

BRIEFING NOTE
Janvier 2020



Crise institutionnelle et dynamiques foncières en RDC

l'impact de la crise Kamuina Nsapu sur l'accès à la terre et sur les mécanismes de gestion de conflits fonciers dans les provinces du Kasai.

Photo: Village incendié à Kazumba (Kasai Central), 2016

NRC a commandité une évaluation sur les conséquences de la crise Kamuina Nsapu sur les ressources foncières et les mécanismes communautaires de gestion des conflits fonciers au Kasai. Cette note présente les points saillants du rapport et les orientations programmatiques conseillées.

CONTEXTE

En RDC, les chefs coutumiers font partie intégrante de l'administration¹. Ils peuvent être chef de chefferie, chefs de groupement ou chefs de villages. Ils sont désignés conformément à la coutume puis reconnus par l'Etat.

Au second semestre de l'année 2016, la non-reconnaissance de Jean Prince Mpandi à la tête du groupement Kamuina Nsapu se mue en une crise institutionnelle, en tensions puis en conflit. Des combats opposent l'armée nationale (FARDC) aux milices communautaires Kamuina Nsapu dans les cinq provinces du Kasai (Kasai, Kasai central, Lomami, Sankuru et Kasai oriental). Plusieurs dynamiques de conflits sont à l'œuvre, certaines ciblant directement les symboles et serviteurs de l'Etat et d'autres opposants les membres des différentes communautés. Plusieurs édifices publics sont totalement ou partiellement détruits (mairie, cadastre, palais de justice, etc). Les biens privés (maisons, champs, cheptel, outils aratoires) sont incendiés et pillés. La province décompte environ 1,4 millions de personnes déplacées² et certains rapports font état de 3.500 morts et de 4.500 villages touchés. Ce conflit a particulièrement affecté les droits fonciers des communautés.

METHODOLOGIE

Les conclusions de l'étude croisent la revue documentaire relative au droit d'accès au logement, à la terre et à la propriété, des entretiens et des observations de sites. 33 entretiens individuels ont permis de recueillir les vues de 14 autorités politico-administratives, 6 autorités judiciaires, 1 leader religieux, 2 organisations de la société civile, 3 Chefs traditionnels et 7 autres personnes affectées par le déplacement. En outre, 77 personnes ont participé à 7 focus groups (35 hommes et 44 femmes).

L'équipe Information, Conseil et Assistance Légale de NRC a ensuite restitué les conclusions de l'étude aux autorités locales, administratives, leaders religieux, représentants des jeunes de Tshikapa, Kamako, Dibaya et Kananga. Cette note intègre leurs commentaires et suggestions.

1 Loi du 25 Aout 2015, fixant le statut des chefs coutumiers.

2 (OCHA, Urgence complexe dans la région des Kasai, Rapport de situation No.9, du 10 juillet 2017).

RESULTATS DE L'ETUDE

Les résultats de l'étude sont articulés sur les fonctions socio-culturelles et économiques de la terre, les violations des droits LTP, le difficile accès à la terre durant les déplacements forcés, l'influence de la désinformation et l'impact de la crise sur les institutions administratives et les mécanismes coutumiers de gestion de conflits.

La terre est la principale richesse du Kasai. Elle contient les ressources minières, elle est un moyen de production agricole, elle est le socle des valeurs traditionnelles morales et du patrimoine culturel, et elle comporte des espaces dédiés à la sacralité et aux divinités. Les Chefs ont maintes fois rappeler « qu'il n'existe pas de chef sans terres et de terres sans chef coutumier ». En effet, la terre revêt un caractère essentiel dans le pouvoir qui est attribué au chef coutumier. Elle renforce son pouvoir économique, son rôle de protecteur des valeurs morales et d'intermédiaire entre les divinités et la communauté. Ainsi, la question coutumière au Kasai est intrinsèquement liée à la gestion du patrimoine foncier communautaire.

