant Code forestier, *J.O.*, 2002.
- Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant Organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, *J.O.*, n° spécial du 04 mai 2013.
- Ordonnance du Gouverneur général au Congo du 14 mai 1886 portant « procédure civile », *B.O.*, 1886
- ANTOINE J., « L'arbitrage en droit administratif », *Petites affiches*, 2003.
- BOUMAKANI B., « Les médiateurs de la république en Afrique noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina Faso », *R.D.I.D.C.*, 2-1999.
- CADIET L., « Panorama des modes alternatifs de règlement des conflits en droit français », *R.L.S.*, 28/2011.
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, *J.O.*, n° spécial, avril 1999.
- CONAC G., « Le juge de l'Etat en Afrique francophone », *Afrique contemporaine* n°156, 4/90 .
- CONAC G., « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996 .
- Conseil des droits de l'homme, *Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement*, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats du 11 avril 2008, http://www.droitcongolais.info/etat_de_la_justice.htm .
- Constitution du 18 février 2006, *J.O.* numéro spécial du 5 février 2011.
- de MONTECLER M.C., « Question à Olivier Dord, Professeur à l'université Paris X-Nanterre », *A.J.D.A.*, 23/2008 .
- Décret du 7 mars 1960, *M.C.* 1960.
- DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Le statut de la justice dans les Etats d'Afrique francophone », *Afrique contemporaine* n°156, 4/90.
- Global Rights, « SOS Justice. Quelle justice pour les populations vulnérables de l'Est de la RDC ? Rapport d'évaluation du secteur de la justice au Nord et Sud Kivu, au Maniema et au Nord Katanga, août 2005 », www.globalrights.org/site/.../SOS_WebFinal_CoverTOC.pdf.
- GUILLAUME-HOFNUNG M., « La médiation », *A.J.D.A.*, 1997.
- JOHN-NAMBO J., « Le droit et ses pratiques au Gabon », in C. KUYU MWISSA (dir.), *Repenser les droits africains pour le XXème siècle*, Yaoundé, éd. MENAIBUC, 2001.
- KENFACK P.E., « La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les Etats d'Afrique noire : les enseignements de l'expérience camerounaise », *CRDF*, 2009.
- KENGO-wa-DONDO L., « Etat de droit et accès à la justice : état de la législation en République démocratique du Congo », *Revue du Barreau de Kinshasa/Gombe*, 2011.
- KEUTGEN G., « Médiation et conciliation en matière économique », *J.T.*, 1999.
- KITOKO KIMPELE J., « Discours du Président du Conseil supérieur de la magistrature, et Premier président de la Cour suprême de justice, à l'occasion de la clôture de l'Assemblée générale ordinaire du Conseil supérieur de la magistrature », session 2014, Kinshasa, Avril 2014, inédit.
- KOHLHAGEN D., « Oser une refondation de la justice en Afrique. Attentes citoyennes et alternatives au Burundi », in C. EBERHARD (dir.), *Le courage des alternatives, Cahiers d'anthropologie du droit*, Paris, Karthala, 2012.
- LE ROY E., « La médiation, mode d'emploi », *Droit et société* 29/1995.

