

# TOUTES LES AUTORITÉS ONT MANGÉ

HISTOIRE ET ÉCONOMIE POLITIQUE DU FONCIER URBAIN À BUKAVU



**Michel Thill et Godefroid Muzalia**  
avec **Alice Mugoli, Eric Batumike, Prudence Nshokano**



**Rift Valley Institute**  
MAKING LOCAL KNOWLEDGE WORK

# TOUTES LES AUTORITÉS ONT MANGÉ

HISTOIRE ET ÉCONOMIE POLITIQUE DU FONCIER URBAIN À BUKAVU

MICHEL THILL ET GODEFROID MUZALIA

AVEC ALICE MUGOLI, ERIC BATUMIKE, PRUDENCE NSHOKANO



**Rift Valley Institute**

MAKING LOCAL KNOWLEDGE WORK

## **Les auteurs**

Michel Thill est un chercheur indépendant qui s'intéresse au quotidien de la sécurité, à la police, à la gouvernance et aux zones urbaines en République démocratique du Congo. Sa thèse de doctorat est le premier rapport complet, fondé sur des travaux de terrain, consacré à la police congolaise, à son travail au quotidien et à sa réforme.

Godefroid Muzalia est professeur à l'Institut supérieur pédagogique (ISP) de Bukavu, directeur du Centre de recherche universitaire du Kivu (CERUKI), cofondateur et responsable du GEC-SH et cofondateur du Réseau congolais de recherche sur la paix et la sécurité (ResCongo).

## **Remerciements**

Nous tenons à remercier les assistants de recherche Alice Mugoli, Eric Batumike et Prudence Nshokano ainsi que leurs collègues du Groupe d'études sur les conflits et la sécurité humaine (GEC-SH) Vianney Muderhwa, César Tungali et Francine Mudunga. Merci également aux deux pairs qui ont relu ce rapport pour leurs précieux commentaires. Aucun d'eux n'assume de responsabilité concernant le contenu de ce rapport.

## **Image de couverture**

Les quartiers environnants empiètent sur le cimetière de la Ruzizi, à Bukavu © 2022, Vianney Muderhwa Cubaka.

Le Rift Valley Institute (RVI) œuvre en Afrique centrale et de l'Est pour que le savoir local ait un impact sur le développement social, politique et économique.

# SOMMAIRE

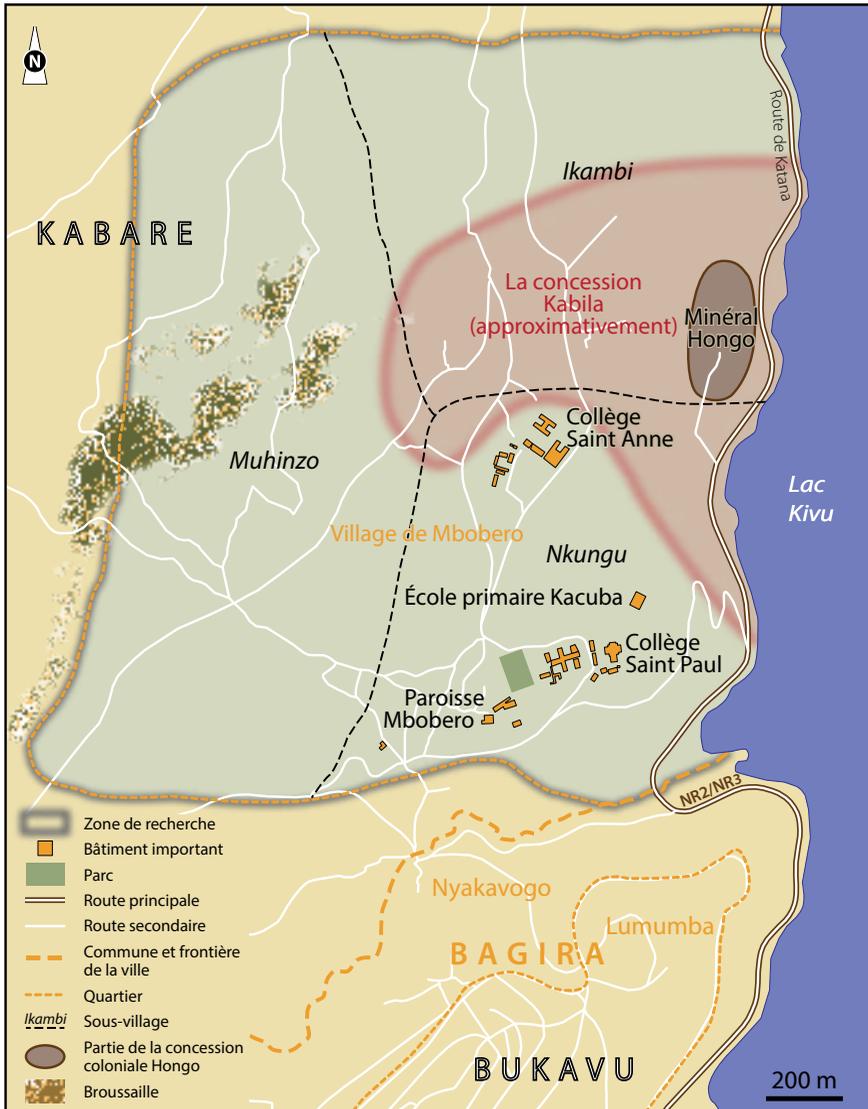
---

<b>Cartes</b>	<b>5</b>
<b>Resume</b>	<b>9</b>
<b>Introduction</b>	<b>11</b>
<b>Histoire du foncier urbain en RDC</b>	<b>14</b>
Clivage colonial entre urbain et rural (1885–1960)	14
Un clivage en déclin : Le foncier et la ville au Zaïre (1965–années 1990)	22
Basculement du clivage: Les économies foncières urbaines de la guerre (années 1990–aujourd’hui)	26
<b>La vie au temps des conflits fonciers urbains</b>	<b>34</b>
Pauvreté, insécurité et absence de l’État	34
Le butin du conflit foncier	37
<b>Le prix de la justice – ou de l’absence de justice: Gestion des conflits fonciers urbains</b>	<b>44</b>
Une justice mercantile	44
Le « <i>forum shopping</i> » et ses limites	46
L’arme des plus faibles: l’auto-prise en charge	48
<b>Réflexions en matière de réforme foncière urbaine</b>	<b>52</b>
Réflexions du point de vue des populations	52
Réflexions politiques pour les bailleurs de fonds	55
<b>Glossaire</b>	<b>59</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>61</b>

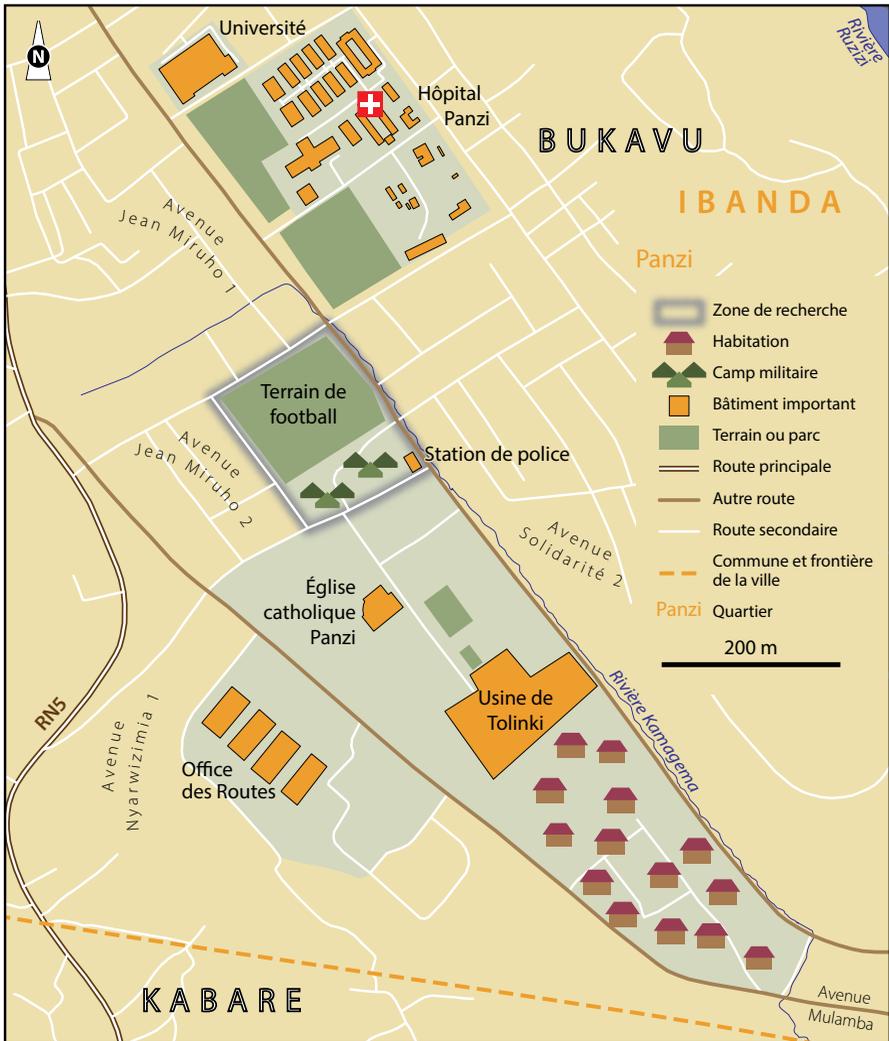
# CARTE 1: LA VILLE DE BUKAVU



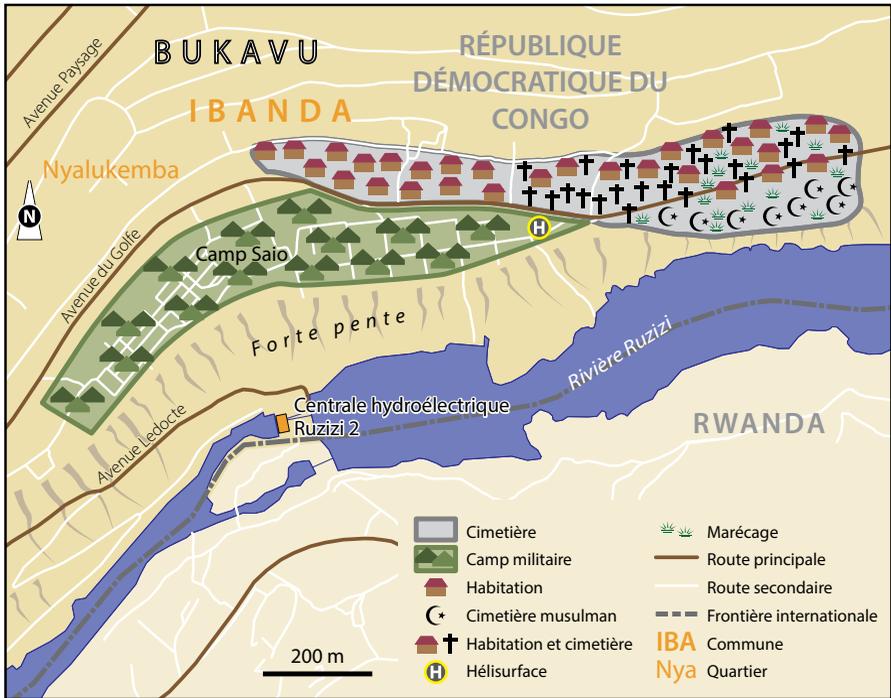
## CARTE 2: LE VILLAGE DE MBOBERO, LIMITROPHE DE LA BANLIEUE NORD DE BUKAVU



## CARTE 3: ZONE DE PANZI, QUARTIER SUD DE BUKAVU



## CARTE 4: CIMETIÈRE DE LA RUZIZI À L'EST DE BUKAVU



MAPgrafix 2023

Source carte de base: OpenStreetMap

# RÉSUMÉ

En République démocratique du Congo (RDC), le cadre opaque qui régit la gouvernance foncière, dont on sait qu'il est à l'origine de nombreux conflits allant de désaccords entre voisins à des affrontements violents entre groupes armés, fait l'objet d'une réforme depuis plus de dix ans. Dans ces débats autour du foncier et du conflit, une attention particulière est accordée aux zones rurales congolaises, mais les enjeux sont tout aussi importants dans les villes.

Pour mieux comprendre le cadre de gouvernance foncière, il est utile d'étudier l'histoire et l'économie politique des terres urbaines de Bukavu, ville de l'est du pays. Trois lieux où sévit un conflit foncier sont particulièrement intéressants : 1) le cimetière de la Ruzizi, dans lequel des personnes construisent des logements depuis les guerres du Congo (1996–2003) ; 2) une large zone de parade à ciel ouvert désaffectée dans le quartier de Panzi, censée être un espace public abritant un terrain de football et un camp militaire contesté ; et 3) le village de Mbobero, dans la banlieue de Bukavu, sous le feu des projecteurs depuis que la famille de l'ancien président y a acquis de vastes terrains. Les réflexions politiques formulées à l'égard de ces conflits fonciers peuvent servir à encourager les discussions actuelles des bailleurs de fonds autour des interventions et de la réforme foncières en offrant des perspectives uniques, à partir de la base.

Les travaux de recherche sur lesquels s'appuie ce rapport mettent en évidence deux grandes tendances qui influent sur les pratiques actuelles en matière d'accès aux terres urbaines et de tenure foncière. Premièrement, le droit foncier colonial et l'administration coloniale ont instauré une sphère urbaine distincte du monde rural. Si les terrains à Bukavu sont restés au moins juridiquement distincts dans les documents officiels, les pratiques en matière d'accès à la terre et de tenure foncière ont évolué au fil des décennies, rendant parfois le droit foncier urbain vide de sens. Deuxièmement, dans la logique clientéliste qui imprègne toutes les institutions de l'État congolais depuis les années 1970, le monde de la politique et le monde des affaires sont inextricablement liés. Des entrepreneurs politiques fortunés reçoivent un accès privilégié aux institutions et aux ressources de l'État en échange de leur loyauté. Parallèlement à cela, des petits administrateurs profitent de leur position pour dégager des revenus et versent des pots-de-vin à leurs supérieurs dont dépend leur emploi. Dans un tel contexte, les terrains et biens immobiliers urbains sont devenus des ressources extrêmement lucratives pour tous ces différents acteurs.

Le vécu de ceux qui subissent le conflit foncier à Bukavu en dit long sur les défis quotidiens attribuables à ces deux tendances. Interrogés sur la manière dont ils s'y prennent pour faire face à ces défis, il est évident qu'ils n'ont plus confiance dans le système de justice formel, qu'ils préfèrent recourir à des accords de médiation et qu'ils voudraient que l'État se range de

leur côté plutôt que de celui des riches et des puissants. Ces réponses illustrent combien il est impératif de reconnaître la quête de dignité des populations qui se reflète dans les difficultés rencontrées au quotidien pour établir un foyer à Bukavu.

Dès lors, quelles sont les implications pour les bailleurs qui appuient la réforme foncière en RDC ? En novembre 2021, soit dix ans après le lancement de la réforme foncière, le gouvernement congolais a validé une nouvelle politique foncière. Trois des réflexions sur lesquelles elle s'appuie semblent être particulièrement pertinentes s'agissant de réformer les terrains urbains et de trouver des solutions apaisées aux conflits fonciers :

- **Considérer les villes comme un lieu propice à la réforme foncière.** La nouvelle politique foncière établit une distinction entre terres rurales et terres urbaines, ces dernières étant exclusivement soumises au droit statutaire. Cela confère de nouvelles opportunités aux bailleurs. En effet, ceux-ci pourraient envisager de modifier leurs priorités, actuellement axées sur les zones rurales (où les tensions entre droit coutumier et droit statutaire sont susceptibles de perdurer) pour privilégier les zones urbaines, où les besoins sont tout aussi importants. Les villes, qui bénéficient d'une plus grande clarté juridique—ainsi que d'une autonomie en matière foncière du fait de leur statut administratif décentralisé—pourraient ainsi mieux se prêter à l'obtention de résultats de réforme tangibles.
- **Réduire les pressions exercées sur les terres urbaines.** La politique foncière congolaise invite les autorités coutumières à céder leurs terres pour permettre l'expansion des villes. Bien que ces propositions puissent engendrer de nouveaux conflits potentiellement violents, elles permettraient aussi, dans une grande ville comme Bukavu, de réduire les vives tensions qui pèsent sur les terres urbaines et qui sous-tendent les conflits. Les bailleurs pourraient appuyer des démarches visant à faciliter la négociation entre les autorités urbaines et coutumières d'un compromis durable et mutuellement bénéfique propice à l'expansion urbaine. Toutes les terres concernées pourraient être administrées conjointement par les deux autorités, ainsi qu'avec des représentants des nouveaux résidents, pour une gestion équitable et durable. En outre, ce comité pourrait constituer une passerelle importante entre la zone urbaine et la zone rurale.
- **Mettre en œuvre des forums de conciliation inclusifs pour traiter les conflits fonciers urbains.** Le système de justice congolais étant débordé, la politique foncière se propose de créer un mécanisme alternatif de résolution des conflits fonciers. Il pourrait toutefois être contre-productif de confier l'instauration d'un tel mécanisme aux autorités de l'État, qui risquent d'en faire un organe de plus voué à l'extraction de richesses. La conceptualisation, l'organisation et le fonctionnement de ces forums devront concrètement impliquer les futurs bénéficiaires. Dans la ville de Bukavu, les mécanismes actuels et nouveaux de résolution des conflits fonciers urbains pourraient être reliés entre eux pour former un modèle cohérent, intégré et inclusif.

# INTRODUCTION

En mars 2021, une organisation de la société civile (OSC) congolaise mettait en évidence la spoliation (vente illicite de biens publics à des particuliers) de 12 bâtiments et parcelles appartenant à l'État, situés à Bukavu, la capitale de la province du Sud-Kivu, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Le rapport de l'OSC soulignait que ces biens avaient été réappropriés par des moyens partiellement illégaux et contestables, notamment à travers la création de décrets gouvernementaux officiels et la conclusion de partenariats publics-privés mus par des intérêts personnels, de connivence avec des fonctionnaires et des politiciens nationaux et provinciaux. Une commission officielle créée en 2019 par le gouverneur provincial récemment élu avait enquêté sur plusieurs de ces dossiers et soumis un rapport intermédiaire au bureau du gouverneur en avril 2020. D'après l'OSC, dont certains membres faisaient partie de la commission, aucune de ses recommandations n'avait pour l'instant été mise en œuvre ni fait l'objet d'un suivi. En réalité, plusieurs spoliations semblent avoir eu lieu non seulement au vu et au su des autorités, mais avec leur accord explicite.<sup>1</sup>

Ce rapport récent sur les spoliations n'est que la partie visible de l'iceberg, la partie immergée étant l'univers opaque de l'accès, de l'acquisition et de la tenure foncières en RDC. Au cours des dernières décennies, la situation a entraîné une crise foncière grave dans les zones du pays les plus densément peuplées, les deux provinces du Kivu étant les premières concernées.<sup>2</sup> Une grande partie de la recherche existante sur les questions foncières en RDC porte sur les zones rurales, alors que les villes de l'est du pays, de Bunia à Bukavu en passant par Goma, et d'Uvira à Kalemie plus au sud, poursuivent leur rapide expansion. Ces villes enregistrent un afflux constant de populations migrantes et déplacées en quête de services et d'opportunités

- 
- 1 Collectif Amka, « Contrôle citoyen sur la gestion des maisons et parcelles de l'État spoliées dans la ville de Bukavu au Sud-Kivu », rapport préliminaire. Bukavu : Collectif Amka, 2021 (dans les dossiers de l'auteur).
  - 2 Emery Mushagalusa Mudinga et Claude Iguma Wakenge, 2021. « Land Crisis and Stakeholders' Responses in the Democratic Republic of the Congo », Congo Research Briefs 9, Gand: Governance in Conflict Network, 2021. Consulté le 24 août 2022, <https://www.gicnetwork.be/land-crisis-and-stakeholders-responses-in-the-democratic-republic-of-the-congo-2/>; Séverin Mugangu Matabaro, « La crise foncière à l'est de la RDC », dans *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2007-2008*, éd. Filip Reyntjens, An Ansoms et Stef Vandeginste, Anvers : université d'Anvers, 2008 ; Koen Vlassenroot et Chris Huggins, « Land, Migration and Conflict in Eastern DRC », dans *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, éd. Chris Huggins et Jenny Clover, Pretoria : Institute for Security Studies, 2005.

meilleurs, ainsi que d'une vie loin des conflits violents.<sup>3</sup> La recherche et l'acquisition de terrains rares et onéreux, dans des villes dont les services publics et les infrastructures sont souvent délabrés et sous-financés, font partie du parcours des populations migrantes et déplacées, et du quotidien urbain en général. Il peut s'agir d'une démarche difficile voyant s'opposer et rivaliser les nouveaux venus, leurs voisins et un large éventail d'administrateurs urbains. De récentes études consacrées aux villes de l'est de la RDC présentent les nombreux défis auxquels se heurtent les habitants qui cherchent à s'installer et à protéger leur domicile.<sup>4</sup> Toutes ces études mettent en évidence le cadre complexe et opaque de la gouvernance foncière urbaine à l'origine de ces défis, aussi bien à travers des concepts théoriques tels que la « *superposition institutionnelle* »<sup>5</sup> et l'« *hybridité institutionnelle* »<sup>6</sup> ou au moyen de termes plus émotifs tels que l'« *anarchie construite* ».<sup>7</sup>

La recherche empirique sur laquelle se fonde ce rapport fait écho aux conclusions d'un grand nombre de ces études. Notre rapport examine trois conflits fonciers spécifiques : 1) le cimetière de la Ruzizi, dans lequel des personnes construisent des logements depuis les guerres du Congo (1996-2003) ; 2) une large zone de parade à ciel ouvert désaffectée dans le quartier de Panzi, censée être un espace public abritant un terrain de football et un camp militaire contesté ; et 3) le village de Mbobero, dans la banlieue de Bukavu, sous le feu des projecteurs depuis que la famille de l'ancien président y a acquis de vastes terrains. Ces études de cas permettent de cerner la multitude de pratiques quotidiennes employées dans différents contextes et la complexité des relations socioéconomiques dans lesquelles elles sont ancrées. Plus spécifiquement, elles mettent en évidence les phénomènes que sont la monétisation et la politisation, désormais omniprésents en matière d'accès aux terres urbaines et de tenure foncière, et qui vont rarement dans l'intérêt des populations marginalisées.

