

LA SUBSTITUTION DES JURIDICTIONS COUTUMIÈRES PAR LES TRIBUNAUX DE PAIX : ÉTAT DES LIEUX DE LA QUESTION EN MILIEU RURAL

Par

Jules Éminence NZUNDU NZALALEMBA

Professeur Associé à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa (RDC)
Département de Droit pénal et criminologie

RESUME

L'article s'interroge sur la persistance des tribunaux coutumiers en milieu rural, malgré leur suppression définitive par la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013. L'analyse du cas du territoire de Bulungu, situé dans la province du Kwilu, met en lumière une coexistence paradoxale entre les systèmes juridiques de droit écrit et de droit coutumier. Bien qu'une unification formelle soit constatée dans la cité de Bulungu, l'activité des anciens tribunaux coutumiers persiste dans la majorité des domaines. Plusieurs éléments sont à l'origine de ce phénomène. D'abord, le nombre réduit de tribunaux de paix en zone rurale, associé à des obstacles politiques et économiques, entrave l'accès à la justice formelle. L'insuffisance de juges, le déficit de financement pour le fonctionnement des tribunaux de paix existants, les grandes distances séparant les palais de justice et les justiciables, le prix élevé de la justice ainsi que le formalisme procédural participent à ce dysfonctionnement. Par ailleurs, l'opposition des chefs traditionnels et la méfiance des populations rurales à l'égard de la justice de droit écrit exacerbent le problème. Cette lacune dans le système judiciaire a permis aux tribunaux coutumiers de reprendre leurs activités. On note donc une différence marquée entre les chefs-lieux de territoires, où certains tribunaux de paix sont en activité, et les secteurs périphériques où les autorités locales et les notables continuent à régler les conflits. Dans ce contexte, l'article suggère, sans contester les tribunaux de paix, la réintégration des tribunaux coutumiers de chefferie au sein du système judiciaire. Ces juridictions, profondément ancrées dans la tradition et étroitement liées aux populations rurales, constitueraient le premier échelon de la pyramide judiciaire, ayant compétence pour les litiges coutumiers et certains faits infractionnels mineurs. Cette initiative cherche à pallier l'absence de justice et à répondre aux exigences particulières des populations rurales, tout en respectant leur lien avec les institutions coutumières. L'accessibilité équitable à la justice dans les zones rurales est essentielle, et ces tribunaux sont un atout majeur grâce à leur connaissance des coutumes locales et à leur localisation géographique.

Mots-clés : Tribunaux coutumiers (Juridictions coutumières), Tribunaux de paix, Milieu rural, substitution.

ABSTRACT

The article questions the persistence of customary courts in rural areas, despite their abolition by organic law no. 13/011-B of April 11, 2013. Analysis of the case of Bulungu territory, located in Kwilu province, highlights a paradoxical coexistence between written and customary law legal systems. Although formal unification has been achieved in the city of Bulungu, the activities of the old customary courts persist in most areas. There are several reasons for this. Firstly, the small number of courts of peace in rural areas, combined with political and economic obstacles, hinders access to formal justice. The shortage of judges, the lack of funding for the operation of existing courts of the peace, the long distances separating courthouses and litigants, the high cost of justice and procedural formalism all contribute to this dysfunction. Furthermore, the opposition of traditional chiefs and the mistrust of rural populations towards written law justice exacerbate the problem. This gap in the judicial system has enabled customary courts to resume their activities. There is therefore a marked difference between the main towns of the territories, where some courts of the peace are in operation, and the outlying areas, where local authorities and notables continue to settle disputes. Against this backdrop, the article suggests that, without challenging the tribunaux de paix, customary chieftain courts should be reintegrated into the judicial system. These courts, deeply rooted in tradition and closely linked to rural populations, would constitute the first rung of the judicial pyramid, with jurisdiction over customary disputes and certain minor offences. This initiative seeks to compensate for the absence of justice and meet the particular needs of rural populations, while respecting their links with customary institutions. Equitable access to justice in rural areas is essential, and these courts are a major asset thanks to their knowledge of local customs and their geographical location.

Keywords: Customary courts (Juridictions coutumières), Peace courts, Rural areas, substitution.

INTRODUCTION

En 1968, une bourrasque a secoué l'arsenal judiciaire congolais avec l'institution et la création des tribunaux de paix par l'Ordonnance-Loi (O.L.) n° 68-248 du 10 juillet 1968 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires (O.C.J.). Ces tribunaux se sont substitués aux juridictions coutumières et aux tribunaux de police, lesquelles juridictions ne fonctionnaient plus que temporairement en attendant l'installation effective de ceux-là¹. Mais, depuis l'avènement de la Loi organique (L. org.) n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, il a été mis un terme définitif au fonctionnement des tribunaux coutumiers (et des tribunaux de police), car

¹ Art. 168, O.L. n° 68-248 & art. 163, O.L. n° 78-005 et n° 82-020 portant Codes d'O.C.J.

l'exercice transitoire des attributions des tribunaux de paix a été confié aux seuls tribunaux de grande instance (art. 151, L. org. 13/011-B). En conséquence, on ne peut plus parler aujourd'hui des juridictions coutumières (et des tribunaux de police) en République Démocratique du Congo (RD Congo).

Suivant les données, respectivement du Service d'inspection des tribunaux de paix et du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), plus de 153 tribunaux de paix ont été créés principalement dans les villes et chefs-lieux des territoires sur près de 180 tribunaux prévus². En milieu rural, en particulier, les statistiques théoriques indiquent à l'heure actuelle 140 tribunaux de paix sur l'ensemble du pays, en raison d'un tribunal (de paix) par territoire³.

Malgré cet état des choses, bon nombre des juridictions coutumières continuent à fonctionner concomitamment avec les tribunaux de paix, particulièrement dans l'arrière-pays où les populations sont restées attachées aux méthodes traditionnelles de règlement des conflits. Suivant une enquête conjointe du « RCN, Justice & Démocratie » et le « Centre de coordination des Recherches et de Documentation en sciences sociales desservant l'Afrique Sub-saharienne (CERDAS), depuis l'installation des tribunaux de paix, la justice coutumière, sans disparaître, s'est en réalité repliée sur elle-même et s'exerce très activement dans l'informel⁴. Bien avant l'enquête ci-dessus, une mission conjointe « RDC-multibailleurs » avait relevé l'attachement des congolais à la justice coutumière et la désaffection des populations rurales aux tribunaux de paix⁵. Il semble même que la tendance irait en s'intensifiant dans un contexte de délégitimation généralisée vis-à-vis de la justice étatique ou de droit écrit⁶.

Qu'est-ce qui pourrait expliquer cette survivance des juridictions coutumières, plus particulièrement en milieu rural ? Telle est la question que s'est posée cette analyse, qui s'est choisi comme champs d'investigation, le territoire de Bulungu, en province du Kwilu. Cet espace constitue légalement le ressort du tribunal de paix de Bulungu.

² RDC/Ministère de la justice, « Rapport du Secrétariat permanent du Conseil supérieur de la magistrature », Kinshasa, Service d'inspection des tribunaux de paix, 2009 ; CSM, Rapport annuel 2013, in *Code judiciaire congolais*, Textes compilés et actualisés jusqu'au 28 février 2013, pp. 1141-1154.

³ Cf. Ord. n° 89-132 du 3 juin 1989 portant création des tribunaux de paix dans les zones rurales, J.O.Z., n° 12, 15 juin 1989, pp. 32 et s.

⁴ B. LAPIKA et S. KOTANYI, (coord.), « La dimension anthropologique de la justice coutumière au Bas-Congo », *Rapport de séminaire d'Anthropologie juridique*, Kinshasa, RCN/CERDAS, mars 2012, pp. 15-19.

⁵ RDC/Mission conjointe RDC-multibailleurs, « Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo », *Rapport d'état des lieux, synthèse*, mai 2001, p. 73.

⁶ P. AKELE ADAU (dir.), *Réforme du Code pénal congolais*. Tome II, *A la recherche des options fondamentales du Code pénal congolais*, Kinshasa, CEPAS, 2008, p. 189.

Grâce à une approche méthodologique qualitative de type hypothético-déductif, mobilisant à la fois les techniques de l'observation directe et des entretiens semi-directifs, la recherche s'est préoccupée d'évaluer dans cet espace le processus de substitution des tribunaux coutumiers par le tribunal de paix, c'est-à-dire la mise en œuvre de la réforme judiciaire décidée en 1968, après avoir fait le récit de la création des tribunaux de paix en RD Congo.

1. L'INSTITUTION ET LA CREATION DES TRIBUNAUX DE PAIX EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

L'O.L. n° 68/248 du 10 juillet 1968 portant Code d'OCJ est le tout premier texte pris par le législateur congolais dans le secteur de la justice après la décolonisation du pays en 1960⁷. Cette loi a supprimé la dualité des institutions judiciaires jadis consacrée par le régime colonial, modifiant fondamentalement l'architecture des cours et tribunaux en RD Congo⁸.

La présente analyse y souligne singulièrement la création des tribunaux de paix, car ce sont ces juridictions qui se sont substituées légalement aux tribunaux coutumiers et qui sont censées unifier les ordres de juridictions de droit écrit et de droit coutumier. Ainsi, après avoir relevé les motivations ayant dicté leurs institution et création, il est fait un état des lieux sur l'installation et la situation actuelle de ces tribunaux, plus particulièrement en milieu rural.