Les ressources naturelles et les produits de la terre font régulièrement l'objet de convoitises et de compétitions. Leur contrôle constitue à la fois une source de pouvoir et une cause de discordes. La crise de Kamuina Nsapu a eu pour conséquence de faire émerger une crise institutionnelle latente et les problèmes liés à la gestion de la terre qui minaient les relations entre les communautés du Kasai.

Violences et violations de droits LTP



Photo 1: Maison incendiée durant le conflit, à Dibaya

Les affrontements entre les FARDC et les miliciens d'une part, et les violences

intercommunautaires d'autres part, ont entraîné des pillages de champs et de maisons dans l'ensemble de la communauté.

Il a été rapporté ou constaté des cas d'expropriations, d'accaparements de terres, de destruction totale ou partielle de maisons privées et d'infrastructures publiques (service de l'administration du territoire, de l'administration foncière).

Les populations en situation de déplacement forcé se sont retrouvées dans l'impossibilité d'accéder aux terres agricoles. La perte de leurs moyens de productions ainsi que l'insécurité, ont réduit leurs capacités de subsistance et leurs sources de revenus. Cette situation a aggravé la malnutrition et les risques d'insécurité alimentaire.

La destruction systématique et ciblée de biens appartenant aux membres de certaines communautés, hostiles à la cause de Kamuina Nsapu, a aussi été utilisée comme stratégie d'exclusion et de représailles.

Les témoignages recueillis auprès des communautés, relèvent que les biens des personnes déplacées qui n'ont pas été détruits ont été accaparés par les groupes armés ou par des membres de la communauté non déplacée.

Difficile accès au logement, à la terre pendant la situation de déplacement

Une partie de la population déplacée a trouvé refuge dans les provinces voisines ou dans la république frontalière d'Angola (camps de réfugiés de Lovo).

Les personnes interviewées rapportent des difficultés d'accès aux terres agricoles et aux logements, du fait que :

- Les communautés d'accueil avaient la crainte de perdre leur patrimoine en la cédant temporairement aux personnes déplacées.
- L'historique des conflits entre les communautés, constituait un obstacle à l'hospitalité et à la mise à disposition des terres agricoles³
- Dans certains cas, les communautés ont reproduit, et traduit les rivalités entre les deux principaux candidats aux élections

³ Les personnes déplacées de Luiza et Luilu sont allés dans la province de Lualaba, Ceux de Tsikapa se sont retrouvés dans la province de KWANGO et également en Angola.

présidentielles (Felix Tshisekedi et Martin Fayulu) en adversité intercommunautaire. Cela a conduit à des refoulements de personnes déplacées dans certaines provinces.

En somme, la résurgence d'anciens litiges a accru la méfiance entre les communautés. Les différents clivages intercommunautaires ont limité l'accès des personnes déplacées aux terres agricoles et aux terres pour les besoins de logement.

Une autre partie des déplacés s'est abritée dans les familles d'accueil, près des parents ou des familles alliées. La promiscuité dans ces familles ou dans ces espaces de refuges, a exposé les filles à des violences sexuelles. Certaines femmes rapportent avoir servi de main-d'œuvre dans des champs agricoles en échange de l'hospitalité, du logement et du loyer. Ces femmes dénoncent le non-respect et les abus des contrats de location, d'usage ou d'usufruit. Certaines ont dû accorder des faveurs sexuelles en échange ou pour garantir l'accès à la nourriture, au logement ou autres besoins essentiels.

