

Les juridictions coutumières dans le système judiciaire congolais : une réforme pour la bonne administration de la justice

Par l'association ACAT/Sud-Kivu (Action des Chrétiens pour l'abolition de la torture), branche du Sud-Kivu, province de l'est de la République Démocratique du Congo
September 2006

Introduction

Le terme « Justice » renferme plusieurs significations qui varient suivant le domaine de compréhension. Dans une acception plus large, la justice peut être entendue comme le fait de donner à chacun ce qui lui revient « suum cuique tribuere », ou bien entendu le fait de donner à chacun selon ce que la loi, ou mieux le droit, lui destine. Par extrapolation, on peut encore dire que la justice serait le fait de donner à chacun selon son rang, de protéger les droits de tous et de chacun dans le but de rétablir l'harmonie sociale.

La justice est également entendue au sens institutionnel comme l'ensemble des organismes auxquels s'adressent des individus ou des groupements en leur demandant de leur rendre justice, de leur donner raison, soit en condamnant la partie adverse, en leur accordant réparation, soit en la déboutant de ses demandes, en mettant fin à son action ; ce qui donne l'idée d'une certaine organisation judiciaire à laquelle est liée la notion de la compétence.

L'organisation judiciaire de la République Démocratique du Congo comprend deux types de juridictions : les juridictions coutumières et les juridictions dites classiques ou de droit écrit. Ce dualisme date de l'époque coloniale et s'explique par le fait que les indigènes étaient justiciables des juridictions coutumières tandis que les européens, et assimilés, étaient justiciables des juridictions classiques.

Ainsi, le colonisateur avait le souci de multiplier les juridictions de façon à rendre plus aisée l'action judiciaire dans les milieux indigènes.¹ Aussi nombreuses que soient les juridictions classiques, leur ressort est trop étendu pour qu'elles puissent réellement intervenir dans les contestations qui s'élèvent journellement entre indigènes ou exercer une influence efficace en matière répressive. Ainsi, pour maintenir la paix dans les relations entre les indigènes et prévenir le désordre ou rétablir l'empire des normes, il faut une juridiction permanente proche des lieux où elle est appelée à faire sentir son intervention. Ces juridictions coutumières ont survécu à l'accession du pays à l'indépendance, et ont subi depuis lors quelques adaptations liées au contexte du moment.

Nous allons analyser successivement l'institution et la composition actuelles des juridictions coutumières, leur compétence, dresser un petit bilan et enfin voir si elles répondent aux exigences de la distribution d'une bonne justice.

¹ A. GOHR, « Le pouvoir judiciaire », in *Les Nouvelles. Droit colonial*, T. 1, Bruxelles, Picard, 1931, p. 165.



I. L'institution et la composition des juridictions coutumières

a. L'institution des juridictions coutumières

Les juridictions coutumières sont toujours instituées et organisées, en République Démocratique du Congo, par le Décret du 15 avril 1926², tel que modifié et complété à ce jour. En effet, aux termes de l'article 1 de ce Décret, les juridictions coutumières régulières sont au nombre de six : le tribunal de chefferie, le tribunal de collectivité, le tribunal de cité, le tribunal de zone urbaine, le tribunal de zone rurale et le tribunal de ville.

Après avoir énuméré les seuls tribunaux coutumiers réguliers, l'article 1^{er} du décret précise que les juridictions coutumières sont maintenues jusqu'à l'installation effective des tribunaux de paix, qui eux sont régis par la réforme judiciaire de l'ordonnance loi No 82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires (CO CJ).³

Le tribunal de chefferie⁴ existe selon la coutume et est reconnu selon le cas par le Directeur de province, qui est le plus haut fonctionnaire en province, ou par le gouverneur de province, la plus haute autorité administrative provinciale. La décision qui reconnaît ce tribunal doit bien préciser son caractère secondaire ou principal. Ce tribunal est compétent sur toute l'étendue de la chefferie ou du groupement ethnique concerné.⁵ Le tribunal de collectivité est créé par le Directeur de province ou par le maire de la ville. S'il existe des juridictions coutumières au sein des groupements constitutifs d'une collectivité, ces autorités peuvent les reconnaître sous la dénomination des tribunaux secondaires de collectivité. Le tribunal de cité est également créé par ces mêmes autorités, d'après le même décret du 15 avril 1926. Le tribunal de zone urbaine est créé par le maire. Le tribunal de zone rurale est créé par l'ordonnance du président de la République ; il en est de même pour le tribunal de ville.⁶