- 
- 3 Groupe de la Banque mondiale, « Democratic Republic of Congo Urbanization Review. Productive and Inclusive Cities for an Emerging Democratic Republic of Congo », Washington DC : Groupe de la Banque mondiale, 2018. Consulté le 24 août 2022, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28931/9781464812033.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
  - 4 Karen Büscher, « African cities and violent conflict: the urban dimension of conflict and post conflict dynamics in Central and Eastern Africa », *Journal of Eastern African Studies* 12/2 (2018).
  - 5 James Mahoney et Kathleen Ann Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change », dans *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, éd. James Mahoney et Kathleen Ann Thelen. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.
  - 6 Fons van Overbeek et Peter Andrew Tamás, « Claim-Making through Subjectivation: A Governmentality Analysis of Associational Performance to Claim Land in the Hybridity of Peri-Urban Bukavu », *Geoforum* 109 (2020).
  - 7 Kasper Hoffmann, Mariève Pouliot et Godefroid Muzalia, « Constructed Anarchy: Governance, Conflict, and Precarious Property Rights in Bukavu, Democratic Republic of the Congo », *Congo Research Brief* 1. Gand : Governance in Conflict Network, 2019. Consulté le 24 août 2022, <https://www.gicnetwork.be/constructed-anarchy-governance-conflict-and-precarious-property-rights-in-bukavu-democratic-republic-of-the-congo/>.

Pour aider à comprendre l'apparition de ces phénomènes, nous relient les conclusions du rapport à un historique du « *fait urbain* »<sup>8</sup> en RDC, dont les origines remontent à l'administration coloniale et au droit foncier instauré à cette époque, et qui a conduit à la création de deux catégories foncières distinctes, urbaine et rurale. Si les terres situées en zone urbaine sont restées théoriquement distinctes, on constate qu'au fil du temps, les pratiques relatives à l'accès à la terre et à la tenure foncière se sont mises à répondre à la logique omniprésente du clientélisme, à tel point que le droit en est parfois vide de sens. S'agissant de Bukavu, ce cheminement s'est soldé par l'instauration d'une économie politique opaque et sujette aux conflits où les terres urbaines sont octroyées à travers divers arrangements à des entrepreneurs politiques fortunés et à leurs intermédiaires.

Ce rapport, cherchant à concevoir une politique d'après des données probantes, vise à encourager les discussions en cours parmi les bailleurs de fonds au sujet des interventions et de la réforme foncières. La recherche s'appuie sur trois questions centrales : que révèle l'histoire du foncier urbain sur les réalités contemporaines ? De quelle manière les groupes sociaux marginalisés tels que les jeunes et les femmes font-ils face à l'opacité de la gouvernance foncière à Bukavu, et comment y répondent-ils ? Et quelles sont les mesures qui, à leurs avis, permettraient de lutter contre cette opacité ? Les réponses à ces questions mettent principalement en évidence la quête de dignité des répondants, leur perte de confiance dans la justice, leur préférence pour des accords de médiation et leur souhait que l'État se range de leur côté plutôt que de celui des riches et des puissants.

Le rapport s'appuie sur trois mois de recherche de terrain menée entre juin et août 2021 par une équipe de six chercheurs, dont cinq sont basés à Bukavu. Les trois études de cas ont été choisies afin d'illustrer une diversité de formes et d'aspects des conflits fonciers péri-urbains à Bukavu. Cependant, en raison de la complexité et de l'opacité des conflits fonciers urbains, toute généralisation doit être faite avec grande prudence. La recherche a consisté en une revue documentaire pour chaque étude de cas, suivie de 31 entretiens semi-structurés avec des résidents, des organisations de la société civile (OSC), des membres des autorités urbaines, des juristes privés et des procureurs. Elle s'est également appuyée sur sept discussions en focus groups avec des femmes et des jeunes, dont les expériences se situent au cœur de cette étude.

---

8 Léon de Saint Moulin, « Histoire des villes du Zaïre : Notions et perspectives fondamentales », *Études d'Histoire Africaine VI* (1974).

# HISTOIRE DU FONCIER URBAIN EN RDC

Pour mieux comprendre les multiples modes de négociation de l'accès au foncier, d'acquisition de terres et de leur conservation dans les villes congolaises, il est impératif d'étudier en détail l'histoire du droit foncier et de l'administration qui en est chargée. À cet égard, il est utile d'utiliser le prisme du clivage urbain/rural apparu à l'époque coloniale. Ce clivage permet de mieux cerner les origines racialisées des villes coloniales congolaises soumises à la ségrégation, de la réglementation clientéliste des zones rurales et de l'afflux progressif de résidents ruraux vers les centres urbains décolonisés. Il en résulte un cadre de gouvernance confus, avec des logiques administratives et des dynamiques de marché contradictoires qui ont engendré un contexte d'économie politique difficile axé sur les terres urbaines.

## Clivage colonial entre urbain et rural (1885-1960)

Si les agglomérations urbaines sont antérieures à la colonisation, c'est à cette époque que le droit et l'administration firent du domaine urbain une catégorie distincte du rural. Cruciale pour les ambitions colonialistes, cette distinction se reflète dans des modes de gouvernance particuliers : une administration directe dans la ville européenne, et une administration indirecte dans les campagnes ; une société civile blanche sujette à la primauté du droit dans un contexte urbain autrement soumis à une ségrégation raciale, et des chefferies tribalisées—souvent construites par l'administration coloniale—dans un contexte rural de droit coutumier.<sup>9</sup> Le foncier est également soumis à cette dualité. Très tôt, selon le lieu—zone urbaine ou zone rurale—, le foncier est traité différemment en termes de valeur, d'accès et de tenure. L'apparition de ce clivage entre rural et urbain dans le droit foncier colonial et l'administration, ainsi que dans le système colonial de gouvernance en général, permet de mieux comprendre les défis actuels du foncier urbain.

## Des terres divisées : droit foncier et mode d'administration du foncier à l'époque coloniale

Les sociétés précoloniales du bassin du Congo et des régions environnantes étaient toutes différentes en termes d'organisation et de stratification sociales ; leurs façons de percevoir, d'interpréter, d'instrumentaliser et de gérer le foncier étaient elles aussi différentes. S'agissant des sociétés s'étendant depuis les rives du sud-ouest du lac Kivu, le foncier jouait un rôle socioculturel et économique de premier plan. Cela vaut particulièrement pour les royaumes appelés « Bushi », y compris le noyau central de Kabare, où se situe aujourd'hui la ville de Bukavu. Dans les Bushi, le *mwami* (chef coutumier suprême) était le gardien suprême de

---

9 Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton : Princeton University Press, 1996.

toutes les terres. Il remettait des parcelles à ses sujets, lesquels donnaient des terres à d'autres membres de la communauté, d'où une pyramide sociale avec, au sommet, le mwami et, tout en bas, les *bashizi*, qui n'étaient que de simples usagers des terres, sans aucun droit sur leur gestion. L'acquisition de terres reposait sur le versement d'un tribut (*kalinzi*) aux détenteurs des droits régissant ces terres, généralement quelques vaches, dont le nombre dépendait de la taille et de la qualité du sol. Mais le *kalinzi* n'était pas un prix d'achat. Il ne conférait pas de titre de propriété, mais constituait un signe de reconnaissance de l'autorité du *mwami* ; il était donc crucial pour sa légitimité. Un bon roi savait tirer parti d'un équilibre judicieux entre les relations interdépendantes qui s'ensuivaient, entraînant une stratification de la société et des liens entre groupes sociaux d'une même communauté. Surtout, le *mwami* et ses vassaux pouvaient reprendre à leurs sujets les terres qu'ils leur avaient attribuées.<sup>10</sup> Le système social Bushi faisait donc l'objet d'incertitude en termes de tenure foncière, à laquelle les *Bashizi* étaient sans doute les plus exposés.<sup>11</sup>

Avec l'arrivée des colonisateurs, les modes de gestion du foncier changèrent profondément. En juillet 1885, l'un des tout premiers actes législatifs de l'État libre du Congo (1885–1908) introduisit un nouveau système de tenure foncière. Cet acte fit valoir que dorénavant, un contrat foncier passé avec des Congolais ne serait reconnu par l'État qu'à condition qu'un de ses représentants prenne part à ce processus. Surtout, les terrains inoccupés—généralement entendus comme étant des terres inhabitées—ne pouvaient être occupés qu'avec un titre foncier, faute de quoi ils appartenaient à l'État.<sup>12</sup> De vastes étendues de terrains inoccupés furent mises en location sous la forme de concessions privées à des entreprises parapubliques ; les régimes d'extraction de richesses sans relâche de ces entreprises, notamment celles spécialisées dans le caoutchouc rouge, causèrent des pertes humaines et sociales considérables dont les répercussions se firent sentir sur plusieurs générations. Lors des décennies qui suivirent le transfert par le roi belge Léopold II, contre son gré, de sa colonie privée à l'État belge en 1908, plusieurs de ces concessions furent transformées en vastes plantations destinées à une agriculture tournée vers les exportations. Dans la région des Kivu, connue pour la richesse de ses sols, une pénurie de terrains commença à se faire sentir. Deux autres interventions coloniales aggravèrent encore la situation. Premièrement, l'État colonial transforma de vastes terrains de qualité en parcs nationaux et expulsa les communautés dont la subsistance était tributaire de ces terres. Deuxièmement, dans les décennies qui suivirent, en quête de main-d'œuvre pour travailler

- 
- 10 En 2022, le *kalinzi* continue d'exercer une influence sur la tenure foncière—et reste en concurrence avec la tenure statutaire—dans certaines des zones les plus rurales de Bukavu, notamment dans les quartiers de la commune de Bagira. Voir : van Overbeek et Tamás, « Claim-Making ».
- 11 Gillian Mathys, « People on the Move: Frontiers, Borders, Mobility and History in the Lake Kivu Region, 19th–20th century », thèse de doctorat, université de Gand, Gand, 2014 ; David Newbury, *Kings and Clans: Ijwi Island and the Lake Kivu Rift, 1780–1840*, Madison : University of Wisconsin Press, 1991 ; Candaciri Njangu, « La résistance Shi à la pénétration européenne », thèse de doctorat, université nationale du Zaïre, Lubumbashi, 1973.
- 12 Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo 1885–1886 : Ordonnance du 1er juillet 1885, Régime foncier, 30–31.

dans les vastes plantations du Kivu et souhaitant réduire les densités de population encore plus élevées au Rwanda et au Burundi, le Comité national du Kivu (CNKi), une entreprise parapublique créée en 1928 pour exploiter et investir dans la région du Kivu, délocalisa, d'après les estimations, 300 000 ouvriers rwandais et burundais dans la région. De très nombreux petits fermiers tels que les *Bashizi* furent expulsés de leurs parcelles et se mirent à travailler dans de vastes plantations en tant qu'ouvriers salariés. Un phénomène général de prolétarianisation et de paupérisation s'ensuivit, mettant à mal le tissu social des structures politiques coutumières.<sup>13</sup>

Les chefferies restèrent toutefois relativement puissantes. Le décret foncier de 1885, par exemple, indique que les terres qui n'étaient pas inoccupées continuaient d'être régies par les règles et normes coutumières. Par ailleurs, le Congo belge (1908–1960) optant pour un système d'administration indirecte, formalisé dans les années 1930, les chefs coutumiers, légitimes ou imposés, devinrent des éléments clés de la puissance coloniale au niveau local. Leur intégration dans l'administration coloniale assura la survie de la tenure foncière coutumière dans ces chefferies en partie traditionnelles, en partie artificielles et, dans certains cas même, inventées de toutes pièces. Bien que soumis à leurs maîtres coloniaux, les chefs étaient relativement libres de régner sur leurs propres territoires et ils pouvaient tirer parti de la puissance de l'armée coloniale en cas d'objections parmi leurs sujets. La nature de l'administration indirecte contribua probablement au fait que les fermiers qui faisaient déjà l'objet de pressions commencèrent à rechercher d'autres moyens de subsistance, pour la plupart dans les agglomérations urbaines en plein essor. Dans les villes, cependant, la manifestation de la puissance coloniale revêtait des formes totalement différentes—le foncier se situant au cœur de cette puissance.<sup>14</sup>

### **Aménagement et administration des villes ségréguées**

Contrairement à ce que l'on entend souvent, l'urbanisation au Congo a démarré avant l'arrivée des colons. En effet, plusieurs des grandes villes que compte le pays en 2022 remontent à des centres urbains précoloniaux, de Kinshasa à Kisangani jusqu'aux villages des rives du lac Tanganyika, généralement situés le long de voies commerciales établies de longue date. À l'époque de l'État libre du Congo puis du Congo belge, l'administration coloniale ne modifia pas fondamentalement ces réseaux urbains mais les supplanta, avant de les utiliser pour son

- 
- 13 Pieter Clement, « The Land Tenure System in the Congo, 1885–1960: Actors, Motivations, and Consequences », dans *Colonial Exploitation and Economic Development: The Belgian Congo and the Netherlands Indies compared*, éd. Ewout Frankema et Frans Buelens, Londres : Routledge, 2013 ; Koen Vlassenroot, « Land tenure, conflict and household strategies in the eastern Democratic Republic of the Congo », dans *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises*, éd. Luca Alinovi, Günter Hemrich et Luca Russo, Bourton on Dunsmore, Royaume-Uni : Practical Action Publishing, 2008.
- 14 Isidore Ndaywel è Nziem, *Nouvelle histoire du Congo : Des origines à la République démocratique*, Bruxelles : Édition Le Cri, 2008, 353–360 ; Mamdani, *Citizen and Subject* ; Mathys, « People on the Move ».

bénéfice exclusif.<sup>15</sup>

L'origine de la distinction juridique entre les terres urbaines et rurales est en grande partie antérieure aux pressions foncières croissantes décrites ci-dessus. Comme l'écrit un éminent démographe et historien, c'est en 1893 que « le fait urbain est entré dans le droit écrit du Zaïre comme problème foncier ».<sup>16</sup> L'article 10 d'un décret sur la vente et la location de terrains royaux (ou appartenant à l'État colonial) indique que des taxes spéciales doivent être versées pour des parcelles situées dans des « circonscriptions urbaines » mal définies, ce qui montre que l'administration coloniale avait bien conscience de la valeur potentielle des terrains et biens urbains avant même l'existence de tout grand centre urbain européen. Ce décret précisait les différences de traitement dont les terres urbaines et les terres rurales devaient faire l'objet dans la loi.

Des plans relatifs au mode d'administration de ce « *fait urbain* » s'ensuivirent, ajoutant une dimension politique importante au clivage entre l'urbain et le rural. En tant que bastions de la puissance coloniale, abritant la société civile blanche en termes d'administration, de tribunaux, d'armée et de police, ainsi que les administrateurs, officiers, négociants et colons européens, les circonscriptions urbaines étaient régies en vertu du droit colonial, contrairement aux terres tribales autochtones, soumises au droit coutumier. Au fil des décennies, le besoin croissant de main-d'œuvre congolaise en réponse à la demande de l'industrialisation, de l'administration et de l'agriculture axée sur les exportations, et pour servir les protecteurs coloniaux européens, favorisa l'urbanisation, menaçant ainsi ce clivage. La colonie blanche dût affronter l'une de ses hantises racistes les plus profondes et chercher à maintenir à l'écart cette main-d'œuvre noire dont elle avait tant besoin. Elle s'y prit de deux manières. D'abord, les colonisateurs tentèrent de figer leurs sujets dans l'espace : les Congolais furent forcés de s'inscrire dans leur chefferie rurale, qu'ils ne purent plus quitter sans autorisation officielle. Deuxièmement, les colonisateurs devinrent obsédés par le concept d'aménagement urbain, dans lequel le foncier jouait bien évidemment un rôle clé.<sup>17</sup>

Dans les zones habitées par les Européens, la crainte d'un prolétariat congolais grandissant et

---

15 de Saint Moulin, « Histoire des villes » ; Jan Vansina, *Paths in the Rainforests: Toward a History of Political Tradition in Equatorial Africa*, Madison : University of Wisconsin Press, 1990 ; Valérie Piette, « La Belgique au Congo ou la volonté d'imposer sa ville ? L'exemple de Léopoldville », *Revue belge de philologie et d'histoire* 89/2 (2011) ; Jacques Ulungu-Kinyamba Usungu, « Les routes dans l'univers colonial du Kivi-Maniema (1920-1959) : Mise en place, imaginaires collectifs et incidences sur la société et l'environnement », thèse de doctorat, université de Namur, Namur, 2014.

16 de Saint Moulin, « Histoire des villes », 137-138.

17 Nancy Rose Hunt, *A Nervous State: Violence, Remedies, and Reverie in Colonial Congo*, Londres : Duke University Press, 2016 ; Amandine Lauro, « Suspect Cities and the (Re)Making of Colonial Order: Urbanization, Security Anxieties and Police Reforms in Postwar Congo (1945-1960) », dans *Policing New Risks in Modern European History*, éd. Jonas Campion et Xavier Rousseaux, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2016 ; Margot Lootens, « Urban Development as a Reflection of Dynamics of Mobility: The Case of Bukavu (DR Congo) », mémoire de maîtrise, université de Gand, Gand, 2019.

d'un brassage social conduisirent à l'instauration de frontières raciales farouchement gardées et à une ségrégation strictement appliquée. De nombreux textes juridiques vinrent réglementer les modes d'aménagement et de gestion des circonscriptions urbaines, et les dispositions relatives à l'établissement de la main-d'œuvre congolaise. Dès 1898, un décret stipule que tous les centres urbains doivent être répartis en « *quartiers agglomérés* », l'un étant prévu pour la construction et les maisons en bois ou en tôle, et l'autre réservé aux « *huttes, paillotes et chimbèques* » habitées par les « *gens de couleur [sic]* ». <sup>18</sup> En 1913, un autre décret stipule que l'ensemble des travailleurs, domestiques et employés de couleur <sup>19</sup> doivent vivre dans ces quartiers désormais appelés « *cités indigènes* ». Dans les réformes administratives de 1931, un grand nombre de ces agglomérations urbaines congolaises, ainsi que de nombreux camps de travailleurs, furent transformés en centres extra-coutumiers (CEC), autrement dit en entités administratives situées hors des normes coutumières, dotées de leurs propres chefs et d'une certaine autonomie de gestion.

Cette autonomie pouvait être relativement importante. Comme le précise l'un des nouveaux décrets, « *les questions d'intérêt local qui ne font pas l'objet d'une réglementation d'ordre général, émanant du Gouverneur général ou du Gouverneur de la province, formeront la matière de règlements locaux* ». <sup>20</sup> Si l'attribution et l'acquisition de terrains sont supervisées par le cadastre colonial et approuvées par les gouverneurs de district ou provinciaux, dans la pratique un large éventail de questions, telles que le choix des personnes auxquelles attribuer un prêt au logement, les querelles entre voisins relatives à un empiètement sur leurs terres, le bon entretien des maisons, pelouses et jardins et l'utilisation de l'espace public, étaient soumises à ce type de réglementations locales et traitées par les chefs de CEC et leurs conseillers. <sup>21</sup>

L'urbanisation se poursuivait toutefois à si vive allure que les plans d'aménagement urbain et la gestion des populations congolaises devinrent sollicitées à l'excès. D'après une estimation, l'expansion des centres urbains se montait à 7,9 % à partir de 1938, passant à 9 % entre 1948 et 1958, la région des Kivu enregistrant une hausse de 9,8 % sur cette période. <sup>22</sup> À l'indépendance, les pressions foncières étaient déjà considérables : une étude estime qu'« *une famille composée de quatre membres avait besoin du produit d'une parcelle de 1,2 hectare et d'un complément d'huile de palme et de sel pour disposer d'une nourriture suffisante. En 1959, les ménages de Kabare [Sud-Kivu]*

---

18 Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo. 1898. « Voirie. Création de quartiers agglomérés. Réglementation », 365-368 : 366 (art. 3).

19 Bulletin officiel du Congo belge. 1913. « Cités indigènes dans les circonscriptions urbaines. — Organisation », 558-561 : 558.

20 Bulletin officiel du Congo belge 1931. « Centres extra coutumiers », 774-785: 774 (art. 2).

21 Simon de Nys-Ketels, « Colonial Policing and Urban Space in the Notorious Commune Rouge of Lubumbashi, Democratic Republic of Congo », *Urban History* 49/1(2020) ; Lewono Lufungula, « Participation des Congolais à la gestion du centre extra-coutumier de Coquilhatville : 1952-1958 », *Annales Aequatoria*, 16 (1995).

22 de Saint Moulin, « Histoire des villes », 148, 152.

occupaient en moyenne moins d'un hectare ». <sup>23</sup>

Ainsi, à l'indépendance, les centres urbains congolais en pleine expansion durent faire face à deux types de pressions foncières connexes : d'abord, l'afflux constant de Congolais vers la ville fit que les centres urbains occupèrent de plus en plus de terrains en périphérie, où les réglementations en matière d'aménagement urbain et les attributions obligatoires de parcelles entraient forcément en contradiction avec la tenure foncière coutumière. Généralement situés en périphérie des villes, les CEC se positionnaient à cheval sur ces deux mondes que sont l'urbain et le rural, gérés différemment, ce qui perturbait la ségrégation juridique et administrative bien nette que l'ordre public colonial avait voulu instaurer. Commença alors un processus long et confus qui entraîna la création de cadres de gouvernance du foncier urbain parfois parallèles, parfois contradictoires, et parfois concurrentiels. <sup>24</sup> L'aménagement urbain selon des critères raciaux conduisit ensuite à l'instauration de villes ségréguées où apparaissaient des inégalités frappantes entre les quartiers européens et indigènes en termes d'infrastructure et de services. Le nombre de personnes s'installant dans des CEC bondés étant en hausse, les habitants cherchèrent de nouveaux espaces où vivre en ville et se rapprochèrent de plus en plus des quartiers européens. Parallèlement à cela, cette demande rapide de terrains urbains en fit un bien extrêmement attractif, attirant l'attention d'entrepreneurs et d'entreprises immobilières à l'affût d'opportunités d'investissement. De différentes manières, Bukavu illustre parfaitement ces schémas complexes de croissance urbaine du Congo colonial.

### Bukavu à l'époque coloniale

Bien avant l'arrivée des colonisateurs belges, toute une série de villages ou de zones d'habitation occupaient les rives sud du lac Kivu. En 2022, les noms de plusieurs quartiers de Bukavu portent les noms de ces villages. <sup>25</sup> En 1900, des officiers de l'armée belge établirent un poste militaire sur la péninsule désormais appelée Muhumba dans le quartier de Nyalukemba—une zone nommée en l'honneur d'un chef local de l'époque. Le développement de ce poste prit quelques décennies et, à mesure de son expansion, les villageois voisins furent déplacés de force. La frontière contestée avec le Rwanda allemand voisin, conjuguée au déclenchement de la Première Guerre mondiale et à la résistance exercée par le *mwami* du royaume Bushi de Kabare, ralentirent l'aménagement d'une zone d'habitation européenne. Ce n'est que dans les années qui suivirent la Première Guerre mondiale que Bukavu commença à se développer, les colons et les administrateurs coloniaux étant attirés par son climat et ses sols fertiles. Elle reçut le statut

---

23 Vlassenroot et Huggins, « Land, Migration and Conflict », 126, en référence à une étude de 1959.

24 Fons van Overbeek et Peter Andrew Tamás, « Autochthony and insecure land tenure: the spatiality of ethnicized hybridity in the periphery of post-conflict Bukavu, DRC », *Journal of Eastern African Studies* 12/2 (2018).