De lourds dégâts subis par l'administration publique



Photo 2: Bâtiment annexe de la mairie de Tshimbulu

La violence a particulièrement affecté le fonctionnement des services publics ainsi que les bâtiments qui les abritaient, dans les territoires de Dimbelenge, Kazumba, Dibaya, Luiza Et Demba (province du Kasai Central), les territoires de Tshikapa, Luebo et Mweka (province du Kasai), les territoires de Kamiji et Luilu (dans la Lomami) et tous les Territoires du Sankuru. Les bâtiments abritant les services de

⁴ Exemple du conflit historique entre Luilu et Lualaba, se disputant des collines mitoyennes.

l'Etat ont été entièrement ou partiellement détruits, ou encore occupés par des habitants. Le fonctionnement des services tel que l'administration foncière, l'administration du territoire, la justice a été interrompu pendant près de 2 ans. Les accaparements et dépossessions de terre se sont accrues durant cette période d'absence et de dysfonctionnement des services publics. Aujourd'hui, les capacités de l'administration foncière ou judiciaire restent limitées bien qu'elles commencent à reprendre dans plusieurs territoires et provinces. Les fonctionnaires ont encore en mémoire la chasse aux sorcières qu'ils ont subi pendant la crise. Ils restent prudents quant à leur engagement dans la gestion des conflits fonciers

L'autorité des chefs coutumiers sapée

La crise a ébranlé le pouvoir coutumier et a consacré de nouvelles sources d'autorités concurrentes. Les violences physiques contre certains détenteurs de pouvoirs coutumiers et les déplacements forcés d'autres chefs ont contribué à affaiblir le pouvoir qu'ils incarnaient et les institutions sociales ou administratives qu'ils représentaient.

Plusieurs actes de remise en cause de légitimité, d'atteinte à l'intégrité morale et physique, d'usurpation de pouvoir, ont été perpétrés à l'encontre de chefs coutumiers (Luiza). Ces actes ont également détérioré la crédibilité des mécanismes communautaires de gestion des conflits fonciers.

Certains chefs ont été contraints à l'abandon de leur statut, de leurs groupements et villages. Ils sont toujours en situation de déplacement, et ont été remplacés par des nouveaux chefs.

La reconnaissance d'un autre chef, en lieu et place de Jean Prince Mpandi, à la tête du groupement Kamuina Nsapu, a été perçue par certaines communautés comme un geste visant à privilégier des intérêts politiques.

Les propagations des rumeurs

Les pouvoirs d'invincibilité, de dédoublement, de résurrection, de transformation de bouts de bois en armes à feu, etc, sont autant de capacités surnaturelles attribuées aux miliciens Kamuina Nsapu. Ces aptitudes, supposées ou réelles, ont contribué à accroître l'enrôlement des jeunes dans la milice et à étendre l'ampleur des violences.

Le sentiment de protection mystique, ajouté aux informations non vérifiées, ont été le terreau pour des prises de décisions préjudiciables à certaines communautés.

Par exemple, certaines communautés, convaincues que leurs villages avaient été rendus invisibles aux yeux des parties adverses, ont refusé de fuir pour se mettre à l'abri des violences. Finalement, ces localités ont été découvertes et incendiées, faisant ainsi un plus grand nombre de victimes.

D'autres témoignages recueillis lors des entretiens de groupe montrent que certains messages ont renforcé l'adversité entre les communautés : « A Kamonia, certains Luba n'arrivent toujours pas à retourner car les Tshokwe, armés, ont confisqué leurs biens fonciers, notamment leurs chantiers miniers, leurs champs, leurs terres ainsi que leurs logements ». Or ces situations se sont parfois avérées fausses.

Retour et solutions durables

Récemment, les initiatives de retour ont été freinées par l'insécurité dans les zones d'origine des personnes déplacées. Plusieurs groupes ethniques ont rapporté ne plus vouloir rentrer chez eux, par crainte de représailles des anciennes milices ou des communautés anciennement opposées.

A ce jour, les retours observés par endroits ne sauraient être considérés comme des solutions durables. L'accès à la terre, la restitution des biens, et la cohésion sociale demeurent des préoccupations prioritaires à adresser. Toutefois, la mise en place ou la restauration des mécanismes communautaires pourrait contribuer à rétablir progressivement le tissu social, la cohabitation pacifique, la confiance entre les communautés et les autorités (coutumières et institutionnelles).