b. La composition des juridictions coutumières

La composition et le ressort des tribunaux de chefferie sont déterminés par la coutume locale. Quelle que soit la coutume, le chef d'une chefferie est d'office président du tribunal de sa chefferie, et fait partie des sièges composant les différentes chambres de ces différents tribunaux. Les juges des tribunaux de collectivité sont nommés par le Directeur de province. Le chef de collectivité, qui est une autorité coutumière choisie selon les traditions locales (généralement par succession héréditaire), est de droit président de ces tribunaux, qui ne peuvent valablement siéger qu'avec un collège de cinq juges. Cependant, un siège composé de la moitié de ce nombre est aussi admis comme compétent, valable et régulier. La division de cinq par deux ne donnant pas un nombre entier réellement, la composition ne sera régulière qu'avec un collège de trois juges.

² *Bulletin Officiel du Congo Belge*, 1926, p. 448.

³ L'article 163 du C.O.C.J. reprend que les juridictions coutumières sont maintenues jusqu'à l'installation des tribunaux de paix, voir *Journal Officiel de la République du Zaïre*, no 7 du 1^{er} avril 1982, p. 53.

⁴ La 'chefferie' était à l'époque une subdivision administrative gérée en vertu d'une coutume particulière et ayant à sa tête un chef traditionnel

⁵ Article 1^{er} du décret du 15 avril 1926

⁶ Idem. Les appellations "zone urbaine" et "zone rurale" ont été respectivement remplacées, dans le langage administratif en vigueur, respectivement par « commune » et « territoire ». Nous gardons ici les anciennes appellations qui n'ont pas été changées dans la loi sur l'organisation et la compétence judiciaires.



Les tribunaux des zones urbaines et de cités peuvent valablement siéger par un ou trois juges ou un président et plusieurs vice-présidents. En cas d'absence du 'commissaire de zone',⁷ son assistant est d'office président. Quant au tribunal de zone rurale, il est composé par un président et deux ou plusieurs assesseurs. Ceux-ci sont assumés parmi les juges coutumiers des tribunaux du ressort. Le commissaire de zone est de droit président de ce tribunal. Aucun des membres faisant partie des tribunaux coutumiers, à tous les niveaux, n'est tenu de prêter au préalable un serment.

En principe, aucun tribunal coutumier ne peut siéger valablement sans l'assistance du greffier nommé par le chef de collectivité, par le commissaire de zone, par le maire, ou par l'autorité provinciale administrative pour les tribunaux de cité. Toutefois, l'absence du greffier ne sera pas une cause de nullité si le président, les juges ou un des juges a rédigé le procès-verbal d'audience.

Cette situation extrême ne peut s'expliquer qu'au cas où dans le public assistant à l'audience il s'est avéré qu'il n'y ait aucune personne, majeure, sachant lire et écrire pouvant être assumée à cet effet. En effet, la loi prévoit qu'en cas d'absence ou d'empêchement du greffier le tribunal siège avec le concours d'une personne majeure sachant lire et écrire, assumée par les juges ou par le président du tribunal.⁸

Le ministère public, composé du bureau du procureur dont la compétence territoriale englobe le tribunal coutumier visé, surveille compositions et actions de la justice. C'est pourquoi à lui seul reviennent les prérogatives légales d'introduire, en cas de décision judiciaire coutumière rendue en violation de la loi, une requête en annulation devant le tribunal de droit écrit compétent.

II. La compétence des juridictions coutumières

a. Les conditions de compétence

Les tribunaux coutumiers appliquent les coutumes pour autant qu'elles ne soient pas contraires au droit écrit, à l'ordre public universel et aux bonnes mœurs, aux principes de l'humanité et de l'équité. Les juridictions coutumières sont donc compétentes pour juger des contestations entre congolais, à condition que les contestations ne doivent pas être tranchées par l'application des règles du droit écrit. Une seconde condition de leur compétence est que le défendeur se trouve dans le ressort du tribunal.⁹

Les tribunaux coutumiers sont également compétents à l'égard des ressortissants des « contrées voisines » du Congo pour les faits qui, tout en ne donnant pas matière à contestation entre personnes privées, sont réprimés par la coutume ou une loi écrite attribuant expressément la compétence aux juridictions coutumières. Cette compétence est subordonnée à deux conditions : il faut que le fait ait été commis dans le ressort du tribunal et que le prévenu s'y soit trouvé.¹⁰

⁷ Cette autorité de l'administration territoriale est aujourd'hui appelée 'bourgmestre.' Voir note 6 ci-dessus.

⁸ art. 9 du décret du 15 avril 1926

⁹ Article 11 du décret de 1926.