1.1. Les principales motivations à la base de la création des tribunaux de paix

L'idée de créer les tribunaux de paix en RD Congo s'inspire de l'expérience belge. Mais, ces juridictions tirent leur origine de la loi française des 16 et 24 août 1790, qui les a organisées dans le but de rapprocher la justice des justiciables dans la France rurale⁹. Et, comme dans ce pays, elles sont destinées à mettre la justice à la portée du citoyen. C'est ce qui ressort des termes de l'exposé des motifs de l'O.L. n° 68-248, à savoir « (...) ces tribunaux sont destinés à mettre la justice à la portée du peuple (...), en tant que des juridictions accessibles à ces derniers à tout moment »¹⁰.

⁷ MATADI NENGA GAMANDA, *La question du pouvoir judiciaire en RDC, contribution à une théorie de réforme*, Kinshasa, Droit et Idées Nouvelles, 2001, pp. 147-148.

⁸ Sous la colonisation, le régime du dualisme judiciaire était consacré par le Décret du 15 avril 1926 sur l'organisation judiciaire. Tous les textes qui ont succédé à ce décret ont maintenu cet état des choses, à savoir les Décrets du 22 février 1932 et du 14 décembre 1933 ainsi que celui du 17 mars 1938 tels que coordonnés par l'Arrêté royal du 13 mai 1938 et, enfin, le Décret du 08 mai 1958 tel que modifié par celui du 16 septembre 1959.

⁹ J. M. TASOKI MANZELE, *Procédure pénale congolaise*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 217-218.

¹⁰ Voir Exposé des motifs de l'O.L. n° 68-248 du 10/07/1968 portant Code d'OCJ, M.C., n° 14 du 15/07/1968.

Sinon, le législateur congolais s'est à la fois servi des tribunaux de paix pour mettre fin à la dichotomie des institutions judiciaires, qui avait longtemps caractérisé le secteur de la justice. En effet, avant la création de ces tribunaux, le système judiciaire consacrait, d'une part, les juridictions de droit écrit destinées aux européens et subsidiairement aux indigènes immatriculés et, d'autre part, les tribunaux de droit coutumier, réservés exclusivement aux autochtones africains. Ainsi, pour unifier ces deux ordres judiciaires, les tribunaux de paix ont été substitués aux tribunaux coutumiers et de police, constituant désormais les seules juridictions de base dans l'ordre judiciaire¹¹. Il y a lieu de mentionner, en outre, l'objectif de célérité de la justice. En leur compétence répressive, dit le législateur, « *les tribunaux de paix pourront agir avec célérité, ce qui est, suivant la sagesse populaire, une condition essentielle de la justice*¹² ».

En effet, la lenteur de la justice congolaise ayant fait l'objet de plusieurs critiques, l'on a pensé qu'en envisageant une juridiction plus proche de la population (et qui siège à juge unique), il sera mis fin à des procédures qui durent dans le temps, parce que devant attendre le point de vue de chaque juge ; c'est ainsi que les tribunaux de paix ont été créés pour parer à cette lenteur¹³.

Paradoxalement à l'option ci-dessus, la loi actuelle portant d'organisation judiciaire a instauré un siège collégial en matière répressive devant les tribunaux de paix (art. 10 al. 1, Loi org. 13/011-B), ce qui est de nature à rendre plus complexe l'effectivité de ces juridictions dans un contexte judiciaire caractérisé par la carence des juges.

1.2. Panorama général des tribunaux de paix en milieu rural

Le tableau représentatif des tribunaux de paix est consécutif à l'installation de ces juridictions dans le pays.

** L'installation des tribunaux de paix dans les villes et territoires de la République*

Toutes les lois portant organisation judiciaire ont toujours prévu d'installer les tribunaux de paix dans les villes et territoires de la République. Que ce soit l'Ordonnance-loi de 1968 ou les textes modificatifs de 1978 et de 1982, toutes ces lois disposent un ou plusieurs tribunaux de paix dans chaque entité

¹¹ À ce sujet, l'exposé des motifs de l'O.L. n° 68-248 mentionnent comme suit : « Les tribunaux de paix sont destinés à résorber les missions des tribunaux secondaires et principaux de chefferie et de secteur, des tribunaux de centre et de commune, des tribunaux de territoire et de ville ainsi que des tribunaux de police (...) ».

¹² *Ibid.*

¹³ J.-P. FOFÉ DJOFIA MALEWA, *Justice pénale et réalités sociétales : De l'analyse du modèle R.D. Congo à la formulation d'une politique criminelle participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 102.

territoriale ci-dessus¹⁴. Cette option a été reprise dans la Loi organique n° 13/011-B, toutefois, avec cette nuance que cette dernière loi mentionne également la commune en plus des entités territoriales initialement retenues (art. 7). Ainsi, tirant conséquence de la Loi organique n° 10/011 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, qui subdivise les territoires en communes, secteurs et/ou chefferie¹⁵, le pays compterait au minimum 74 tribunaux de paix dans les villes et centres urbains, en raison d'un tribunal dans chaque commune.

Les premiers tribunaux de paix ont été installés respectivement à Kinshasa, à Lubumbashi et à Kisangani¹⁶. La ville de Kinshasa s'est vue dotée, d'abord, de 3 tribunaux de paix, avant de voir installés 6 autres tribunaux, l'idéal étant d'avoir un tribunal de paix dans chaque commune¹⁷. A Lubumbashi, il a été installé 3 tribunaux de paix¹⁸ et à Kisangani 2 tribunaux de paix. C'est plus tard, que certains chefs-lieux des provinces et autres villes se sont vus également dotés des tribunaux de paix¹⁹. Et, en milieu rural, c'est seulement en 1989, soit 10 ans après l'avènement des premiers tribunaux de paix, qu'il a été pris l'Ordonnance n° 89-132 du 3 juin 1989 portant création de ces juridictions dans les zones rurales (territoires) de la République²⁰. Cette ordonnance a créé 140 tribunaux de paix pour l'ensemble de la République en raison d'un tribunal dans chaque circonscription territoriale ci-dessus. Tout compte fait, il y aurait au moins 214 tribunaux de paix répartis sur l'ensemble du territoire national²¹.

Ce chiffre est, à première vue, satisfaisant. Mais, à considérer de plus près les distances que devront parcourir certains justiciables dans l'arrière-pays, vite on réalise que même cette perspective théorique moyenne, qui se révèle numériquement optimale, ne saurait suffire pour couvrir le pays en besoin de justice, d'autant plus encore que l'effectivité de ces tribunaux pose problème dans certains territoires²².

¹⁴ Voir notamment art. 22, al. 1 O.L. n° 78-005 et n° 82/020.

¹⁵ *J.O.RDC*, n° spécial, 7 juin 2010.

¹⁶ Ord. 79-290 du 27 décembre 1979 portant création des tribunaux de paix de la ville de Kisangani et fixation de leur siège ordinaire et de leur ressort, *J.O.Z.*, n° 1, 1^{er} janvier 1980, p. 27.

¹⁷ Ord. 79-105 du 4 mai 1979 fixant les sièges et ressorts des tribunaux de paix de la ville de Kinshasa, *J.O.Z.*, n° 10, 15 mai 1979, p. 20.

¹⁸ Ord. 79-218 du 28 septembre 1979 fixant le siège ordinaire et le ressort des tribunaux de paix de la ville de Lubumbashi, *J.O.Z.*, n° 19, 1^{er} octobre 1979, p. 30.

¹⁹ Les cas des tribunaux de paix installés à Boma dans le Kongo central ou encore à Kikwit dans le Kwilu.

²⁰ *J.O.Z.*, n° 12 du 15 juin 1989, p. 32.

²¹ Lire également FOFE DJOFIA MALEWA, *op.cit.*, p. 102.

²² Dans le même sens, lire également MATADI NENGA GAMANDA, *Droit judiciaire privé*, Louvain-la-Neuve/Kinshasa, Bruylant-Academia/ Droit et Idées Nouvelles, 2006, pp. 72-73.

1.2.1. La situation réelle des tribunaux de paix en milieu rural

Deux constats caractérisent la situation des tribunaux de paix en milieu rural, à savoir la très faible densité de ces juridictions due à leur installation inachevée et le non fonctionnement de certains tribunaux de paix installés.

A. De la faible densité des tribunaux de paix en milieu rural

L'implantation des tribunaux de paix en milieu rural connaît d'énormes difficultés. Comme le relève si bien Matadi Nenga Gamanda, « malgré toutes les belles intentions manifestées dans la panoplie des lois judiciaires, l'implantation de ces tribunaux s'est, en quelque sorte, arrêtée en cours de processus, faute de moyens financiers (...) mais aussi, à la suite d'un manque de volonté politique »²³. Dans certaines provinces, on dénombre deux ou trois tribunaux de paix seulement pour l'ensemble de la circonscription. C'est, par exemple, le cas de la province du Nord-Kivu, qui ne compte que deux tribunaux de paix fonctionnels en zone rurale sur 6 territoires. Il s'agit du tribunal de paix de Butembo pour le territoire de Lubero et celui de Beni pour le territoire de même nom. Avant la dernière décision d'organisation judiciaire portant affectation des magistrats civils du siège²⁴, il n'avait pas été installé de tribunaux de paix à Fizi, Masisi, Rutshuru et Walikale. Il faut ajouter à cette situation le cas du territoire de Nyirangongo, créé après l'ordonnance de 1989. On peut citer, dans le même ordre d'idées, les territoires de Kabeya-Kamwanga et celui de Lupatapata dans la province du Kasai Oriental où, jusqu'alors il n'est pas installé effectivement des tribunaux de paix. Voire on pourrait étendre le constat dans les provinces de l'Ituri, du Bas-Uélé et du Haut-Uélé issues de l'ancienne Province Orientale où la situation de ces juridictions ne serait guère reluisante²⁵.