25 Pilipili Kagabo, « Contribution à la connaissance des origines du centre de Bukavu (Kivu) de 1870 à 1935 », mémoire de maîtrise, université nationale du Zaïre, Lubumbashi, 1973, 8–10; Aymar Nyenyezi Bisoka et An Ansoms, « Accaparement des terres dans la ville de Bukavu (RDC) : Déconstruire le dogme de la sécurisation foncière par l'enregistrement », dans *Conjonctures congolaises*, éd. Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda, Paris : L'Harmattan, 2014, 222.

de circonscription urbaine en 1925 et devint peu après le chef-lieu du district du Kivu.<sup>26</sup>

Avec ce statut administratif, l'aménagement urbain de Bukavu devint plus important que jamais. En 1929, la Société immobilière du Kivu (SIMAK), filiale du CNKi, conçut un premier plan urbain—le plan directeur de la ville européenne, aujourd'hui appelée Ibanda, l'une des trois communes de Bukavu. Ce plan délimite les principales rues et avenues, ainsi que des habitations, des bureaux et des bâtiments administratifs le long du lac Kivu jusqu'à la presqu'île de La Botte, cette zone ainsi délimitée demeurant en 2022 la partie la plus urbanisée de la ville. Dans les années 1930, jouant un rôle de plus en plus important en tant que centre administratif colonial et plateforme commerciale, Bukavu fut surnommée la « Suisse africaine », célébrée pour son climat tempéré, ses panoramas montagneux, ses villas en bordure de lac et ses boulevards ombragés.<sup>27</sup>

Néanmoins, les plantations, les pâturages et les usines autour de Bukavu avaient besoin de main-d'œuvre congolaise. En 1935, Kadutu, une des trois s de la ville, devint le premier CEC à être implanté en face du centre européen (aujourd'hui Ibanda). Ce fut ensuite le tour de Bagira en 1953, et ces deux CEC furent officiellement intégrés à Bukavu deux mois après que celle-ci avait reçu le statut de ville en septembre 1958. Conformément au mode d'aménagement colonial ségrégué, Ibanda « a été délibérément séparée du reste de la ville par le versant boisé de la vallée encaissée de la Kahawa et par la zone industrielle lotie au fond de cette vallée ». <sup>28</sup>

Un survol rapide des trois études de cas qui éclairent ce rapport offre des exemples concrets des pressions foncières exercées sur la ville et sa périphérie. Situé sur les rives du sud-ouest du lac Kivu, le village de Mbobero se trouve à une dizaine de kilomètres au nord de Bukavu, et bien que limitrophe de la actuelle de Bagira, il fait toujours partie de la chefferie de Kabare. Entre les deux guerres, le CNKi attribua de nombreuses concessions aux colons belges pour l'exploitation agricole des riches sols de la région, déplaçant d'innombrables familles et fermiers congolais. L'un de ces colons belges, Cosyns,<sup>29</sup> acheta au CNKi une concession d'environ 190 hectares sur les hauteurs de Mbobero, lieu communément appelé Hongo, d'après le chef du village local. Conformément à la logique du CNKi, Cosyns recruta près d'une centaine d'ouvriers Banyarwanda de Rutshuru au Nord-Kivu pour travailler sur sa plantation. Cela le rendit relativement impopulaire aux yeux de la population majoritairement Bashi, et du

---

26 Njangu, « La résistance Shi » ; Mathys, « People on the Move ».

27 Henri Nicolaï, « Un Guide colonial : Le Guide du voyageur au Congo belge et au Ruanda-Urundi », *Belgeo* 3 (2012).

28 Léon de Saint Moulin, *Villes et organisation de l'espace au Congo : RDC*, Tervuren, Belgique : Musée royal de l'Afrique centrale, 2010, 272. Voir également : Lootens, « Urban Development ».

29 Emmanuel Cirimwami Barathulirwa, « Un siècle d'une histoire tumultueuse sur la concession Hongo (1920-2020) », Présentation PowerPoint lors d'un atelier organisé par le Groupe d'études sur les conflits et la sécurité humaine (GEC-SH), Bukavu, 27 mai 2021 (dans les dossiers des auteurs).

*mwami* de Kabare, qui ne reçut aucun tribut de la part de cette main-d'œuvre.<sup>30</sup> Lorsque Cosyns proposa également de cacher le percepteur local, recherché par le *mwami* pour avoir harcelé ses sujets et escroqué sa chefferie, ce dernier intervint. En décembre 1930, il mobilisa les habitants de Mbobero ainsi que la police locale et entra de force dans la concession de Hongo. Dix des ouvriers de Cosyns furent tués. Cosyns aurait conservé sa plantation jusqu'à ce qu'il la vende à Michaux, juriste et administrateur colonial belge, dans les années 1940.<sup>31</sup>

Michaux établit une fabrique de limonade, « *Mineral Hongo* », se construisit une résidence et bâtit quelques maisons pour ses huit ouvriers, recrutés localement (contrairement à Cosyns). Lorsque Michaux quitta le Congo—on ignore s'il en partit au moment de l'indépendance ou dans les années 1970—, il semblerait qu'il ait eu du mal à régler ses dettes à ses ouvriers. Pour résoudre cette situation, certaines sources affirment qu'il confia l'usine à un ami, Léon Mamboleo Mughuba I, politicien congolais de premier plan et juriste comme lui, et qu'il attribua une petite parcelle d'un hectare à chacun de ses huit ouvriers.<sup>32</sup> D'autres affirment que Michaux céda sa concession au chef de village de Hongo, lequel décida lui-même d'allouer les parcelles aux huit ouvriers.<sup>33</sup> Quoi qu'il en soit, ce transfert ne semble pas avoir donné lieu à des documents écrits suffisants pour clarifier exactement qui détenait quoi, dans quelle mesure et en vertu de quel droit. Pendant un certain temps, cet arrangement resta incontesté. Toutefois, au début des années 1970, cette incertitude juridique sous-jacente vint hanter le village de Mbobero.<sup>34</sup>

Si Mbobero illustre la manière dont les pratiques coloniales déclenchèrent des conflits fonciers violents et dont la décolonisation engendra des incertitudes au niveau de la tenure foncière, l'étude de cas menée à Panzi présente le début de la spéculation autour des terres péri-urbaines. Situé plus au sud du centre-ville, dans la vallée de la rivière Ruzizi, Panzi resta principalement rural et inhabité pendant toute l'époque coloniale. À partir des années 1920, certains colons européens se mirent à y former une communauté et y établirent des plantations de café et des exploitations bovines. Quelques décennies plus tard, lorsque la presqu'île de Muhumba, où l'élite coloniale s'était fait construire des villas, devint surpeuplée, certains colons décidèrent d'aller vivre à Panzi, qui restait inhabité. Dans les années 1950, quelques villas coloniales et un hôtel y furent construits. En même temps, prenant conscience du potentiel de cette zone, des colons agissant à titre individuel et quelques sociétés achetèrent et vendirent des parcelles dans l'espoir d'obtenir le droit de transformer les terres agricoles en terrains résidentiels. En 1950, par exemple, un planteur britannique du nom de Harold Stephenson acquit un terrain

---

30 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021.

31 Cirimwami, « Un siècle d'une histoire tumultueuse ». La présentation fait référence à des sources d'archives relatives à ces événements.

32 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021.

33 Entretien avec un membre de la Commission Justice et Paix (CJP), Bukavu, 24 août 2021 ; entretien avec un administrateur local, Bukavu, 24 août 2021.

34 Cirimwami, « Un siècle d'une histoire tumultueuse ».

après d'une société privée, la Compagnie immobilière du domaine de Panzi (COMPANZI). Ce terrain était uniquement destiné à un usage agropastoral. Souhaitant le transformer en bien résidentiel, Stephenson écrivit au gouverneur colonial, mais sa requête demeura sans réponse. Il vendit le terrain deux ans plus tard à la Société immobilière de la Ruzizi-Kivu (SIMRUKI), qui le revendit à la Société immobilière au Kivu (SIMAK) en 1953. Deux années plus tard, la SIMAK obtint enfin le droit d'utiliser le terrain à des fins résidentielles. Cependant, en 1959, le gouvernement provincial demanda à la SIMAK de lui vendre son bien pour réduire les pressions démographiques croissantes à Kadutu. En février 1960, les deux parties convinrent de ce que le gouvernement verserait à la SIMAK 9,4 millions de francs belges (environ 2,2 millions de dollars US au taux de change actuel).<sup>35</sup> Cependant, l'indépendance congolaise quatre mois plus tard empêcha ce marché d'être conclu en bonne et due forme, et les droits fonciers restèrent indéterminés. Outre les incertitudes juridiques autour de la propriété des terrains, cet exemple montre que, déjà à l'époque du Congo belge, les terres suburbaines étaient devenues une source d'investissement prisée, attirant des entrepreneurs privés, des sociétés parapubliques et le gouvernement colonial.

Lors des décennies suivantes, de nombreux agriculteurs non propriétaires vinrent s'installer en ville, apportant avec eux des notions coutumières du droit et de la propriété foncière, et le prix des terrains urbains augmenta, attirant de riches hommes d'affaires. Ces deux développements affaiblirent le clivage entre le rural et l'urbain établi par l'administration coloniale.

## **Un clivage en déclin : Le foncier et la ville au Zaïre (1965–années 1990)**

Lors des décennies qui suivirent l'indépendance du pays, le droit foncier urbain ne changea guère, contrairement à son mode de gestion et aux pratiques relatives à l'accès à la terre et à la tenure foncière. Concernant sa gestion, l'État congolais mit fin au règne colonial fondé sur le racisme et la ségrégation dans la ville et intégra ses officiers dans le système préfectoral centralisé du Zaïre. Parallèlement à cela, les importantes relations entre protecteurs et protégés de l'époque où la campagne était administrée indirectement commencèrent à se répandre à tous les niveaux du système de gouvernance et dans l'administration urbaine. Par conséquent, les terrains et biens immobiliers urbains de forte valeur devinrent des ressources essentielles de l'approche clientéliste. Ce faisant, la croissance urbaine se poursuivit sur la majeure partie de cette période. À partir du milieu des années 1970, les capacités de l'État zaïrois se mirent à diminuer et l'aménagement urbain cessa d'être appliqué, entraînant une situation de plus en plus confuse et des pratiques contestables en matière d'attribution des terres, de construction et d'utilisation de l'espace urbain en général.

### **Décolonisation de la ville**

Après plusieurs années de guerre civile et de paralysie politique du Congo indépendant, Joseph Désirée Mobutu, alors chef de l'armée, saisit le pouvoir à l'issue de son second coup d'État

---

35 Kalala Maloba Mukiwa, « Histoire du quartier Essence dans la commune d'Ibanda à Bukavu (1956–1975) », Bukavu : Institut supérieur pédagogique, 1997 (dans les dossiers des auteurs).

fin 1965. Pour contrecarrer l'instabilité des années de la Première République, et dans le but de consolider et centraliser son pouvoir, il rétablit et se réappropria des éléments clés de l'appareil administratif colonial et certaines de ses politiques. L'une d'elles était la loi foncière Bakajika de 1966, qui stipulait que l'ensemble des terres, forêts et minerais appartenaient à l'État congolais, de même que les concessions résiliées attribuées avant l'indépendance. La loi ne donnait toutefois aucune précision sur les terres coutumières, conservant ainsi la dualité juridique de la période coloniale.<sup>36</sup> Sept ans plus tard, la loi de 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier fit de nouveau valoir que toutes les terres appartenaient à l'État, et maintint la distinction juridique entre terres urbaines et terres rurales (article 60). En outre, cette loi de 1973 précisait que toutes les terres coutumières appartenaient à l'État : l'article 389 stipulait que le statut des droits d'usage coutumiers, précédemment accordés de manière légitime, seraient réglés par une prochaine ordonnance du président de la République. Cette ordonnance ne vit jamais le jour. Sans elle, la porte resta ouverte à l'ambiguïté et à l'incertitude juridiques en matière d'accès à la terre et de tenure foncière pour de nombreux millions de Zaïrois vivant en zone rurale. Dans la pratique, cependant, l'État zaïrois ne parvint jamais réellement à imposer la loi de 1973 dans ses chefferies de l'est du pays, où les bwami (pluriel de *mwami*) restèrent des autorités puissantes et conservèrent une grande partie de leur influence sur les terres et leur attribution.<sup>37</sup>

En termes d'administration urbaine, la recentralisation révoqua les lois de la fin de la période coloniale prévues pour faire des villes et de leurs communes des entités administratives autonomes, avec des représentants en partie élus vers la fin des années 1960. Toutes les autorités urbaines furent de nouveau nommées par le gouvernement central, faisant ainsi de la ville une simple sous-entité administrative du système préfectoral de gouvernance de Mobutu. Entretemps, les villes poursuivirent leur expansion, surtout à l'est, la guerre civile poussant un nombre croissant d'habitants des zones rurales à venir chercher la sécurité des centres urbains. Bukavu, par exemple, connut une expansion de 10,4 % de 1958 à 1970, d'après les estimations.<sup>38</sup> Déjà en difficulté à l'époque coloniale, Kadutu devint sursollicitée. Ainsi, en 1970, à Nyamugo, un quartier de Kadutu, la densité de population atteignait les 907 habitants par hectare, et 819 par hectare dans le reste de l'ancien CEC. Pour apaiser certaines de ces pressions, les administrateurs urbains décidèrent de transformer les amples espaces verts de Bukavu, qui

---

36 *Moniteur Congolais*, « Ordonnance Loi n. 66-343 du 7 juin 1966 assurant à la République démocratique du Congo la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire », 15 août 1966. Consulté le 24 août 2022, [https://www.droitcongolais.info/files/Ordonnance-loi-du-7-juin-1966\\_Plenitude-de-droits-de-proprieté-et-souverainetes-sur-le-territoire.pdf](https://www.droitcongolais.info/files/Ordonnance-loi-du-7-juin-1966_Plenitude-de-droits-de-proprieté-et-souverainetes-sur-le-territoire.pdf).

37 Thomas M Callaghy, *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, New York : Columbia University Press, 1984 ; Timothy Raeymaekers, « Conflict and food security in Beni-Lubero: Back to the future? », dans *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises*, éd. Luca Alinovi, Günter Hemrich et Luca Russo, Bourton on Dunsmore, Royaume-Uni : Food and Agriculture Organization, 2008. Consulté le 24 août 2022, <https://www.fao.org/publications/card/en/c/285b1665-9436-5795-bd49-38cbe9040576/>.

38 de Saint Moulin, « Histoire des villes », 152.

assuraient la ségrégation entre les CEC et la ville européenne, en lotissements. Parallèlement à cela, les élites politiques commencèrent à user de leur position pour s'appropriier ou vendre des biens coloniaux à l'abandon, allant de villas à des parcelles, sans guère se soucier de l'aménagement urbain.<sup>39</sup> Une enquête réalisée à Bukavu en 1978 exprime le regret peut-être trop sentimental mais révélateur que sa trajectoire se soit non seulement éloignée du plan d'urbanisme de la colonie, mais qu'elle ne semble suivre aucune direction claire :

L'aménagement d'Ibanda [commune la plus ancienne, et centre européen] a été fait et bien fait. Avec quelques réserves ce plan reste valable. Pour le reste de la ville, l'aménagement s'est réalisé surtout après 1950. Le plan est débordé de tous côtés et il n'y a pas de plan directeur. Depuis 1960 [l'indépendance], le développement de la ville est anarchique. Les efforts ont surtout été des efforts d'entretien sans création et perspective d'avenir.<sup>40</sup>

Peu à peu apparut une économie politique des terres urbaines favorisée par les relations politiques, l'argent et l'opportunisme. Plusieurs politiques nationalistes connues sous le nom de « *Zaïrianisation* » intensifièrent cette économie. Ainsi, la loi foncière de 1973 fut adoptée lors d'une révolution nationale partie du sommet de l'État qui modifia le statut socioéconomique et culturel du pays. La vision de la Zaïrianisation promettait un changement radical au nom d'un retour mal défini vers l'authenticité zaïroise. Cette stratégie comprenait des politiques économiques de grande ampleur mais dévastatrices telles que la nationalisation des entreprises et des plantations détenues par des étrangers. Contrairement aux ambitions déclarées de la révolution, mais symptomatique du système de clientélisme en plein essor mis en place par Mobutu, les terres et biens nationalisés furent remis aux élites et à leurs subordonnés en échange de leur soutien et de leur loyauté. Cela entraîna l'apparition d'une classe d'entrepreneurs politiques fortunés. Ceux-ci voulaient acheter des biens pour se doter d'investissements lucratifs ou simplement les revendre pour en dégager un bénéfice.<sup>41</sup> Pour profiter de cette manne, il devint crucial de se positionner à proximité de l'État, et les intermédiaires qui avaient une fonction au sein de l'appareil étatique ou qui entretenaient des relations avec celui-ci dégagèrent une influence et un pouvoir considérables. Dans les années et les décennies qui suivirent, « des alliances informelles entre une nouvelle classe de capitalistes ruraux, d'agro-industries, d'autorités traditionnelles et d'administrateurs étatiques »<sup>42</sup> se nouèrent, qui en 2022 restent le pilier du système d'acquisition des terres en RDC.<sup>43</sup> Les études de cas sur Bukavu

---

39 Nyenyeze et Ansoms, « Accaparement des terres », 224 ; de Saint Moulin, « Histoire des villes », 143 ; de Saint Moulin, *Villes et organisation*, 284-285.

40 Jan Fransen, « Enquêtes démographiques : Ville de Bukavu », n.p. : Département des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire, 1978 (dans les dossiers des auteurs).

41 Janet MacGaffey, *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*, Philadelphie : University of Pennsylvania Press, 1991.

42 Vlassenroot et Huggins, « Land, Migration and Conflict », 133

43 Crawford Young et Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison : University of Wisconsin Press, 1985.

permettent d'en savoir plus sur ces pratiques.

### **Bukavu à l'époque de la Zaïrianisation**

Au début des années 1970, au plus fort des politiques de Zaïrianisation de Mobutu, Jean-Baptiste Mihigo Cokola, homme d'affaires basé à Kinshasa, se rendit à Mbobero, proclamant qu'il avait acquis la concession du juriste Michaux. D'aucuns racontent que le chef de village de Hongo s'était retrouvé dans la capitale sans le sou et que, pour pouvoir s'acheter un billet d'avion afin de regagner l'est du pays, il avait vendu à Mihigo une partie de la concession. Toutefois, lorsque Mihigo arriva à Mbobero, il se déclara propriétaire de l'intégralité de la concession.<sup>44</sup> Les ouvriers de Michaux contestèrent les droits que Mihigo faisaient valoir sur leur terre et, en 1980, décidèrent de traduire le dossier en justice. Le tribunal de grande instance d'Uvira donna raison aux ouvriers. Mihigo fit appel du jugement devant la cour d'appel de Kinshasa—trop éloignée pour que les ouvriers puissent s'y rendre, et une ville où Mihigo aurait bénéficié de relations politiques. La cour d'appel donna raison à Mihigo et la situation juridique en vint au point mort, rendant encore plus incertaine une situation déjà confuse.<sup>45</sup> Si les ouvriers et Mihigo finirent par trouver un modus vivandi qui fut maintenu jusque dans les années 1990, un résident et observateur de longue date note : « L'origine du conflit se trouve ici car personne ne sait ce qui appartient à Mihigo, à Mamboleo et aux huit ouvriers de Michaux. »<sup>46</sup>

Contrairement à Mbobero, resté relativement rural, beaucoup de choses avaient changé à Panzi depuis l'indépendance. Les villageois ruraux commencèrent à délaisser la campagne pour gagner Bukavu et s'installèrent en périphérie de la ville, la banlieue s'éloignant de plus en plus du centre-ville. Lors de cette expansion, Panzi s'étendit peu à peu vers le sud. Panzi finit ainsi par atteindre et même entourer un camp militaire établi en 1967. Ce camp avait été créé par l'armée de Mobutu pour planifier ses opérations contre le mercenaire belge Jean Schramme et ses troupes, qui avaient occupé la ville en août et septembre 1967.<sup>47</sup> On débat encore en 2022 de la question de savoir si ce camp, qui devait être provisoire, est devenu permanent. Il semblerait que dès la fin des années 1960, une commission militaire de Kinshasa jugea que son emplacement, dans une vallée entourée de collines, était inadapté d'un point de vue géostratégique. Ce qui est sûr, c'est que certains militaires ne partirent jamais du camp et s'installèrent dans la région. En outre, à partir des années 1970, la Société nationale d'assurance (SONAS) zaïroise se mit à fonctionner comme une agence de location pour les colons belges qui étaient retournés en Belgique et avaient laissé des biens immobiliers au Zaïre. La SONAS loua certaines de ces villas désormais inoccupées à Panzi à des officiers des Forces armées zaïroises

---

44 Entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021.

45 Entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 17 août 2021 ; entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021 ; entretien avec un administrateur local, Bukavu, 24 août 2021 ; entretien avec un juriste, Bukavu, 24 juin 2021.

46 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021.

47 Focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

(FAZ) et de la Gendarmerie nationale.<sup>48</sup>

Dès la fin des années 1970, cependant, les effets de la Zairianisation conjugués au déclin économique rapide du pays commencèrent à se faire sentir. Les caisses de l'État étant vides, les militaires cessèrent de payer leur loyer et la SONAS ne put honorer ses obligations envers les propriétaires belges absents. Certains de ces propriétaires décidèrent de vendre leurs biens immobiliers à des entrepreneurs politiques zaïrois nouvellement établis. Comble de l'injure, les occupants militaires des biens qu'ils venaient ainsi d'acquérir refusèrent d'en partir. Une bataille juridique s'ensuivit entre les nouveaux propriétaires, le ministère de la Défense, la hiérarchie militaire et les soldats résidents, qui ne fut résolue qu'au début de la Première guerre du Congo (1996-1997).

Dans les années 1990, d'innombrables questions relatives à la propriété et aux droits en vertu d'un régime de gouvernance foncière complexe étaient devenues insolubles. Les études de cas à Panzi et Mbobero soulignent certains symptômes et répercussions de cette situation : décisions de justice contradictoires et soumises à l'ingérence de différentes parties ; absence de traces écrites ; manque de transparence des marchés conclus entre d'anciens colons et une élite zaïroise de plus en plus importante ; locataires démunis qui refusent de quitter leur domicile. La résistance exercée par ces locataires démunis illustre une réalité socioéconomique, qui ne fit qu'empirer au cours des décennies suivantes : État vidé de l'intérieur, incapable de payer ses dettes ou ses employés, tandis que les élites étatiques accumulent une fortune considérable, et que les militaires et les civils sont livrés à eux-mêmes.

## **Basculement du clivage : les économies foncières urbaines de la guerre (années 1990-aujourd'hui)**

Les guerres du Congo et les interminables conflits violents transformèrent profondément le paysage urbain de l'est de la RDC. En quelques années seulement, la taille des villes doubla voire tripla, les populations rurales fuyant les campagnes. Les infrastructures et services déjà sursollicités et mal entretenus étaient dans un piteux état. Parallèlement à cela, les prix de l'immobilier urbain explosèrent, les politiciens octroyant des parcelles, dans lesquelles les élites qui connaissaient du beau monde investirent, et la spéculation devint effrénée. Aux échelons inférieurs de cette rude concurrence autour de la terre, les populations déplacées, les résidents de longue date et les autorités urbaines marchandèrent, négociaient et parfois s'affrontaient pour obtenir de l'espace. En 2022, le clivage colonial bien net entre l'urbain et le rural en matière de loi et d'administration a fait place à un cadre de gouvernance polymorphe, dont l'unité monétaire est la proximité des réseaux clientélistes. Cette transformation a produit une économie politique complexe autour de l'accès à la terre, sa conservation et les litiges fonciers.