¹⁰ Idem, article 12.



Par contre, les tribunaux coutumiers ne sont pas compétents si le fait est réprimé par la coutume et par la loi écrite, et que celle-ci prévoit une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement, ou lorsque la loi écrite prévoit contre les faits une peine d'emprisonnement qui n'est pas supérieure à cinq ans, la peine méritée devant, en raison des circonstances, dépasser un mois d'emprisonnement et une amende supérieure à mille zaires¹¹, ou une de ces peines seulement.¹²

b. Les peines applicables

Les peines maxima varient en fonction du tribunal qui connaît du litige. Ainsi, elles sont d'un mois pour les tribunaux de chefferie et de collectivité ; deux mois pour les tribunaux de zone rurale et de cité ; quatre mois pour les tribunaux de ville et de zone urbaine. Les peines d'amende varient également de mille, deux mille et quatre mille suivant l'ordre de présentation, la servitude pénale subsidiaire à l'amende allant de quinze à trente jours.

Il est à noter enfin que ces juridictions appliquent indistinctement la confiscation des objets qui ont permis la commission de l'infraction ou produits par l'infraction s'ils forment la propriété du condamné.

L'art. 24 du décret de 1926 précise que celui qui refuse l'exécution de la condamnation ou n'obtempère pas à l'injonction ou à la défense du tribunal peut faire l'objet d'une « contrainte par corps »¹³ égale ou inférieure à un mois.

Les tribunaux coutumiers ne rendent pas de jugement par défaut. Tout refus de comparître peut faire l'objet d'un mandat d'amener. Le juge coutumier a pouvoir de détenir la personne ayant fait l'objet de mandat d'amener pour trois jours prorogables de cinq jours au maximum.¹⁴

III. Les voies de recours devant les juridictions coutumières

Les jugements des tribunaux coutumiers sont susceptibles d'exécution dès leur prononcé. Il existe cependant des voies de recours, qui sont tout moyen que la loi ouvre aux parties ou aux tiers afin d'obtenir une nouvelle décision dans un litige au sujet duquel le juge s'est déjà prononcé¹⁵. Il s'agit, entre autres, de la révision, l'annulation et l'appel.

a. La révision et l'annulation

Le jugement coutumier est attaqué en révision endéans trois mois dès son prononcé. Il est aussi susceptible d'annulation par le tribunal de grande instance siégeant en matière d'annulation suite à la requête en annulation du ministère public. La requête peut être introduite si, aux termes de l'art. 35 du décret de 1926 :

-le tribunal était irrégulièrement composé ;

¹¹ L'appellation actuelle de la monnaie est le Franc congolais, d'où une difficulté d'équivalence compte tenu de la situation politique en mutations constantes.

¹² Article 13 du décret de 1926 tel que complété et modifié à ce jour.

¹³ Une peine privative de liberté que subit une personne pour l'obliger à payer les dommages-intérêts ou les amendes auxquels elle a été condamnée.

¹⁴ Art. 27 du décret de 1926.

¹⁵ A. LE PAIGE, *Précis de Droit judiciaire*, T. IV, Les voies de recours, Bruxelles, Larcier, 1979, p. 2.

- le tribunal était incompétent en la matière ;
- il y a eu violation des formes substantielles ;
- le tribunal a prononcé autre sanction que celle prévue par la coutume ;
- la coutume appliquée est contraire à la loi et à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

La requête en annulation doit être introduite dans les quatre mois du jugement à moins qu'il n'ait porté sur un fait érigé en infraction par la loi écrite ; dans ce cas l'annulation peut être prononcée tant que l'action publique n'est pas éteinte par la mort du prévenu ou par la prescription ; que le jugement n'ait infligé de sanction autres que celles autorisées par le décret (dans ce cas l'annulation peut être prononcée tant qu'elles n'ont pas été complètement subies) ; enfin que la coutume dont il a été fait application ne pouvait être appliquée (dans ce cas l'annulation peut être prononcée tant qu'il y aura utilité de le faire). L'annulation est prononcée dans les trois mois de la requête.

b. L'appel

Le tribunal de grande instance connaît en degré d'appel des jugements rendus en premier ressort par le tribunal de zone rurale et le tribunal de ville. La faculté d'interjeter appel appartient, dans les affaires où une sanction pénale a été prononcée, aux parties prévenues ; à la personne civilement ou coutumièrement responsable ; à la partie lésée quant à ses intérêts civils seulement ; et dans les autres affaires, aux parties ou, à leur défaut, à leurs ayants droits.