Ainsi cela ressort du rapport du service d'inspection du Ministère de la justice, « la cartographie théorique des tribunaux de paix ne correspond pas du tout à la réalité sur le terrain (...), considérant que, dans l'arrière-pays, ces juridictions n'existent que sur papier »²⁶. Soit elles n'ont jamais été créées ou installées matériellement, soit elles demeurent non fonctionnelles après leur installation, faute de magistrats (...). Et, qu'à l'allure où iraient les choses, poursuit ledit rapport, « on peut sérieusement s'inquiéter quant à l'atteinte des

²³ MATADI NENGA GAMANDA, *op. cit.*, p. 214.

²⁴ Voir Décision d'organisation judiciaire n° 55/CSM/P/2016 du 09/05/2016 portant affectation des magistrats civils du siège, in <http://www.justice.gov.cd/files/systemejudiciairerd.html> (consulté le 12 février 2017).

²⁵ Radio Okapi, journal-édition du 17/10/2018, www.radiookapi.net, consulté le 26/10/2018.

²⁶ Ministère de la Justice/RDC, Secrétariat permanent du Conseil Supérieur de la magistrature, *Rapport du Service d'inspection des tribunaux de paix*, 2009.

objectifs que s'est fixés le législateur en 1968 en initiant cette réforme judiciaire »²⁷.

Abondant dans le même sens que ci-dessus, Balanda Mikwin Leliel, alors Premier Président de la Cour Suprême de Justice, a appelé à l'expansion rapide des tribunaux de paix, surtout en milieu rural, qui couvre la majeure partie du territoire national (...)²⁸. Pour combler les besoins actuels de justice, il conviendrait même que ces tribunaux de base soient plutôt installés au niveau des chefferies-secteurs²⁹. Toujours en ce sens, Matadi Nenga a suggéré que ce soit cette dernière entité territoriale qui constitue légalement le ressort de ce tribunal en milieu rural³⁰. Cette option était, sinon, déjà émise par Émile Lamy, alors conseiller technique de l'inspection des tribunaux de paix, en ces termes : « (...) une organisation complète des tribunaux de paix requiert plus d'un tribunal par territoire »³¹. Mais, faut-il encore veiller au fonctionnement effectif de ces juridictions, qui rencontrent beaucoup des difficultés entravant et paralysant en même temps leur fonctionnement.

B. Du non fonctionnement des tribunaux de paix installés en milieu rural

Hors-mis le problème de leur installation matérielle, la plupart des tribunaux de paix installés dans l'arrière-pays, plus particulièrement en milieu rural, demeurent non fonctionnels. Le rapport susmentionné du ministère de la justice indique 116 tribunaux qui seraient dans l'expectative avant la décision judiciaire susmentionnée ayant affecté les magistrats civils du siège³². Mais, beaucoup de sources indiquent toujours nombre tribunaux non fonctionnels en milieu rural même après cette décision³³. Le dernier rapport du Ministère de la Justice mentionne un peu plus d'une cinquantaine des tribunaux de paix, qui connaîtraient effectivement une activité sur l'ensemble du pays³⁴. Et, parmi les raisons qui sont à la base de cette situation, figurent en bonne place le manque de moyens devant faire fonctionner ces juridictions ainsi que le nombre insuffisant des magistrats et du personnel judiciaire. Le cas du tribunal de paix de Mobayimbongo (province du Nord-Ubangi), qui est resté longtemps non opérationnel en raison d'absence continue des juges, car la plupart de magistrats y affectés ont décliné l'affectation, prétextant les conditions de vie

²⁷ *Ibid.*

²⁸ G. BALANDA MIKWIN LELIEL, « Les tribunaux de paix au Zaïre : fonctionnement, procédure et compétence », *Revue juridique du Zaïre*, n° 1-3, Kinshasa, 1984, p. 43.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ MATADI NENGA GAMANDA, *La question du pouvoir judiciaire en RDC, contribution à une théorie de réforme*, Kinshasa, Droit et Idées Nouvelles, 2001, pp. 352-353.

³¹ J.P. FOFE DJOFIA MALEWA, *op. cit.*, p. 112.

³² Ministère de la Justice/RDC, *op. cit.*

³³ Radio Okapi, journal-édition du 17/10/2015, www.radiookapi.net, consulté le 26/10/2015.

³⁴ Ministère de la justice/RDC, *op. cit.*

difficiles dans cette contrée³⁵. Dans le territoire de Gungu (province du Kwilu), ça fait plus de 10 ans depuis que le tribunal de paix y fonctionne avec un seul juge, cette situation rendant impossible la tenue d'audiences en matière répressive³⁶.

On peut étendre ces constats dans beaucoup d'autres territoires du pays comme Watsa (province du Haut-Uélé), Bagata (province du Kwilu), Inongo (province de Mai-Ndombe), Feshi (province du Kwango), Bumba (province de l'Équateur), etc. Tous ces territoires comptent chacun un tribunal de paix, mais cette juridiction ne peut y fonctionner en plein régime avec un seul juge³⁷ ; surtout pas en matière répressive, car la loi en vigueur portant organisation judiciaire n'a pas prévu la possibilité d'assumer, au titre de juge, un magistrat du parquet, un avocat ou un défenseur judiciaire au cas où l'effectif présent des juges ne permet pas de composer le siège³⁸.

Ce dysfonctionnement des tribunaux de paix en milieu rural a créé une sorte de vide ; et les juges coutumiers ont, de ce fait, repris du service, statuant comme dans le beau vieux temps sur les conflits. Bien que fonctionnant en marge des normes établies, leurs juridictions rencontrent, néanmoins, l'adhésion des populations. Celles-ci retrouvent, en fait, les pratiques judiciaires auxquelles elles étaient déjà habituées. D'où la survivance des juridictions coutumières, comme attestée au second point ci-dessous dans le territoire de Bulungu, en province du Kwilu, une entité territoriale, qui a constitué le champ des enquêtes dans le cadre de cette analyse.

2. LA SURVIVANCE DES TRIBUNAUX COUTUMIERS DANS LE TERRITOIRE DE BULUNGU APRES LA CREATION DU TRIBUNAL DE PAIX

La mise en œuvre de la réforme judiciaire de 1968 s'est traduite, dans le territoire de Bulungu, par la création et l'installation du tribunal de paix en 1996. Cette juridiction est censée avoir mis un terme à la dualité des institutions judiciaires dans ce territoire, telle que cela avait cours avant l'année ci-dessus.

³⁵ Données d'entretiens avec le Président du tribunal de paix de Mobayimbongo le 27 mai 2023.

³⁶ J.E. NZUNDU NZALALEMEBA, « La justice de proximité au niveau des tribunaux de paix en République Démocratique du Congo. Des discours aux pratiques », Thèse de doctorat, Faculté de Droit/Université de Kinshasa, 2018.

³⁷ www.radiookapi.net, journal du 12/07/2012.

³⁸ L'article 9 de la loi organique n° 13/011-B n'a pas prévu, en effet, la possibilité d'assumer un juge comme c'est le cas pour le tribunal de grande instance, conformément à l'article 16, qui dispose que le président peut assumer au titre de juge un magistrat du parquet, un avocat ou un défenseur judiciaire.

2.1. La dualité judiciaire antérieure à la création du tribunal de paix de Bulungu

Avant la création du tribunal de paix de Bulungu, il y avait, d'une part, le tribunal de police de la cité de Bulungu, qui était classé dans l'ordre des juridictions de droit écrit et, d'autre part, les tribunaux de territoire, de cité et de secteur appartenant à l'ordre de juridictions de droit coutumier.

2.1.1. Le tribunal de police de Bulungu

Le tribunal de police, aussi appelé « tribunal répressif pour indigènes »³⁹, est une juridiction créée sous la colonisation⁴⁰. Elle a été prévue dans chaque ville et territoire de la République. Elle avait son siège administratif dans la ville ou au chef-lieu du territoire qui l'abritait. Son ressort couvrait tout l'espace constituant la ville ou toute l'étendue du territoire.⁴¹ Cette juridiction, relevant du droit écrit, était destinée à connaître des faits constitutifs de violations de la loi exclusivement, sans que ces faits ne constituent à la fois des infractions à la coutume.

Le Tribunal de police de Bulungu, en l'espèce, était basé dans la cité de même nom, avec un ressort qui couvrait toute l'étendue constituant cette entité administrative. Il constituait la seule juridiction de droit écrit à ce niveau.