---

48 D'après des archives privées détenues par une famille congolaise soucieuse à laquelle l'un des auteurs a rendu visite à Bukavu le 18 août 2021.

### Impact de la guerre sur les terres urbaines

Pendant les trois décennies qui suivirent la Zaïrianisation, la terre devint une ressource clientéliste prisée, mais elle fut aussi de plus en plus étroitement liée aux questions d'appartenance et d'identité communément exprimées sous l'appellation d'« autochtonie ». Les modifications apportées à la loi sur la citoyenneté dans les années 1980 intensifièrent gravement les enjeux pour ceux qui n'avaient pas de preuve claire de résidence au Congo antérieure à 1885—mesure visant en particulier les communautés parlant le kinyarwanda de l'est de la RDC, qui raviva les tensions entre elles et les populations se disant « *fils [sic] du terroir* ».<sup>49</sup> Dans les années 1990, ces tensions anciennes se transformèrent en violence généralisée. Mobutu commença d'abord par s'orienter vers le multipartisme puis introduisit peu après la « *géopolitique* ». Suivant un raisonnement destiné à diviser son opposition au sein d'un nouveau parlement, la géopolitique reliait directement la représentation politique—et donc le pouvoir—à l'appartenance ethnique. Dans les remaniements qui suivirent, des politiciens ambitieux exploitèrent des animosités anciennes, qui finirent par entraîner une violence ethnique.<sup>50</sup> Les événements au Rwanda voisin ajoutèrent une dimension transnationale aux incendies localisés qui couvaient dans l'est du Zaïre. La guerre civile et le génocide, puis l'afflux de centaines de milliers de réfugiés hutus, engendrèrent une crise politique et humanitaire. Les pressions qui pesaient de longue date sur la terre et les conflits localisés autour de l'identité et du pouvoir devinrent étroitement liés à la politique et à l'économie régionales, et toutes les conditions furent réunies pour déclencher la Première (1996–1997) puis la Deuxième (1998–2003) guerre du Congo.

La catastrophe humanitaire provoqua l'arrivée dans l'est du Congo d'innombrables agences humanitaires et de développement qui avaient besoin d'espace pour leurs campements, leurs bureaux et leur personnel. Les organisations non gouvernementales internationales, les représentations diplomatiques et les agences des Nations Unies se trouvaient en concurrence, et elles étaient prêtes à payer un prix nettement supérieur au pouvoir d'achat des simples citoyens congolais pour se procurer des terrains et des biens immobiliers. Cette demande ouvrit des opportunités économiques toujours plus lucratives pour les entrepreneurs congolais.<sup>51</sup> Par exemple, en 1994, à Mbobero, l'organisation Care International demanda à Mihigo de lui louer sa concession pour y établir des camps de réfugiés rwandais. Comprenant qu'il s'agissait là d'une opportunité unique, Mihigo voulut louer toute la concession, y compris les parcelles données aux ouvriers de Michaux. Ces ouvriers protestèrent une fois de plus, ravivant le conflit qui couvait entre les deux parties. Cette fois-ci, cependant, l'Église catholique et le gouverneur provincial intervinrent en tant que médiateurs et cherchèrent une solution. Care International

---

49 Stephen Jackson, « Sons of Which Soil? The Language and Politics of Autochthony in Eastern D.R. Congo », *African Studies Review* 49/2 (2006).

50 Georges Nzongola-Ntalaja, *The Congo from Leopold to Kabila: a people's history*, Londres : Zed Books, 2002, 161.

51 David Peyton, « Wartime Speculation: Property Markets and Institutional Change in Eastern Congo's Urban Centers », *Journal of Eastern African Studies* 12/2 (2018) ; Koen Vlassenroot et Karen Büscher, « Borderlands, Identity and Urban Development: The Case of Goma (Democratic Republic of the Congo) », *Urban Studies* 50/15 (2013).

aurait fini par signer un accord lui permettant de n'établir des campements de réfugiés que sur les parties de la concession sur lesquelles Mihigo résidait.<sup>52</sup> La demande croissante de terrains à Bukavu en fait aujourd'hui sans doute la ville la plus chère de tout le pays, avec des prix au mètre carré allant de 2 000 à 8 000 USD, d'après les estimations. Ces prix sont en fort contraste avec le revenu moyen des habitants de la ville qui, au mieux, gagnent quelques centaines de dollars par mois.<sup>53</sup>

Parallèlement à cela, la guerre et le conflit, et l'exode rural qu'ils provoquent, entraînent une expansion des villes de l'est du pays à un rythme insoutenable. Au début des années 1990, Bukavu comptait quelque 220 000 habitants ; à la fin de la Deuxième guerre du Congo, en 2003, elle en comptait près d'un demi-million ; depuis, la population a de nouveau plus que doublé, et se monte aujourd'hui à plus d'un million d'habitants.<sup>54</sup> Pendant les guerres civiles congolaises, les arrivées et les départs rapides de populations de la ville, associés aux expulsions et à la réappropriation de terres à Bukavu par les occupants, contribuèrent encore à saper les arrangements fragiles prévus en matière de tenure foncière urbaine. Lorsque les guerres furent terminées et que le pays entra dans une phase de stabilité nouvelle, bien que volatile, certaines personnes voulurent regagner leur habitation et leur parcelle mais elles les trouvèrent occupées. Les conflits fonciers se multiplièrent. Par exemple, le nombre de ceux qui furent traduits devant un tribunal (sans doute une minorité) fut au moins multiplié par dix.<sup>55</sup> Il est probable qu'un nombre bien plus élevé ait été résolu sans recourir aux tribunaux, de diverses façons.

Après cette croissance urbaine rapide attribuable au conflit, Bukavu commença vite à manquer de place. À l'instar des élites politiques des années 1960, les nouveaux occupants profitèrent de la panique, de la confusion et de l'incertitude générale des habitants de la ville pour saisir, reprendre possession et vendre des terrains et des biens urbains publics et privés. Plusieurs lotissements ambitieux gérés par le Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD) firent partie de cet accaparement des terres urbaines, certains n'ayant jamais vu le jour et d'autres restant bloqués dans un contexte de spéculation et de rumeurs quant à l'identité du détenteur des droits relatifs à telle ou telle parcelle. Une proposition visant un élargissement de la ville qui aurait inclus Mbobero comme nouvelle zone résidentielle, par exemple, n'aboutit pas non plus. Une ordonnance de 2000 aurait demandé aux habitants de Mbobero, y compris aux huit ouvriers de Michaux, de prouver qu'ils étaient les propriétaires ou de fournir les papiers nécessaires

---

52 Entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 14 août 2021.

53 Aymar Nyenyezi Bisoka, Emery Mushagalusa Mudinga et Tom de Herdt, « Bukavu: City scoping study », Manchester : African Cities Research Consortium, 2021, [https://www.african-cities.org/wp-content/uploads/2021/12/ACRC\\_Bukavu\\_City-Scoping-Study.pdf](https://www.african-cities.org/wp-content/uploads/2021/12/ACRC_Bukavu_City-Scoping-Study.pdf).

54 Nyenyezi Bisoka, Mudinga et de Herdt, « Bukavu », 3 ; Hoffmann, Pouliot et Muzalia, « Constructed Anarchy ».

55 Aymar Nyenyezi Bisoka et An Ansoms, « Droit et conflits fonciers à Bukavu : Vers une anthropologie de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits », in *Conjonctures congolaises*, éd. Stefan Marysse et Jean Omasombo, Paris : L'Harmattan, 2016 ; van Overbeek et Tamás, « Autochthony ».

pour éviter l'expulsion, mais une commission finit par juger que les collines et terrains pentus n'étaient pas adaptés à des constructions résidentielles.<sup>56</sup> Néanmoins, l'emplacement de Mbobero, dans la proche périphérie de Bukavu, en fait un lieu où les biens immobiliers de premier ordre attirent les riches et les puissants.<sup>57</sup>

D'une manière générale, une économie politique importante s'est développée autour de l'accès à la terre au sein de laquelle les autorités politico-administratives, des gouverneurs aux petits fonctionnaires urbains appelés « *cadres de base* »<sup>58</sup> utilisent leur position privilégiée pour faciliter les transactions foncières et immobilières moyennant des petites sommes, d'importants pots-de-vin ou d'autres faveurs. Non seulement cette économie alimente la spéculation foncière et immobilière et les hausses de prix, elle nuit aussi à l'application régulière de la loi relative aux ventes de terrains. En outre, le processus de décentralisation mis en œuvre à travers le pays, qui a fait des villes et des communes des entités administratives autonomes pour tenter de rapprocher le gouvernement de la population, a en réalité fini par accroître l'effet de levier dont les autorités urbaines bénéficient sur l'économie politique de l'accès au foncier.<sup>59</sup> Les trois études de cas consacrées à Bukavu démontrent certaines des manières dont cette économie se déroule dans la pratique.

### **Un cimetière, un terrain de football et une colline périurbaine en lice**

Situé au sud de Nyalukemba, le quartier le plus à l'est de Bukavu, le cimetière de la Ruzizi porte le nom de la rivière qui le borde au sud et qui forme la frontière naturelle entre la RDC et le Rwanda. Le camp Saio, plus vaste camp militaire de Bukavu à l'heure actuelle, veille sur cette vallée géostratégique depuis l'époque coloniale. Le cimetière voisin ne remonte quant à lui qu'à 1975, lorsque le gouverneur du Kivu Mwando Simba transféra les quelques habitants de cette zone vers le nord-ouest afin de créer un espace où enterrer les morts. À l'époque coloniale, cette vaste zone était occupée par la plantation d'un colon belge et ses ouvriers, ainsi que par le personnel congolais qui travaillait pour les Jésuites chargés du collège Alfajiri. Des administrateurs et des colons belges se servaient également de cette vaste zone pour leurs loisirs. L'équitation et le golf étaient des activités populaires, et la route au nord du cimetière porte encore le nom de « *route du Golf* ». Ce lieu autrefois relativement idyllique a beaucoup changé pendant les guerres civiles du Congo, lorsque les droits des morts commencèrent à entrer en conflit avec ceux des vivants.

Parmi les milliers de personnes déplacées venues se réfugier à Bukavu figuraient les Banyamulenge, une communauté congolaise tutsi considérée par de nombreux Congolais

---

56 Entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 14 août 2021.

57 Nyenyezi Bisoka et Ansoms, « Accaparement des terres ».

58 À savoir le chef de quartier, les chefs de cellule, les chefs d'avenue et le *nyumba kumi* (chef de dix maisons)

59 Pierre Englebert et Emmanuel Kasongo Mungongo, « Misguided and Misdiagnosed: The Failure of Decentralization Reforms in the DR Congo », *African Studies Review* 59/1 (2016).

comme proche du RCD, même si certains de ses dirigeants avaient tenté d'établir leur propre agenda politique à la fois indépendant de Kigali et de Kinshasa.<sup>60</sup> À cause de leur image, les réfugiés Banyamulenge ne purent s'installer dans la ville de manière aussi sécurisée que d'autres communautés ethniques qui fuyaient l'arrière-pays de Bukavu. En 2000, le RCD offrit des parties du cimetière de la Ruzizi aux Banyamulenge déplacés de Lemera, d'Uvira, de Minembwe et d'Itombwe, bastions de la rébellion de l'Alliance des Forces démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (AFDL) qui avait renversé Mobutu en 1997 pendant la Première guerre du Congo, et dans laquelle les Banyamulenge avaient joué un rôle important. Proche de la frontière rwandaise et du camp militaire, cette zone était jugée suffisamment sûre pour ne pas présenter de risque d'attaques xénophobes. Connu sous le nom de « lotissement des Banyamulenge », il s'agissait là de la première réassignation de terres du cimetière de la Ruzizi à des fins autres que celles d'enterrer les morts. Cela déclencha toute une série d'empiètements sur les sites funéraires qui acquirent rapidement un caractère commercial, qui perdure aujourd'hui.

Le quartier de Panzi fit également l'objet d'une tentative de redéveloppement urbain. En 1999, par exemple, l'administration urbaine du RCD transforma un vaste espace, y compris le camp militaire de Panzi, alors à l'abandon, des lieux utilisés pour des défilés et des villas coloniales, en un projet appelé « *lotissement de Panzi* ». La plupart des parcelles nouvellement démarquées furent vendues à des personnes venues de la ville natale du gouverneur provincial appuyé par le RCD, Kasiba, en territoire de Walungu, connues sous le nom de Bazibaziba.<sup>61</sup> Des tensions apparurent dès la fin de la Deuxième guerre du Congo, lorsque la hiérarchie militaire du Sud-Kivu décida de loger les soldats blessés, leurs familles et les veuves de guerre dans le camp militaire de Panzi. Entretemps, un grand nombre de bâtiments avaient été achetés, ravivant un conflit pour savoir quels terrains et quels biens immobiliers appartenaient à qui. En attendant que cette question soit résolue, et ne sachant où aller, des militaires commencèrent à s'installer dans des maisons faites de torchis et de bâches sur l'espace autrefois réservé aux défilés qu'ils avaient utilisé avant la guerre pour leur entraînement. Cet espace, le seul à être vaste et inoccupé dans les parages, était toutefois utilisé par les clubs de jeunes et de football de Panzi. En février 2000, le gouverneur provincial Norbert Katintima offrit par décret ces terrains aux jeunes de Panzi, le club de football Ajax en étant chargé, club dont, par hasard, il était président.<sup>62</sup> Des tensions apparurent entre les jeunes et les footballeurs de Panzi et les habitants du camp militaire, qui se conjuguèrent aux différends liés à un conflit plus ancien entre les propriétaires congolais des villas coloniales et l'État congolais, qui leur devait des loyers depuis

---

60 Koen Vlassenroot, « Citizenship, identity formation & conflict in South Kivu: the case of the Banyamulenge », *Review of African Political Economy* 29/93-94 (2002).

61 Entretien avec un membre de la société civile, Panzi, 10 août 2021 ; entretien avec un administrateur local, Panzi, 11 août 2021 ; entretien avec le responsable d'un mouvement de jeunes, Panzi, 14 août 2021 ; entretien avec la veuve d'un militaire, Panzi, 16 août 2021.

62 Cabinet du Gouverneur de Province (Sud-Kivu), « Décret N° 01/093/CAB/GP-SK/2000 du 16/02/2000 portant acte d'attribution du terrain de football de Panzi à la jeunesse de cette contrée », Bukavu, 2000 (dans les dossiers des auteurs). Voir également : focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021 ; et focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

une époque antérieure à la guerre. La question de savoir qui détenait le droit d'utiliser le terrain parade attira l'attention des politiciens aux plus hauts échelons. Ainsi, en 2019, une mission militaire venue de Kinshasa marqua d'une croix les maisons considérées comme propriétés de l'armée, s'attendant à ce que leurs occupants non militaires en partent. Une première vague d'évacuations démarra en mars 2021.<sup>63</sup>

Si l'occupation de Bukavu par le RCD n'eut pas le même impact immédiat sur le conflit foncier à Mbobero, les enjeux de ce conflit dépassèrent ceux du cimetière et du terrain de football au cours des années suivantes. Plus ou moins en 2006, lorsque le président Joseph Kabila nouvellement élu devint de plus en plus intéressé par l'agrobusiness et qu'il acquit des terrains à travers le pays, certains membres de son entourage, dont Katintima, attirèrent son attention sur la richesse des sols de Mbobero.<sup>64</sup> Entre 2007 et 2009, Kabila acquit un vaste terrain à Mbobero, achat qu'il aurait officialisé au moyen d'un certificat d'enregistrement. Le conflit qui couvait prit alors des proportions démesurées. Le premier à contester la nouvelle concession de Kabila fut Mihigo, dont les biens faisaient partie du nouveau certificat d'enregistrement du président. Il porta plainte en 2010 et, après que Kabila avait délégué Katintima et son avocat pour négocier un accord avec lui, Mihigo reçut 300 000 USD en plusieurs tranches pour des parcelles de terrains agricoles et résidentiels d'une superficie totale de près de 200 hectares.<sup>65</sup> D'après plusieurs personnes qui connaissent bien ce dossier, cela est différent des autres documents tels que le certificat d'enregistrement, si bien que l'on ignore exactement quels terrains Kabila a achetés.<sup>66</sup> Dans les années qui suivirent, plusieurs délégations présidentielles se rendirent à Mbobero, y compris des représentants du *mwami* de Kabare qui, d'après certains, avait été convaincu par Kabila de démarquer les terrains de Mihigo et de déterminer quels résidents détenaient quels types de documents.<sup>67</sup> Les années passaient et les résidents de Mbobero ne cédaient toujours pas, aussi Kabila changea-t-il de registre. En 2016 et 2018, la police et la garde présidentielle expulsèrent quelque 2 500 personnes de Mbobero et un bulldozer détruisit les bâtiments et

---

63 Entretien avec un administrateur local, Panzi, 11 août 2021.

64 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021 ; entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021.

65 « Acte de vente entre Monsieur Mihigo Cokola Jean-Baptiste et Monsieur Joseph Kabila Kabange », *Kinshasa*, 2 janvier 2010 (dans les dossiers des auteurs).

66 Entretien avec un membre de la société civile, Bukavu, 24 juin 2021. Voir également : Olivier Liffra, « RDC – Expropriations à Mborero : quand Joseph Kabila impose sa loi », *Jeune Afrique* 24 juillet 2018. Consulté le 24 août 2022, <https://www.jeuneafrique.com/604564/politique/rdc-expropriations-a-mborero-quand-joseph-kabila-impose-sa-loi/>.

67 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021 ; entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021 ; entretien avec un employé du service du cadastre, Bukavu, 2 septembre 2021.

les maisons, dont un hôpital de renom.<sup>68</sup> Dans un premier temps, la garde présidentielle resta sur place pour assurer la protection des terres de Kabila. En 2022, une large clôture métallique gardée par la police bloqua tout accès à ce que Kabila estime être ses biens.<sup>69</sup>

La réponse répressive de Kabila à la résistance des habitants de Mbobero suscita un tollé général et fut condamnée à l'échelle internationale. Des journalistes qui en 2018 produisirent un documentaire sur les événements durent entrer dans la clandestinité après avoir reçu des menaces de mort.<sup>70</sup> Ce faisant, certains accusent Kabila d'étendre en permanence sa concession, et de conclure des accords avec le *mwami* de Kabare.<sup>71</sup> Parallèlement à cela, Kabila a essayé de régler le dossier avec une association de victimes devant un tribunal. En mars 2022, la cour d'appel du Sud-Kivu a confirmé la décision rendue en août 2021 par le tribunal de grande instance de Kavumu en faveur de Kabila, ordonnant l'évacuation des derniers occupants de sa concession clôturée. Dès la fin du mois d'octobre 2021, les quelques résidents qui avaient refusé de quitter les lieux auraient été expulsés. Depuis la décision de justice d'août 2022, la situation semble s'être quelque peu apaisée. Au moment de la rédaction de ce rapport, une partie de ces terrains servaient pour l'agriculture ainsi que pour l'élevage de bovins et de chèvres, et une habitation destinée à la famille Kabila était en cours de construction. D'après un juriste qui connaît le dossier, certains des résidents expulsés étaient retournés travailler en tant qu'ouvriers agricoles et du bâtiment sur la concession, que la police continuait de surveiller.<sup>72</sup>

Cette lecture de l'histoire du foncier urbain retrace l'arrivée et l'évolution du clivage colonial entre l'urbain et le rural dans le but de mieux cerner le système de gouvernance foncière urbaine actuellement en vigueur en RDC. Elle démontre qu'une réforme indispensable de la racialisation de la ville a peu à peu entraîné l'intrusion de formes de gouvernance rurales

- 
- 68 Human Rights Watch, « RD Congo : Menaces après la diffusion d'un documentaire sur des expropriations - Un film documentaire fait état d'abus commis par la famille du président et sa garde rapprochée ». Site Internet, 26 juillet, <https://www.hrw.org/fr/news/2018/07/26/rd-congo-menaces-apres-la-diffusion-dun-documentaire-sur-des-expropriations>.
- 69 Communication par WhatsApp avec l'équipe de recherche sur ses observations de terrain, 15 mars et 23 septembre 2022.
- 70 Front Line Defenders, « Status: Threats & Intimidation. About Jean-Chrysostome Kijana », <https://www.frontlinedefenders.org/en/case/attacks-and-threats-against-human-rights-defenders-and-journalists>.
- 71 Liffra, « RDC—Expropriations à Mbobero » ; Jean Battory et Thierry Vircoulon, « Les pouvoirs coutumiers en RDC : Institutionnalisation, politisation et résilience », *Notes de l'Ifri* (mars), Paris : *Institut français des relations internationales*, 2020.
- 72 Entretien avec un juriste, Bukavu, 4 février 2023 ; Héritier Bashige, « Dossier Mbobero : une nouvelle victoire judiciaire pour la famille Kabila », La Prunelle RDC, 16 mars 2022, <https://laprunelle RDC.info/kabare-vive-tension-a-mbobero-alors-que-la-justice-venait-executer-un-jugement-en-faveur-de-la-famille-kabila> ; Bertin Bulonza, « Kabare: vive tension à Mbobero alors que la justice venait exécuter un jugement en faveur de la famille Kabila », La Prunelle RDC, 27 octobre 2021, <https://laprunelle RDC.info/kabare-vive-tension-a-mbobero-alors-que-la-justice-venait-executer-un-jugement-en-faveur-de-la-famille-kabila/>.

basées sur des relations de clientélisme. Si ces relations ont engendré une économie politique de l'accès au foncier dans laquelle les clients qui souhaitent obtenir de l'espace ont besoin de leurs bienfaiteurs pour y parvenir, les vestiges juridiques du clivage urbain/rural subsistent. Il en résulte un cadre de gouvernance extrêmement opaque qui ne régit le foncier urbain ni directement ni indirectement, mais par le biais de nombreux réseaux intermédiaires plus ou moins bien connus. Quant aux résidents des villes, ils doivent mettre en œuvre différentes pratiques pour évoluer dans ce contexte foncier et ses conflits.

# LA VIE AU TEMPS DES CONFLITS FONCIERS URBAINS

Le meilleur moyen de comprendre la concurrence foncière urbaine qui s'exerce à Bukavu consiste à étudier le cadre de gouvernance foncière urbaine ci-dessus et son économie politique. Malgré d'innombrables défis et conflits, les expériences de ceux qui tentent aujourd'hui de s'installer à Bukavu démontrent également la complexité de la situation, y compris pour ceux qui en tirent parti.