AXES DE REPONSES

Le Kasai est une zone diamantifère où la communauté tire sa subsistance principale de l'agriculture. Les violences survenues pendant la crise de Kamuina Nsapu ont éveillé les conflits latents et corrodé le fragile équilibre de la cohésion sociale. A ce jour, l'accalmie relative qui prévaut ne dissimule que partiellement les clivages et les rivalités entre les communautés (Luba-Tshokwe, Kuba-Kete) ou les conflits intracommunautaires (à Sankuru, Lomami ou Luiza). L'existence de foyers de tensions, de pressions et de craintes, entravent le retour durable et constituent des risques de possibles violences et de nouveaux déplacements. L'administration foncière est toujours affaiblie et manque de moyens. L'accès des femmes et des veuves à la propriété et à la terre continue d'être limitée par certaines pratiques coutumières.

Les conflits de pouvoir et les violences intercommunautaires portent un relent foncier. Il est fondamental d'en tenir compte dans les stratégies de relèvement (action humanitaire), de cohésion sociale et de restauration de l'autorité de l'Etat (pouvoir public).

Par ailleurs, renforcer les droits au logement, à la terre et à la propriété promeut les productions agricoles, la subsistance, un niveau de vie suffisant et l'atteinte des solutions durables. L'action humanitaire, l'appui institutionnel et la prévention de conflits constituent des bases solides pour construire des solutions durables.

L'action humanitaire

- Adresser précocement les facteurs de conflits et les vecteurs de violences.
- Accroître les capacités des autorités locales à prévenir à gérer les conflits fonciers,
- Contribuer à la résilience des communautés en leur facilitant l'accès paisible à la terre.
- Adresser les effets des conflits fonciers aussi bien que les causes, dans une perspective de solutions durable.
- Encourager et accompagner la mise en place d'un cadre institutionnel de recours pacifique pour la gestion des conflits fonciers et pour la restauration des droits fonciers en souffrance.

L'appui institutionnel

La gestion de la terre est caractérisée par un dualisme juridique (droit coutumier, droit formel), et par une spécialisation des législations selon qu'il s'agisse des ressources minières, de

l'agriculture, de la forêt ou du foncier. Ces différentes codifications constituent une source de chevauchement qu'il importe de résoudre. Le fonctionnement des institutions administratives, coutumières et le cadre légal régissant les affaires foncières méritent d'être vulgarisé, clarifié pour anticiper de nouveaux conflits et prévenir de nouvelles violences : L'appui institutionnel peut être réalisé à travers les actions ci-dessous :

- Renforcer les capacités des acteurs de l'administration du territoire (les chefs de secteurs, les chefs de groupements, les chefs de villages) sur leurs attributions et leurs limites, relativement au patrimoine foncier sous leurs responsabilités.
- Cartographier et inventorier les concessions foncières.
- Former les autorités et institutions (Commission Consultative de Règlement de Conflits Coutumiers (CCRCC) administration foncière, chefs coutumiers, chefs religieux) au cadre légal lié aux droits fonciers et renforcer leurs capacités à prévenir et gérer les conflits (médiation, négociation)
- Mettre en place un cadre de concertation interministériel pour distinguer les attributions et les limites de chaque ministère impliqué dans la gestion de la terre:
- Adresser la dimension transfrontalière du conflit en anticipant sur les défis fonciers liés au retour ou aux rapatriements des Congolais de l'Angola

La prévention et la Gestion de conflits

- Instaurer un cadre de concertation (ONG, acteurs étatiques et société civile, femmes et jeunes) autour de la gestion des ressources foncières dans les zones de déplacement et dans les zones de retour.
- Renforcer les capacités fonctionnelles et structurelles des mécanismes communautaires de gestion de conflits aux méthodes alternatives de gestion de conflits,
- Renforcer les droits fonciers des communautés sur les terres coutumières afin de prévenir et limiter les évictions arbitraires.