2.2.2. Les tribunaux coutumiers

Outre le tribunal de police dont mention ci-dessus, le territoire de Bulungu était également doté des tribunaux coutumiers. Nonobstant la structure des juridictions coutumières disposée à l'article 10 des Décrets coordonnés sur les juridictions indigènes, il a été dénombré dans ce territoire les tribunaux de territoire et de cité ainsi que les tribunaux de secteur. Il n'y a pratiquement pas existé des tribunaux autonomes de chefferie. Les chefs de groupements et autres chefs de chefferies, appelés à présider ces tribunaux coutumiers, exerçaient déjà comme juges aux tribunaux principaux et secondaires de secteur⁴². Dans ce contexte, il n'a pas été organisé formellement d'autres tribunaux coutumiers que ceux du territoire et des secteurs. Et, dans ces dernières circonscriptions territoriales, il y avait, à côté de chaque Bureau auxiliaire de secteur (B.A.), un tribunal secondaire de secteur qu'on appelait communément, « Tribunal de B.A. » ou « Tribunal de proximité ». Ce sont ces

³⁹ Cette dénomination ressort du Décret du 9 juillet 1923 sur l'organisation judiciaire, Codes Larcier/RDC, tome I, *Droit civil et judiciaire*, Bruxelles, De Boeck & Larcier s.a., édition 2003.

⁴⁰ Voir les articles 25 à 34 du Décret du 8 mai 1958.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² J.M. MAVILA MANDINA, « De l'organisation et de la compétence des juridictions coutumières », Séminaire de formation des greffiers des tribunaux coutumiers, Bulungu, 1995, pp. 12-23, Inédit.

tribunaux coutumiers, le plus nombreux, qui constituaient la base de la pyramide judiciaire.

Après travail d'inventaire, il y a été répertorié un total de 56 tribunaux coutumiers répartis comme suit⁴³ :

- 1 tribunal de territoire basé dans la cité de Bulungu, chef-lieu du territoire. Son ressort couvrait toute l'étendue administrative de ce territoire ;
- 1 tribunal de cité, installé également dans la cité de Bulungu. Comme le premier, son ressort couvrait toute l'étendue administrative du territoire ;
- 10 tribunaux coutumiers principaux de secteur en raison d'un tribunal principal dans chaque secteur. Chaque tribunal coutumier principal de secteur avait son siège au chef-lieu du secteur et son ressort était constitué par l'étendue de toute la circonscription administrative du secteur correspondant. Ces tribunaux (tout comme le tribunal de territoire) pouvaient siéger en itinérance en dehors de leurs sièges respectifs et y tenir des audiences foraines ;
- 44 tribunaux secondaires de secteur installés chacun, à côté du Bureau auxiliaire de secteur. D'où l'appellation de « Tribunal de B.A. » ou « Tribunal de proximité ». Son ressort se confondait avec celui du Bureau administratif de secteur, contrairement à l'article 2 du décret du 17 mars 1938, qui disposait que le ressort du tribunal secondaire de secteur est déterminé par la coutume⁴⁴.

Tous ces tribunaux coutumiers, auxquels il faut ajouter le tribunal de police de Bulungu, ont été remplacés par le seul Tribunal de paix de Bulungu. Ainsi, on peut légitimement douter de l'efficacité réelle de ce tribunal de paix à produire le travail qu'effectuaient jadis 56 juges coutumiers, auxquels il convient d'ajouter le juge de police.

2.2. L'avènement du tribunal de paix de Bulungu et le sort des anciens tribunaux coutumiers

Après l'historique de l'installation de ce tribunal, ce point examine, ensuite, le sort des anciennes juridictions coutumières auxquelles il s'est substitué.

2.2.1. L'historique du tribunal de paix de Bulungu

Le tribunal de paix de Bulungu a été créé suivant l'Ordonnance n° 89-132 du 03 juin 1989 portant création des tribunaux de paix dans les zones rurales (territoires) de la République⁴⁵. Cette juridiction n'est, cependant, devenue opérationnelle qu'en 1996, c'est-à-dire 7 ans après sa création, à la faveur de

⁴³ Voir archives du Parquet près le T.G.I. Bulungu.

⁴⁴ J.M. MAVILA MANDINA, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁵ *Journal Officiel du Zaïre*, n° 12, 15 juin 1989, pp. 32 et s.

l'Arrêté ministériel n° 921/CAB/MIN/RJCS/96, qui a permis son installation effective⁴⁶.

Conformément à l'article 1^{er}, A, 7 de l'Ordonnance ci-dessus, le tribunal de paix de Bulungu a son siège ordinaire au chef-lieu du territoire, c'est-à-dire dans la cité même de Bulungu. Il est situé au n° 6 de l'Avenue de la justice (ex. avenue du parti) dans le quartier Kabangu en ville basse. Il occupe les anciens bâtiments de la société « Hasson & frères », lesquelles installations ont, à ce jour, été réaménagées grâce à la coopération entre la RD Congo et l'Union Européenne. Son ressort territorial s'étend sur toute l'étendue administrative du territoire de Bulungu, c'est-à-dire sur les 10 secteurs que comprend ce territoire à savoir : Dwe (900 km²) ; Imbongo (2.400 km²) ; Kilunda (800 km²) ; Kipuka (1.500 km²) ; Kwenge (800 km²) ; Kwilu-Kimbata (1.900 km²) ; Luniungu (1.251 km²) ; Mikwi (700 km²) ; Niadi Nkara (1.100 km²) et, enfin, Nko Musuku (600 km²).

Aux secteurs ci-dessus, il faut ajouter, bien entendu, la cité de Bulungu, chef-lieu du territoire, qui s'étend sur un espace long de 49 km². Faisant ainsi la somme de toutes ces dimensions, cela représente une surface totale de 12.000 km², lequel espace constitue le ressort de ce tribunal de paix.

Le Tribunal de paix de Bulungu comprend un juge président et des juges. Aux termes de l'article 10 de la Loi organique n° 13/011-B, il siège avec 3 juges en matière répressive et à juge unique en matière civile. Et, lorsqu'il y a lieu de faire application de la coutume, il est requis 3 juges dont deux notables du lieu désignés par le président de la juridiction.

Nonobstant les dispositions de la loi, ce tribunal ne dispose actuellement que de trois juges, magistrats de carrière⁴⁷. C'est donc cette composition, qui s'est substituée officiellement aux 56 tribunaux coutumiers ainsi qu'au tribunal de police, mettant fin à l'existence de ces anciennes juridictions.

2.2.2. Le sort des anciens tribunaux coutumiers depuis la création du tribunal de paix

Nous situant dans le contexte de la législation de l'époque, il faut dire que l'institution et la création du tribunal de paix de Bulungu, en 1996, a officiellement mis un terme à l'existence des tribunaux coutumiers ainsi qu'au tribunal de police, qui fonctionnaient dans ce territoire. En effet, conformément à l'article 163 de l'O.L. n° 82-020 du 31 mars 1982, ces juridictions ne pouvaient plus survivre que de façon temporaire jusqu'à l'installation effective des tribunaux de paix. Depuis l'avènement de la Loi organique n° 13/011-B, ces juridictions n'ont plus cours dans le pays, même pas à titre transitoire, étant

⁴⁶ Données recueillies au service des archives du tribunal de paix de Bulungu.

⁴⁷ Entretien effectué le 04/05/2011 avec un juge du Tribunal de paix de Bulungu.

attendu que la loi ci-dessus prévoit l'exercice transitoire des attributions des tribunaux de paix par les seuls tribunaux de grande instance, en attendant l'installation de ceux-là (art. 151).

Mais, fort est de constater que l'installation du tribunal de paix de Bulungu n'a pour autant pas entraîné la disparition des tribunaux coutumiers dans cette entité territoriale, pas plus qu'elle n'a mis fin au recours à des procédés de justice non étatique. Des sentences continuent à y être rendues, de manière toujours active, notamment par des chefs coutumiers.

Au cours des années 2000 à 2007, le parquet près le tribunal de grande instance de Bulungu avait procédé au scellé de tous les locaux abritant jadis ces tribunaux coutumiers ainsi qu'à la consignation de leurs archives au chef-lieu de chaque secteur correspondant, en attendant leur entreposage au siège du parquet ou du tribunal de paix⁴⁸. Cette mesure musclée faisait suite, l'on peut s'en douter, à l'installation et au fonctionnement effectif du tribunal de paix de Bulungu dont le ressort s'étend sur toute la circonscription géographique, qui constitue le territoire du même nom.

Sans qu'il nous ait été demandé de juger de l'efficacité de cette mesure, nous déplorons simplement le fait qu'elle n'ait pas connu de suivi après. Ainsi, malgré l'installation du tribunal de paix, le vide occasionné par la fermeture des tribunaux coutumiers, au niveau des secteurs et des bureaux auxiliaires de ces entités, a fini par réveiller à nouveau les appétits judiciaires des anciens juges coutumiers, lesquels ont illégalement repris du service, fort dommage, dans l'indifférence de l'autorité de contrôle, en l'occurrence le parquet susmentionné. Cette situation a davantage rendu confuse la situation judiciaire déjà complexe.