- Le ROY E., « Présentation de la modernité de la justice contemporaine en Afrique francophone », *Droit et société*, 2/2002.
- LE ROY E., « Présentation de la modernité de la justice contemporaine en Afrique francophone », *Droit et société*, 51-52/2002.
- LEVAL G., « Le citoyen et la justice civile. Un délicat équilibre entre efficacité et qualité », *Rev. dr. U.L.B.*, 34/2006.
- LIÉGEOIS F., « Les bases de la refondation de l'Etat. Faire du neuf avec du vieux, la justice congolaise est-elle réformable ? », Colloque international sur la Gouvernance et la refondation de l'Etat en R.D.C., Pole Institute 2012, [http://www.poleinstitute.org/documents/Actes% 20du% 20colloque% 20sur%20la% 20gouvernance/La fragmentation etat dom.pdf](http://www.poleinstitute.org/documents/Actes%20du%20colloque%20sur%20la%20gouvernance/La%20fragmentation%20etat%20dom.pdf).
- MATADI NENGA GAMANDA, *Droit judiciaire privé*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2006.
- MEBENGA M., « Le droit et ses pratiques : expérience camerounaise », in C. KUYU MWISSA (dir.), *Repenser les droits africains pour le XXème siècle*, Yaoundé, éd. MENAIBUC, 2001.
- MEYER A. (dir.), *Etude sur l'aide légale en République démocratique du Congo*, Bruxelles, ASF, 2013.
- NKOU MVODO P., « La justice parallèle au Cameroun : la réponse des populations camerounaises à la crise de la justice de l'Etat », *Droit et Société*, 51-52/2002.
- NYALUMA MULAGANO A., *Les modes alternatifs de règlement des conflits. Une clé d'accès à la justice administrative congolaise ?*, Bruxelles, Bruylant, 2016.
- RDC : Protection offerte par l'Etat, février 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/pdf>.
- RENDERS D., BOMBOIS T., GORS B., THIEBAUT C. et VANSNICK L., *Droit administratif, tome 3, Le contrôle de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2010.
- SNYDER F., « Droit non-étatique et législation nationale au Sénégal », in G. CONAC (dir.), *Dynamique et finalités des droits africains*, Paris, Economica, 1980.
- VAN LEYNSEELE P., « Modes alternatifs de résolution des conflits et conflits d'intérêts : quelques principes », in P. PICHAULT (dir.), *L'avocat et les conflits d'intérêts. Actes du colloque de l'Ordre des Barreaux francophones et germanophone de Belgique du 18 novembre 2011*, Limal, Anthemis, 2011.
- VIRCOULON T. et LIÉGEOIS F., « Inventer une politique publique dans un Etat failli. Le défi de la sécurisation des droits fonciers dans l'Est du Congo », www.ifri.org, p. 17, consulté le 9 avril 2013.

RCN Justice & Démocratie en bref

Qui sommes-nous ?

RCN Justice & Démocratie est une ONG belge basée à Bruxelles, née en 1994 au lendemain du génocide des Tutsi et des massacres des Hutu modérés au Rwanda. Elle s'est fondée sur la conviction que les hommes ne peuvent construire la justice qu'à partir d'un échange de parole garantie pour chacun: le droit ne mène à plus de justice que s'il naît de la discussion et s'il la permet. Lorsque des facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels engendrent des régressions du langage, du droit et de la justice, les sociétés sont peu à peu en danger de déshumanisation. Pour prévenir ou guérir de telles crises, RCN Justice & Démocratie accompagne l'institution ou la restauration de la justice et d'espaces publics.

Notre vision

Il n'y a pas de société sans justice. Pour servir la société et les personnes au niveau local et international, RCN Justice & Démocratie doit:

- S'adapter aux réalités et besoins sociaux, économiques et culturels
- Permettre le dialogue et le maintien du lien social
- Être accessible à tous
- Instituer des normes et des pratiques positives garantissant les libertés et l'égalité devant la loi
- Lutter contre l'impunité des crimes les plus graves
- Respecter les principes de l'Etat de droit

Notre mission et nos objectifs

RCN Justice & Démocratie contribue à l'institution d'une justice au service de la société et des personnes, garantissant les droits des plus vulnérables dans des Etats en transition ou en développement en vue:

- D'améliorer l'offre de justice : soutenir la (re)construction de systèmes judiciaires indépendants, impartiaux et efficaces en renforçant les capacités des magistrats et des autres agents des services publics et en stimulant l'interaction et les échanges entre les différentes structures du système de justice, y compris les organismes de contrôle et les institutions traditionnelles.
- De renforcer la demande de justice : renforcer la capacité des citoyens et des organisations de la société civile à

connaître, défendre et revendiquer leurs droits, devoirs et responsabilités.

- De contribuer au renforcement du droit et de la qualité des politiques de justice : appuyer le recueil et l'analyse d'informations objectives sur le fonctionnement et la perception du système judiciaire et plaider auprès des autorités nationales compétentes et des acteurs internationaux pour l'amélioration du cadre normatif et des politiques de justice.