Les parties ou le ministère public doivent interjeter appel dans les trois mois du prononcé du jugement, sous peine de déchéance, par une déclaration faite au greffier du tribunal qui a rendu le jugement ou au greffier du tribunal de grande instance qui doit connaître de l'appel, qui en dresse un acte *ad hoc*.

La déclaration d'appel est notifiée, par les soins du greffier qui l'a reçue, aux parties lésées, aux parties civilement responsables, au ministère public et le cas échéant au greffier du tribunal qui a rendu le jugement, dans les quinze jours de sa réception.

Si le tribunal de grande instance estime que le jugement est susceptible de modification, il peut ordonner que son exécution, dans tout ou partie de son dispositif, soit suspendue pendant un délai qu'il détermine, mais ne pouvant dépasser trois mois.

IV. La procédure applicable devant les juridictions coutumières

Les juridictions coutumières appliquent les règles de procédure prévues par la coutume du ressort.¹⁶ Dans le cas où les coutumes sont contraires à l'ordre public universel ou aux principes d'humanité ou d'équité, comme en cas d'absence de coutume, la procédure s'inspirera des règles d'équité.

Aucun jugement, quelle que soit la coutume, n'est rendu sans que les parties elles-mêmes ou leur mandataire n'aient été préalablement mises à même de contredire aux allégations et aux preuves de la partie adverse, de préparer et de faire valoir leurs moyens en toute liberté.¹⁷

¹⁶ Art. 25 du décret de 1926.

¹⁷ *Idem*.

Les juridictions coutumières ne connaissent pas la procédure du défaut. En conséquence, le défendeur ou le prévenu qui ne comparait pas personnellement peut être l'objet d'un mandat d'amener délivré sur l'ordre du tribunal par un des juges ou par le greffier du tribunal.

Les frais de procédure sont tarifés pour chaque tribunal coutumier par le commissaire sous-régional ou par le commissaire urbain, selon le cas. Le tribunal coutumier et le tribunal de grande instance siégeant en instance d'appel ne peuvent procéder à un acte à la demande d'une partie que si celle-ci a préalablement payé la taxe pour l'inscription de l'affaire auprès du greffier. La partie en question est exemptée du paiement de la taxe si elle est d'une indigence prouvée et admise par le juge ou le président.

Les frais sont supportés par la partie qui succombe. La procédure est gratuite devant le tribunal de grande instance, lorsqu'il siège en instance d'annulation ou en instance d'appel à la requête du ministère public.

Les procédures légalement prévues ne sont, malheureusement pas suivies dans la pratique. Ainsi, par exemple, les personnes sont arrêtées et gardées à vue au-delà du délai légal qui est de quarante-huit heures, sans même être informées des motifs de leur arrestation ni être informées des droits qu'elles conservent, notamment avoir accès à un défenseur de leur choix. Les frais de procédure sont arbitrairement majorés par les membres du tribunal aux dépens des justiciables, qui se voient contraints de payer, même en nature, des biens dont la valeur dépasse de loin le montant régulièrement prévu.

Les règles relatives à la protection des femmes et des enfants sont à leur tour méconnues. Ainsi, des femmes et des enfants sont arrêtés et placés dans des conditions inhumaines et dégradantes, en méconnaissance des règles hygiéniques minimales, sans avoir la possibilité d'accéder à l'un ou l'autre membre de la famille ou à un conseil.

V. Bilan

La justice coutumière présente plusieurs avantages et inconvénients. Ses avantages sont, entre autres, qu'elle est rapide, proche des justiciables, intégrative et compréhensible.

- a) rapide : la procédure est simplifiée et les audiences sont fréquentes et aisément convoquées;
- b) proche : les chefs coutumiers de chefferie ont un ressort qu'il est aisé, même dans les villages étendus, de parcourir en moins d'une journée ;
- c) intégrative: il est difficile d'avoir une idée du taux d'exécution des jugements coutumiers. Beaucoup de litiges sont portés, notamment en matière foncière, par la partie perdante devant les juridictions modernes, mais il est vraisemblable que la pression et le contrôle social qui existe encore fortement dans les communautés conduisent à ce qu'il soit plus confortable pour un individu de se conformer à la décision plutôt que de résister à son exécution. Cependant, l'exécution des jugements rendus par les juridictions coutumières pose un problème dans la pratique. Ainsi, l'on trouve les mêmes parties introduire la même cause devant un tribunal de droit écrit après l'écoulement de tous les délais de recours pour espérer obtenir de celui-ci une bonne justice. La plupart de décisions rendues par les



tribunaux coutumiers sont annulées une fois le recours est porté devant un tribunal de droit écrit en raison principalement de l'incompétence matérielle, ce qui diminue la confiance des justiciables en ces tribunaux.

d) compréhensible : de tradition orale, cette justice est accessible à une population à majorité rurale et analphabète dont l'appropriation des textes de droit écrit en français est malaisée. D'une manière générale, la justice coutumière tend à lutter contre l'anomie que génère l'impunité puisqu'elle consacre la légitimité de la norme et la sanction de sa violation.