2.3. Évaluation de la situation judiciaire dans le territoire de Bulungu depuis l'installation du tribunal de paix

L'installation du Tribunal de paix de Bulungu devrait normalement entraîner l'unification des ordres de justice de droit écrit et de droit coutumier dans le ressort constitué par cette entité territoriale. Or, il se fait que le territoire de Bulungu connaît une situation judiciaire contrastée. Selon qu'on se trouve au chef-lieu du territoire ou lorsqu'on se situe au niveau des secteurs dépendants de cette entité, on constate tantôt que les tribunaux coutumiers ont fermé tantôt qu'ils continuent à fonctionner.

2.3.1. La situation judiciaire contrastée entre le chef-lieu du territoire de Bulungu et les secteurs dépendants

⁴⁸ Voir les archives du parquet près le T.G.I./Bulungu.

Depuis l'installation et le fonctionnement du tribunal de paix de Bulungu, cette circonscription territoriale, qui constitue le ressort géographique de cette juridiction, présente deux facettes. D'une part, on peut observer une unification formelle, mais apparente des ordres juridictionnels de droit écrit et de droit coutumier dans la cité de Bulungu et les environs ; d'autre part, on assiste à la survivance des anciens tribunaux coutumiers dissouts dans la plupart des secteurs, qui composent cette entité territoriale.

A. De l'unification formelle des ordres juridictionnels de droit écrit et de droit coutumier dans la cité de Bulungu et les environs immédiats

Avant la création et l'installation du tribunal de paix de Bulungu, fonctionnaient, au chef-lieu du territoire le tribunal de police de Bulungu, le tribunal coutumier du territoire de Bulungu et le tribunal de cité de Bulungu. La première instance juridictionnelle, c'est-à-dire le tribunal de police de Bulungu, relevait naturellement de l'ordre des juridictions de droit écrit alors que le tribunal coutumier de territoire et le tribunal de cité appartenaient, quant à eux, à l'ordre judiciaire de droit coutumier. Toutes ces juridictions ont cessé de fonctionner après l'installation du tribunal de paix en 1996, car elles ont vu les attributions leurs dévolues être transférées au tribunal de paix.

Le constat sur place dans la cité de Bulungu indique que ces tribunaux ont effectivement fermé, considérant que les locaux abritant jadis leurs services ont été affectés à d'autres fins, et le personnel, à d'autres services. Seul le juge de paix de Bulungu connaît désormais de toutes les contestations et faits infractionnels ayant lieu dans la cité ci-dessus, chef-lieu du territoire, ainsi que dans les environs immédiats de cette cité.

Mais, cet état des choses ne signifie nullement que la population locale de la cité de Bulungu et des environs a autant adhéré à la justice de l'ordre de droit écrit. S'il ne fait aucun doute que le tribunal de police et les anciens tribunaux coutumiers, qui y œuvraient ont fermé, rien n'indique en revanche que les justiciables-paysans, pour les mêmes faits dont étaient compétents les juges coutumiers, saisissent désormais le tribunal de paix. Bien au contraire, les cas relevés au cours d'enquêtes dans le cadre de cette recherche indiquent l'attachement de ces populations aux structures coutumières de règlement de conflits⁴⁹. A défaut de s'adresser aux tribunaux fermés, ces populations contournent se confient aux chefs de secteur ou aux notables-chefs coutumiers, le plus souvent aux chefs des clans et des villages pour la résolution des

⁴⁹ Les cas où les Chef de secteur ou les juges coutumiers sont saisis de conflits opposant leurs administrés sont légions au secteur de Kipuka. Les verdicts qu'ils rendent, à la suite de ces conflits, souvent sont exécutés par les parties car rarement ces décisions souffrent de contestation.

problèmes qui les opposent. En conséquence, on assiste, si pas explicitement à la survivance des anciennes juridictions coutumières, mais en tout cas, à la persistance des mécanismes coutumiers de résolution des conflits. La justice de droit coutumier continue de ce fait à faire du chemin parallèlement au fonctionnement du tribunal de paix. Le constat est le même dans tous les secteurs dépendants du territoire de Bulungu.

B. La survivance des tribunaux coutumiers dans les secteurs dépendants du territoire de Bulungu

Contrairement à la situation au chef-lieu du territoire où les anciennes juridictions coutumières et de police ont fermé à l'installation du tribunal de paix, dans les secteurs dépendant du territoire de Bulungu, les chefs de secteurs et leurs adjoints n'ont jamais perdu de leur prestige en tant que « juges coutumiers », pas plus d'ailleurs que les chefs de chefferies et de groupements. En effet, ces autorités locales et notables continuent à trancher les problèmes qui leurs sont soumis par les paysans comme dans le vieux beau temps. Les différents procès-verbaux établis au niveau des chefs de secteurs ont notamment permis d'attester cette réalité, dans la mesure où on y trouve mentionnées des décisions voire des sanctions pénales prononcées contre des personnes à qui ces juges « coutumiers » donnent tort.

Il n'est pas fréquent de voir, dans le territoire de Bulungu, les paysans se transporter jusqu'au siège du tribunal de paix afin d'y soumettre le litige qui les oppose. Non seulement la distance séparant le siège de cette juridiction et la plupart des secteurs est énorme⁵⁰, mais aussi certaines tribus n'accordent pas à leurs sujets de porter directement un litige, aussi grave soit-il, devant un juge autre que celui du clan ou de groupement. C'est le cas notamment de la tribu « Pindi », sous l'autorité du chef de groupement « Musambi » dans le secteur de Kwenge. D'après ce chef coutumier, en effet, il relève des us et coutumes de sa tribu qu'aucun sujet « pindi », dans quelque affaire que ce soit, ne peut porter délibérément une affaire l'opposant à un autre membre de la tribu devant un juge de droit écrit, avant d'en référer préalablement à un notable, qui siège en tant que juge coutumier au tribunal de secteur ou de B.A., appelé à juger de l'opportunité et du bienfondé d'une telle démarche⁵¹. À la question de savoir dans quel cas ce notable accorde-t-il de saisir le tribunal de droit écrit, ce chef coutumier a soutenu qu'il devra être attesté que les faits sont suffisamment

⁵⁰ La distance séparant le chef-lieu du Territoire de Bulungu et certains secteurs est parfois de plus de 200 km. C'est le cas du secteur de Niadi-Nkara (200 km), du secteur de Kipuka (250 km) ou encore du secteur de Mikwi (300 km).

⁵¹ Entretien réalisé avec le chef de groupement « Musambi » au Post « ex. P.L.Z. de Pinzidi » le 17/05/2012.

graves et appellent d'être connus par un juge « supérieur »⁵². Ainsi, comme on peut le constater, pour ces paysans, le tribunal de paix constitue une juridiction supérieure.

Cet attachement de la population aux juges coutumiers traduit, en quelque sorte, leur désaffection à la justice de droit écrit. Les causes de cette situation sont diverses.

2.3.2. Les causes de la désaffection des populations du territoire de Bulungu au tribunal de paix et de leur allégeance à la justice coutumière

Tous les développements faits ci-haut attestent que les populations, en milieu rurale, n'ont pas confiance aux institutions judiciaires de droit écrit. Les causes de cette désaffection sont nombreuses et elles sont de divers ordres. Elles sont relevées aussi bien dans la loi que dans la pratique des cours et tribunaux, voire, dans les habitudes culturelles des populations locales. Jean-Pierre Fofe Djofia Malewa relève, par exemple, l'esprit humaniste et communautaire qui pousse les citoyens congolais à privilégier la voix de la conciliation ; la méfiance à l'égard de l'autorité judiciaire et l'éloignement des populations par rapport aux lieux d'implantation des tribunaux ; le coût de la justice officielle ; l'ignorance de la population ; la solidarité et le pardon accordé aux auteurs ; etc.⁵³. Abondant dans le même sens que ci-dessus, Matadi Nenga ajoute à cette série qu'il qualifie de causes immédiates, d'autres causes qu'il appelle médiate, à l'exemple de la culture ou encore de la subornation ou la corruption des magistrats, etc.⁵⁴. Ce qui est vrai, chaque cause explique dans une mesure ou dans une autre la désaffection des populations en la justice de l'ordre de droit écrit⁵⁵.

Cette analyse met l'accent sur certaines causes qui paraissent visiblement déterminantes dans l'attitude de la population rurale à préférer plutôt le juge coutumier, à savoir la distance entre le siège du tribunal et les justiciables ; le coût de la justice de droit écrit et le formalisme procédural ; le refus des juges et chefs coutumiers d'obtempérer à la mesure de suppression de leurs juridictions et, enfin, le respect de la coutume ou des traditions.

1° La distance entre le siège du tribunal et les justiciables

Le tribunal de paix de Bulungu est basé au chef-lieu du territoire de même nom. Son ressort couvre toute l'étendue dudit territoire qui l'abrite⁵⁶ soit un espace géographique qui s'étend sur une superficie de 12.000 km². Cet espace est manifestement énorme pour être couvert par un seul tribunal, du reste, qui

⁵² Propos tiré des entretiens avec le chef de groupement « Musambi », *Ibid.*

⁵³ Voir J.-P. FOFÉ DJOFIA MALEWA, *op.cit.*, pp. 324-325 et 394.