## Pauvreté, insécurité et absence de l'État

La pauvreté urbaine contribue à la fois à engendrer et à exacerber les innombrables conflits fonciers qui sévissent au quotidien à Bukavu. D'après un rapport de la Banque mondiale de 2018, 75 % de la population urbaine de RDC vivrait dans des bidonvilles qui manquent de services publics et d'infrastructures de base.<sup>73</sup> Les populations démunies n'ont qu'un choix limité en termes de logement ; la pauvreté limite aussi leurs chances de résoudre les litiges, d'où des tensions qui se perpétuent. Cette situation peut quant à elle entraîner des incertitudes et une insécurité, ainsi que de la violence. Surtout, les réactions des habitants de la ville qui doivent gérer ces conflits traduisent souvent leur sentiment que l'État les a abandonnés—que ce soit du fait de l'absence d'infrastructures publiques, de services sociaux ou d'accès à la justice. Une habitante du cimetière de la Ruzizi souligne ainsi combien il est absurde de devoir vivre entre des sépultures : « *Je dirais que c'est la pauvreté qui est à la base de ces conflits. Si notre pays était riche, nous n'assisterions pas à ce genre de conflits. D'abord, dans un pays riche, les vivants n'habitent pas à côté des morts.* »<sup>74</sup> Les familles de soldats qui vivent dans le camp militaire de Panzi n'ont pratiquement pas de revenus. L'insécurité alimentaire est une préoccupation sérieuse ; un grand nombre d'entre eux sont endettés et leurs enfants ne sont pas scolarisés. Une femme déclare qu'elle a l'impression que les autorités les ont abandonnés : « *Ce camp est vraiment à l'abandon. Il n'y a pas eu un seul jour où nous avons reçu un verre de farine. Même de la part des autorités militaires.* »<sup>75</sup> Ces résidents sont donc tributaires de dons et de la charité de quelques philanthropes de Bukavu.<sup>76</sup>

---

73 Groupe de la Banque mondiale, « Urbanization Review ».

74 Entretien avec une femme du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 23 août 2021.

75 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

76 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

Étant donné qu'il s'agit de lieux d'habitation non planifiés, le cimetière de la Ruzizi et le camp militaire de Panzi disposent d'un accès limité à l'eau, à l'électricité et à l'élimination des déchets. En plus d'engendrer des risques sanitaires graves (de nombreux résidents sont atteints de maladies véhiculées par l'eau), ce manque d'infrastructure peut aussi enflammer les querelles de voisinage. Dans le cimetière, par exemple, certains habitants creusent leur propre système de canalisation des eaux pour évacuer les eaux usées, mais l'évacuation se fait chez leurs voisins, qui en sont fort mécontents.<sup>77</sup> L'emplacement du cimetière, sur un terrain pentu, exacerbe ces tensions, l'eau souillée s'écoulant de maison en maison. C'est également le cas de l'érosion des sols et des glissements de terrain à la saison des pluies. Une femme déplore ainsi :

Les fortes pluies provoquent des glissements de terrain. Les petites collines derrière nos maisons s'effondrent et la terre pénètre dans nos maisons ou celles de nos voisins. Quand cela se produit, un conflit éclate car le voisin exige qu'on déblaie toute la terre rentrée chez lui à cause de l'effondrement de la colline.<sup>78</sup>

Dans le camp militaire de Panzi, des préoccupations du même ordre engendrent aussi des tensions. Lorsque les footballeurs creusent des canaux d'évacuation des eaux pour protéger leur terrain de jeu des fortes pluies, l'eau a tendance à inonder les maisons de torchis des militaires. Les footballeurs affirment ainsi : « *Les militaires nous menacent en nous disant : "Vous ne pouvez pas évacuer les eaux vers nous, cela détruit nos maisons." Cela devient un gros problème qui nous inquiète sérieusement.* »<sup>79</sup> Pire encore, des épouses de militaires accusent les autorités locales de leur refuser tout accès à l'eau potable. Elles affirment qu'un projet de distribution d'eau d'une ONG internationale envisageait la pose d'une canalisation publique près du camp mais que les autorités, qui veulent qu'ils s'en aillent, avaient rejeté ce projet.<sup>80</sup> En effet, la simple présence de militaires si près de la population civile provoque des tensions, dont certaines semblent assez anodines. Des épouses de militaires se plaignent ainsi de ce que des ballons de football atterrisent accidentellement sur leurs enfants ou chez elles. Elles expliquent que quand leurs enfants protestent, « *ils [les footballeurs] les insultent en les qualifiant de maibobos [enfants des rues, gens qui vivent dans la rue] et en leur disant qu'ils vont les chasser d'ici* ». <sup>81</sup> Les footballeurs, quant à eux, accusent les militaires de vendre leurs ballons et de les menacer : « *Un jour, ils ont agité une arme et menacé de nous tirer dessus.* »<sup>82</sup> La fille d'un militaire affirme que des soldats, sous l'emprise de stupéfiants, se battent parfois avec les footballeurs à cause du bruit qu'ils

---

77 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021 ; participant à un focus group avec des *barastas*, Nyalukemba, 12 août 2021 ; participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

78 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

79 Participant à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

80 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

81 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

82 Participant à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

font et des ballons qui atterrissent dans le camp.<sup>83</sup> Les footballeurs soupçonnent les militaires de vendre du cannabis et de l'alcool fort, et d'organiser une activité de racket avec les enfants des rues qui volent des marchandises dans le quartier : « *Tout cela crée des problèmes entre la population et ces militaires. Une fois, les gens se sont plaints. C'est là que la chef de quartier s'est fait menacer et insulter par les femmes des militaires, alors qu'elle dénonçait les méfaits commis dans le camp. Cela l'a dissuadée de le refaire.* »<sup>84</sup> Bien que la violence reste une exception, ces tensions, ces suspicions et ces menaces quotidiennes engendrent un sentiment d'insécurité.

Il n'est pas étonnant que les épouses des militaires du camp aient le sentiment d'embêter tout le monde et d'avoir été abandonnées par la hiérarchie. L'une d'elles déplore : « *Nous souffrons. Nous sommes sacrifiés. Nous ne sommes dignes de rien et nous ne méritons rien. Nous n'avons aucun droit de vivre aux yeux des autorités de notre pays, nos autorités militaires.* »<sup>85</sup> Se souvenant de l'époque avant la guerre, l'une d'entre elles reconnaît : « *Sous Mobutu, les enfants de militaires ne manquaient de rien. Les 15 et 30 [de chaque mois], ils avaient droit à une prime et une ration. Mais aujourd'hui, quand un militaire meurt, il ne vaut plus rien. Pareil s'il est blessé.* »<sup>86</sup> Et une autre de déclarer : « *L'État ne nous connaît pas et ne nous protège pas.* »<sup>87</sup>

À Mbobero aussi, les pressions foncières croissantes engendrent de nombreuses tensions au sein des familles et entre voisins. Comme le confirme un membre de la Commission Justice et Paix, un comité local de médiation de l'Église catholique congolaise :

Depuis longtemps, dans les familles, l'aîné cherche toujours à s'approprier des terres. Il ne veut pas les partager avec ses frères cadets. C'est un problème récurrent. De plus, les querelles de mitoyenneté entre voisins terminent en bagarres. Les gens se tapent dessus ou se donnent des coups de machette. Cela peut entraîner des morts et un passage au tribunal. Nous gérons ce genre de conflits au quotidien.<sup>88</sup>

La pauvreté a atteint un niveau inédit après les expulsions violentes de 2016 et 2018. Un observateur note : « *Depuis que je suis né, je n'ai jamais vu de conflit foncier comme celui-ci. Il arrive souvent que des gens soient en conflit pour des questions de mitoyenneté, mais les choses se résolvent. Mais depuis 2008, année où Kabila a acheté une parcelle à Mbobero, un conflit a éclaté qui perdure aujourd'hui.* »<sup>89</sup> La saisie violente de la concession a détruit les moyens locaux de subsistance, les

---

83 Entretien avec la fille d'un militaire, Panzi, 16 août 2021.

84 Participant à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

85 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi 12 août 2021.

86 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

87 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

88 Entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021.

89 Entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 17 août 2021.

personnes déplacées n'ayant plus accès à leurs champs et se retrouvant incapables de nourrir leurs enfants. Un grand nombre d'entre elles restent traumatisées.<sup>90</sup> Qui plus est, certains résidents de Mbobero constatent une hausse inquiétante de l'insécurité et de la violence, qu'ils attribuent à la forte présence des forces de sécurité chargées de surveiller les terres de Kabila. Leurs témoignages évoquent un harcèlement violent, des abus sexuels et des grossesses non désirées de jeunes femmes et de filles, dont les forces de sécurité seraient responsables.<sup>91</sup>

En outre, le conflit foncier avec la famille Kabila a divisé la communauté de Mbobero entre ceux qui cherchent à obtenir—et dans certains cas ont accepté—des paiements de la famille, et ceux qui rejettent cette solution. Un observateur de longue date résume ainsi la situation : « *Au niveau des relations sociales, le tissu social a été complètement détruit. ... La population a été divisée en deux. Un groupe est du côté de Maman Lembe [l'épouse de Joseph Kabila], et un autre est radical. Des gens autrefois unis, ils [les Kabila] ont réussi à les diviser.* »<sup>92</sup> À Mbobero, les enjeux ne sauraient être plus élevés. Un agent du cadastre responsable de l'acte notarié résume ainsi : « *Je ne vois aucune solution sur ce dossier. Il y a un déséquilibre des pouvoirs. Si on a quelque chose contre Kabila, on risque la mort.* »<sup>93</sup>

Certains, cependant, trouvent que les enjeux élevés associés aux conflits fonciers à Bukavu présentent des opportunités. En effet, dans un contexte urbain où la plupart des résidents n'ont que peu de moyens et où les terrains sont rares, les administrateurs de l'État, les investisseurs et les propriétaires terriens trouvent d'innombrables moyens de tirer parti de leur position et de se faire de l'argent aux dépens des populations socialement marginalisées.

## Le butin du conflit foncier

Sur les trois sites de recherche, nombreux sont les exemples de personnes qui se font de l'argent grâce aux conflits fonciers. D'après les résidents, ces pratiques sont directement liées à l'économie politique du foncier urbain : la demande dépasse largement l'offre, les cadres et exigences juridiques sont contradictoires et différents résidents, administrateurs et membres

---

90 Entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 14 août 2021 ; entretien avec un membre d'une ONG, Bukavu, 4 septembre 2021 ; entretien avec un employé du service du cadastre, Bukavu, 2 septembre 2021 ; entretien avec un juriste, Bukavu, 2 septembre 2021.

91 Entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021 ; entretien avec un administrateur local, Bukavu, 24 août 2021 ; entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 14 août 2021 ; entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 24 août 2021 ; entretien avec un membre d'une ONG, Bukavu, 4 septembre 2021.

92 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021.

93 Entretien avec un employé du service du cadastre, Bukavu, 2 septembre 2021.

des autorités, dans l'esprit et la logique congolaise du clientélisme et de l'article 1594—se débrouiller en se servant de sa position, de ses relations ou d'autres moyens et ressources—sont soucieux de concevoir des mécanismes générateurs de revenus pour profiter de cette situation.

Le manque de services publics à travers la ville, par exemple, contraint les résidents à se débrouiller. L'absence de système d'élimination des déchets dans le cimetière de la Ruzizi augmente les risques sanitaires et engendre des tensions entre voisins. Pire encore, des personnes vivant dans les zones résidentielles situées en face du cimetière se font de l'argent en éliminant les déchets des foyers voisins, mais elles les rejettent dans le cimetière, ce qui aggrave encore les tensions et les risques sanitaires.<sup>95</sup> Dans le camp militaire de Panzi, une femme affirme que comme il n'y pas de canalisation d'eau publique, elle achète de l'eau 200 CDF (environ 0,10 USD) le bidon au poste de police juste en face, qui a son propre approvisionnement, et dont les officiers sont plus que ravis de se faire un peu d'argent.<sup>96</sup> Outre le commerce de l'eau à petite échelle, le vaste espace à ciel ouvert de l'ancien « terrain parade » attire des petits entrepreneurs qui n'ont pas les moyens de louer ailleurs pour leurs activités. En bordure du terrain de football, ils vendent du charbon, lavent les voitures ou tiennent des échoppes où l'on peut acheter des biscuits, du papier hygiénique et des cigarettes. Les footballeurs ont fermé et fait partir les kiosques ou publiphones qui diffusaient des films violents ou pornographiques.<sup>97</sup>

Ces stratégies de survie au quotidien ne sont que la partie visible de l'iceberg, les conséquences mineures d'une monétisation bien plus systématique de la terre dans laquelle sont impliqués tous les niveaux de la société. Une personne dont le père est enterré au cimetière de la Ruzizi, par exemple, se plaint de l'économie quotidienne des inhumations, expliquant : « Il arrive que des gens déjà morts et enterrés soient exhumés pour que d'autres puissent être enterrés. »<sup>98</sup> Dans une certaine mesure, cette activité existe depuis longtemps. D'après un résident, déjà avant les guerres civiles du Congo, un gardien de cimetière avait demandé à un groupe d'hommes sans occupation appelés *barastas*<sup>99</sup> (rastafari) de l'aider dans son travail. À l'époque, cette zone encore boisée attirait des criminels, et des chiens sauvages et des serpents menaçaient les visiteurs et les exploitants des petits champs d'alentour. Pendant l'occupation du RCD, le maire remit à certains de ces *barastas* des parcelles dans le cimetière en reconnaissance de leur

---

94 MacGaffey, *The Real Economy*; Crawford and Turner, *Rise and Decline*. L'article 15 fait référence à une partie imaginaire de la constitution de 1960 du Sud-Kasaï séparatiste, qui encourage les fonctionnaires à se débrouiller en période de difficulté.

95 Participants à un focus group avec des *barastas*, Nyalukemba, 19 août 2021.

96 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

97 Participants à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

98 Entretien avec le propriétaire d'une sépulture, Nyalukemba, 25 août 2021.

99 Vaguement inspiré du mouvement rastafarien.

travail.<sup>100</sup> Jusqu'à une époque récente, ils travaillaient encore en tant que gardiens et creusaient les tombes, services pour lesquels les familles des défunts leur versaient 400 USD. En 2015, cependant, un employé qui bénéficie d'un bon réseau de relations aurait conclu un marché avec les autorités urbaines pour reprendre le travail des barastas. Aujourd'hui, en 2022, quand on veut enterrer quelqu'un dans ce cimetière, il faut payer toute une série d'honoraires et de taxes : 3 USD pour avoir le droit d'enterrer son défunt ; 5 USD pour pouvoir marquer la sépulture d'une croix en métal ; et 100 USD pour une pierre tombale. En plus de cela, l'enterrement lui-même coûte entre 1 000 et 1 200 USD, à verser au nouveau gardien et à son équipe. Les barastas font valoir que ces honoraires et taxes, qui n'existaient pas quand ils étaient encore chargés du cimetière, ne sont rien d'autre que des pots-de-vin pour les autorités locales. Fait inquiétant, ces coûts font que les familles les plus pauvres sont dans l'incapacité de trouver un lieu où enterrer leurs proches. Quand les barastas se plaignent de cette situation, les cadres de base leur répondraient : « *Les barastas ne travaillent plus parce qu'on ne gagne rien pour les caisses de l'État.* »<sup>101</sup>

Un militaire du camp Saio, à proximité, explique la monétisation croissante du cimetière : « *À la base de ces conflits se situe la naissance d'une ville à l'intérieur du cimetière. Plusieurs personnes et membres des autorités y ont trouvé une possibilité de s'enrichir sans toutefois penser aux droits des morts.* »<sup>102</sup> Les militaires participent eux-mêmes à cette économie. Après les élections nationales de 2006, par exemple, ils se sont eux aussi appropriés des parties du cimetière, les ont divisées en parcelles et les ont vendues. Lorsque le maire et le bourgmestre (élu pour assumer son poste administratif urbain de responsable de la commune) d'Ibanda ont tenté de mettre fin à cette pratique, un officier de l'armée les aurait menacés de mort.<sup>103</sup>

Le fait de parceller son propre terrain est une pratique courante parmi de nombreux propriétaires terriens pour accroître leurs revenus souvent maigres. En raison de décennies passées à conclure ce genre de transactions foncières (dont un grand nombre n'ont jamais été enregistrées officiellement), puis de la guerre et du conflit qui ont suivi, et de la croissance urbaine incontrôlée, la plupart des résidents n'ont pas tous les papiers nécessaires pour prouver qu'ils détiennent des droits relatifs à la parcelle où ils vivent. Il est alors impossible de savoir qui est véritablement le propriétaire de tel ou tel terrain et en vertu de quelle loi, de quelle coutume ou de quel arrangement. Comme l'explique un jeune de Panzi :

Le véritable propriétaire qui vend son terrain n'a pas de documents officiels pour prouver qu'il est le propriétaire... Il vend le terrain sous forme de parcelles. Celui qui lui achète une parcelle en revend lui aussi une partie. Quand il y a un problème de bornage,

---

100 Participants à un focus group avec des *barastas*, Nyalukemba, 13 août 2021 ; participants à des focus groups avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

101 Participant à un focus group avec des *barastas*, Nyalukemba, 13 août 2021.

102 Entretien avec un militaire, Nyalukemba, 17 août 2021.

103 Entretien avec un administrateur local, Nyalukemba, 22 juin 2021.

on appelle l'État. L'État a du mal à gérer cette affaire parce que ceux qui ont acheté des parcelles de ce terrain n'ont rien sur quoi s'appuyer. C'est à ce moment-là que les conflits éclatent.<sup>104</sup>

Comme nous l'avons vu précédemment, les prix extrêmement élevés de l'immobilier à Bukavu attirent aussi différents investisseurs. Le terrain parade de Panzi, un terrain à forte valeur situé dans une zone du sud de Bukavu faisant l'objet d'une urbanisation rapide, se distingue à ce titre. Un footballeur interrogé évoque un homme d'affaires qu'il a rencontré dans le bureau du chef du quartier. Muni de faux papiers montrant qu'il avait acheté le terrain, il prévoyait de le transformer en parking public et en service de lavage de voitures. Le footballeur soupçonnait qu'il ait conclu une transaction douteuse avec le maire de Bukavu, désormais suspendu. Quoi qu'il en soit, ce plan n'a jamais vu le jour.<sup>105</sup>

Un jeune juriste interrogé pour les besoins de cette étude a indiqué qu'il soupçonnait que des grosses pointures politiques cachent souvent leurs propres intérêts et leurs enjeux derrière des prête-noms ou des petits administrateurs.<sup>106</sup> À l'instar de l'ancien gouverneur Katintima, qui a chargé son propre club de football (aujourd'hui dissout) de la gestion de l'espace public du terrain de football, certains soupçonnent qu'il détient en réalité des droits relatifs au terrain mais qu'il attend le bon moment pour faire valoir son titre. Il existe aussi des rumeurs et des soupçons autour de l'ancienne porte-parole de l'assemblée Jeanine Mabunda qui a soutenu publiquement la construction d'un stade sur le terrain parade contesté de Panzi en février 2020, projet au titre duquel elle a fait un don de 10 000 USD aux jeunes.<sup>107</sup> Des observateurs affirment que le fils de Katintima, Prince Cokola Katintima, également député, a essayé d'exploiter la présence de Mabunda à Bukavu pour servir ses propres intérêts.<sup>108</sup> Alors que, supposément, elle n'avait que l'intention de rendre visite à l'hôpital Panzi, de réputation mondiale, et situé non loin de là, Cokola l'a impliquée dans le débat autour du stade pour que le soutien public qu'elle exprimait à l'égard du projet lui permette de positionner sa propre fondation philanthropique comme étant l'organisation la mieux placée pour en financer la construction. D'après certaines rumeurs, l'argent dont Mabunda a fait don aurait en réalité appartenu à Cokola – celui-ci aurait remis cet argent à Mabunda pour qu'elle en fasse don à sa fondation pour la construction du

---

104 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

105 Participant à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

106 Entretien avec un juriste, Bukavu, 17 août 2021.

107 Pascal D Ngaboyeka, « RDC : à Bukavu, J. Mabunda remet 10 mille dollars à la jeunesse de Panzi comme appui à la construction du stade de football », *L'interview.cd*, 20 février 2020. Consulté le 24 août 2022, <https://l'interview.cd/rdc-a-bukavu-j-mabunda-remet-10-mille-dollars-a-la-jeunesse-de-panzi-comme-appui-a-la-construction-du-stade-de-football/>.

108 Cette possibilité est étudiée dans plusieurs forums, dont : des focus groups avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021 ; des focus groups avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021 ; et une communication WhatsApp avec un habitant et analyste de Panzi, 3 novembre 2021. Voir également : Ngaboyeka, « RDC ».

stade. Vraies ou fausses, ces rumeurs montrent la manière dont sont perçues et interprétées les annonces de projets fonciers et combien il est difficile de cerner la situation du fait de son opacité—surtout lorsque des politiciens sont impliqués.

Mbobero offre l'exemple le plus médiatisé de cette politisation du foncier. D'après de nombreux résidents, la famille Kabila a tiré parti de son influence pour convaincre tous les services publics de pencher en sa faveur. Un résident affirme ainsi :

À chaque fois, on voit bien qu'aucune partie de l'administration ne recherche de solution et préfère suivre les décisions politiques et tout ce qui est imposé par la force. Aucun représentant du cadastre n'est jamais venu sans être accompagné de la garde présidentielle, d'officiers de la sécurité armés jusqu'aux dents face à une population sans arme. On se dit que l'objectif n'est pas de résoudre un conflit mais d'imposer une décision politique donnée.<sup>109</sup>

En effet, de nombreuses autorités urbaines, complices de ces machinations politiques, organisent leurs propres dispositifs générateurs de revenus. Par exemple, quand des commissions ont été établies pour enquêter sur l'empiètement croissant du cimetière de la Ruzizi et reconstituer ses limites, des membres de ces commissions ont fait exactement l'inverse. D'après un membre d'une commission créée en 2015, lors de la deuxième journée de travail, des membres ont évalué le dernier terrain vacant du cimetière et, au lieu de le démarquer, l'ont réparti entre eux, réservant des parcelles généreuses pour leurs supérieurs. Le gouverneur de l'époque est intervenu pour stopper ces activités mais les lots qu'ils avaient saisis sont restés en leur possession. D'après cet ancien membre de la commission, « *c'est à partir de cet événement que le problème s'est vraiment compliqué car tous ceux qui ont reçu des parcelles se sont mis à les diviser et à les revendre* ». <sup>110</sup> Les commissions qui ont suivi se sont adonnées à des pratiques similaires et le tollé général a pris de l'ampleur. En janvier 2021, le gouverneur provincial a suspendu le maire de la ville de ses fonctions, suivi du bourgmestre d'Ibanda en juillet. S'il est vrai que leur suspension était sans doute liée à des différends politiques et personnels avec le gouverneur, la liste publique de griefs à leur encontre faisait notamment état d'une gouvernance administrative et financière insuffisante, ainsi que d'une implication alléguée dans des pratiques de gestion foncière telles que la spoliation. <sup>111</sup> L'ancien membre de la commission précise : « *Ce que je peux*

---

109 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021.