Toutefois, la justice coutumière a aussi des inconvénients :

a) cumul des pouvoirs : le chef coutumier assure à la fois des fonctions juridictionnelles et des fonctions administratives. Ce qui risque de conduire à une confusion de pouvoir, des décisions arbitraires et des abus ;

b) diversités et contradictions : les milieux urbanisés surtout, où les populations sont d'origines diverses, peuvent être confrontés à des contradictions entre lois coutumières, parfois difficilement conciliables ;

c) exorbitante : la gamme des sanctions possibles va de sanctions morales aux sanctions supranaturelles en passant par des châtiments corporels parfois cruels, inhumains ou dégradants ;

d) rétrograde : les moyens de preuve comportent encore les oracles et les ordalies dont les interprétations sont éminemment subjectives ;

e) injuste : Par exemple, en ce qui concerne les droits des femmes les coutumes sont très diverses et violent parfois les prescrits du droit national ou des conventions ratifiées par la RDC.

En somme, la justice traditionnelle constitue un frein pour une bonne administration de la justice en République Démocratique du Congo. Elle se caractérise par des contradictions remarquables, et ce tant au niveau de l'instruction qu'au niveau de l'exécution des jugements. La gamme et la nature des peines appliquées sont chancelantes. Les modes d'administration de la preuve (oracles et ordalies), les traitements infligés à la femme, des cas des tortures et des traitements cruels pour obtenir des aveux, demeurent des violations manifestes des droits humains, et placent la RDC en marge des conventions internationales pertinentes qu'elle a régulièrement ratifiées.

En effet, si ces tribunaux appliquent la coutume, le décret qui les organise demeure muet en ce qui concerne l'administration de la preuve et semble méconnaître le principe de base du droit pénal selon lequel il n'y a de crime ni de peine sans une loi qui les prévoit. Ce principe est repris par l'article 1^{er} du Code pénal congolais, qui prévoit que nulle infraction ne peut être punie des peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fut commise.¹⁸

¹⁸ Décret du 30 janvier 1940 portant Code pénal congolais tel que modifié et complété à ce jour, in *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, 43e année, numéro spécial, 30 novembre 2004.



Le même décret n'institue aucune condition objective pour le recrutement des juges coutumiers, qui assument en même temps des fonctions administratives : aucun minimum d'instruction ne leur est requis, la création et la composition de ces juridictions dépendent uniquement de l'autorité administrative, qui font d'elles une sorte des juridictions judiciaires *sui generis* dans le système judiciaire congolais où l'indépendance de la justice est très affirmée, notamment par la constitution, qui dispose en son article 149 : «Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ».

Conclusion

Une bonne organisation judiciaire doit s'efforcer de satisfaire à certaines aspirations : la justice doit être aisément accessible aux plaideurs, elle doit, d'autre part, être administrée par des juges compétents et intègres.¹⁹ La mission de ces juges ne doit aucunement être confondu avec celle de l'exercice d'un quelconque pouvoir administratif, dans le strict respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Nous pouvons affirmer de ce fait que l'organisation judiciaire congolaise nécessite une réforme allant dans le sens de la suppression des juridictions coutumières, comme le prévoit par ailleurs l'article 163 du COCJ, qui dispose que les tribunaux de paix, à leur installation, remplaceront les tribunaux coutumiers.

Les juridictions coutumières constituent une exception dangereuse dans le système juridique congolais, qui se rattache à la famille romano-germanique où la loi constitue la source principale du droit et une garantie suffisante face à l'arbitraire des personnes chargées de rendre justice.

Leur suppression permettra à la justice congolaise de respecter les principes standards internationaux pour une bonne administration de la justice, parce qu'elle va lui permettre d'éradiquer des pratiques inhumaines et dégradantes que ces juridictions appliquent soit pour administrer la preuve soit pour obtenir des aveux, et qui au lieu de concourir à une bonne justice constituent purement et simplement des violations flagrantes des droits humains.

Septembre 2006

¹⁹ *Encyclopaedia universalis*, corpus 13, « Justice (Organisation de la) », par René DAVID, Paris, 1995, p. 214.