⁵⁴ MATADI NENGA GAMANDA, *op.cit.*, pp. 245 et s.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Art. 1, Ord. 89-132 du 15 juin 1989.

ne dispose d'un nombre faible de juges⁵⁷. Du reste, ce tribunal ne reçoit pratiquement pas de frais de fonctionnement. Cette absence de financement par l'Etat met en difficulté les juges notamment pour effectuer des itinérances à l'intérieur de leur ressort, d'autant plus qu'ils ne sont pas dotés de moyen de transport. Dans ces conditions, le travail s'y effectue essentiellement au siège administratif, sauf quelques audiences foraines tenues de manière isolée dans les environs immédiats de la cité de Bulungu.

En conséquence, cette situation impose aux justiciables éloignés du siège administratif du tribunal de parcourir de centaines de kilomètres pour atteindre le juge ou simplement. Or, dépourvus de moyens financiers, ils n'ont pas pour priorité la justice, surtout pas lorsqu'ils peuvent trouver solution à leurs problèmes auprès d'un juge local, coutumier soit-il.

2° Le coût de la justice et le formalisme procédural

Dans le territoire de Bulungu, les paysans qui manquent des moyens d'approcher la justice sont plus nombreux que ceux qui y recourent. Pour s'en convaincre, il suffit de consulter les registres du tribunal de paix et y relever combien des justiciables viennent des campagnes. Les statistiques n'en indiquent pas plus de 20%⁵⁸. Et, même analysant de près ce pourcentage, il est constaté qu'il s'agit plus des paysans habitant les villages avoisinant la cité de Bulungu. Ainsi, par exemple, sur 85 dossiers enregistrés en 2022 dans le registre pénal, 27 seulement ont été intentés par des plaignants résidant en dehors de la cité de Bulungu dont 9 venus des villages environnants. Et, en 2023, on a déchiifré 16 dossiers sur près de 79 enregistrés.

Interrogés quant à leur attitude à ne pas porter les litiges qui les opposent devant le tribunal de paix, un habitant du chef-lieu de secteur Kipuka, nous a répondu en ces termes : « Je ne trouve aucun intérêt à déboursier mon argent acquis difficilement pour effectuer un si long voyage jusqu'à Bulungu, seulement pour un dossier de vol de chèvre alors que sur place le chef de secteur peut trancher le problème (...). Qui plus-est, le juge de Bulungu, même lorsque les choses sont claires, il vous exige toujours d'apporter des documents et de payer l'argent. Et malgré ça, il faut encore attendre des mois, voire des années avant d'obtenir un jugement alors qu'on a pas de la famille sur place (...)»⁵⁹.

À notre point de vue, cette réponse doit valoir « interpellation » pour le législateur. Il y a, d'abord, une question de gain que procure le dossier par rapport au coût de la justice et, ensuite, le problème du formalisme procédural. Le gain ou bénéfice est analysée par rapport aux dépenses engagés et aux

⁵⁷ Le tribunal de paix de Bulungu dispose actuellement de 4 juges seulement.

⁵⁸ Données contenues dans les registres des affaires pénales et civiles du tribunal de paix de Bulungu.

⁵⁹ Entretien réalisé avec un habitant du secteur Kipuka le 22/08/2011.

sacrifices endurés au cours d'une procédure judiciaire. Quel est ce paysan agriculteur, éleveur ou pêcheur du Congo profond, qui effectuerait un déplacement de près de 150 km voire plus, abandonnant sa famille et ses activités, uniquement pour engager une procédure judiciaire sur des faits plus ou moins bénins, plus ou moins graves d'injures, d'abus de confiance ou de vol simple ? Il est évident que le bénéfice que l'on escompte dans ce cas est moindre par rapport au coût, aux pertes et souffrances à endurer. Et, pour peu qu'on connaisse les conditions de vie dans l'arrière-pays, on peut douter qu'un paysan n'entreprenne un tel déplacement seulement pour saisir un juge, peu importe la sanction qu'encourt l'infracteur⁶⁰. Le sentiment naturel serait, par conséquent, d'opter pour la voie à la portée de la main : le juge coutumier présent. Cette raison renvoi par ailleurs au formalisme procédural.

3° La résistance des chefs coutumiers au tribunal de paix

Depuis quelques temps, des voix s'élèvent réclamant la réhabilitation et le fonctionnement des tribunaux coutumiers dans le pays. Le porte étendard de cette revendication se trouve être, au premier plan, « l'Alliance Nationale des Autorités Traditionnelles du Congo », en sigle « A.N.A.T.C. ». Plus d'une fois, en effet, ces gardiens du pouvoir coutumier ont écrit dans ce sens aux autorités⁶¹. Et, à l'occasion de la 3^{ème} session de la conférence annuelle des autorités coutumières tenue à Kikwit (province du Kwilu), ils sont revenus une fois de plus sur cette revendication, laquelle a d'ailleurs été reprise dans le document final de cette conférence à titre de recommandation⁶².

D'après les chefs coutumiers, il existerait bien des raisons en faveur du rétablissement des tribunaux coutumiers, nonobstant l'installation des tribunaux de paix. Ils relèvent globalement que le tribunal coutumier offre une justice de proximité par rapport au tribunal de paix, implanté à des centaines de kilomètres de la plupart des justiciables et que partout où les tribunaux coutumiers sont supprimés, nombre des comportements antisociaux jadis réprimés par ces tribunaux se sont multipliés sans qu'ils ne soient pris en charge par le tribunal de paix, le cas de la sorcellerie. D'autres revendications vont jusqu'à soutenir que la cessation des tribunaux coutumiers a entraîné pour les entités coutumières une perte de recettes, laquelle perte serait nuisible à leur développement. Enfin, les chefs traditionnels ainsi interdits de rendre justice se sentent dépouillés d'une partie d'autorité dans l'exercice de leurs prérogatives en d'autres domaines⁶³. Plusieurs raisons justifieraient donc la réhabilitation des juges de droit coutumier.

4° Les réticences et la méfiance de la population rurale à l'égard du tribunal de paix

⁶⁰ Voir également sur ce point, FOFE DJOFIA MALEWA, *op. cit.*, pp. 106-107.

⁶¹ Lire B. MBIANGO KEKESE, « Le chef coutumier et le tribunal de paix », *Discours prononcé à l'audience solennelle de la rentrée judiciaire de la Cour Suprême de Justice*, 2001, pp. 7-8, inédit.

⁶² Voir le Rapport général de la session de la 3^e conférence annuelle des autorités coutumières, tenue à Kikwit du 19 au 20 octobre 2011.

⁶³ B. MBIANGO KEKESE, *op. cit.*

Des raisons diverses peuvent justifier les réticences des paysans à la justice rendue par les tribunaux de paix. Tout d'abord, les justiciables, en campagne, voient dans la justice de droit écrit une procédure exclusivement réservée aux personnes instruites. Cette procédure apparaît, en effet, « totalement étrangère et inadaptée à leurs mœurs, car basée sur des règles dont ils ne connaissent pas l'origine et qu'ils ne comprennent pas (...) ». Le sens et la signification de ce qui se passe au tribunal leur échappe⁶⁴. Ensuite, plus significatives sont les réponses aux questions se rapportant à l'adéquation entre les sentences et les attentes de ces justiciables. Non seulement, les décisions des juges de paix sont souvent décriées par les paysans, mais aussi, le juge de paix qui les rend est considéré comme un imposteur aux yeux de certains d'entre eux⁶⁵. Sa légitimité à juger est ainsi remise en question. Enfin, la langue du droit étant peu connue des paysans, il y a comme une sorte de fossé entre ceux qui doivent dire le droit et ceux qui répondent à la loi ; un véritable langage de sourds, qui ne peut nullement renforcer la confiance en la justice.

Tous ces écueils et biens d'autres encore justifient la désaffection de la population rurale à la justice de paix et de droit écrit. Cette situation a un impact évident sur le fonctionnement du tribunal de paix.

3. LES EFFETS DE LA SURVIVANCE DES TRIBUNAUX COUTUMIERS ET LA REACTION DES AUTORITES ADMINISTRATIVES LOCALES ET JUDICIAIRES

Ce point examine, d'abord, les conséquences du fonctionnement irrégulier des anciens tribunaux coutumiers supprimés dans le territoire de Bulungu, particulièrement sur le rendement du tribunal de paix et, ensuite, la réaction des autorités judiciaire et administratives locales face à ce constat.

3.1. Les conséquences du fonctionnement irrégulier des tribunaux coutumiers

La remise en cause de l'autorité du juge de paix et le fonctionnement irrégulier des anciens tribunaux coutumiers supprimés entraînent inexorablement un désordre judiciaire dans cette circonscription. Par ailleurs, cette situation a contraint le tribunal de paix dans un rôle auxiliaire de juridiction de second degré par rapport aux tribunaux coutumiers⁶⁶.

3.1.1. La remise en cause de l'autorité du juge de paix et le conflit d'autorité y afférent

⁶⁴ Y. BRILLON, *Ethnocriminologie de l'Afrique noire*, Paris/Montréal, Jvrin/Presses universitaires de Montréal, 1980, p. 326.

⁶⁵ Y. BRILLON, *op. cit.*

⁶⁶ RDC/Mission conjointe RDC-multibailleurs, « Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo », *Rapport d'état des lieux, synthèse*, mai 2004, p. 73.