110 Entretien avec un administrateur local, Nyalukemba, 22 juin 2021.

111 Nyenyezi Bisoka, Mudinga et de Herdt, « Bukavu », 5 ; « Suspension du maire de Bukavu », Radio Okapi, 11 janvier 2021. Consulté le 29 novembre 2021, <https://www.radiookapi.net/2021/01/11/actualite/politique/suspension-du-maire-de-bukavu> ; Jules Ninda, « Sud-Kivu : Le bourgmestre de la commune d'Ibanda suspendu ! », *African Newpage*, 3 juillet 2021. Consulté le 29 novembre 2021, <https://www.africannewpage.net/2021/07/03/sud-kivu-le-bourgmestre-de-la-commune-dibanda-suspendu/> ; La Prunelle, « Bukavu : un an après, la suspension du Maire Bilubi n'a pas 'encore' payé », *La Prunelle RDC*, 11 janvier 2022. Consulté le 26 septembre 2022, <https://laprunelle RDC.info/bukavu-un-an-apres-la-suspension-du-maire-bilubi-na-pas-encore-paye/>.

*vous dire sur ce dossier, c'est que toutes les autorités à tous les niveaux ont été impliquées. Parmi tous les gens qui vivent dans le cimetière, pas un seul n'a reçu une parcelle de lui-même. Ils ont acheté leurs parcelles aux autorités.* »<sup>112</sup>

Qui plus est, certains administrateurs urbains vendent des certificats d'enregistrement et des permis de construire quelle que soit la parcelle ou l'habitation en question. En plus de ce qu'ont fait les membres de la commission, par exemple, ceux qui recherchent un logement peuvent aussi payer le cadastre directement pour obtenir une parcelle au cimetière. Lors d'une discussion en focus group, une femme explique ainsi : « *Actuellement, celui qui en a les moyens va au cadastre où ils donnent des bornes. Il suffit de les appeler.* »<sup>113</sup> Et une autre : « *Oui, les gens du cadastre placent les bornes et personne ne peut déranger [les occupants] parce que les autorités sont déjà venues et ont placé les bornes.* »<sup>114</sup> Comme le dit un jeune de Panzi : « *Vous voulez construire, certains services de l'État improvisent. Les cadres de base viennent aussi parce que la coutume veut que les cadres de base ne veuillent jamais entendre 'où le marteau résonne' [autrement dit, où une construction qui représente une opportunité lucrative à lieu].* »<sup>115</sup> Un autre jeune signale quant à lui un cas remontant à 2009 où une personne en a poursuivi une autre en justice pour avoir occupé illégalement sa parcelle, pour finir par apprendre, à l'issue des enquêtes, qu'en tout, sept personnes détenaient un document pour cette même parcelle.<sup>116</sup> Les jeunes de Panzi soupçonnent que dans de tels cas, tout un éventail d'autorités urbaines collaborent : « *En bref, ce que j'ai découvert, c'est qu'il y a une complicité entre le cadastre et nos ministères, qui concluent des accords pour spolier les parcelles. Ehhhh, qui coopent<sup>117</sup> pour voler des parcelles.* »<sup>118</sup> Une résidente du cimetière de la Ruzizi évoque des pratiques similaires : « *Oui, ils [l'autorité urbaine] vous vendent une parcelle, et après ils envoient quelqu'un à qui ils l'ont revendue sans vous le dire.* »<sup>119</sup> Une autre d'ajouter : « *Ou quand vous avez fini de construire votre maison, quelqu'un arrive le lendemain et démolit votre maison pour construire la sienne. ... Une parcelle est vendue à trois, quatre personnes et cela crée beaucoup de problèmes.* »<sup>120</sup>

Ces exemples illustrent la logique de l'« article 15 ». Bien que de nombreuses institutions étatiques congolaises aient en grande partie cessé de fonctionner, elles conservent un certain

---

112 Entretien avec un administrateur local, Nyalukemba, 22 juin 2021.

113 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

114 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

115 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

116 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

117 Mot d'argot ; du mot « coopération », en référence aux marchés passés entre personnes pour participer à des activités mutuellement bénéfiques mais généralement illégales ; indique souvent des arrangements entre la police et des criminels, mais peut avoir une application plus large.

118 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

119 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

120 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

degré d'autorité dans certaines sphères, y compris dans celle du foncier. Quant à eux, les administrateurs urbains en tant que gardiens de ces institutions ont monétisé différents processus d'attribution et d'enregistrement des biens fonciers. Ils savent parfaitement tirer parti de leur position au sein de l'appareil d'État et compléter leurs maigres salaires. Leur position et leur discrétion leur permettent de juger et décider de ce qui est possible ou non, de ce qui est légal pour qui, du moment où quelque chose devient illégal, comment et pourquoi— et, surtout, à quel prix.<sup>121</sup>

Les conflits fonciers sont donc une conséquence inévitable de cette logique de l'article 15. En effet, de nombreux interlocuteurs sont d'une manière ou d'une autre d'accord avec la déclaration d'un résident du cimetière qui résume ainsi la situation : « *Il n'y a aucune autorité qui ne touche pas une part ici. Toutes les autorités ont mangé. Et celles qui sont mutées ici et celles qui partent... Toutes participent en mangeant notre argent.* »<sup>122</sup> Tandis que ceux qui sont censés régler la situation s'occupent de leurs mécanismes lucratifs, les litiges restent latents. Comme l'admet un juriste qui connaît bien le cimetière de la Ruzizi, « *la difficulté pour la justice, c'est que les gens qui sont censés punir les spoliateurs sont les mêmes que ceux qui doivent être punis pour spoliation* ». <sup>123</sup>

---

121 Giorgio Blundo et Jean-Paul Olivier de Sardan, éd., *Everyday corruption and the state: citizens and public officials in Africa*, Londres : Zed Books, 2006.

122 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

123 Entretien avec un juriste, Nyalukemba, 26 août 2021.

# LE PRIX DE LA JUSTICE – OU DE L'ABSENCE DE JUSTICE : GESTION DES CONFLITS FONCIERS URBAINS

Certes, l'ambiguïté juridique augmente le risque de conflit foncier, mais elle confère aussi plusieurs moyens de le résoudre. Les gens ont tendance à choisir la démarche qui, du moins l'espèrent-ils, leur offrira le meilleur résultat—situation communément appelée « *forum shopping* ». <sup>124</sup> Le système juridique officiel n'est qu'un prestataire de services de justice parmi d'autres au sein de ce « *forum* ». Citons également les cadres de base, les chefs coutumiers, l'Église et la police. Si aucune de ces options ne fonctionne, il est toujours possible de se replier sur l'« *auto-prise en charge* », une logique d'autogestion étroitement associée à l'article 15 qui, en l'absence d'institutions étatiques performantes, encourage les individus à prendre eux-mêmes les choses en main. Mais même ce *forum shopping* présente de graves limites pour la majorité des habitants de Bukavu. <sup>125</sup>

## Une justice mercantile

La RDC est connue pour être un pays dont le système de justice donne raison aux riches et aux puissants. En l'absence de riches et de puissants, le système privilégie le plus offrant, qu'il soit requérant ou accusé, victime ou auteur du délit. Un militaire synthétise ainsi la situation : « *Vous savez que dans notre pays, la justice se trouve dans sa poche. Autrement dit, les riches ont toujours raison contre les pauvres.* » <sup>126</sup> Conformément à la logique de l'article 15, les magistrats, les procureurs et les juristes, ainsi que les agents du cadastre et les administrateurs urbains, tirent parti de la position qu'ils occupent dans les conflits fonciers à des fins lucratives. Pour eux, les conflits fonciers sont des sources de revenus bienvenues. Un jeune juriste de Panzi explique ainsi que, pour les magistrats, juger des affaires foncières peut être une véritable aubaine :

---

124 Keebet von Benda-Beckmann, « Forum Shopping and Shopping Forums: Dispute Processing in a Minangkabau Village in West Sumatra », *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 13/19 (1981) ; Christian Lund, « Twilight institutions: Public authority and local politics in Africa », *Development & Change* 37/4 (2006).

125 van Overbeek et Tamás, « Claim-Making ».

126 Entretien avec un militaire, Nyalukemba, 17 août 2021.

Le juge vous dit, en partant de Kinshasa, que si on trouve un Mushi [membre de la communauté ethnique Bashi du Sud-Kivu], même habillé bizarrement, qui vous apporte un dossier foncier, on pourra s'acheter une maison à Kinshasa grâce à cette affaire. Alors pour notre magistrat, ce dossier, un conflit foncier à Bukavu, c'est une coop, une bonne affaire.<sup>127</sup>

C'est la raison pour laquelle, comme l'explique ensuite ce jeune juriste : « *Au lieu de rendre un jugement sur le litige, le système de justice l'alimente. Et cela explique aussi pourquoi, au niveau du système judiciaire, on trouve des affaires qui peuvent durer 25, 10 ou 15 ans.* » D'autres personnes du même focus group avec des jeunes de Panzi confirment ces observations :

« C'est un dossier qui génère des profits. »

« Vous comprenez, même s'il [ou si elle ; le ou la juge] connaît la vérité, il [ou elle] va amplifier l'affaire et l'intensifier pour pouvoir se trouver une maison à Kinshasa. »

« Alors il [ou elle] sait bien qu'il y a une maison à la clé de ce dossier. »

« Et qu'il vaut mieux que cette affaire dure le plus longtemps possible. »

Ceux qui ont de l'argent ont de bonnes chances d'obtenir gain de cause s'ils font appel à la justice. Mbobero en est le parfait exemple. Les plus riches ont réussi à progressivement spolier les habitants, malgré leur forte résistance. D'après une ONG qui apporte un soutien juridique aux personnes spoliées à Mbobero, la raison de la réussite de ceux qui ont des moyens est simple : « *Le pouvoir judiciaire est instrumentalisé. Il est corrompu. Cela exacerbe le conflit, parce qu'où voulez-vous donc qu'on se réfugie ? On ne trouve aucune solution.* »<sup>128</sup> Un juriste qui connaît bien le dossier explique : « *Pour résoudre les conflits fonciers, le pouvoir judiciaire se réfère aux titres délivrés par le cadastre et les compare au droit foncier de la RDC. Mais la justice congolaise n'a jamais effectué de visite de terrain [pour vérifier la situation] pour ce dossier.* »<sup>129</sup> Un membre de la Commission Justice et Paix locale indique : « *Celui qui a de l'argent en RDC peut faire tout ce qu'il veut.* »<sup>130</sup> Ceux qui n'ont pas d'argent sont coincés : « *La majorité des victimes n'ont même pas les moyens matériels d'obtenir les titres qui permettraient de sécuriser leurs concessions ou d'ouvrir un examen judiciaire et de recruter un avocat pour les défendre au tribunal.* »<sup>131</sup>

---

127 Cette citation et celles qui suivent sont celles de participants à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

128 Entretien avec un membre d'une ONG, Bukavu, 4 septembre 2021.

129 Entretien avec un juriste, Bukavu, 3 septembre 2021.

130 Entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021.

131 Entretien avec un juriste, Bukavu, 3 septembre 2021.

En effet, la traduction d'une affaire devant le tribunal relève d'une décision calculée. S'agissant d'un conflit foncier, trois réflexions clés sous-tendent cette décision : 1) le fait de disposer des documents appropriés ; 2) le fait d'avoir assez d'argent ; et/ou 3) le fait d'avoir des relations. Ces réflexions sont intimement liées, mais comme nous l'avons vu précédemment, dans de nombreux cas, l'argent l'emporte toujours. Devant un tribunal, les certificats d'enregistrement sont cruciaux, mais il est tout à fait possible de fabriquer des documents falsifiés moyennant un paiement. Parallèlement à cela, les papiers officiels, aussi exhaustifs soient-ils, ne valent pas grand-chose si les avocats et les juges chargés du dossier ont été corrompus. Si les membres de la famille, et les associations professionnelles et/ou ethniques peuvent conférer des relations cruciales pour les moins fortunés, ils ne sauraient remplacer le pouvoir de l'argent, et les réseaux connexes. Comme le dit un jeune de Panzi : « *Le plus fort avale le plus faible.* »<sup>132</sup> Pour la majorité de ceux qui cherchent à obtenir justice, les tribunaux ne sont donc pas la bonne solution. Une personne qui a dû retirer sa plainte contre l'occupant de son tombeau familial au cimetière de la Ruzizi explique : « *Nous qui avons commencé par nous tourner vers cette justice formelle, n'avons-nous pas dû arrêter à un moment donné par manque d'argent ?* »<sup>133</sup>

## Le « forum shopping » et ses limites

Les solutions en dehors du système judiciaire officiel revêtent généralement la forme d'une médiation, menée par des cadres de base ou d'autres figures d'autorité, dont la police, l'Église ou différentes associations locales. Les dossiers peuvent faire des va-et-vient entre ces différents forums jusqu'à ce qu'une décision soit rendue. À Panzi, par exemple, des jeunes expliquent qu'ils font d'abord part de leurs préoccupations au chef de quartier. Si le problème n'est pas résolu à ce niveau, ils se tournent alors vers la Commission Justice et Paix, de l'Église catholique. Ce n'est qu'après que la médiation a échoué à ce niveau qu'ils envisagent de se rendre chez le procureur local.<sup>134</sup> Les litiges liés aux héritages de terrains et de biens immobiliers sont généralement transmis aux cadres de base si aucune solution ne peut être trouvée au sein de la famille.<sup>135</sup> Il est donc important de noter que, si l'Église catholique est un médiateur très convoité pour régler les conflits fonciers, les agents de l'État de bas échelon ne sont tout autant, ce qui montre que l'État continue de jouer une fonction importante dans les pratiques de résolution des conflits au quotidien. Des forums de quartier, par exemple, sont organisés plus ou moins régulièrement par le chef de quartier pour réunir les cadres de base, les résidents locaux, la société civile et la police. Ils permettent aussi de débattre des litiges fonciers entre les différentes parties et de trouver des solutions sans en faire des affaires de justice.<sup>136</sup> La police est un autre forum souvent

---

132 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

133 Entretien avec le propriétaire d'une sépulture au cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 25 août 2021.

134 Participants à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021 ; participants à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

135 Participants à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

136 Participants à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

recherché par les résidents de Bukavu qui veulent l'intervention d'une tierce partie dans des querelles de voisinage et des différends relatifs à leurs parcelles de terrain.<sup>137</sup>

Le résultat sans doute le plus commun et le plus recherché de ces médiations informelles est un arrangement à l'amiable. Les arrangements à l'amiable entre deux ou trois parties à un litige ne passent pas par les autorités judiciaires, et n'ont donc pas d'ancrage juridique. Ils s'appuient sur une confiance mutuelle, avec l'autorité et la légitimité de tierces parties—cadres de base, prêtres ou policiers. Les solutions ainsi trouvées sont donc quelque peu précaires et souvent provisoires, mais elles offrent une alternative viable aux coûts prohibitifs et aux longues procédures d'un système de justice que la plupart trouvent partial.

Les autorités aux plus bas échelons ont beau être des médiateurs importants pour apaiser les tensions autour des conflits, notamment fonciers, et ainsi éviter que la situation ne dégénère, il n'en reste pas moins qu'elles participent à la monétisation des conflits fonciers. Comme l'observe un jeune : « *Il faut gérer ces agents [de l'État] parce que c'est une question d'arrangement. Ensuite on trouve une solution avec les cadres de base et les choses s'arrangent ainsi.* »<sup>138</sup> Cette complicité entraîne un cercle vicieux au sein duquel différents niveaux d'autorité cherchent à bénéficier d'un dossier unique en se le repassant. Les gros perdants sont ceux qui n'ont pas assez d'argent pour accéder à la justice. Trois participantes au focus group de femmes du cimetière de la Ruzizi expliquent ainsi :<sup>139</sup>

« De l'argent, de l'argent ! Une fois qu'on se rend compte que le chef nous a déjà fait souffrir sans trouver de solution, on décide d'aller au tribunal. Là, la justice nous demande de suivre les échelons, à commencer par les cadres de base. »

« Le *Nyumba kumi* [le plus bas échelon des cadres de base ; le chef de dix maisons], le chef d'avenue, le chef du quartier... »

« Oui, et quand on retourne au tribunal, on nous dit : « Apportez le dossier bière pour que l'on puisse résoudre le problème de manière satisfaisante ». »

Les chefs qui ont l'audace d'essayer de résister à ce cycle lucratif risquent l'arrestation : « *Quand il [le chef] est convoqué pour témoigner, celui qui voit la justice comme un gagne-pain l'arrête parce qu'il vient lui gâcher cette affaire.* »<sup>140</sup> Une femme du cimetière de la Ruzizi résume ainsi ce dilemme :

---

137 Michel Thill, « Congo Cop: Performing the state in Central Africa », thèse de doctorat, université de Gand, Gand, 2021.

138 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

139 Participants à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

140 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

On n'a nulle part où aller. Ils cherchent toujours à défendre leurs propres intérêts. Si on va voir le chef de quartier, il vous demande de l'argent. Vous allez chez le *nyumba kumi*, il vous demande aussi de l'argent. Et si je n'ai rien. ... Où vais-je trouver une caisse de *primus* [la bière congolaise] à lui donner ? C'est là que commencent les coups de machette, et c'est la loi du plus fort. À l'heure où je vous parle, il y a quelqu'un à l'hôpital à cause de cela.<sup>141</sup>

Si le prix de la justice formelle et l'inadéquation des institutions étatiques favorisent ce *forum shopping*, celui-ci ne garantit pas forcément de meilleurs résultats aux personnes pauvres et marginalisées. En réalité, en l'absence de mécanismes de résolution institutionnels viables et efficaces, formels ou informels, les résidents de Bukavu n'ont parfois d'autre choix que de prendre eux-mêmes les choses en main.

### L'arme des plus faibles : l'auto-prise en charge

Quand la médiation ne parvient pas à résoudre un litige, et que le tribunal n'est pas une option viable, les personnes recourent à une démarche communément appelée « auto-prise en charge », expression associée à l'article 15 qui fait référence à la manière de gérer ses propres affaires, souvent dans un contexte d'absence de sécurité. Dans le contexte des conflits fonciers, cela peut avoir différentes significations, depuis le lancement d'un plaidoyer jusqu'au recours à la violence.

L'auto-prise en charge peut consister en des actes individuels destinés à protéger la construction de sa maison ou à sécuriser son bien. Différents propriétaires utilisent différentes méthodes à cet égard. Dans le cimetière de la Ruzizi, par exemple, un grand nombre d'entre eux choisissent de construire leurs maisons la nuit, loin des regards des autorités susceptibles d'intervenir. Certains iraient même encore plus loin en payant des militaires pour qu'ils protègent cette construction nocturne illicite—et qu'ils ne les harcèlent pas.<sup>142</sup> Un grand nombre de résidents du cimetière continuent de craindre les commissions d'enquête, qui peuvent se conclure par la décision de démolir ce qui a déjà été construit. La décision d'employer des matériaux de construction onéreux est donc une arme à double tranchant : pour certains, construire une maison solide en briques et en mortier ou en bois empêche les autorités de la démolir trop rapidement, mais ces matériaux requièrent des moyens que beaucoup n'ont pas. Pour d'autres, les risques sont trop élevés pour justifier un tel investissement. À Panzi, par exemple, l'épouse d'un militaire déclare : « *Au lieu de gaspiller mon argent parce que je sais qu'ils démoliront mon habitation, je préfère investir cet argent dans l'éducation de mes enfants pour qu'ils poursuivent leurs études, et dans la farine [pour qu'ils aient de quoi manger].* »<sup>143</sup>

---

141 Participant à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

142 Entretien avec un membre de la société civile, Ndendere, 30 août 2020 ; participants à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

143 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

À Mbobero, après que le *mwami* de Kabare avait œuvré en tant que médiateur lors du conflit relatif aux camps de réfugiés entre Mihigo et les ouvriers de Michaux au début des années 1990, il aurait conseillé à son entourage d'investir fortement dans leurs terres pour les sécuriser ou de les revendre afin de dégager un bénéfice avant qu'elles n'aillent vers quelqu'un avec qui ils ne pourraient trouver de compromis. D'après un membre de la Commission Justice et Paix, un seul ouvrier a en réalité vendu son bien.<sup>144</sup> D'autres résidents ont démarqué leur parcelle au moyen de pierres ou d'arbres plantés le long des délimitations conformément à la pratique ancienne consistant à utiliser des arbres spécifiques en guise de clôture naturelle et de marqueurs de terrains.<sup>145</sup> Une fois que la famille Kabila avait acquis la parcelle de Mihigo, cependant, et commencé à expulser les villageois de leurs parcelles, raison fut donnée au *mwami* : « *La population elle-même est impuissante. Elle ne fait que crier et multiplier les initiatives et les manifestations pour réclamer de l'aide. Mais personne ne peut l'aider face à Kabila.* »<sup>146</sup>

En cas d'échec des mesures individuelles pour protéger ses terres, l'auto-prise en charge peut se transformer en mobilisation sociale et en contestation collective. Par exemple, à l'arrivée d'une nouvelle commission dans le cimetière de la Ruzizi, les résidents se réunissent, désignent un comité et discutent d'une stratégie pour faire face aux autorités.<sup>147</sup> Des mesures similaires sont prises à Panzi. Quand le camp est menacé, ses habitants récoltent des fonds entre eux et préparent une enveloppe pour influencer sur la décision des autorités.<sup>148</sup> Les footballeurs de Panzi essaient quant à eux de s'attirer le bon vouloir des dignitaires du quartier en recrutant leurs enfants dans leurs équipes. Ils affirment en faire autant avec les enfants des militaires : « *Cela donne une autre perspective aux soldats qui autrement pourraient nous menacer, car ils se disent qu'ils ne peuvent nous faire de mal tant que leurs propres enfants jouent sur le même terrain.* »<sup>149</sup> Les footballeurs organisent aussi des matchs pour mobiliser les jeunes du quartier en signe de solidarité contre les militaires du camp et les autorités urbaines soupçonnées de préparer leur prochain accaparement de terres.<sup>150</sup>

L'un des moyens communément employés par les communautés pauvres et marginalisées pour que les puissants écoutent et répondent à leurs griefs consiste à les dénoncer publiquement. À Panzi, par exemple, un des footballeurs a entendu par inadvertance un homme d'affaires parler de son projet de transformation du terrain parade en parking ; dès le lendemain, il mobilisait les jeunes du quartier et dénonçait le projet à la radio nationale. Il précise :

---

144 Entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021.

145 Entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 14 août 2021 ; entretien avec un administrateur local, Bukavu, 24 août 2021.