Notre approche et nos principes de travail

- Une stimulation du dialogue démocratique entre les citoyens, les organisations de la société civile et les autorités publiques favorisant la construction concertée et continue du droit et des pratiques de justice.
- Des relations de partenariat à long terme, basées sur la consultation et la participation des acteurs de terrain, des institutions publiques et des bénéficiaires : cette approche contribue à la pertinence et à l'appropriation des actions et facilite l'identification et le renforcement des dynamiques de changement.
- Une approche multidisciplinaire adaptée aux réalités socio-culturelles : l'appui à la justice et à l'Etat de droit est renforcé par des analyses où l'anthropologie, la sociologie permettent de mieux inscrire les actions dans les réalités des contextes d'intervention (modes d'exercices de la justice, besoins des populations, demande de justice).
- Une réflexion sur le pluri-juridisme : recherche d'une articulation cohérente entre les systèmes juridiques traditionnels et ceux d'inspiration occidentale, en vue d'une appropriation la plus large possible du droit et de la justice par la population.
- Des interventions basées sur le principe du rôle du tiers : le tiers est la figure de référence qui, pendant un temps, par son attitude, permet à ceux qui ont perdu confiance dans la parole de l'autre d'oser renouer le dialogue.
- Une attention particulière à la mémoire individuelle et collective et à sa transmission à travers les arts de la parole (théâtre, contes, radio, ...).
- Un plaidoyer dans l'énonciation plutôt que la dénonciation, dans le cadre d'un dialogue avec les partenaires publics et la société civile.

Les chambres de conciliation dans le territoire de Fizi

L'accès à la justice est un droit garanti à tout Congolais. Pour s'acquitter des obligations inhérentes à ce droit, l'Etat congolais a institué les tribunaux de paix. Mais comme dans de nombreux territoires du pays, la solution semble insuffisante pour le territoire de Fizi (Sud-Kivu). La défectuosité des voies de communication, les faibles moyens alloués au fonctionnement du tribunal de paix et la culture juridique de la population éloignent un grand nombre du contrôle juridictionnel. Face à ce défi, dans un territoire aussi vaste que le Burundi, le président du tribunal de paix a jugé bon de nommer des consultants coutumiers dans le cadre de « chambres de conciliation » pour rapprocher la justice des justiciables.

Cette justice pragmatique présente l'avantage de la légitimité. Contrairement à la justice classique souvent considérée avec méfiance et discrédit, les chambres de conciliation émergent en réponse aux besoins collectifs d'accès à la justice. Cette justice alternative est jugée plus avantageuse en ce qu'elle offre un autre modèle de règlement des conflits et permet de renouer les bonnes relations entre anciens antagonistes les parties. Cependant, ces chambres présentent des faiblesses en termes de légalité et de concurrence avec d'autres mécanismes alternatifs de règlement des conflits.

L'étude menée par le Pr Nyaluma permet d'analyser cette initiative, d'en tirer des leçons et atteste de la nécessité d'ouvrir une place aux modes alternatifs de règlement des conflits en droit judiciaire congolais. En matière civile comme en matière pénale, le champ du tribunal de paix semble approprié.

Arnold NYALUMA MULAGANO est professeur et Doyen de la Faculté de droit de l'université catholique de Bukavu (RDC), avocat au Barreau de Bukavu et à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples. Sa thèse de doctorat, soutenue à l'université catholique de Louvain (Belgique) portait sur « Les modes alternatifs de règlement des conflits : une clé d'accès à la justice administrative congolaise ? » (Ed. Bruylant, 2016).

Cette analyse a été réalisée avec le soutien de l'Union européenne.



RCN Justice & Démocratie

RCN Justice & Démocratie est une ONG belge née en 1994, suite au génocide au Rwanda, de la volonté de promouvoir le droit et la justice dans des contextes post-conflits.

La mission de RCN Justice & Démocratie est de promouvoir et appuyer une justice de proximité et une justice transitionnelle, ainsi que des pratiques démocratiques dans des sociétés et des Etats en transition ou en développement et de sensibiliser le public européen à la prévention des conflits.

Au fil des années, RCN Justice & Démocratie a étendu ses activités dans différents pays et intervient actuellement au Rwanda, au Burundi, en République démocratique du Congo, au Sénégal, au Tchad et en Europe.