Partout où fonctionnent les anciennes juridictions coutumières, il est constaté un conflit récurrent entre, d'une part, les chefs coutumiers et les juges de paix et, d'autre part, ces derniers et les justiciables. En effet, les chefs coutumiers ne reconnaissent aucune légitimité aux juges de paix pour juger certains faits, pas plus d'ailleurs que les paysans, qui ne les supportent pas. À leur tour, les juges de paix, alléguant le respect de la loi, ne tolèrent de voir encore fonctionner dans le ressort de cette juridiction les tribunaux coutumiers supprimés. Ainsi, chaque fois qu'un justiciable sollicite d'obtenir l'exécution d'une décision rendue par un juge coutumier, mais contestée par l'autre partie, le juge de paix dit n'avoir aucun égard vis-à-vis d'une œuvre émanant d'une juridiction dissoute. Il invite, par conséquent, les parties à saisir formellement le tribunal de leur litige, ce qui ne rencontre évidemment pas l'assentiment de la partie qui a gagné le procès devant le tribunal coutumier. C'est généralement quand les huissiers procèdent à la signification d'exploits à domicile que cette partie exprime publiquement son désaccord sur la procédure engagée devant le juge de paix. A la longue, cette situation finit par créer un conflit entre le juge de paix et les paysans.

Dans ce contexte où la justice étatique est décriée par les justiciables-paysans, l'autorité du juge de paix se trouve en même temps fragilisée. Il faut avouer qu'il s'agit là d'une pesanteur considérable, qui empêche à cette juridiction d'asseoir véritablement son autorité en milieu rural. Et dans le territoire de Bulungu singulièrement, une opinion aussi négative du tribunal de paix s'est créée dans le milieu des paysans, qui estiment que cette juridiction, loin de pacifier les rapports sociaux, serait au contraire de nature à entretenir et à exacerber les dissensions entre les citoyens, les communautés et les tribus.

3.1.2. Le rôle de juridiction de second degré assigné au tribunal de paix par les paysans⁶⁷

L'enquête par sondage effectuée dans les villages des secteurs de Kipuka et de Kwenge a révélé que les paysans, dans les proportions respectivement de 75 et 85 %, pensent qu'il vaut mieux régler leurs différends à l'extérieur du système de justice (répressif) de droit étatique. C'est ce qui explique que ces populations, dans leur majorité, préfèrent recourir à la justice des chefs coutumiers, même pour des litiges les plus sérieux. En effet, dans les villages suivants, concernés par les enquêtes, à savoir Busongo, Kingangu, Mbondo, Ndembu et Pinzidi dans le secteur de Kwenge, la justice de droit étatique est loin de susciter l'adhésion d'une forte majorité de paysans. Sur un échantillon de 100 personnes interrogées dans chaque village ci-dessus, 80% pensent qu'il ne serait pas de bonne politique, en cas de différend, de porter l'affaire

⁶⁷ Pour plus de détails sur ce point, voir J. E. NZUNDU NZALALEMBA, *Les tribunaux de paix et les juridictions coutumières en milieu rural. De la substitution à la survivance*, Mémoire, DES, Université de Kinshasa, 2011, pp. 136-138.

directement devant le juge de paix. De l'avis de ces paysans, l'idéal serait de saisir du litige, d'abord, le juge coutumier du lieu, en vue de sauvegarder la cohésion entre les parties en contradiction. La possibilité de porter l'affaire devant le juge de paix n'est envisagée qu'en cas d'échec de la procédure entamée devant ce juge conciliateur. Certains paysans estiment d'ailleurs que la saisine du tribunal de paix ne devrait être imaginée que si l'infraction est suffisamment grave ou si l'infracteur est un récalcitrant, qui refuse d'obtempérer aux convocations des juges coutumiers ou d'exécuter la sentence de ces derniers.

C'est comme qui dirait, les paysans plaident en faveur d'une juridiction en deçà du tribunal de paix, ce qui atteste combien l'ordre de droit écrit est mal connu en milieu rural. Toutefois, l'ignorance du droit écrit s'accompagne étrangement de la peur, qui dérouté ou tout simplement immobilise les villageois. Parfois, cette peur est mise à contribution pour garantir l'exécution des décisions de conciliation. Si jamais, vous ne faites pas ce qui est exigé, clame souvent le juge coutumier, « l'affaire sera portée à la connaissance de la police ou du juge de droit écrit, qui pourra ordonner votre emprisonnement⁶⁸ ». Dès lors, le tribunal de paix se voit assigné, en quelque sorte, le rôle de juridiction de second degré ou d'appel des décisions rendues par le juge coutumier. Cette juridiction est ainsi évoquée et instrumentalisée par la crainte de condamnation qu'elle inspire aux paysans.

Mais, qu'en est-il de la réaction des autorités locales face à cette situation ?

3.2. La réaction des autorités judiciaires et administratives locales face au fonctionnement des tribunaux coutumiers

La question qui se pose ici c'est de savoir comment les autorités judiciaires et les autorités administratives locales réagissent au fonctionnement irrégulier des tribunaux coutumiers ou tout au moins quels rapports ces autorités entretiennent-elles avec les juridictions supprimées ?

3.2.1. Des rapports entre les autorités judiciaires et les juridictions coutumières

Considérant que, de par la loi, les juridictions coutumières ont cessé de fonctionner légalement dans le territoire de Bulungu, depuis la création et l'installation du tribunal de paix, il ne saurait dès lors être établi aucune relation entre les autorités judiciaires légales et les juridictions supprimées. Toutefois, il doit être fait la part des choses entre les tribunaux coutumiers et certains des animateurs de ces anciennes juridictions, particulièrement les chefs de secteurs et les administrateurs du territoire de Bulungu.

En effet, suivant les termes de l'Ordonnance n° 78/289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions des officiers et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun, certains agents et fonctionnaires de la territoriale sont revêtus de la qualité d'officiers de police judiciaire (OPJ). C'est notamment le cas des administrateurs de territoire et leurs assistants ainsi que

⁶⁸ Entretiens effectués avec un notable-juge coutumier du tribunal de B.A. Lusanga le 7/10/2011.

des chefs de secteur et leurs adjoints également. Tous ces fonctionnaires sont revêtus de la qualité d'OPJ à compétence générale⁶⁹. Chacun d'eux exerce cette fonction dans les limites de la circonscription territoriale placée sous son autorité administrative, laquelle circonscription constitue son ressort juridictionnel.

Ceci dit, l'administrateur du territoire de Bulungu et son assistant ainsi que tous les chefs des secteurs dépendants et leurs adjoints, qui présidaient jadis le tribunal de territoire de Bulungu ainsi que les tribunaux principaux et secondaires de secteurs, ne peuvent plus exercer dans le secteur judiciaire qu'en qualité d'OPJ à compétence générale dans leurs circonscriptions respectives. Et, en tant que tels, ils sont placés sous la direction et l'autorité du parquet. De ce fait, le seul rapport qu'il convient d'établir entre ces derniers et le parquet, c'est logiquement celui qui place les premiers sous les ordres et le contrôle du procureur de la République⁷⁰. En dehors de ce rapport légal, on ne saurait en établir d'autres ni avec le parquet ni avec le tribunal de paix.

3.2.2. Des rapports entre les autorités administratives locales et les juridictions coutumières

Pour ce qui est des rapports entre les autorités administratives locales du territoire de Bulungu et les tribunaux coutumiers, il y a lieu de conclure à une sorte de reconnaissance tacite de ces juridictions coutumières par celles-là. Il s'agit aussi bien des autorités administratives du territoire que de celles qui exercent dans les secteurs et chefferies dépendants. Or, ces dernières sont justement ceux qui continuent à entretenir les tribunaux coutumiers dans leurs circonscriptions respectives, c'est-à-dire les chefs des secteurs et des chefferies.

Par ailleurs, il est relevé à la fois une attitude perplexe de l'administration. Alors que les tribunaux coutumiers ne sont plus d'actualité officiellement, depuis l'installation du tribunal de paix, il est étonnant de constater que dans les prévisions budgétaires établies à différents niveaux de l'administration, il est repris, chaque année, une rubrique référant aux recettes provenant des juridictions coutumières, lesquelles prévisions sont agréées, ensuite, au niveau provincial, puis dans le budget national. Et, en exécution des mesures budgétaires, les frais générés par les juridictions coutumières sont, en pratique, perçus et versés dans la caisse de chaque circonscription⁷¹. Il s'agit, bien entendu, des frais de procédure, des droits proportionnels ainsi que des amendes et confiscations non compensatoires prononcées par les tribunaux

⁶⁹ N. BAYONA-ba-MEYA, *Cours de procédure pénale*, UNIKIN, Faculté de Droit, 1985-1986, pp. 37-42.

⁷⁰ Art. 1^{er}. Décret du 6 août 1959 portant Code de procédure pénale, *B.O.*, 1959, p. 1934.

⁷¹ Dans le même sens, l'article 38, a) des Décrets coordonnés disposait que ces recettes étaient versées dans la caisse de la circonscription, *Codes Larcier*, tome 2, pp. 357-358.

coutumiers. Ce sont, enfin, les services de l'administration qui se chargent de la perception de tous ces frais générés par l'activité des tribunaux coutumiers⁷².