146 Entretien avec un employé du service du cadastre, Bukavu, 2 septembre 2021.

147 Participants à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 19 août 2021.

148 Participants à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 12 août 2021.

149 Participant à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

150 Participants à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

Je fais la dénonciation à la RTNC [Radio Télévision nationale congolaise]. La personne qui entend cette dénonciation la transmet au [gouverneur]. [Le gouverneur] appelle directement [le chef de quartier] et lui dit : « Je viens d'entendre dire que vous vouliez vendre le terrain. » Une fois qu'il l'a dit au [chef], celui-ci le dit au [responsable] sans tarder.<sup>151</sup>

Plus les personnes se sentent puissantes, plus elles protègent leur foyer avec agressivité. Ainsi, fin 2019, au milieu de rumeurs tenaces relatives à l'empiètement croissant du terrain parade de Panzi, le gouverneur s'est rendu lui-même sur le terrain et un groupe de footballeurs le lui ont fait visiter. Des militaires ont soupçonné ces footballeurs d'avoir fait pression contre le camp militaire et se sont mis à les menacer. Après la visite du gouverneur, les footballeurs ont vu qu'un poteau de but avait été arraché et jeté sur la route.<sup>152</sup> L'épouse d'un militaire explique : « Nous avons enlevé le poteau sous l'emprise de la colère, quand les jeunes soutenus par les autorités politiques ont menacé de nous expulser. »<sup>153</sup> Bien que le bureau du gouverneur ait donné à tous les citoyens privés qui vivaient sur le terrain parade dix jours pour évacuer les lieux, on ignore si cet ultimatum était également destiné aux habitants du camp militaire.<sup>154</sup> Si les épouses des militaires peinent à se faire entendre, elles restent tout aussi déterminées à rester là où elles se trouvent. D'après certaines, pendant la visite du gouverneur, elles ont attiré son attention sur leur cause en manifestant déshabillées.<sup>155</sup>

Enfin, quand aucun autre moyen ne permet d'obtenir justice, certains recourent à la violence. Pendant l'enquête d'une commission basée au cimetière de la Ruzizi, celle-ci aurait amené avec elle un gang de rue appelé Pomba Solution (Solution Force). Ces dernières années, le gang est devenu une force redoutable à travers la ville—à tel point que des administrateurs urbains ont demandé à ce groupe d'appuyer leur propre combat contre les constructions illégales et les autres atteintes à l'espace public.<sup>156</sup> Cependant, des membres du gang auraient profité de la

---

151 Participant à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

152 Participants à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

153 Entretien avec l'épouse d'un militaire, Panzi, 15 août 2021.

154 Joel Mugisho, « Bukavu : les maisons érigées sur le terrain de Football à Panzi seront démolies dans une semaine », *La Prunelle RDC*, 28 décembre 2019. Consulté le 24 août 2022, <https://laprunelle.RDC.info/bukavu-les-maisons-erigees-sur-le-terrain-de-football-a-panzi-seront-demolies-dans-une-semaine/>.

155 Entretien avec le responsable d'un mouvement de jeunes, Panzi, 14 août 2021 ; entretien avec un juriste, Panzi, 17 août 2021 ; participants à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

156 En janvier 2021, le ministre provincial de l'Intérieur a qualifié Pomba Solution de groupe de milice et contesté leur rôle dans les opérations de démolition du cimetière de la Ruzizi. Expedit Kyalu, « Bukavu : Des instructions ont été données à la police pour mettre fin aux activités du groupe Pomba Solution (Min Intérieur) », *Radio Maendeleo*, 5 janvier 2021. Consulté le 29 novembre 2021, <https://www.radiomaendeleo.info/2021/01/05/securete/bukavu-des-instructions-ont-ete-donnees-a-la-police-pour-mettre-fin-aux-activites-du-groupe-pomba-solution-min-interieur/>.

campagne de démolition en cours dans le cimetière pour voler les rares objets de valeur qu'ils y ont trouvés. D'après un militaire, un résident du cimetière dont les biens avaient été dérobés l'a signalé aux autorités, qui lui ont répondu qu'elles ne pouvaient rien y faire. Contrarié, l'homme a décidé de prendre les choses en main. Avec l'aide de membres de sa famille, il aurait attrapé l'un des membres du gang, l'aurait traîné en dehors de la ville et l'aurait battu à mort.<sup>157</sup> Que cet événement soit vrai ou faux, la violence et l'insécurité sont indubitablement une conséquence des échecs à résoudre le conflit foncier. Un juriste basé à Panzi observe, par exemple : « *Les trois quarts des assassinats à Bukavu ont pour origine des conflits fonciers. Je n'ai pas de données pour Panzi, mais cinq conflits sur dix que je reçois dans mon bureau viennent de Panzi. Alors il y a des règlements de compte.* »<sup>158</sup>

Le récit du militaire et la déclaration du juriste illustrent les difficultés complexes associées à toute tentative de résoudre un conflit foncier—aussi bien pour les personnes contraintes de vivre dans le cimetière par manque de moyens et d'autres possibilités de logement que pour celles qui s'adonnent à la spéculation immobilière de premier plan ; que ce soit du fait de l'inaccessibilité ou du prix des systèmes de justice à cause de leur manipulation politique, ou des administrations d'État qui concluent des marchés avec des gangs pour faire appliquer leurs politiques. Dans un tel contexte, les différentes formes d'auto-prise en charge peuvent être perçues comme l'arme des pauvres ; autrement dit, le signe de la résistance quotidienne de populations impuissantes. Un employé du cadastre de Kabare résume ainsi la situation : « *Le système est déjà pourri. Je le compare à une maison dont l'étage a été détruit, et qui n'a ni fenêtres ni toit. On se demande par où commencer. Il faut rectifier tout le système.* »<sup>159</sup>

---

157 Entretien avec un militaire, Nyalukemba, 17 août 2021.

158 Entretien avec un juriste, Panzi, 18 août 2021.

159 Entretien avec un employé du service du cadastre, Bukavu, 2 septembre 2021.

# RÉFLEXIONS EN MATIÈRE DE RÉFORME FONCIÈRE URBAINE

Ce rapport a pour objectif d'éclairer les débats sur la réforme foncière en RDC grâce aux voix des personnes affectées par des litiges au quotidien. Les trois études de cas urbaines et péri-urbaines à Bukavu, une fois replacées dans leur contexte historique, mettent en évidence deux grandes tendances dans les pratiques actuelles en matière d'accès à la terre et de tenure foncière. Premièrement, l'administration et le droit foncier coloniaux ont engendré une sphère urbaine distincte du monde rural. Si les terrains urbains sont restés au moins juridiquement distincts dans les documents officiels, les pratiques en matière d'accès à la terre et de tenure foncière ont évolué au fil des décennies, rendant parfois le droit foncier urbain vide de sens. Deuxièmement, dans la logique clientéliste qui imprègne toutes les institutions de l'État congolais depuis les années 1970, le monde de la politique et le monde des affaires sont devenus inextricablement liés. Des entrepreneurs fortunés reçoivent un accès privilégié aux institutions et aux ressources de l'État en échange de leur loyauté politique. Parallèlement à cela, des petits administrateurs profitent de leur position pour dégager des revenus et versent des pots-de-vin à leurs supérieurs dont dépend leur emploi. Dans un tel contexte, le foncier, et les terrains et biens immobiliers péri-urbains en particulier, sont devenus des ressources extrêmement lucratives pour tous ces différents acteurs. Résultat : une monétisation et une politisation du foncier urbain.

## Réflexions du point de vue des populations

Les répercussions de ces tendances, dans un contexte où une grande majorité d'habitants de la ville peinent à joindre les deux bouts, sont accablantes. Pour dire les choses simplement, en l'absence de mécanismes transparents, fonctionnels et fiables de résolution des litiges capables d'apaiser les conflits fonciers de manière précoce, ces derniers risquent de s'envenimer, de dégénérer et de devenir violents. Qu'y faire ? Ceux qui doivent composer avec ces conflits ont leurs propres idées sur la question. Certains prônent des mesures de protection directe de leurs propres biens. La famille Kabila a érigé une clôture autour de ses terres à Mbobero, avec un degré de sécurité tel qu'il empêche ceux qui contestent (et ont perdu) leurs droits de propriété d'y accéder. Les gardiens du cimetière de la Ruzizi ont également défendu l'idée d'une clôture autour du terrain comme seul moyen de le protéger de futurs empiètements et empêcher qu'il ne devienne une décharge publique. Ils font valoir que les coûts de construction de cette clôture devraient être pris en charge par les familles qui versent des taxes pour enterrer leurs proches. En réalité, la plupart des suggestions relatives à la protection des droits fonciers ne sont pas directement liées à la question foncière mais à des facteurs clés qui touchent au foncier et contribuent à catalyser les tensions.

### Quête de dignité

Essentiel pour les revendications de la société civile à travers la ville de Bukavu, l'accès aux services publics de base est un de ces facteurs. Dans le cimetière de la Ruzizi, par exemple, les résidents comme les gardiens *barastas* demandent à accéder à une infrastructure publique de base, y compris des toilettes publiques, des poubelles et de l'eau potable. Les épouses des militaires du camp de Panzi ont des revendications similaires, et elles réclament également de meilleurs logements.<sup>160</sup> À Mbobero, les personnes expulsées sont sans doute celles qui ont le plus souffert parmi nos trois études de cas. Certaines ont demandé explicitement un soutien psychologique pour faire face au traumatisme qu'elles et leurs enfants ont subi. D'autres suggestions sont axées sur les moyens de subsistance. On peut comprendre que ceux qui n'ont plus accès à leurs champs, leur seule source de revenus, demandent à pouvoir de nouveau y accéder. Étant donné que les chances que cela se produise sont minces, un autre interlocuteur propose le lancement de microcrédits pour permettre aux gens d'investir dans des activités économiques et rétablir leur autonomie financière.<sup>161</sup> Ce qui ressort de ces requêtes relatives aux droits socioéconomiques est que les populations sont en quête de dignité humaine. Comme l'a déclaré l'épouse d'un militaire à Panzi, « *cette vie sociale dont on nous parle, c'est elle que nous recherchons. Nous ne l'avons pas encore vue. Nous souffrons* ». <sup>162</sup> En bref, les expériences du conflit foncier sont étroitement liées à la recherche d'un foyer ainsi qu'au droit à en avoir un. Il est primordial que toute intervention foncière tienne compte de cela.

### Un système de justice à revoir

En matière de conflits fonciers, les tribunaux sont l'un des acteurs publics qui semblent avoir perdu la confiance du public. En raison de la politisation et du coût élevé des tribunaux, la plupart des personnes interrogées préfèrent le dialogue et la médiation (des solutions informelles) pour résoudre les conflits, malgré des résultats qui sont souvent de courte durée.<sup>163</sup> Comme l'a indiqué un membre de la Commission Justice et Paix de Mbobero qui ne mâchait pas ses mots, « *la justice ne saurait résoudre ce conflit* ». <sup>164</sup> Un juriste affirme quant à lui : « *Un autre moyen de régler les différends est nécessaire et urgent, avec des propositions concrètes offertes par chaque partie afin de trouver une solution durable*. » <sup>165</sup> À Mbobero, un membre d'une ONG

---

160 Participants à un focus group avec des gardiens de barastas, Nyalukemba, 13 août 2021 ; participants à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 18 août 2021 ; participants à un focus group avec les épouses de militaires, Panzi, 19 août 2021.

161 Entretiens individuels avec trois membres d'une association de victimes, Bukavu, 14 et 17 août 2021 ; entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021.

162 Participant à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 19 août 2021.

163 Entretien avec un membre d'une association d'aide aux victimes, Bukavu, 13 août 2021 ; entretien avec un administrateur local, Bukavu, 24 août 2021.

164 Entretien avec un membre de la CJP, Bukavu, 24 août 2021.

165 Entretien avec un juriste, Bukavu, 3 septembre 2021.

souligne la nécessité de dépolitiser la justice.<sup>166</sup> À Panzi, dans le cimetière de la Ruzizi, les habitants insistent sur l'importance d'impliquer les agents de l'État dans les démarches visant l'identification de solutions durables.<sup>167</sup> Mais concernant la question de la justice, seule une « *refonte* » complète est préconisée.<sup>168</sup> Pour comprendre cette juxtaposition d'agents de l'État et du système de justice, il est utile d'évoquer une troisième et dernière réflexion : les appels récurrents et quelque peu contre-intuitifs relatifs à une intervention de l'État.

### Appels relatifs à une intervention de l'État

La dernière réflexion de ceux qui sont directement affectés par le conflit foncier est la nécessité de voir l'État s'impliquer davantage dans la recherche de solutions et de règlements. Certaines de ces revendications sont liées au désir de mener une vie meilleure. Les gardiens du cimetière de la Ruzizi, par exemple, demandent à ce que leur travail bénévole se transforme en emploi salarié.<sup>169</sup> Les jeunes de Panzi demandent à ce que les cadres de base reçoivent un salaire et soient mieux formés pour ne pas éprouver le besoin de faire payer leurs services. En outre, les jeunes demandent le départ de certains employés du cadastre : « *Ces agents qui travaillent déjà depuis 20 ou 30 ans... Ils ne savent que voler et n'ont aucune expérience de la résolution des conflits.* »<sup>170</sup> Les footballeurs de Panzi réclament eux aussi à l'État congolais de verser leurs pensions aux militaires pour qu'ils aient les moyens de quitter le camp militaire de Panzi et de louer un logement.<sup>171</sup> En revanche, des femmes de militaires demandent à l'État une reconnaissance officielle du camp. D'autres soulignent qu'avant de pouvoir quitter le camp, l'État doit leur fournir une alternative adaptée.<sup>172</sup> À Mbobero, un résident demande à ce que le cadastre vérifie et refasse toutes les délimitations des terrains.<sup>173</sup>

De même que les agents de l'État jouent un rôle important dans la médiation des litiges fonciers, l'État ressort de ces travaux comme un acteur clé de toute solution pérenne. Pour apprécier pleinement la problématique selon laquelle les citoyens congolais considèrent que l'État est à la fois responsable de l'exacerbation du conflit foncier et qu'il joue un rôle crucial pour sa résolution, il est utile de distinguer les pratiques de l'État de l'idée de l'État.<sup>174</sup> Mieux

---

166 Entretien avec un membre d'une ONG, Bukavu, 4 septembre 2021.

167 Participants à un focus group avec des *barastas*, Nyalukemba, 13 août 2021 ; participants à un focus group avec des femmes du cimetière de la Ruzizi, Nyalukemba, 18 août 2021.

168 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

169 Participants à un focus group avec des *barastas*, Nyalukemba, 13 août 2021.

170 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

171 Participant à un focus group avec des footballeurs, Panzi, 21 août 2021.

172 Participants à un focus group avec des épouses de militaires, Panzi, 19 août 2021.

173 Entretien avec un habitant de Mbobero, Bukavu, 18 août 2021.

174 Joel S Migdal et Klaus Schlichte, « Rethinking the State », dans *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*, éd. Klaus Schlichte, Londres : Routledge, 2016.

que quiconque, les résidents de Bukavu ont pleinement conscience de la complicité des agents publics dans la gouvernance du foncier urbain. Comme l'indique clairement un jeune de Panzi, « *les conflits fonciers existent bel et bien et ils sont orchestrés à tous les niveaux. C'est la raison pour laquelle ils persistent. C'est à cause de l'irresponsabilité de l'État* ». <sup>175</sup> Malgré les pratiques étatiques quotidiennes qui perpétuent les conflits fonciers, les résidents citent l'État pour trouver des solutions. Ils imaginent alors l'État comme un prestataire équitable de services publics et sociaux ou comme un arbitre impartial de litiges communs. Cette image de l'État illustre la légitimité qu'il conserve aux yeux de nombreux Congolais, alors que leurs interactions avec lui prouvent souvent le contraire. L'idée de l'État est une ressource sur laquelle les interventions en matière de réforme foncière peuvent s'appuyer.

## Réflexions politiques pour les bailleurs de fonds

La dernière tentative de réforme foncière en RDC a été lancée officiellement en juillet 2012, huit mois après la réélection du président Kabila en 2011 à l'issue d'un scrutin entaché d'irrégularités, d'après de nombreux observateurs en RDC et ailleurs. Les objectifs de la réforme foncière étaient triples : 1) mettre un terme à la myriade de conflits fonciers et à la violence qu'ils engendrent ; 2) sécuriser dans la loi les droits fonciers statutaires et coutumiers, notamment ceux des groupes vulnérables, y compris des femmes et des minorités ; et 3) promouvoir des investissements fonciers durables et respectueux de l'environnement. Deux documents clés—une nouvelle politique foncière et un nouveau code foncier devant remplacer la loi foncière de 1973—devaient tracer la voie de cette réforme. Mais la réforme foncière, qui aurait dû prendre quatre années, s'est vite essouffée. L'une des raisons en est la crise prolongée de la légitimité gouvernementale, apparue lors des élections contestées de 2011, exacerbée par la rébellion du M23 dans l'est de la RDC (2012–2013), qui atteignit un niveau sans précédent lorsque Kabila tenta de se maintenir au pouvoir, reporta les élections et réprima l'opposition populaire avec violence. Dans un tel climat, on ne peut s'étonner que les bailleurs de fonds aient été réticents à appuyer le gouvernement et ses projets de réforme, notamment foncière. En outre, toute avancée a été compromise par un manque grave de coordination et même une concurrence entre bailleurs de fonds et agences de mise en œuvre. Enfin, tous les efforts déployés pour enclencher une dynamique propice à la réforme ont été mis à mal par le fait que, depuis 2012, huit ministres se sont succédé au ministère des Affaires foncières. <sup>176</sup>

Une raison que l'on évoque moins souvent mais qui est tout aussi importante pour expliquer la lenteur de la réforme foncière pourrait être les enjeux qu'elle représente pour les élites congolaises, qui détiennent les terrains les plus précieux à travers le pays—dont une grande partie a été acquise lors de la Zaïrianisation. La réforme foncière pourrait non seulement porter

---

175 Participant à un focus group avec des jeunes, Panzi, 18 août 2021.

176 Ministère des Affaires foncières, « Réforme foncière : Document de programmation », Kinshasa: UN-Habitat, 2013. Consulté le 24 août 2022, [http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation\\_vfinal\\_2013.pdf](http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation_vfinal_2013.pdf) ; Mushagalusa Mudinga et Wakenge, « Land Crisis ».

sur la propriété publique et privée, mais aussi conduire à une réforme du secteur agricole, attendue de longue date. L'un des objectifs des réformes du secteur agricole serait de répondre aux fortes inégalités de la tenure foncière agraire, ce qui pourrait nuire aux actuelles élites du secteur agricole. En résumé, la puissante classe d'entrepreneurs politique congolais est réticente à la perspective que des réformes foncières puissent menacer ses intérêts, et ses terres.

En novembre 2021, soit dix ans après le lancement de la réforme foncière, le gouvernement congolais a validé une nouvelle politique foncière qui constituera la base de la nouvelle loi foncière et éclairera la mise en œuvre des réformes. Si la version validée n'est pas encore dans le domaine public, une version préliminaire de la politique foncière remontant à 2018 énonce les trois principes suivants : 1) les droits, qu'ils soient légaux ou coutumiers, doivent être respectés ; 2) les écarts entre les pratiques anciennes et actuelles en matière d'accès à la terre et d'appropriation du sol doivent être comblés du mieux possible ; et 3) les droits fonciers des groupes marginalisés, y compris des femmes, des enfants et des peuples autochtones pygmées de la RDC, doivent être préservés.<sup>177</sup>

### **Considérer les villes comme un lieu propice à la réforme foncière**

D'après les taux de croissance urbaine actuels, la population urbaine congolaise devrait dépasser la population rurale d'ici 2030.<sup>178</sup> Les défis des villes congolaises sont énormes, surtout en matière foncière. Et pourtant, la plupart des bailleurs de fonds continuent de se concentrer sur les zones rurales. La nouvelle politique foncière reconnaît la nature multidimensionnelle de la crise foncière congolaise. La réalité des zones rurales est différente de celle des villes, et les densités de population et la pénurie de terre dans les provinces de l'est du pays ne sont pas comparables à celles du reste du pays. La nouvelle politique foncière exige donc une réponse nuancée. Elle établit, entre autres, une distinction entre les terres rurales et urbaines avec ces dernières régies exclusivement par le droit écrit. Même si les arrangements et pratiques actuels en matière de gouvernance urbaine foncière sont tout aussi divers et confus que dans les zones rurales, cette décision écarte toute sorte d'ambiguïté à propos de quel droit prime en matière de foncier urbain. Pour les bailleurs de fonds impliqués dans la réforme foncière congolaise, il serait utile d'envisager de tourner leur attention et leurs financements, actuellement axés sur les zones rurales, où les tensions entre droit coutumier et droit statutaire sont susceptibles de perdurer, vers les zones urbaines, où les besoins sont tout aussi importants et où la plus grande clarté juridique pourrait permettre des résultats tangibles.

### **Réduire les pressions exercées sur les terres urbaines**

Afin de mettre au clair la dualité juridique du cadre de gouvernance foncière en RDC, la politique foncière semble suggérer que le droit coutumier doit s'adapter et parvenir à un compromis afin de se mettre en conformité avec le droit statutaire. Les certificats d'enregistrement ruraux, par exemple, doivent être formalisés au moyen d'un certificat foncier coutumier reconnu

---

177 Commission nationale de la Réforme foncière, 'Document de politique foncière nationale', Première version (décembre). Kinshasa : Ministère des Affaires foncières, 2018.

178 Groupe de la Banque mondiale, « Urbanization Review ».

par le tribunal et l'équivalent légal des certificats qui régissent les terres urbaines.<sup>179</sup> Les autorités coutumières sont invitées à céder des terres afin de faciliter l'expansion des villes.<sup>180</sup> Il est attendu des systèmes fonciers traditionnels qu'ils évoluent en fonction des besoins de développement économique, social et politique du pays, y compris s'agissant des droits (fonciers) des femmes.<sup>181</sup> Bien que les autorités coutumières aient participé à la formulation et à la validation de cette politique foncière, elle tend à assujettir le droit coutumier au droit écrit, ce qui pourrait engendrer, lors de la mise en œuvre de la réforme, des tensions et des risques entraînant un conflit violent. En effet, la nomination en 2019 d'un bourgmestre pour la commune rurale établie mais inactive sur le plan administratif de Minembwe illustre clairement la violence que peut provoquer la décentralisation associée aux questions foncières.<sup>182</sup>

Cependant, dans les grandes villes comme Bukavu, ces propositions de réforme foncière pourraient réduire les fortes pressions à l'origine des conflits urbains. Par exemple, les bailleurs pourraient faciliter les échanges entre la chefferie de Kabare et l'administration de la ville, qui sont toutes les deux des entités décentralisées, afin de débattre d'une expansion officielle de la ville qui bénéficie aux résidents urbains marginalisés. Outre le prix d'achat, une taxe coutumière pourrait éventuellement être imposée en guise de dédommagement de longue durée pour la chefferie. Ces terrains pourraient aussi être régis par un comité composé d'autorités et de services urbains, de la chefferie et de représentants des nouveaux résidents pour rendre équitables et transparentes l'attribution et la gestion des nouvelles terres. En plus de conférer des parcelles et des logements qui font actuellement défaut aux populations urbaines et péri-urbaines, un tel projet conjoint pourrait constituer une passerelle importante entre l'urbain et le rural, et entre les autorités et les populations aux enjeux communs pour régler les différends. Des bailleurs comme UN-Habitat et le PNUD pourraient appuyer la conception d'un plan d'aménagement urbain pour ces zones, ainsi que des projets de logements durables, et contribuer à la levée de fonds publics et privés pour leur construction. Enfin, cette expansion pourrait aussi servir de projet pilote en vue de la numérisation indispensable du processus de certification des terres urbaines démarrée en 2021 mais qui n'a pas encore atteint Bukavu.

### **Mettre en œuvre des forums de conciliation inclusifs pour traiter les conflits fonciers urbains**

Il est rare que la stratégie du *forum shopping* profite aux populations pauvres et marginalisées. Et dans le cas concret du foncier, cette stratégie les éloigne du système judiciaire formel. La politique foncière congolaise reconnaît les nombreuses limites du système de justice formel, mais elle a aussi conscience du fait que ce système est débordé par le nombre de dossiers fonciers à traiter. Afin d'alléger la charge de travail des tribunaux, la politique vise à simplifier le

---

179 Document de politique foncière nationale, 37-38.

180 Document de politique foncière nationale, 45.

181 Document de politique foncière nationale, 58.

182 Judith Verweijen et al., « Mayhem in the Mountains: How Violent Conflict on the Hauts Plateaux of South Kivu Escalated », Insecure Livelihoods Series, Gand : Governance in Conflict Network, 2021, 59-60.

processus de résolution des conflits fonciers. Elle stipule que tous les conflits fonciers doivent d'abord être portés devant un comité de conciliation ou d'arbitrage. L'affaire ne peut être présentée devant le tribunal que si ce comité ne parvient pas à trouver une solution. La nouvelle politique foncière indique que la responsabilité de la mise en place, de l'organisation et du fonctionnement d'une telle instance incombe à l'État.<sup>183</sup> Cette tentative de réorganisation vise à répondre aux réalités actuelles de la gouvernance foncière, où d'innombrables mécanismes de résolution cohabitent, entraînant certains des effets les plus pervers du forum shopping. Cependant, une centralisation excessive de ces comités de conciliation pourrait être contre-productive et en faire un organe de plus voué à l'extraction de richesses. Le débat autour de leur organisation et de leur fonctionnement doit donc véritablement impliquer ceux qui doivent en bénéficier—voire les mettre à la tête de ce processus.

L'un des modèles envisageables pourrait être une structure à trois niveaux qui relie entre eux les organes nouveaux et existants. Les mécanismes de résolution des conflits qui fonctionnent d'ores et déjà, tels que les forums de quartier et la Commission Justice et Paix, devraient rester une solution de premier recours, après quoi les affaires devraient être portées devant une commission spécialisée au niveau municipal pertinent, lequel pourrait être relié aux actuels comités municipaux chargés de la sécurité et du développement. Les affaires ne devraient remonter devant les tribunaux que si aucune résolution ne peut être trouvée à ce second niveau. La réforme de la police congolaise, qui a conduit à l'instauration des forums de quartier et des conseils locaux pour la sécurité de proximité, montre qu'il peut s'agir de mécanismes relativement performants présentant un rapport coût/efficacité extrêmement intéressant pour traiter un large éventail de problématiques.<sup>184</sup> Le soutien des bailleurs pourrait consister à former les membres des commissions et des comités, à réaliser des travaux de consultation pour identifier un moyen optimal de relier les comités au tribunaux et à sensibiliser les communautés aux options dont elles disposent en cas de conflit foncier. Le fait de disposer d'un mécanisme de conciliation unique et légitime en dehors du système des tribunaux pourrait ainsi mettre fin à la prolifération de mécanismes informels et parallèles qui ne sont guère propices à ceux qui souffrent le plus de l'insécurité de l'accès à la terre et de la tenure foncière.

---

183 Politique foncière, 37.

184 Michel Thill, Robert Njangala et Josaphat Musamba, « Putting everyday police life at the centre of reform », document politique, Londres : Rift Valley Institute, 2018.

# GLOSSAIRE

<i>Barastas</i>	(mélange de swahili et de français) Groupe de personnes qui s'inspirent des mouvements rastafariens
<i>Bashizi</i>	(swahili) Au sommet de la pyramide sociale des royaumes Bushi se trouve le chef coutumier suprême, gardien suprême de toutes les terres ; les <i>bashizi</i> sont les usagers des terres dépourvus de droits, tout en bas de cette pyramide.
Bourgmestre	Échelon en dessous du maire ; le bourgmestre est élu et dirige la commune
Cadres de base	Administrateurs municipaux à l'échelon le plus bas de la hiérarchie ; les cadres de base sont les chefs de quartier, les chefs de cellule, les chefs d'avenue et les <i>nyumba kumi</i> (chefs de dix maisons).
CEC	Centre extra-coutumier (centres résidentiels coloniaux réservés aux sujets coloniaux congolais non réglementés en vertu du droit coutumier)
CJP	Commission Justice et Paix
CNKi	Comité national du Kivu
<i>Coop</i>	(argot) Abréviation de « coopération » ; accord passé en vue d'activités mutuellement bénéfiques mais généralement illégales.
<i>Kalinzi</i>	(swahili) Tribut versé au chef coutumier en échange du droit à utiliser des terres.
<i>Mwami</i>	(swahili) Chef coutumier suprême
<i>Nyumba kumi</i>	(swahili) Chef de dix maisons
OSC	Organisation de la société civile
RCD	Rassemblement congolais pour la Démocratie
RDC	République démocratique du Congo

SIMAK	Société immobilière au Kivu
SONAS	Société nationale d'assurance

# BIBLIOGRAPHIE

- « Acte de vente entre Monsieur Mihigo Cokola Jean-Baptiste et Monsieur Joseph Kabila Kabange ». Kinshasa, 2 janvier 2010 (dans les dossiers des auteurs).
- Battery, Jean et Thierry Vircoulon. « Les pouvoirs coutumiers en RDC : Institutionnalisation, politisation et résilience ». *Notes de l'Ifri* (mars). Paris : *Institut français des relations internationales*, 2020.
- Blundo, Giorgio, et Jean-Pierre Olivier de Sardan, éd. *Everyday Corruption and the State: Citizens and Public Officials in Africa*. Londres : Zed Books, 2006.
- Bulletin officiel du Congo Belge. 1931. « Centres extra coutumiers », 774–785.
- Bulletin officiel du Congo Belge. 1913. « Cités indigènes dans les circonscriptions urbaines. — Organisation », 558–561.
- Bulletin officiel de l'État indépendant du Congo. 1898. « Voirie. Création de quartiers agglomérés ». Réglementation, 365–368.
- Büscher, Karen. « African Cities and Violent Conflict: The Urban Dimension of Conflict and Post Conflict Dynamics in Central and Eastern Africa ». *Journal of Eastern African Studies* 12/2 (2018) : 193–210.
- Cabinet du Gouverneur de Province (Sud-Kivu). « Décret N° 01/093/CAB/GP-SK/2000 du 16/02/2000 Portant Acte d'Attribution du Terrain de Football de Panzi à la Jeunesse de cette Contrée ». Bukavu, 2000 (dans les dossiers des auteurs).
- Callaghy, Thomas M. *The State–Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York : Columbia University Press, 1984. Consulté le 15 août 2021. (<https://www.degruyter.com/document/doi/10.7312/call94210/html>)
- Cirimwami Barathulirwa, Emmanuel. « Un siècle d'une histoire tumultueuse sur la concession Hongo (1920–2020) ». Présentation PowerPoint lors d'un atelier organisé par le Groupe d'études sur les conflits et la sécurité humaine (GEC-SH). Bukavu, République démocratique du Congo, 27 mai 2021 (dans les dossiers des auteurs).
- Clement, Piet. « The Land Tenure System in the Congo, 1885–1960: Actors, Motivations, and

Consequences ». Dans *Colonial Exploitation and Economic Development: The Belgian Congo and the Netherlands Indies Compared*, publié par Ewout Frankema et Frans Buelens, 88–108. Londres : Routledge, 2013.

Collectif Amka. « Contrôle citoyen sur la gestion des maisons et parcelles de l'État spoliées dans la ville de Bukavu au Sud-Kivu ». Rapport préliminaire. Bukavu, République démocratique du Congo : Collectif Amka, 2021.

Commission nationale de la réforme foncière. « Document de politique foncière nationale ». Première version (décembre). Kinshasa : Ministère des Affaires foncières, 2018.

de Nys-Ketels, Simon. « Colonial Policing and Urban Space in the Notorious Commune Rouge of Lubumbashi, Democratic Republic of Congo ». *Urban History* 49/1(2020) : 129–148.

de Saint Moulin, Léon. *Villes et organisation de l'espace au Congo : RDC*. Tervuren, Belgique : Musée royal de l'Afrique centrale, 2010.

de Saint Moulin, Léon. « Histoire des villes du Zaïre : Notions et perspectives fondamentales ». *Études d'Histoire africaine* VI (1974) : 137–167.

Englebert, Pierre et Emmanuel Kasongo Mungongo. « Misguided and Misdiagnosed: The Failure of Decentralization Reforms in the DR Congo ». *African Studies Review* 59/1 (2016) : 5–32.

Fransen, Jan. « Enquêtes démographiques : Ville de Bukavu ». n.p. : Département des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire, 1978 (dans les dossiers des auteurs).

Groupe de la Banque mondiale. « Democratic Republic of Congo Urbanization Review: Productive and Inclusive Cities for an Emerging Democratic Republic of Congo ». Directions in Development. Environment and Sustainable Development. Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale, 2018. Consulté le 24 août 2022. (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28931/9781464812033.pdf?sequence=2&isAllowed=y>)

Hoffmann, Kasper, Mariève Pouliot et Godefroid Muzalia. « Constructed Anarchy: Governance, Conflict, and Precarious Property Rights in Bukavu, Democratic Republic of the Congo ». Gand : Governance in Conflict Network, 2019. Consulté le 24 août 2022. (<https://www.gicnetwork.be/constructed-anarchy-governance-conflict-and-precarious-property-rights-in-bukavu-democratic-republic-of-the-congo/>)

Huggins, Chris. « Land, Power and Identity: Roots of Violent Conflict in Eastern DRC ». Londres : International Alert, 2010. Consulté le 24 août 2022. (<https://www.international-alert.org/publications/land-power-and-identity/>)

- Human Rights Watch. 2018. « RD Congo : Menaces après la diffusion d'un documentaire sur des expropriations - Un film documentaire fait état d'abus commis par la famille du président et sa garde rapprochée ». Site Internet, 26 juillet. <https://www.hrw.org/fr/news/2018/07/26/rd-congo-menaces-apres-la-diffusion-dun-documentaire-sur-des-expropriations>.
- Hunt, Nancy Rose. *A Nervous State: Violence, Remedies, and Reverie in Colonial Congo*. Londres : Duke University Press, 2016.
- Jackson, Stephen. « Sons of Which Soil? The Language and Politics of Autochthony in Eastern D.R. Congo ». *African Studies Review* 49/2 (2006) : 95-124.
- Kagabo, Pilipili. « Contribution à la connaissance des origines du centre de Bukavu (Kivu) de 1870 à 1935 ». Mémoire de maîtrise, université nationale du Zaïre, Lubumbashi, 1973.
- Kalala Maloba Mukiwa. « Histoire du quartier Essence dans la Commune d'Ibanda à Bukavu (1956-1975) ». Bukavu : Institut supérieur pédagogique, 1979.
- Kyalu, Expedit. « Bukavu : Des instructions ont été données à la police pour mettre fin aux activités du groupe Pomba Solution (Min Intérieur) ». *Radio Maendeleo*. 5 janvier 2021. Consulté le 29 novembre 2021. (<https://www.radiomaendeleo.info/2021/01/05/securete/bukavu-des-instructions-ont-ete-donnees-a-la-police-pour-mettre-fin-aux-activites-du-groupe-pomba-solution-min-interieur/>)
- La Prunelle. « Bukavu : un an après, la suspension du Maire Bilubi n'a pas 'encore' payé ». *La Prunelle RDC*. 11 janvier 2022. Consulté le 26 septembre 2022. (<https://laprunelle.info/bukavu-un-an-apres-la-suspension-du-maire-bilubi-na-pas-encore-paye/>)
- Lauro, Amandine. « Suspect Cities and the (Re)Making of Colonial Order: Urbanization, Security Anxieties and Police Reforms in Postwar Congo (1945-1960) ». Dans *Policing New Risks in Modern European History*, publié par Jonas Campion et Xavier Rousseaux, 57-85. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2016.
- Liffran, Olivier. « RDC-Expropriations à Mborero : Quand Joseph Kabila impose sa loi ». *Jeune Afrique*. 24 juillet 2018. Consulté le 24 août 2022. (<https://www.jeuneafrique.com/604564/politique/rdc-expropriations-a-mborero-quand-joseph-kabila-impose-sa-loi>)
- Lootens, Margot. « Urban Development as a Reflection of Dynamics of Mobility: The Case of Bukavu (DR Congo) ». Mémoire de maîtrise, université de Gand, Gand, 2019.
- Lufungula, Lewono. « Participation des Congolais à la gestion du centre extra-coutumier de Coquilhatville : 1952-1958 ». *Annales Aequatoria* 16 (1995) : 307-338.

- Lund, Christian. « Twilight institutions: Public authority and local politics in Africa ». *Development & Change* 37/4 (2006) : 685–705.
- MacGaffey, Janet. *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*. Philadelphie : University of Pennsylvania Press, 1991.
- Mahoney, James et Kathleen Ann Thelen. « A Theory of Gradual Institutional Change ». Dans *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, publié par James Mahoney et Kathleen Ann Thelen, 1–37. Cambridge : Cambridge University Press, 2010.
- Mamdani, Mahmood. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton : Princeton University Press, 1996.
- Mathys, Gillian. « People on the Move: Frontiers, Borders, Mobility and History in the Lake Kivu Region, 19th–20th Century ». Thèse de doctorat, université de Gand, Gand, 2014.
- Migdal, Joel S et Klaus Schlichte. « Rethinking the State ». Dans *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*, publié par Klaus Schlichte, 1–40. Londres : Routledge, 2016.
- Ministère des Affaires foncières. « Réforme foncière : Document de programmation ». Kinshasa : UN-Habitat, 2013. Consulté le 24 août 2022. ([http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation\\_vfinal-2013.pdf](http://www.conaref-rdc.org/wp-content/uploads/2018/12/rdc-reforme-fonciere-document-de-programmation_vfinal-2013.pdf))
- Moniteur Congolais. 1966. « Ordonnance Loi n. 66-343 du 7 juin 1966 assurant à la République démocratique du Congo la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire ». Consulté le 24 août 2022. ([https://www.droitcongolais.info/files/Ordonnance-loi-du-7-juin-1966\\_Plenitude-de-droits-de-propriete-et-souverainetes-sur-le-territoire.pdf](https://www.droitcongolais.info/files/Ordonnance-loi-du-7-juin-1966_Plenitude-de-droits-de-propriete-et-souverainetes-sur-le-territoire.pdf))
- Mugangu Matabaro, Séverin. 2008. « La crise foncière à l'est de la RDC ». Dans *L'Afrique des Grands Lacs : Annuaire 2007–2008*, publié par Filip Reyntjens, An Ansoms et Stef Vandeginste, 385–414. Anvers : Université d'Anvers, 2008.
- Mugisho, Joel. « Bukavu : les maisons érigées sur le terrain de football à Panzi seront démolies dans une semaine ». *La Prunelle RDC*. 28 décembre 2019. Consulté le 24 août 2022. (<https://laprunelleRDC.info/bukavu-les-maisons-erigees-sur-le-terrain-de-football-a-panzi-seront-demolies-dans-une-semaine/>)
- Mushagalusa Mudinga, Emery et Claude Iguma Wakenge. « Land Crisis and Stakeholders'

Responses in the Democratic Republic of the Congo ». Gand : Governance in Conflict Network, 2021. Consulté le 24 août 2022. (<https://www.gicnetwork.be/land-crisis-and-stakeholders-responses-in-the-democratic-republic-of-the-congo-2/>)

Ndaywel è Nziem, Isidore. *Nouvelle histoire du Congo : Des origines à la République démocratique*. Bruxelles : Le Cri Edition, 2008.

Newbury, David. *Kings and Clans: Ifwi Island and the Lake Kivu Rift, 1780-1840*. Madison : University of Wisconsin Press, 1991.

Ngaboyeka, Pascal D. « RDC : à Bukavu, J. Mabunda remet 10 mille dollars à la jeunesse de Panzi comme appui à la construction du stade de football ». *L'interview.cd*. 20 février 2020. Consulté le 24 août 2022. (<https://l'interview.cd/rdc-a-bukavu-j-mabunda-remet-10-mille-dollars-a-la-jeunesse-de-panzi-comme-appui-a-la-construction-du-stade-de-football/>)

Nicolaï, Henri. « Un Guide colonial : Le Guide du voyageur au Congo belge et au Ruanda-Urundi ». *Belgeo* 3 (2012) : 1-22.

Ninda, Jules. « Sud-Kivu : Le bourgmestre de la commune d'Ibanda suspendu ! » *African Newspage*. 3 juillet 2021. Consulté le 29 novembre 2021. (<https://www.africannewspage.net/2021/07/03/sud-kivu-le-bourgmestre-de-la-commune-dibanda-suspendu/>)

Njangu, Candaciri. « La résistance Shi à la pénétration européenne ». Thèse de doctorat, université nationale du Zaïre, Lubumbashi, 1973.

Nyenyenzi Bisoka, Aymar et An Ansoms. « Droit et conflits fonciers à Bukavu : vers une anthropologie de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits ». Dans *Conjonctures congolaises*, publié par Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda, 41-62. Paris : L'Harmattan, 2016.

Nyenyenzi Bisoka, Aymar et An Ansoms. « Accaparement des terres dans la ville de Bukavu (RDC) : Déconstruire le dogme de la sécurisation foncière par l'enregistrement ». Dans *Conjonctures congolaises*, publié par Stefaan Marysse et Jean Omasombo Tshonda, 217-238. Paris : L'Harmattan, 2014.

Nyenyenzi Bisoka, Aymar, Emery Mushagalusa Mudinga et Tom de Herdt. « Bukavu: City Scoping Study ». Manchester : African Cities Research Consortium, 2021. Consulté le 26 septembre 2022. ([https://www.african-cities.org/wp-content/uploads/2021/12/ACRC\\_Bukavu\\_City-Scoping-Study.pdf](https://www.african-cities.org/wp-content/uploads/2021/12/ACRC_Bukavu_City-Scoping-Study.pdf))

Nzongola-Ntalaja, Georges. *The Congo from Leopold to Kabila: A People's History*. Londres : Zed Books, 2002.

- Peyton, David. « Wartime Speculation: Property Markets and Institutional Change in Eastern Congo's Urban Centers ». *Journal of Eastern African Studies* 12/2 (2018) : 211–231.
- Piette, Valérie. « La Belgique au Congo ou la volonté d'imposer sa ville ? L'exemple de Léopoldville ». *Revue belge de philologie et d'histoire* 89/2 (2011) : 605–618.
- Radio Okapi. « Suspension du maire de Bukavu ». 11 janvier 2021. Consulté le 29 novembre 2021. (<https://www.radiookapi.net/2021/01/11/actualite/politique/suspension-du-maire-de-bukavu>)
- Raeymaekers, Timothy. « Conflict and Food Security in Beni-Lubero: Back to the Future? ». Dans *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises*, éd. Luca Alinovi, Günter Hemrich et Luca Russo, 169–195. Bourton on Dunsmore, Royaume-Uni : Food and Agriculture Organization, 2008. Consulté le 26 septembre 2022. (<https://www.fao.org/publications/card/en/c/285b1665-9436-5795-bd49-38cbe9040576>)
- Scott, James C. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven : Yale University Press, 1985.
- Thill, Michel. « Congo Cop: Performing the State in Central Africa ». Thèse de doctorat, université de Gand, Gand, 2021.
- Thill, Michel, Robert Njangala et Josaphat Musamba. « Putting everyday police life at the centre of reform ». Document politique. Londres : Rift Valley Institute, 2018.
- Usungu, Jacques Ulungu-Kinyamba. « Les routes dans l'univers colonial du Kivi-Maniema (1920–1959) : Mise en place, imaginaires collectifs et incidences sur la société et l'environnement ». Thèse de doctorat, université de Namur, Namur, Belgique, 2014.
- van Overbeek, Fons et Peter Andrew Tamás. « Claim-Making through Subjectivation: A Governmentality Analysis of Associational Performance to Claim Land in the Hybridity of Peri-Urban Bukavu ». *Geoforum* 109 (2020) : 152–161.
- van Overbeek, Fons et Peter Andrew Tamás. « Autochthony and Insecure Land Tenure: The Spatiality of Ethnicized Hybridity in the Periphery of Post-Conflict Bukavu, DRC ». *Journal of Eastern African Studies* 12/2 (2018) : 290–309.
- Vansina, Jan. *Paths in the Rainforests: Toward a History of Political Tradition in Equatorial Africa*. Madison : University of Wisconsin Press, 1990.
- Verweijen, Judith. « Violent Cities, Violent Society Analyzing Urban Violence in the Eastern Congo ». Nairobi : Rift Valley Institute, 2019. Consulté le 24 août 2022. (<https://riftvalley.net/sites/default/files/publication-documents/Violent%20Cities,%20>

[Violent%20Society%20oby%20Judith%20Verweijen%20-%20RVI%20Usalama%20Project%20\(2019\).pdf](#)

- Verweijen, Judith, Juvénal Twaibu, Moïse Ribakare, Paul Bulambo et Freddy Mwambi Kasongo. « Mayhem in the Mountains: How Violent Conflict on the Hauts Plateaux of South Kivu Escalated ». Insecure Livelihoods Series. Gand : Governance in Conflict Network, 2021. Consulté le 24 août 2022. ([https://www.gicnetwork.be/wp-content/uploads/2021/04/05\\_GIC\\_Mayhem-in-the-mountains\\_WEB-2.pdf](https://www.gicnetwork.be/wp-content/uploads/2021/04/05_GIC_Mayhem-in-the-mountains_WEB-2.pdf))
- Vlassenroot, Koen. « Land tenure, conflict and household strategies in the eastern Democratic Republic of the Congo ». Dans *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crises*, publié par Luca Alinovi, Günter Hemrich et Luca Russo, 197–221. Bourton on Dunsmore, Royaume-Uni : Practical Action Publishing, 2008.
- Vlassenroot, Koen. « Citizenship, Identity Formation & Conflict in South Kivu: The Case of the Banyamulenge ». *Review of African Political Economy* 29/93–94 (2002) : 499–516.
- Vlassenroot, Koen et Karen Büscher. « Borderlands, Identity and Urban Development: The Case of Goma (Democratic Republic of the Congo) ». *Urban Studies* 50/15 (2013) : 3168–3184.
- Vlassenroot, Koen et Chris Huggins. « Land, Migration and Conflict in Eastern DRC ». Dans *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, publié par Chris Huggins et Jenny Clover, 115–194. Pretoria : Institute for Security Studies, 2005.
- von Benda-Beckmann, Keebet. « Forum Shopping and Shopping Forums: Dispute Processing in a Minangkabau Village in West Sumatra ». *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 13/19 (1981) : 117–159.
- Young, Crawford et Thomas Turner. *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison : University of Wisconsin Press, 1985.



**Rift Valley Institute**  
MAKING LOCAL KNOWLEDGE WORK

[riftvalley.net](http://riftvalley.net)