Ces autorités locales trouvent ainsi dans les prévisions budgétaires un argument sur la reconnaissance de leurs juridictions. Dès lors, ils défendent avec véhémence le fonctionnement de ces juridictions, s'opposant à toute idée de leur suppression.

CONCLUSION

« L'absence des tribunaux étatiques, qui soient accessibles aux populations et à même d'intervenir pour la résolution de leurs problèmes, est autrement plus grave que les défauts qui peuvent naître de l'attribution du pouvoir judiciaire à des personnes, dans la qualité desquelles, on ne peut avoir qu'une confiance limitée », écrit Gohr⁷³. Face à la désaffection, de plus en plus constatée, des populations congolaises vis-à-vis des juridictions de l'ordre de droit écrit et, en particulier des tribunaux de paix, il importe de trouver une solution capable de réaliser véritablement le rapprochement ainsi que l'intégration de la justice. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'institution du tribunal de paix en tant qu'instrument d'unification des ordres judiciaires de droit écrit et de droit coutumier. Toutefois, l'exigence pour le bon fonctionnement de cette juridiction ne passe pas par la suppression nécessairement des tribunaux coutumiers. À cet effet, cette analyse propose que soient réintégrés dans l'architecture judiciaire certains tribunaux coutumiers, particulièrement ceux de chefferie, compte tenu de l'attachement de la population rurale à ces juridictions plus proches d'elle et où siègent les notables et chefs coutumiers.

Le tribunal de chefferie, en fait, est la plus ancienne et la mieux adaptée du pays, en ceci qu'il fonctionne dans le plus profond du territoire national. Sa suppression pure et simple ne peut pas se faire sans conséquence sur le fonctionnement de la justice, car avec lui, il n'est guère besoin de déplacements longs et difficiles, ni pour le tribunal ni pour les parties⁷⁴. Pour l'intérêt de la justice, il serait utile de redonner une place à certaines structures de droit

⁷² Suivant le Rapport du conseil colonial, cet argent était affecté aux dépenses nécessaires au fonctionnement des juridictions (émoluments des juges) ainsi qu'à l'administration du secteur ou du groupement. C'est le commissaire du district qui déterminait périodiquement dans quelle mesure la répartition devait être faite (*B.O.*, 1926, p. 446). Actuellement, nous n'avons trouvé aucune trace de la rémunération des juges coutumiers. Ce serait au niveau des Postes d'encadrement administratifs que cet argent serait semble-t-il géré.

⁷³ A. GOHR, « Organisation judiciaire », cité par DECUYPERE, *op. cit.*, p. 72.

⁷⁴ J. MAGOTTE, *Les juridictions indigènes, Commentaire des décrets des 15 avril 1926, 22 février 1932, 14 décembre 1933 et 17 mars 1938 coordonnés par l'Arrêté royal du 13 mai 1938*, Bruxelles, Dison-Verviers, 1939, p. 28.

coutumier, qui n'ont pas disparu réellement, mais simplement, elles ont cessé d'être reconnues⁷⁵.

Une fois réintégrée dans l'ordre judiciaire, cette juridiction formera le premier échelon dans la pyramide des cours et tribunaux ordinaires. Sa compétence sera destinée aux différends d'ordre coutumier et subsidiairement à certains faits infractionnels mineurs, à l'exemple des infractions punissables de la peine d'amende, comme ce fut le cas avant la création des tribunaux de paix. Il s'agit, en fait, des mêmes compétences que celles dévolues aux anciens tribunaux coutumiers en vertu des articles 11 et 12 des Décrets coordonnés sur les juridictions indigènes.

En vue de garantir la légalité de l'activité de ces juridictions ainsi que la conformité de leur sentence à la loi, les décisions rendues par les tribunaux de chefferie seront homologuées devant le tribunal de paix et appelées devant ce juge.

Cette suggestion répond aussi bien à l'exigence de proximité de la justice qu'à celle de spécialité s'agissant des différends d'ordre coutumier. Il y a également l'exigence de séparation des pouvoirs considérant que les tribunaux de chefferie tel qu'envisagés avec des juges autonomes ne seront plus présidés comme avant par les autorités administratives. Par ailleurs, cette analyse suggère la création des tribunaux de paix en milieu rural au niveau des secteurs, contrairement à la législation actuelle, qui les disposent au niveau des territoires⁷⁶. Et même, il pourra être créé dans un secteur, deux ou trois tribunaux de paix compte tenu de la dimension de celui-ci. C'est dans ce sens, que devra être envisagé la loi de mise en œuvre de la réforme judiciaire de 1968 en vue de matérialiser cette volonté du législateur de rapprocher la justice des justiciables et d'unifier le droit par l'unification de deux ordres de justice, et partant, de réconcilier le citoyen avec la justice. Il s'agit de construire un système judiciaire qui s'inscrive dans les réalités de la RD Congo, car les Congolais doivent pouvoir se reconnaître dans une institution aussi fondamentale qu'est la justice⁷⁷.

⁷⁵ A. SOHIER, *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo-belge*, 2^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 1954, p. 106.

⁷⁶ Art. 7 Loi org. 13/011-B.

⁷⁷ C'est dans le même sens que conclut également Y. BRILLON, *op.cit.*, p. 364.

BIBLIOGRAPHIE

1. AKELE ADAU, P. (dir.), *Réforme du Code pénal congolais, tome II, A la recherche des options fondamentales du Code Pénal Congolais*, Kinshasa, CEPAS, 2008.
2. BALANDA MIKWIN LELIEL, G., « Les tribunaux de paix au Zaïre : fonctionnement, procédure et compétence », *Revue juridique du Zaïre*, n° 1-3, Kinshasa, 1984.
3. BRILLON Y., *Ethnocriminologie de l'Afrique noire*, Paris / Montréal, J.Vrin / Presses de l'Université de Montréal, 1980.
4. DECUYPERE, P., *Ordre colonial et justice pénale, la vision de l'administration coloniale sur le système répressif au Congo belge (1906-1957)*, Mémoire, Université catholique de Louvain-la-Neuve, 2003-2004.
5. FOFE DJOFIA MALEWA, J.-P., *Justice pénale et réalités sociétales : De l'analyse du modèle R.D. Congo à la formulation d'un politique criminelle participative*, Paris, L'Harmattan, 2007.
6. GUINCHARD, S. et DEBARD, T. (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 19^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2012.
7. LAPIKA, B. et KOTANYI, S., (coord.), « La dimension anthropologique de la justice coutumière au Bas-Congo », *Rapport de séminaire d'Anthropologie juridique*, Kinshasa, RCN/CERDAS, mars 2009.
8. LUZOLO BAMBI LESSA, E.J. et BAYONA-ba-MEYA, N., *Manuel de procédure pénale*, Kinshasa, PUC, 2001.
9. MAGOTTE, J., *Les juridictions indigènes, Commentaire des décrets des 15 avril 1926, 22 février 1932, 14 décembre 1933 et 17 mars 1938 coordonnés par l'Arrêté royal du 13 mai 1938*, Bruxelles, Dison-Verviers, 1939.
10. MATADI NENGA GAMANDA, *La question du pouvoir judiciaire en République démocratique du Congo: contribution à une théorie de réforme*, Kinshasa, Editions Droit et Idées Nouvelles, 2001.

11. MATADI NENGA GAMANDA, *Droit Judiciaire privé*, Louvain-la-Neuve / Kinshasa, Bruylant-Academia s.a./Droit et idées nouvelles, 2006.
12. MAVILA MANDINA, J.M., « De l'organisation et de la compétence des juridictions coutumières », *Séminaire de formation des greffiers des tribunaux coutumiers*, Bulungu, 1995, Inédits.
13. MAYENGO LUZIMBU, « Le juge assesseur du tribunal de paix : juge ou consultant coutumier ? », *Parole de justice*, Kinshasa, RCN, 2010.
14. MBIANGO KEKESE NGATSHAN, B., « Le chef coutumier et le tribunal de paix », *Discours prononcé à l'audience solennelle de la rentrée judiciaire de la Cour Suprême de Justice*, 2001, Inédits.
15. Mission conjointe RDC - multibailleurs, « Audit organisationnel du secteur de la justice en République Démocratique du Congo », *Rapport d'état des lieux, synthèse*, mai 2004.
16. RDC/Ministère de la justice, *Rapports du Secrétariat permanent du Conseil Supérieur de la Magistrature*, Ministère de la justice, Service d'inspection des tribunaux de paix, 2009 et 2004.
17. RDC/Ministère de l'intérieur et des affaires coutumières, *Rapport général de session de la 3^e conférence annuelle des autorités coutumières tenue à Kikwit du 19 au 20 octobre 2011*.
18. RUBBENS, A., *La réforme judiciaire du 10 juillet 1968*, Bruxelles, Larcier, 1972.
19. SOHIER, A., *Traité élémentaire de droit coutumier du Congo-belge*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 1954.
20. STROUVENS, L. et PIRON, P., *Codes et lois du Congo belge*, 6^{ème} édition, Bruxelles/Léopoldville, Larcier s.a. /Editions des codes et lois du Congo belge, 1948.
21. VANDERNOOT, P. (dir.), *Guide des citations, références et abréviations juridiques*, 5^e édition, Bruxelles, Kluwer, 2009.